

Systemfelsrapportering-

Ett arbetssätt för Svenska kyrkan?

Ett deluppdrag inom kyrkomötesuppdraget Diakonins kunskap.

MIRIAM HOLLMER

Maj 2024

Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Beskrivning av Stockholms stadsmissions modell.....	4
Systemfelsarbete respektive systemfelsrapportering.....	4
Systemfelsarbete som metod inom Stockholms stadsmission.....	4
Organisation och struktur för processen med systemfelsarbete.....	5
Om systemfelsrapportering.....	7
Styrning av frågor från ledningsnivå.....	8
Betoning på juridisk kompetens.....	9
Mervärden med systemfelsrapportering.....	9
Synpunkter från representanter för Svenska kyrkan.....	11
Enheten för policydialog.....	11
Stiftsmedarbetare.....	12
Sammanfattande bedömning.....	17
Skilda organisatoriska förutsättningar.....	17
Saknas tillräcklig juridisk kompetens.....	18
Avslutning.....	18

Inledning

Denna rapport har tagits fram som ett deluppdrag inom Kyrkomötesuppdraget *Diakonins kunskap*. Det övergripande målet med kyrkomötesuppdraget är att föreslå arbetsformer inom Svenska kyrkan för att mer systematiskt ta tillvara det diakonala arbetets kunskap om samhällssituation, kristen teologi och diakonala arbetsmetoder.

Rapporten är ett bidrag i den del av uppdraget som handlar om arbetsformer för att samla in och analysera kunskap från församlingar. Uppdraget för föreliggande rapport är att undersöka hur systemfelsrapportering används inom Stockholms stadsmission och vad deras erfarenheter av det är, för att försöka svara på om systemfelsrapportering enligt deras modell skulle kunna vara användbar inom Svenska kyrkans diakonala uppgift.

I uppdraget ingår också att sondera intresse för detta arbetssätt och få synpunkter på det från referensgrupper inom Svenska kyrkan. För detta har jag intervjuat Sisela Abelli, juridiskt sakkunnig på Stockholms stadsmission och drivande bakom arbetssättet systemfelsrapportering. På grund av olika omorganisationer är systemfelsarbetet hos Stockholms stadsmission för närvarande satt på paus. Av den anledningen fanns det inte någon chef att intervjua om arbetssättet.

För att ta in synpunkter och tankar från enheter inom Svenska kyrkan har jag intervjuat företrädare för enheten för policydialog på kyrkokansliet, samt tre stiftsmedarbetare från Västerås, Stockholm och Luleå stift. I uppdragsbeskrivningen fanns möjlighet att vid behov även bilda referensgrupp med församlingsmedarbetare, men då svaret på uppdragets frågeställning framträdde förhållandevis tidigt bedömde jag att det inte var nödvändigt i detta skede.

Tack till alla som har medverkat!

Miriam Hollmer, utredare

Uppsala april 2024

Beskrivning av Stockholms stadsmissions modell

Systemfelsarbete respektive systemfelsrapportering

Till att börja med är det viktigt att skilja mellan systemfelsarbete och systemfelsrapportering. Systemfelsarbete är det stora, övergripande, medan systemfels*rapportering* är en delmetod som genom avstämningsfrågor syftar till att följa upp och ta fram underlag för systemfelsarbetets övergripande mål. Det är alltså en form av understödande kunskapsinhämtning inför ett bredare påverkansarbete, ett sätt att kontrollera om det identifierade problemet är ett systemfel eller en annan form av problem.

Systemfelsarbete som metod inom Stockholms stadsmission

Stockholms stadsmissions systemfelsarbete kan förstås som ett organisatoriskt påverkansarbete som syftar till att förändra de strukturer som förhindrar att deltagare får sina sociala rättigheter tillgodosedda. Inom Stockholms Stadsmission benämns systemfel som: ”Situationer och händelser där samhällsstrukturella brister till följd av att lagar, praxis eller externa aktörers tillämpning hindrar eller försvårar för individers möjlighet att utkräva sina rättigheter i enlighet med tillämplig lagstiftning.” Det gäller alltså lagstadgade rättigheter. Arbetet kan både ske genom traditionellt opinionsarbete, som exempelvis samtal med politiker eller debattartiklar eller rapporter, men det även genom juridiskt påverkansarbete i form av rättsprocesser.

Systemfelen identifieras och prioriteras utifrån analyser av kommande lagförslag, myndighetstillämpning eller ny praxis. De ska också ligga inom något av de prioriterade sakfrågorna, kompassmål/strategimål (båda termer används) samt de övergripande målen. Systemfelsarbetet i Stockholms stadsmission väljs alltså ut utifrån deras övergripande mål, kompassmål/strategimål och prioriterade sakfrågor. Systemfelsarbetet ska säkerställa att kompassmålen uppnås eller kan uppnås. Prioritering av sakfrågor görs i samband med verksamhetsplanering.

Systemfel: process och prioritering (Stockholms stadsmission)

Systemfel- urval

Utgår från



Illustration från Stockholms stadsmission över urval och prioritering av systemfelsarbete.

Systemfelsarbetets båda delar utgår i sak som nämnt från kompassmålen och särskilt identifierade frågor. Det görs alltså ett urval beroende på vad som ligger i linje med övriga mål. Det kan dock uppkomma oförutsedda, snabbt beredda lagförslag som på ett genomgripande sätt kan innebära strukturella hinder för deltagare. Ett visst mått av flexibilitet behövs därför i fråga om vilka sakfrågor som ska prioriteras. Men i princip sker ett urval efter fastställda mål, och arbetet är tydligt strukturerat.

