

Direktiv till en utredning om utförarorganisation för välfärdsrelaterad verksamhet

Direktiven är fastställda av kyrkostyrelsen den 18-19 maj 2011

Sammanfattning

En särskild utredare utses för att utreda frågan om utförarorganisation med anknytning till Svenska kyrkan för företrädesvis tyngre välfärdsrelaterad verksamhet. Vidare utser kyrkostyrelsen en referensgrupp med förtroendevalda för att bistå utredaren och Biskopsmötet ombeds att utse en representant som ska ingå i referensgruppen. Utredaren knyter till sig de experter som behövs och avgör i övrigt i vilka former utredningen ska genomföras. Generalsekreteraren tilldelar sekreterarresurser till utredningen.

Utredaren ska bedöma förutsättningarna för en särskild utförarorganisation och, om så föranleder, presentera konkreta förslag på organisationsform, huvudmän, uppgifter, finansiering och former för anknytning till Svenska kyrkans olika nivåer.

Utredaren ska lägga fram sina resultat senast den 1 april 2013.

Förslaget i betänkandet *Arbetsformer i förändring*

I samband med behandlingen av kyrkomöteskrivelsen *Arbetsformer i förändring* (KsSkr 2010:7) med anledning av utredningsbetänkandet med samma rubrik (SKU 2009:2) deklarerade kyrkostyrelsen sin avsikt att låta utreda frågan om en särskild utförarorganisation för välfärdsrelaterad verksamhet enligt ett förslag i betänkandet.

Som ett sätt att ta vara på de möjligheter som öppnats och svara mot de förväntningar som finns i samhället på Svenska kyrkan föreslogs i betänkandet att det skulle tillsättas en utredning om en särskild utförarorganisation för tyngre välfärdsuppgifter inom Svenska kyrkan. Förslaget motiverades med att tyngre välfärdsrelaterade uppgifter i samhället innebär krav och åtaganden som en församlings strukturella karaktär och förutsättningar stämmer dåligt med. I betänkandet skissades följande inriktning för en sådan organisation:

- en på skapelsetanken grundad, tydligt värdebaserad diakonal insats i vårt samhälle
- höga krav på kvalitet, verksamhetsutveckling och säkra kvalitetsrutiner
- hög grad av transparens när det gäller ekonomi och kvalitet
- hög professionalitet
- volontärmedverkan som mervärde
- genomtänkt samverkan med de lokala församlingarna för ömsesidig stimulans
- verksamhet som syftar till positiv konkurrens och utmaning för andra utförare på samhällsarenan

Välfärdsrelaterade uppgifter, främst vård, skola och omsorg men även uppgifter inom integration av nyinvandrade personer och arbetsmarknadsrelaterade projekt, bedömdes ha naturlig anknytning till den grundläggande uppgiften. I betänkandet gjordes vidare skillnad mellan "lättare" och "tyngre" välfärdsrelaterade uppgifter varav de senare inte ansågs lämpliga för en församling att bedriva. Anledningen var

att sådana uppgifter är så krävande att församlingens verksamhetsfokus riskerar att förskjutas och vidare att de binder församlingen för en lång tid och innebär olika slags risker. I den beslutade kyrkoordningsändringen görs dock ingen åtskillnad mellan lättare och tyngre uppgifter.

I betänkandet öppnades för olika former och olika grad av anknytning till trossamfundet. Möjligheten att anknyta till redan existerande diakonala organisationer nämndes. Utredningsbetänkandet innehöll en orientering om kyrkor och social ekonomi i Norge, Danmark, Finland, Skottland, England, Holland och Tyskland. Några av kyrkorna i dessa länder har erfarenheter som är värdefulla för utredningen. Tänkbara verksamhetsområden för utförarorganisationen och former för hur anknytningen till Svenska kyrkans pastorala nivåer ska fungera nämndes som uppgifter som borde lösas av den föreslagna utredningen.

Välfärdsverksamhet inom församlingar och Svenska kyrkan närstående organisationer

Utredningen *Arbetsformer i förändring* genomförde dels en inventering av vissa former av näringsverksamhet i församlingarna, dels närstudier av ett antal församlingar som bedrev sådan verksamhet. Studierna redovisades i betänkandets kapitel 4. Vanligast bland de efterfrågade verksamheterna var enskild förskola, kafé, enskild fritidsverksamhet och familjerådgivning. Exempel på verksamheter som kan betecknas som tyngre välfärdsuppgifter, som sjuk- och äldrevård, seniorboende och friskola, var enligt resultaten få eller inga.