”Vi kan inte göra allt. Vi måste fokusera på vissa saker och då är det lämpligt att det ligger i linje med det som vi har fokuserat på i strategin eller i verksamhetsplanering för ett visst verksamhetsområde där vi jobbar med sociala rättigheter.” Sisela Abelli

Systemfel kan finnas i kommande lagförslag, myndighetstillämpning eller ny praxis. Det kan också bestå av faktiska och pågående hinder, där lagar, rutiner eller regler hos vissa myndigheter i praktiken hindrar enskildas rättigheter att tillgodoses. Arbetet med att kartlägga och utreda systemfel är alltså både proaktivt och reaktivt. Det behövs eftersom socialt rättighetsarbete sker både på individuell nivå i relation till en enskild individs livssituation och på strukturell nivå i relation till samhällsstrukturer, lagstiftning och andra regler. Är det fråga om systemfel som identifierats i verksamhet ska det som utgångspunkt vara frågor som inte kan anses vara förenligt med tillämpliga bestämmelser och praxis. Här räknas även EU-rättsliga bestämmelser eller tillämpliga konventioner in. Frågan ska vara av strukturell karaktär och inte bestå av individuella omständigheter i det enskilda fallet. Oavsett proaktivt eller reaktivt systemfelsarbete så väljs emellertid frågorna ut utifrån övriga mål.

Organisation och struktur för processen med systemfelsarbete

Stockholms stadsmission är organiserat utifrån två olika övergripande verksamhetsområden: social omsorg och sociala företag/arbetsintegrering. Dessa två områden leds av varsin

områdeschef.¹ Områdena är sedan i sin uppdelade i olika delar. Verksamheter inom social omsorg är exempelvis uppdelade mellan bland annat boende och öppna mötesplatser.

Processen för systemfelsarbete innebär en regelbunden samverkan mellan verksamheternas jurister, sakkunniga jurister inom respektive verksamhetsområde samt systemfelsansvarig. För att säkerställa att faktiska strukturella hinder och behov kan fångas upp från alla sociala verksamhetsområden och behandlas inom processen för systemfel ska rapportering från enhet till systemfelsansvarig följa en tydlig arbetsordning, rapporteringsordning och process. Rapporteringsordningen går från juristerna i verksamhet som rapporterar till den sakkunniga juristen inom det verksamhetsområde eller rättsområde som de båda tillhör. Sakkunniga utreder vid behov frågor för beredning och eventuell åtgärd på uppdrag av systemfelsansvarig. Systemfelsansvarig rapporterar till direktor, alternativt verksamhetsområdeschef (OC), samt kommunikationsavdelningen i de fall det kommer att behöva drivas rättsprocesser eller andra juridiska verktyg för att åstadkomma förändring på strukturell nivå. Verktyg för påverkansarbetet är dels mediabearbetning för att få spridning av budskap, men även exempelvis anmälan till Justitieombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, EU-kommissionen eller överklagandeprocess mot myndighet.

Systemfelsfunktioner

**STOCKHOLMS
STADSMISSION**

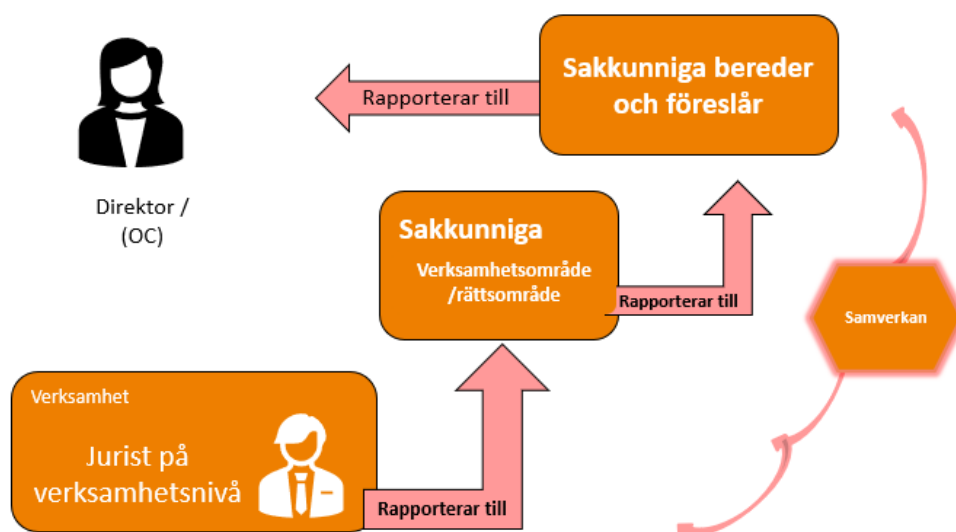


Illustration från Stockholms stadsmission över systemfelsfunktioner och rapporteringsordning.

Arbetet med systemfel följer ordinarie årscykel, resultatuppföljning och mötesforum. Rapporteringen från jurist i verksamhet till sakkunniga till systemfelsansvarig sker månadsvis och med tertialuppföljning. Prioritering av sakfrågor görs i samband med verksamhetsplanering.

¹ <https://www.stadsmissionen.se/om-oss/organisation#:~:text=Verksamheten%20C3%A4r%20indelas%20i%20tv%C3%A5,och%20har%20en%20egen%20styrelse.>

Man har alltså en uttalad betoning på juridisk kompetens och tydliga rutiner för själva processen. Även på verksamhetsnivå, vilket skulle motsvara församlingsdiakonala verksamheter, finns alltså jurist.

Under första halvan av cykeln arbetar jurister, sakkunniga och systemfelsansvarig företrädesvis med kartläggning av förekommande systemfel, för att i slutet av denna lägga fram förslag på åtgärder. Direktorn är övergripande chef, medan områdeschef är chef för det aktuella verksamhetsområdet och ytterst ansvarig för att säkerställa mål inom området. Någon av dessa fattar beslut utifrån systemfelsansvarigas förslag.

Under andra halvan av årscykeln påbörjas och genomförs rapporteringen. I vissa delar kommer sakkunniga och systemfelsansvarig också arbeta parallellt med det proaktiva systemfelsarbetet som består av omvärldsbevakning, analyser, remisskrivande, utredningar och underlag till påverkansarbete, i de fall frågor uppkommer utanför satta prioriteringsramar.

Om systemfelsrapportering

Systemfelsrapportering är en del av systemfelsarbetet som handlar om sätt att stämma av och skaffa konkret underlag från verksamheterna. Som beskrivits ovan tas prioriterade sakfrågor fram under verksamhetsplaneringen utifrån stadsmissionens övergripande mål och kompassmål. Utifrån dessa prioriterade sakfrågor kan sedan en specifik fråga väljas ut för särskild uppföljning. Urvalet av vilken fråga som man vill ha in underlag från verksamheterna kring görs alltså från ledning och mycket selektivt: två till tre frågor per år utifrån vad som är fokusområden de närmaste tre åren. Själva uppföljningen görs i form av en QR-kod med så enkla frågor som möjligt. Vid möten med personer i utsatthet inom det aktuella området ombeds personalen ställa olika kontrollfrågor som har tagits fram av systemfelsansvarig jurist. Nedan beskriver Sisela Abelli hur det kan gå till:

”Vi säger att det till exempel är svårt att klara sig på LMA- ersättningen. Då behöver vi ta reda på var någonstans problemet ligger. Problemet bygger ju på att man inte har höjt dagersättningsnivåerna, det är ganska enkelt. Men om vi då säger att ett annat problem är att personer som söker asyl eller som har tillfälligt skydd inte heller får det stöd och hjälp de behöver ifrån någon instans, vad gäller till exempel hemtjänst. För det är också ett problem. Hur ska vi då ta reda på hur utbredd det är? Ja, men då behöver vi få en bild av hur det ser ut. Vad möter verksamheterna? Då behöver man ju ’pinna’ det på något sätt, och sen behöver man ta reda på: är det så som vi tror? Och det behöver man göra genom att man bildar sig en uppfattning. (...) Säg att du träffar fem personer idag och sen så är det tre av dem där det handlar om problem med LMA-ersättningen, om vi fortsätter att använda det som exempel. Då kan man om man går in då via en QR-kod till exempel pinna så här: ”har personen rätt till LMA ersättning?”. ”Ja”. Om vi nu fortsätter med det här med hemtjänst: ”Har personen sökt hemtjänst via Migrationsverket?” ”Nej.” OK. ”Har personen sökt hemtjänst via socialtjänsten?” ”Ja”. Ja, då vet vi inte. Då är det inte säkert att det handlar om ett systemfel här, utan det blir ju först när den har sökt hos både socialtjänsten och Migrationsverket som man ser att så här OK då har den hamnat mellan stolarna här. Någon måste ju hjälpa den med hemtjänst om den nu har rätt till det. Så någon typ av urval för att kunna få en samlad bild.”

Styrning av frågor från ledningsnivå

Systemfelsrapporteringen rör enbart vissa frågor som är utvalda av direktor eller områdeschef efter förslag från systemfelsansvarig jurist. Det handlar av flera skäl alltså inte om fri uppgiftslämning från verksamheterna. De har provat olika metoder tidigare, som att låta personer i verksamhet fylla i ett excelformulär med sådant de såg, men det fungerande inte så bra.

”Jag tror verkligen att man måste ha en styrning från början. Det är i alla fall min erfarenhet av att ha jobbat med det här i fjorton år att... det är så mycket engagemang hos människor som jobbar i socialt arbete och det är så många som far illa. Så att om man säger ’ge oss vad ni har’, då blir det liksom... Det går inte att hantera, då blir det för mycket. För att dels så finns det mycket systemfel, men det kanske inte är ett utbrett systemfel. Jag tänker att det är de utbredda systemfelen som man måste fokusera på. Sen betyder ju inte det att man inte ska göra insatser på de enskilda problemen. Om det är så att någon i en viss kommun inte får sina rättigheter tillgodosedda och det är en kommun som gör fel, då kanske det är något som man ska lämna in en JO- anmälan kring, eller försöka driva det. Men det kanske inte är ett systemfel.”

Förutom att göra själva kunskapsinhämtningen mer kontrollerad behövs styrning uppifrån av vad som ska systemfelsrapporteras även av andra skäl. Dels behöver urvalet göras av sakkunniga som kan bedöma vad som kan tänkas vara utbredda systemfel. Dessutom behöver det också på ett naturligt sätt följa årscykel och arbetssätt som är tydliggjort från ledningshåll, så att det inte bara uppfattas som en administrativ påлага hos dem som ska samla in.

”Jag skulle säga att själva grundförutsättningen är att: det måste finnas med i arbetsättet som är tydliggjort från ledningshåll för att det ska fungera. Det går liksom inte att det ska vara något gräsrotsnivåengagemang, för att då blir det oerhört arbetsamt. Utan det måste vara en ledningsfråga kring ’det här är det vi ska jobba med’ och sen tydliggöras vilken typ av information man efterfrågar på verksamhetsnivå. För att det ska bli tydligt också för de som sedan ska rapportera eller för den som ska samla ihop information och rapportera vidare. Vilken typ av pinnar, information, frågor som har blivit besvarade och så där, som ska tas vidare. (...) Det ska göras som en del av och i linje med ordinarie processer. Det är också därför vi tog fram den här metoden. Det går inte att lägga någonting utanpå ordinarie process, utan det måste vara del i ordinarie beslutsprocess. (...) om man ska komma någonstans med det så måste det vara en del av ens strategiska organisationsutvecklingsarbete. ’Nu ska vi lägga en ny strategi, och sen ska det bli verksamhetsplanering och sen ska det bli en verksamhetsplan, och sen ska det bli det och det.’ I det måste den här processen ligga.”

Sisela föreslog därför att systemfelsarbetet skulle ligga precis efter att man har gjort en verksamhetsplanering. I det skedet vet man vilka frågor och vilket område som man ska jobba med, menar hon. Sedan behöver man ha lite tid för att analysera och se vilka frågor som är mest aktuella att jobba med, utifrån planeringen som har gjorts. Därefter behöver man ytterligare tid för analys och för att ta fram förslag på strategi under hösten. Totalt sett bedömer hon att processen kanske tar ett till två år.

Samtidigt som det måste finnas strukturer som initieras och styrs uppifrån säger Sisela Abelli att det är lika viktigt att de strukturella hinder man slutligen jobbar med är något som alla verksamheter är förankrade i. Involverade medarbetare bör också dela problembeskrivningen. Det är viktigt att få struktur och prioriteringar i systemfelsarbetet, men det är också viktigt för medarbetare som möter utsatta individer att få veta varför vissa frågor slutligen prioriteras.