Diakoniinstitutionerna, som organisatoriskt är fristående från Svenska kyrkan, har under en lång tid kanaliserat en del av det diakonala engagemanget inom kyrkan i sin verksamhet med vård, omsorg och utbildning. Dessa institutioner bedriver i dag i olika grad verksamheter som kan betecknas som tyngre välfärdsuppgifter.

Som resultat av diakonalt inriktat samarbete mellan kyrkliga samfälligheter och/eller församlingar, även i ekumenisk samverkan, har bildats stadsmissioner, kyrkliga familjerådgivningar och diakonicentraler. *Hela människan* är ett ekumeniskt rikstäckande samarbete.

Tidigare initiativ vid kyrkomötet rörande verksamhet av rikstäckande karaktär eller nationell finansiering

Efter år 2000 har det vid kyrkomötet förekommit några initiativ med syfte att skapa en rikstäckande struktur eller nationell finansiering för olika verksamheter av i vissa fall liknande karaktär.

I en motion till 2000 års kyrkomöte föreslogs att kyrkomötet skulle avsätta medel för att starta konfessionella skolor. Kyrkolivsutskottet uttryckte inga principiella invändningar mot att det skulle drivas friskolor på svenskkyrklig grund. Utskottet hänvisade till erfarenheter som visade att det krävs ett starkt lokalt engagemang för att starta och driva en friskola och ansåg därför att det personella och ekonomiska engagemanget var en uppgift för den lokala nivån (Kl 2000:5). Motionen avsågs av kyrkomötet.

Frågan om kristna skolor var åter uppe vid kyrkomötet 2001. En motionär föreslog ett uppdrag till kyrkostyrelsen att driva frågan om kristna skolor genom att identifiera lämpliga institutioner och organisationer som skulle kunna starta kristna friskolor och samtala med dem för att initiera tillkomsten av friskolor med kristen profil. Kyrkolivsutskottet upprepade sina ståndpunkter från det föregående årets kyrkomöte och kyrkomötet avsåg motionen (Kl 2001:2).

Vid 2004 års kyrkomöte behandlades en motion om att skapa en rikstäckande begravningsbyrå för Svenska kyrkan. Ekonomi- och egendomsutskottet hänvisade i sitt betänkande till problem vad gäller beskattning, konkurrenslagstiftning, Svenska kyrkans huvudmannaskap för begravningsverksamheten och ekonomiska risker (EE 2004:6). Utskottet menade att det ligger utanför kyrkans kompetens att gå vidare på den väg som motionären hade föreslagit. Kyrkomötet avsåg motionen.

I en motion vid 2005 års kyrkomöte föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att utreda möjligheterna för Svenska kyrkan att inrätta en egen bankrörelse, Svenska kyrkans bank, för församlingar, samfälligheter, stift och andra enheter som har nära anknytning till Svenska kyrkan. Ekonomi- och egendomsutskottet tillstyrkte motionen som dock avsåg av kyrkomötet (EE 2005:7).

Vid 2008 års kyrkomöte behandlades en motion där det föreslogs att den nationella nivåns kapital skulle användas för att bidra till finansiering av äldreboenden på orter där Svenska kyrkan lokalt, ensam eller tillsammans med andra kyrkor, ville driva äldreboenden. Kyrkomötet avsåg motionen med motiveringen att detta inte var en uppgift för den nationella nivån (EE 2008:6).

Närliggande processer

Förändrade förutsättningar i samhället

I utredningsbetänkandet *Arbetsformer i förändring* beskrivs kort utvecklingen av det diakonala arbetets organisering i Svenska kyrkan. De nuvarande strukturerna bär fortfarande spår av den delning mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunens uppgifter som inleddes med kommunallagarna på 1860-talet. Med kyrkoskatt fick inte församlingarna finansiera sådant arbete som kunde anses ligga inom den borgerliga kommunens kompetens. Frivilligt insamlade medel var en förutsättning för sociala insatser. Parallellt grundades från Svenska kyrkan organisatoriskt fristående diakoniinstitutioner, stadsmissioner och andra socialt inriktade verksamheter.