Betoning på juridisk kompetens

Som framkom inledningsvis definieras systemfelsarbetet av Stockholms stadsmission som ”situationer och händelser där samhällsstrukturella brister till följd av att lagar, praxis eller externa aktörers tillämpning hindrar eller försvårar för individers möjlighet att utkräva sina rättigheter i enlighet med tillämplig lagstiftning”. Det är alltså ett rättighetsbaserat påverkansarbete som utgår från tillämplig lagstiftning, såväl svensk som europeisk eller internationell utifrån exempelvis FN-konventioner. Det krävs juridisk kompetens för att ha kunskap om, och navigera i, vilka lagstiftningar och konventioner som kan ha bäring, menar Sisela Abelli. Det är svårt för exempelvis socionomer att ha kunskap om såväl svensk lagstiftning inom olika områden som om tex EU-lagstiftning.

”Det finns personer som är socionomer som är väldigt duktiga, hos oss. Och som har bra koll på de sakfrågor som vi typiskt sett driver, som vi använder oss av när vi pratar om systemfel. Men alla är inte där, och där vi har jurister så är det en sådan funktion som ganska lätt kan navigera i vad som är systemfel och vad som är enskilda handläggares förbiseende. Och som också kan ha i uppgift att göra en kartläggning på verksamheten [så att] när du träffar en person som är i den här situationen så pinnar du det genom att du går in via den här QR- koden och så kan man skriva ja eller nej.”

Systemfelsarbetet kräver emellertid inte alltid åtgärder som är juridiska i egentlig mening. Det beror på vilken nivå de systematiska hindren ligger, vilka hinder det rör sig om och vilka åtgärder man fokuserar på.

Mervärden med systemfelsrapportering

Att kunna samla in uppgifter från verksamheterna ger ett konkret underlag som är mer än en analys, utan ”svart på vitt”. Detta kan sedan användas på flera sätt. Dels kan det fungera som underlag om man märker att handläggare har tolkat lagen fel. Enligt deras erfarenhet är det svårt att få offentliganställda tjänstepersoner att medge att de tillämpar lagen på ett felaktigt sätt. Om man kan komma med en lista med exempel på vad tex socialtjänsten har svarat olika personer så blir det svårt för dem att säga emot. Men även om det inte skulle ge någon omedelbar effekt så kan det vara användbart i ett långsiktigt arbete. Sisela tar ett exempel som rör ekonomiskt bistånd:

Till exempel att jobba med att hjälpa papperslösa att söka ekonomiskt bistånd och sammanställa det. Det har ju egentligen inte gett någon större effekt vad gäller deras möjligheter att få ekonomiskt bistånd ifrån stadsdelsförvaltningarna i Stockholm skulle jag säga, i någon utbredd skala. Däremot så har vi fått underlag som gör att vi kan jobba vidare. (...) Underlaget är jätteviktigt och vi använder det väldigt mycket på olika sätt när vi kommunicerar. För där har vi ju svart på vitt.

Man kan använda underlaget för att lyfta ett systemfel till en högre nivå, till och med till EU-kommissionen.

”Ofta så sammanställer man inte det [exempel på dålig behandling] på ett systematiskt sätt, som socialarbetare, utan det är det stannar liksom i så här handledningssamtal eller korridorssamtal som exempel på hur dåligt det är, men att just ta det som vi har samlat i en rapport- det är jättetydligt, och som sagt går att använda på andra sätt. Men sen så kan det ju absolut vara så att det kan ge följder som är önskvärda, men det kan ta ganska lång tid ibland

också. Till exempel lade vi ett klagomål till EU-kommissionen, där vi utgick ifrån att Sverige inte följer sina åtaganden utifrån hur EU-lagstiftningen ser ut, utan att man har en väldigt lång handläggningstid i familjeåterförningsärenden. Det pågår fortfarande fast det gjordes för fem år sedan. Så att ibland tar det lång tid. Men det fick också följderna att EU-kommissionen öppnade en granskning emot Sverige, och det har kommit in fler rättsakter i den, så att nu ligger det sju stycken där tror jag. Så att ibland så kan det också få följderna som man inte riktigt hade förutsett, men det är ändå bra att göra det. Och i vissa fall så kan det ju ge effekter på en gång eller efter ett kortare tag. Så att det beror på vilken nivå man vill lägga det.”

Utöver dessa fördelar är det också, som nämnts tidigare, ett sätt för Stockholms stadsmission att se om de håller kursen mot deras egna uppställda mål.

Synpunkter från representanter för Svenska kyrkan

Enheten för policydialog

Enheten för policydialog (även kallad policyfunktionen eller policyenheten) på kyrkokansliets avdelning för kyrkoliv arbetar till stor del med sådant som i Stockholms stadsmissions verksamhet skulle höra till det proaktiva systemfelsarbetet. Det vill säga att granska kommande lagförslag eller politiska förslag som riskerar att påverka utsatta grupper negativt. De har även en bärande roll i Svenska kyrkans nationella påverkansarbete generellt.

Ariane Rodert och Karin Svedberg bedömer att den form av systemfelsrapportering som Stockholms stadsmission arbetar med skulle vara svår att genomföra i Svenska kyrkan i nuvarande organisation. Däremot ser de tydliga behov av möjligheter till juridisk kompetens och kunskapsunderlag från församlingar inom diakonala frågor.

Behov av underlag från församlingar till påverkansarbetet

Policyfunktionen har inget systematiskt insamlade av kunskapsunderlag från församlingar utöver den statistik som tas in genom det årliga enkätpaketet kyrkbussen. Det skulle behövas ett mer systematiskt arbete med att samla in evidens, menar de. De nämner en kollega som har ett nätverk kring migrationsfrågor och kan samla in viss information via stiftsmedarbetare där. Men inte heller nätverk används systematiskt. De skulle uppskatta om det skulle finnas möjlighet att komplettera kyrkbussenkäten med kvalitativt underlag för att få en bättre markkänsla. Kanske en portal för dialog kring olika frågor som är relevanta för dem, funderar de. Att få ett sådant underlag skulle inte bara vara bra för dem själva på enheten, utan kanske även för beslutsfattarna.

”Nu tänker jag högt, men till exempel i GS-rapporten till kyrkostyrelsen och förlängningen kyrkomötet. Hur får våra beslutsfattare den aggregerade överblicken. Dom är ju säkert engagerade i sina egna församlingar, men det ser ju väldigt olika ut och det är något helt annat att få en aggregerad sammanställning av brister för att kunna rikta våra resurser. Var är behoven som störst? Jag tänker att det skulle behöva vara dialog mer från församlingarna till beslutsfattarna för kyrkokansliet. Sen vore det ju fantastiskt för oss i policyenheten också att ha det mer, men också för det strategiska. Vartåt vi ska styra våra insatser.”

Juridiskt stöd

Förutom värde i att få in data från församlingar kunde de också se att det finns ett ökat behov av juridisk kompetens inom diakonala frågor. Det är inte särskilt vanligt i dagsläget. Jurister inom Svenska kyrkan arbetar i regel med förvaltningsrättsliga frågor, ärenden till domkapitel och liknande. På kyrkokansliet finns rättsavdelningen, som arbetar med kyrkorätt, annan juridik, kyrkoval, kyrkomöte, kyrkostyrelse och nämnderna på den nationella nivån.² Samtidigt har behovet av juridisk kompetens inom diakonala frågor vuxit hos stift och församlingar. Inom migrationsfrågor finns sedan ett antal år ett avtal mellan Svenska kyrkan och Asylrättscentrum.³ Asylrättscentrum ger kostnadsfri juridisk rådgivning i frågor om asyl, familjeåterförening, svenskt medborgarskap och annat som rör den svenska utlänningslagen. Asylrättscentrum är även en viktig samverkanspartner vid utbildningar, remissvar, opinionsbildning och uppvaktningar.⁴ Ariane Rodert och Karin Svedberg tänker att det kanske kan vara en modell att utveckla för fler

² <https://www.svenskakyrkan.se/kyrkokansliet-i-uppsala>

³ <https://asylrattscentrum.se/>

⁴ <https://www.svenskakyrkan.se/sa-arbetar-vi-med-manniskor-pa-flykt>

diakonala frågor. Frågan är dock var den funktionen skulle ligga. Stiften kan ha svårt att ha den typen av specialistkompetens. Kan man tänka sig ett fristående avtal med andra aktörer, i likhet med Asylrättscentrum? Om det ska inom den egna organisationen så blir det kanske naturligtast på kyrkokansliet. Men i så fall: på avdelningen för kyrkoliv eller rättsavdelningen?

”Om man ser hur kyrkokansliet hela tiden utvecklas så är det ju typ så här gemensam löneservice, gemensam ekonomiservice och så vidare, och då kan det ju finnas verksamhetsnära stöd att erbjuda den här typen av support inom många olika områden. Det är väl precis där som man kan hitta någon form av effektivitet och kanske spetskompetensen som behövs då, som kommer många till gagn. För det kan ju inte alltid stiften ha.”

Sveriges kommuner och regioner har en funktion för juridiskt stöd inom alla områden som berör kommuner och regioner och deras företag.⁵ Är det något man skulle kunna titta på? En annan idé som prövades i samtalet var om det var en funktion som man skulle kunna ha gemensamt med andra rättighetsorganisationer, som ett civilsamhällesgemensamt verksamhetsstöd.

”Om man inte vill ha det inhouse så skulle man ju kunna ha som ett slags non profit företag, till exempel med ägare av oss civilsamhällesorganisationer, där man kan köpa eller avropa specialiststöd. (...) I en drömvärld så skulle man ju vilja kunna sammanföra vår data med vad Rädda barnen ser, vad Stadsmissionen ser och så, när man bedriver större påverkansarbete.”

För behovet av ett utvecklat juridiskt stöd finns, konstaterar de.

Stiftsmedarbetare

Tre stiftsmedarbetare intervjuades för att ge sin bild av systemfelsrapportering: Lena Bergman, stiftsdiakon i Stockholms stift, Lena Lindström, stiftsdiakon i Luleå stift samt Linda Beskow, stiftskonsulent i Västerås stift. Innan intervjun hade de fått svara på några skriftliga frågor om påverkansarbete från den tematiska handläggaren för diakonal utveckling på kyrkokansliet. I de skriftliga svaren gavs dels exempel på hur de eller deras stift har arbetat med påverkansarbete, dels tankar kring behov och möjligheter. Jag kommer inte att ta upp deras exempel på påverkansarbete i denna rapport, utan fokus ligger här på resonemang kring hur insamling av kunskap från församlingar skulle kunna gå till inom ramen för Svenska kyrkans organisation, utifrån en jämförelse med Stockholms stadsmissions systemfelsrapportering.

Det blev ganska tidigt i intervjun tydligt att just stadsmissionens specifika modell skulle vara svår att överföra till Svenska kyrkan. Samtidigt ses påverkansarbete som en viktig fråga, som man både i stift och församlingar kan känna att man skulle vilja arbeta mer med, men inte alltid hinner eller känner att man räcker till för. De tre stiftsmedarbetarna resonerade kring olika svårigheter, men försökte också se möjligheter för att stärka Svenska kyrkans påverkansarbete generellt, och hur man skulle kunna fånga upp olika problem som man möter i församlingarna även om det inte skulle gå att göra på samma sätt som hos stadsmissionen. För den återkommande frågan är ju hur man på ett systematiskt sätt kan ta tillvara de erfarenheter som görs i församlingar och använda det som en del av kyrkans profetiska röst.

Utmaning med Svenska kyrkans organisationsstruktur

De tre olika nivåerna i Svenska kyrkan och hur de förhåller sig till varandra är en av de saker som komplicerar ett mer utbyggt påverkansarbete, menar stiftsmedarbetarna.

⁵ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/juridik/skrsjuristergerradgivningochstod.2107.html>

”Min bild är att vi i Svenska kyrkan har en väldigt stor utmaning i och med våra tre organisatoriska nivåer och att detta arbete ofta bollas mellan nivåerna och hamnar mellan stolarna.