Vidare beskrivs i betänkandet det ”paradigmskifte” som skedde runt år 1990 och som innebar att kommuner och landsting började öppna offentligt utförd verksamhet för konkurrens. Friskolor blev möjliga genom ett beslut 1992. Den privata sidan inom vård- och omsorgsverksamheten har kommit att domineras av stora kommersiella bolag, flera med internationella riskkapitalbolag som majoritetsägare. Samtidigt har dock den ideella sektorn som tänkbar aktör uppmärksammas alltmer av staten i olika utredningar. Lagen (2008:962) om valfrihetssystem innebär att kommuner och landsting har möjlighet att använda denna lag som alternativ till lagen om offentlig upphandling. Syftet är att öppna för fler utförare. Regeringen initierade också en dialog med den idéburna sektorn och med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) år 2007. Dialogen resulterade i ett förslag till överenskommelse som de olika parterna inbjöds att underteckna. Kyrkostyrelsen lämnade ett yttrande över förslaget, undertecknat den 13 juni 2008. Yttrandet som betonar den frivilliga sektorns och särskilt trossamfundens specifika behov och de fördelar som deras verksamhet kan innebära avslutades med följande mening.

De förändringar som har skett i välfärdens organisering och genomförande under 1990-talet och 2000-talet föranleder Svenska kyrkan att fortsätta reflektera och diskutera och ta ställning till hur vår sociala roll och ansvarstagande i samhället kan ta sig uttryck i den tid vi lever i nu.

Kyrkostyrelsen undertecknade överenskommelsen i mars 2009.

Svenska kyrkans socialpolitiska roll och ansvar i samhället

2007 års kyrkomöte beslutade att uppdraga åt kyrkostyrelsen att planlägga och påbörja processen för en långsiktig inomkyrklig diskussion och reflektion om kyrkans socialpolitiska roll och ansvar i samhället. Processen pågår fortfarande.

Inom ramen för detta arbete publicerades under år 2009 en antologi *Nya möjligheter – Svenska kyrkans sociala roll i 2000-talets Sverige*. I inlägget *Erfarenheter från en diakoniinstitution* diskuterar Lotta Säfström församlingars möjligheter att svara mot behoven i samhället och funderar på ett alternativt upplägg. Hon menar att det inte är svårt för diakoniinstitutionerna att se behoven och hitta lämpliga upphandlingar. ”Svårigheten är att vinna upphandlingar i konkurrens med de stora, ibland internationella vårdbolagen som har en helt annan riskkapitalbas än vad vi har.” Vidare ställer hon frågor om hur Svenska kyrkan kan finnas med som aktör.

Strukturutredningen

Strukturutredningen lämnade sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) i april 2011. Utredningens uppgift var att ”lägga fram förslag som kan skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift.”

Betänkandet sänds på remiss under våren och de förslag som den fortsatta beredningen resulterar i kan beräknas komma upp till behandling vid 2012 års kyrkomöte. Den här föreslagna utredningen får därmed goda möjligheter följa upp och ta hänsyn till Strukturutredningens resultat.

Kyrkomötet 2010

Välfärdsrelaterad verksamhet

Kyrkostyrelsen föreslog i skrivelsen *Arbetsformer i förändring* (KsSkr 2010:7) att det skulle införas ett nytt femte stycke i 2 kap. 1 § i kyrkoordningen med innebörden att församlingen får bedriva näringsverksamhet om denna verksamhet har en naturlig anknytning till församlingens grundläggande uppgift.

Kyrkomötet beslutade enligt förslaget men sköt fram ikraftträdandet till den 1 januari 2012. Organisationsutskottet motiverade detta med att det fanns behov av ytterligare klarlägganden och information till församlingar (O 2010:1):

För att Kyrkostyrelsen ska ges tid att ytterligare utreda de juridiska konsekvenserna av att församlingar bedriver näringsverksamhet och utarbeta det av utskottet efterfrågade materialet med råd till församlingarna föreslår utskottet att datum för ikraftträdande av den föreslagna ändringen i kyrkoordningen sätts till den 1 januari 2012.

Utförarorganisation

Kyrkomötet uttalade sig positivt om kyrkostyrelsens avsikt att tillsätta en utredning om en utförarorganisation men ville dock prioritera de beställda klarläggandena.