Församlingen är den primära enheten och de lyfter ofta profetisk röst när det gäller lokala frågor, men de har nästan aldrig utrymme till att arbeta med mer övergripande profetisk diakoni som gäller för region eller hela landet. Ofta vill de då bolla upp det till stiftsnivå, men vårt uppdrag är ju främst främjande och tillsyn - och vi på stiftsnivå vill gärna bolla upp till nationell nivå, som ju jobbar profetiskt genom bland annat enheten för policydialog, men som inte kan ta över det ansvar som egentligen ligger på församlingarna som primär enhet. Det gör att vi ibland tenderar att bolla frågan mellan de olika nivåerna och att det inte finns mandat eller resurser att ta tag i det i någon av nivåerna. Vi skulle vinna oerhört mycket på att hitta strukturer för samverkan mellan de olika nivåerna. Jag tror framför allt att det måste vara enkelt för de på lokal nivå att rapportera in problem och att samordnandet för påverkansarbetet behöver ligga i de andra nivåerna”, menar stiftsdiakonen i Stockholm i den inledande skriftliga kommentaren.

Systemfelsrapportering på församlingsnivå skulle möjligen kunna vara enkelt att rapportera om man inte är för tekniskt osäker inför tex QR-koder (och förutsatt att man möter tillräckligt många i den situation som ska undersökas, för det är inte heller självklart). Men det behövs utrymme i tjänsten att göra det, vilket betyder att diakonen själv och dennas chef behöver anse att det är värt att prioritera. De behöver då känna att insatsen är meningsfull. *”Vad vill vi uppnå med det här? Vad ska vi ha materialet till? Det tänker jag är helt avgörande för om vi ska göra något”,* säger stiftsdiakonen i intervjun. Även stiftskonsulenten i Västerås stift tar upp vikten av att församlingarna tycker att det känns meningsfullt. Dels finns redan en trötthet inför olika enkäter, dels är det trögt att motivera att dyrbar tid läggs på en uppgift som man inte riktigt får återkoppling på hur den används. *”Min uppfattning är att det är viktigt att församlingarnas erfarenheter och inblick i vad som fungerar och inte fungerar i samhället lyfts till dem som har möjlighet att påverka situationen. Om utrymmet för att prioritera detta finns lokalt är nog mycket varierande och personbundet i dagsläget. En möjlighet kan vara att samla in information från det lokala för att sedan använda det som evidens i det nationella påverkansarbetet. Detta kräver dialog och uppföljning med församlingarna så att de ser eventuella resultat av arbetet och värdesätter sin roll i det”,* skriver hon.

Församling motsvarar någorlunda stadsmissionens verksamheter, men till skillnad från dessa är församlingen en primär enhet i Svenska kyrkans struktur och betydligt mer självstyrande jämfört med stadsmissionens verksamheter. De kan i hög grad själva bestämma vad de prioriterar och när de vill göra det, vilket gör att det är långt ifrån säkert att en församling skulle välja att lägga tid på att samla in underlag till en systemfelsrapportering med frågor som bestäms ”uppifrån”. *”Det är en jätteutmaning det här med uppifrån och ner-styrning”,* säger en stiftsmedarbetare. *”Men församlingen är den primära enheten och det uttrycks ofta att man inte vill ha det för styrt från stift och nationell nivå- samtidigt som man gärna vill att stift och nationell nivå ska styra upp saker.”*

Stiften har fortfarande sin funktion att stötta församlingar i att hantera de problem de stöter på i mötet med människor i utsatthet. Men det skulle vara enheten för policydialog på kyrkokansliet som skulle ha det övergripande ansvaret för en mer systematisk systemfelsrapportering, menar de. Det behövs dock ett sätt som länkar ihop de tre olika nivåerna. *”Policyenheten känns ju som en väldigt naturlig placering, för då är det för hela Sverige och de är ju också i stora behov av input kring sådana här frågor på kort varsel. Risken om det hamnar på stift är ju att det då inte angår hela Svenska kyrkan. Men däremot tänker jag att det är viktigt att vi samarbetar med stift och församlingar, för det är i alla fall det jag saknar väldigt tydligt i påverkansfrågor: hur vi faktiskt*

länkar ihop våra nivåer istället för att typ allting hamnar mellan stolarna för att det inte riktigt är någons.”

Även om den naturliga hemvisten för det övergripande påverkansområdet är kyrkokansliet, så behöver enligt den kyrkliga organisationen stiftet involveras om det ska tas in underlag från församlingar. Kyrkomötet får enligt kyrkoordningen inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.

Behovet av ett bättre flöde mellan de tre nivåerna lyfts återkommande. Policyrådgivaren för migration på policyenheten nämns som ett gott exempel både av stiftsmedarbetarna och av policyfunktionen genom det nätverk hon har byggt upp. Hon ber ofta stiftskontakterna om inspel, som dessa sedan kan ta vidare i sina församlingskanaler.

Behov av juridisk kompetens

Behovet av juridisk kompetens inom det diakonala området diskuterades av stiftsmedarbetarna under intervjun. Stiftsmedarbetaren i Västerås är själv jurist i grunden, och arbetar inom det diakonala teamet för social hållbarhet. Hon vittnar om hur komplicerat det kan vara att navigera i olika regler och lagstiftningar även för den som har juridisk kompetens.

”Det har blivit ett så komplext samhälle. Det märker man. Det projekt som vi har nu handlar om arbetsmarknadsfrågor och det är otroligt komplexa strukturer. Du är i samarbete med kommunen och Arbetsförmedlingen, med samordningsförbund och civilsamhälle, och alla har olika regler som gäller och de går inte ihop med varandra och den ena motverkar den andra och det skapar liksom en massa problem. Jag är jurist och har ju fått tagit upp det till exempelvis Arbetsförmedlingens nästa nivå. Vad säger de och hur tolkar man det här... Det har varit jättesvårt och det har tagit jättemycket tid. Då tänker jag, att är man inte van att jobba i systemen eller tolka juridiken, så måste det ju vara helt omöjligt.”

Församlingar signalerar enligt stiftsmedarbetarna ofta att det är för komplicerat att arbeta med påverkansarbete på någon mer strukturell nivå. Det är så många olika lagar och regler inom många områden som man skulle behöva känna till att det blir allt viktigare med juridisk kompetens om man vill driva rättighetsbaserat påverkansarbete.