Remissopinionen angående frågan om utförarorganisation

Förslaget i betänkandet *Arbetsformer i förändring* att kyrkostyrelsen skulle tillsätta en utredning om en utförarorganisation tillstyrktes av majoriteten av remissinstanserna. Kommentarererna var företrädesvis positiva. Bl.a. sades i några att det finns behov av en utförarorganisation med en stabil värdegrund. Särskilt påpekades i flera yttranden att den eventuella organisationens relation till lokala församlingar och en god samverkan med dessa är viktig.

De diakoniinstitutioner som lämnade ett remissyttrande, Stora Sköndal och Bräcke, var mycket positiva till förslaget. Båda erbjöd sin medverkan i ett sådant arbete om det skulle komma till stånd. Stora Sköndal kommenterade särskilt sin relation till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar:

Vi menar att det finns starka skäl att pröva och samtala om relationerna mellan Svenska kyrkan som ett registrerat trossamfund och andra organisationer som också ser sig som en del av Svenska kyrkan. För vår del ser vi det som angeläget att bearbeta frågorna om vilka ömsesidiga förväntningar som kan finnas mellan Svenska kyrkan i dess olika rättsliga gestalter och Stiftelsen Stora Sköndal som diakoniinstitution. Vi har en väl fungerande samverkan mellan Farsta församling inom vars område Stora Sköndal ligger men tror att det finns potential för en mer utvecklad samverkan även med Stockholms stift och Svenska kyrkans nationella nivå.

Stadsmissionerna, i det här fallet Göteborgs, Linköpings och Stockholms stadsmission, var däremot skeptiska i sina yttranden. De frågade vilken särart och vilket mervärde en sådan organisation skulle tillföra välfärdsutbudet i relation till exempelvis stadsmissionerna. Linköpings stadsmission avslutade dock med en inbjudan till samtal: ”Låt oss tillsammans tänka kreativt och i samförstånd se vilka vinster vi tillsammans kan tillföra svensk välfärd.”

Utredningsuppdraget

Uppdraget att utreda alternativ en kyrklig organisationsstruktur för företrädesvis tyngre välfärdsrelaterade uppgifter har sin utgångspunkt i de resonemang som finns i betänkandet *Arbetsformer i förändring*. De riktlinjer som har skissats i betänkandet ska följas. Utredaren ska undersöka behovet och pröva lämpligheten av att skapa en utförarorganisation och utreda hur den i så fall ska vara organiserad och fungera. Särskilt ska organisationens relation till trossamfundets olika nivåer och till befintliga diakonala organisationer belysas. I betänkandet användes formuleringen *en utförarorganisation* men uppdraget ska inte uppfattas så att alternativa strukturer, t.ex. flera organisationer eller en samarbetsorganisation, skulle vara uteslutna.

Ideologisk grund

I betänkandet *Arbetsformer i förändring* beskrivs den ideologiska grunden som avgörande för den tänkta utförarorganisationen. Det är tron som motiverar den tänkta organisationen som i betänkandet beskrivs som en ”på skapelsetanken grundad diakonal insats”. Vad som menas med detta beskrivs närmare i betänkandet (s. 136). Utgångspunkten är skapelsen och den första trosartikeln. Diakonin vill återställa Guds skapelse, upprätta och hela. Alla som verkar för detta blir Guds medarbetare oavsett personlig tro. ”Guds diakoni kan alltså uppfattas till och med som en mer omfattande rörelse över världen än den kristna kyrkan.”

Att det ställs höga krav på organisationens kvalitet och rutiner är naturligt från denna utgångspunkt. Likaså att verksamheten utvärderas och utvecklas kontinuerligt. Öppenhet och transparens i verksamhet och ekonomi ska borga för att kvaliteten tål att granskas. I betänkandet nämns vidare volontärmedverkan som ett sätt att skapa mervärde i verksamheten. Utredaren ska ha dessa resonemang som utgångspunkter i sitt arbete.

Ta vara på erfarenheter och befintlig forskning

Diakonala organisationer, diakoniinstitutioner och stadsmissioner, finns redan i mer eller mindre stor omfattning på välfärdsmarknaden. Deras erfarenheter och kunskaper är värdefulla att ta tillvara. Två diakoniinstitutioner visade ett positivt intresse i sina remissyttranden över förslaget att utreda frågan. Det finns anledning att på ett tidigt stadium i utredningsarbetet ta kontakt med de befintliga diakonala organisationerna för att se vad deras bidrag i sammanhanget kan vara och även för att undersöka vad den oro som vissa stadsmissioner visade i sina remissyttranden grundar sig på.

Även församlingar och samfälligheter har erfarenheter av arbete inom välfärdsområdet som ska tas till vara. I betänkandet *Arbetsformer i förändring* presenterades några av dessa.

Utredaren ska också i sitt arbete anknyta till aktuell forskning om kyrkans sociala roll i samhället.

Studier av liknande organisationer utomlands

Idén om en utförarorganisation har åtminstone delvis hämtats från andra kyrkor i vårt närområde. Utredaren ska därför studera lämpliga exempel på liknande organisationer i andra länder, bilda sig en egen uppfattning om dem och resonera kring deras användbarhet i Sverige.

Organisationsstrukturen och kopplingen till kyrkliga strukturer

Det kan vara rimligt att förutsätta att utförarorganisationen kan vara verksam var som helst i landet. Den ska vara en tillgång för de kyrkliga enheterna och, där det är möjligt, för enskilda personer som vill engagera sig frivilligt i verksamheten. Förutsättningen för det är att Svenska kyrkan och dess medlemmar upplever verksamheten som sin egen. För att kunna kanalisera det engagemang som kan finnas lokalt i församlingar måste relationen till Svenska kunna vara nära och förtroendefull. Förslag på en formaliserad relation till trossamfundets olika nivåer bör ingå i utredningens uppdrag. I detta sammanhang ska också uppmärksammas om och på vilket sätt volontärmedverkan kan tillgodogöras och organiseras.

Utredaren ska ge förslag på hur en eventuell utförarorganisation kan bildas, vem eller vilka som är huvudmän och hur strukturen skulle kunna formas.

Om utredaren skulle komma fram till att bildande av någon ny organisation av olika skäl inte är att rekommendera bör utredaren överväga om det är möjligt att på något annat sätt, exempelvis genom samarbete med befintliga organisationer, öppna för ökat deltagande från Svenska kyrkans sida på välfärdsområdet.

Utredaren ska beakta Strukturutredningens resultat i sitt arbete.

Avgränsning av uppgifterna

Med välfärdsuppgifter avses här främst sådana verksamheter som välfärdssamhället traditionellt har tagit ansvar för men under senare tid öppnat för privata aktörer. I betänkandet *Arbetsformer i förändring* nämns särskilt boende för äldre, hem för vård och boende, särskilt boende för funktionsnedsatta, sjukvård och friskola som tänkbara exempel på välfärdsuppgifter med krav på tyngre organisation. Utredningen ska klargöra vilka verksamheter som kan vara aktuella.

Behovet av särskild organisationsstruktur motiverades i betänkandet med att tyngre välfärdsrelaterade uppgifter inte lämpade sig för en församling att driva. Det innebär nödvändigtvis inte att utredningen bara ska inriktas på större och tyngre uppdrag. Utredningen bör klargöra vilka förutsättningar som ska gälla för uppdragen.

Finansiering m.m.

De verksamheter som organisationen ska ägna sig åt ska vara självbärande i enlighet med *not-for-profit*-principen. Denna innebär enligt riksorganisationen Famnas definition att överskott investeras i utveckling av verksamheten eller slussas vidare till andra allmännyttiga ändamål. I övrigt utdelas ingen vinst.

Ett startkapital fordras dock. Utredningen ska presentera ett förslag på hur detta behov kan tillgodoses och vidare belysa de ekonomiska frågor som i övrigt kan vara aktuella. Vidare ska förekommande juridiska samt affärs- och skattefrågor belysas.

Praktiskt genomförande

Organisation

Kyrkostyrelsen utser en särskild utredare och en referensgrupp med förtroendevalda. En person i referensgruppen utses av Biskopsmötet. Utredaren knyter dessutom till sig de experter som behövs och avgör i övrigt vilka former utredningen ska genomföras i. Generalsekreteraren tilldelar sekreteraresurser till utredningen.

Tidsplan

Utredningen ska lägga fram sina resultat för kyrkostyrelsen senast den 1 april 2013.