”Vill vi ha ett systemföreläsningsarbete måste det vara för att man vill få till stånd en förändring, och då är det nästan alltid juridik som man måste gå till utifrån rättigheter. Då kan det vara antingen att rättigheten finns, men att man inte får det som man som man borde få, eller så är det så att man borde jobba med att förändra juridiken. Men oavsett vilket så blir det otroligt viktigt.”

Stockholms stadsmission har betydligt större närvaro av juridisk kompetens inom de områden som i Svenska kyrkan hör till diakoni. Det innebär att det där mycket tidigare kan göras en verksamhetsnära bedömning av vad som kan föreslås tas vidare som möjligt systemfel. I församlingar eller pastorat finns inte det, och i regel inte på stift heller.

Heterogen verksamhet i församlingar jämfört med stadsmissionen

Att ha en mätning för ett lite mer statistiskt underlag enligt modellen med systemföreläsningsarbete kan vara mer utmanande i Svenska kyrkans väldigt heterogena församlingsdiakoni jämfört med stadsmissionens mer separerade verksamhetsområden.

”Det är så olika vilka sorts ärenden man har. I stadsmissionen har man så här... Här är en stödmottagning för EU-medborgare, och så är de som kommer. Medan i församlingen så har

man ett ärende där, sen är det sorgestödsamtal, sen är det öppen förskola och sen så kom det något om ekonomi. Jag undrar om vi liksom får tillräckligt mycket underlag. Däremot så tror jag mer på att man kanske får fråga om deras generella bild, än att de ska gå in på enskild ärendenivå, för jag tror att det kan bli lite för spretigt.”

Stiftsmedarbetarnas alternativa förslag för att stärka påverkansarbetet

Det finns en stark önskan om att kunna ta tillvara de erfarenheter som församlingarna gör, men de tre stiftsmedarbetarna tror mer på någon annan modell än att överföra Stockholms stadsmissions systemfelsarbete och rapporteringsförfarande. Under intervjun bollas olika idéer.

Det tycks växa fram olika initiativ som fokuserar kompetens på olika platser. I Luleå stift finns exempelvis tre större diakoniceentraler, och i en tredje är på väg, med ett uttalat fokus på att vägleda i rättigheter genom ekonomisk rådgivning.⁶ Sådana noder skulle kunna vara exempel på platser där man kanske skulle kunna samla in underlag mer i linje med stadsmissionens systemfelsrapportering, tänker de. Det är dock oklart hur många sådana som finns i dagsläget. Det behövs också fortfarande en struktur för hur berättelserna samlas in, att det finns representativitet gällande tex stad-land, vilka frågor som ställs, vem som tar hand om dem, hur de tas om hand och hur de återrapporteras till församlingarna.

Under samtalets gång landar de i att det kanske skulle kunna gå att stärka flödet och samverkan mellan församlingar, stift och nationell nivå genom att stiften tillfrågar vissa församlingar om de kan tänka sig att åta sig att svara på frågor under en period, kanske något år eller två, och att några stift åtar sig att vara referensgrupp för policyfunktionen. I diskussionen föreslås att man tar avstamp i policyenhetens behov av underlag och att man har regelbundna digitala möten inbokade under den tid man har åtagit sig. Det blir ett mellanting mellan fritt inflöde och styrd mätning, som ändå skulle kunna medföra en större markkontakt till påverkansarbetet inom ramen för Svenska kyrkans struktur.

”Det blir egentligen underligt att policyfunktionen ska arbeta med påverkan utan att ha den här förankringen i det lokala. Där är det rimligt att policy har kontakt med stiften och sen kan de skicka med frågor; ’nu behöver vi undersöka det här’, och då kan stiftrepresentanterna skicka ut den frågan vidare till relevanta församlingar eller på det sätt som fungerar i den lokala kontexten.”

Det blir ett sätt att lite mer strukturerat fånga upp saker, även om det i första hand skulle utgå från sådant som policyfunktionen efterfrågar. Eftersom kyrkans verksamhet är så bred kan det vara mer strategiskt att bidra in i pågående processer.

”Vi måste också se var kan vi reellt göra skillnad? För vi kan ju försöka driva jättemycket. Samhällsförändringar är viktiga, men när vi står inför ’här är ett remissförfarande. Här kan vi vara med och tycka och påverka utredningen’, eller vad det nu är. Går vi den vägen så tror jag att vi kan göra störst skillnad, och där vi gör skillnad är ju där vi fångar upp saker från golvet och får de här berättelserna. Då tänker jag att man skulle kunna ha ett litet nätverk av några stift och policyfunktionen så att man inte behöver ha de här panikgrejerna, ’nu behöver jag det här i morgon’ utan man vet att vi kommer ha ett möte. Där skulle man kunna identifiera både saker som kommer från policyenheten, men också kunna se att ’vi får sådana här signaler väldigt mycket från våra stift. Är det här någonting vi kanske skulle behöva titta på?’”

⁶ Se tex [Diakoniceentralen - Svenska kyrkan i Umeå](#)

Det skulle dock inte utgå från samma typ av mätning som i stadsmissionens systemförelserapporteringsmodell, utan behöva bygga på diakonernas generella bild, menar de.

Sammanfattande bedömning

Inledningsvis kan det vara nödvändigt att påminna om avgränsningen för rapporten. Uppdraget var att undersöka om Stockholms stadsmissions systemfelsrapportering skulle kunna vara något för Svenska kyrkan. Beställningen var alltså inte att diskutera om eller hur församlingars erfarenheter av missförhållanden ska tas till vara, utan att titta på om just den metod som stadsmissionen har tagit fram skulle kunna fungera.

Systemfelsrapportering förhåller sig till påverkansarbete på så vis att det är en del av systemfelsarbete, som i sin tur är en del av påverkansarbete. Systemfelsrapportering enligt den modell som Stockholms stadsmission har tagit fram är ett sätt att ta fram underlag för ett rättighetsbaserat påverkansarbete. Skulle systemfelsrapportering enligt Stockholms stadsmissions modell kunna fungera i Svenska kyrkan? Det korta svaret på den frågan är enligt min bedömning nej.

Skälen till det är flera, men många bottnar i de skilda organisatoriska förutsättningarna: det går inte att styra på samma sätt som stadsmissionen kan. Dessutom saknas tillräcklig juridisk kompetens inom det diakonala området i hela Svenska kyrkan.

Skilda organisatoriska förutsättningar

Stockholms stadsmission är organiserat utifrån två olika övergripande verksamhetsområden som leds av varsin områdeschef, som i sin tur leds av direktor. Områdena är sedan uppdelade i olika delar. Som beskrivits tidigare sker en regelbunden samverkan mellan verksamheternas jurister, sakkunniga jurister inom respektive verksamhetsområde samt systemfelsansvarig. Systemfelsansvarig rapporterar till direktor eller områdeschef. Någon av dessa fattar beslut utifrån systemfelsansvarigas förslag. Processen följer övergripande mål. Själva urvalet av frågor att ta in via systemfelsrapporteringen görs efter verksamhetsplanering. Stockholms stadsmissions organisation är både mindre till storlek, mer strukturerad uppifrån och i högre grad målstyrd än Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan är till att börja med en enormt mycket större organisation, och i hög grad självbestämmande på lokal nivå. Svenska kyrkans högsta beslutande organ, kyrkomötet, får enligt kyrkoordningen inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församling eller ett stifts uppgift att besluta i. Församlingen är den primära enheten i Svenska kyrkans struktur och betydligt mer självstyrande jämfört med stadsmissionens verksamheter. Eftersom de i stor utsträckning själva kan bestämma vad de prioriterar och när de vill göra det, är det långt ifrån säkert att en församling skulle välja att lägga tid på att samla in underlag till en systemfelsrapportering med frågor eller planering som bestäms ”uppifrån”, särskilt inte om de inte skulle få återkoppling kring på vilket sätt det har varit till nytta. Det innebär också att en metod som systemfelsrapportering inte kan initieras från det nationella kyrkokansliet även om den skulle handhas där. Kyrkokansliet skulle kunna fråga stiftet om de vill medverka, och om stiftet är positiva kan de i sin tur fråga församlingar. Det skulle därmed i hög grad handla om frivillighet, vilket gör det mer svårstyrt än hos Stockholms stadsmission.

Det kan också vara värt att notera att styrningen uppifrån i stadsmissionens arbete även handlar om att rapporteringen placeras in i en årscykel och följer verksamhetsplan. Skillnaden mot Svenska kyrkan härvidlag är stor. Församlingarna gör sina egna verksamhetsplaner och församlingsinstruktioner. Likaså har stiftet sina egna planer, och kyrkokansliet förhåller sig till

vad kyrkomötet beslutar om deras verksamhet. Även om de alla naturligtvis förhåller sig till kyrkoordningens grundläggande regelverk om vad som är deras respektive ansvar för att fullgöra Svenska kyrkans uppdrag görs verksamhetsplanering alltså separat för tretton stift och drygt tusen församlingar eller pastorat. Det finns inte *en* årscykel (förutom kyrkoåret, förstås). Det finns inte heller gemensamma mål på samma sätt.

Svenska kyrkans diakonala verksamhet är dessutom mer heterogen på församlingsnivå än Stockholms stadsmissions verksamhetsnivå. Det skulle också kunna försvåra möjligheten att få in svar inom systemfelsrapporteringsmodellen, eftersom den problematik som det ställs frågor om kanske dyker upp med ojämna mellanrum eller inte alls.

Saknas tillräcklig juridisk kompetens

Stockholms stadsmissions systemfelsarbete vilar i hög grad på juridisk kompetens, även ute i verksamheterna. I församlingar finns inte sådan. Det finns juridisk kompetens på kyrkokansliets rättsavdelning, men tyngdpunkten ligger i dagsläget inom andra frågor. Rättsavdelningen arbetar mer med kyrkorätt, förvaltningsrätt och liknande. Avdelningen samverkar också med statliga myndigheter och stiftet i frågor som gäller kyrkobokföring, kyrkans indelning och organisation. Juridisk kompetens inom det breda diakonala fältet saknas. Däremot finns exempel på extern förstärkning inom särskilda områden, genom avtal med Asylrättscentrum för migrationsrelaterade frågor.

Att Stockholms stadsmission har juridisk kompetens även i verksamheterna innebär att det där mycket tidigare kan göras en verksamhetsnära bedömning av vad som kan rapporteras vidare som möjligt systemfel. I församlingar eller pastorat finns inte det, och i regel inte på stift heller i diakonala frågor.

Är det fråga om systemfel som identifierats i verksamhet ska det som utgångspunkt vara "frågor som inte kan anses vara förenligt med tillämpliga bestämmelser och praxis" (även inom EU-rätt). Det krävs en juridisk kunskap för att kunna navigera i det, även utifrån ett avgränsat verksamhetsområde. I den mångfacetterade församlingsdiakonin skulle antalet regelverk att förhålla sig till bli väldigt omfattande, även om det hade funnits en jurist på plats. Det skulle också göra det oerhört svårt att kunna identifiera vad som återkommande bryter mot tillämpliga bestämmelser, även med stöd av stiftet.

Avslutning

Flera uttrycker en önskan om att utveckla Svenska kyrkans nationella påverkansarbete genom att hitta sätt att förmera de erfarenheter som görs i församlingar. Att just Stockholms stadsmissions modell kanske inte fungerar i Svenska kyrkans organisation betyder inte att det inte kan finnas andra sätt att ta vara på mer verksamhetsnära kunskap i påverkansarbetet. Även om det egentligen inte ingår i uppdraget vill jag därför ta med de förslag som skissades under intervjuerna.

Sammanfattningsvis skissar de tre stiftsmedarbetarna som nämnts tidigare på en modell för utvecklat samarbete mellan policyfunktionen och stiftsmedarbetare genom referensgrupper. Några stift åtar sig att vara referensgrupp och ansvara för spridning och insamling av frågor i samverkan med ett urval församlingar. Referensgrupp och policyfunktionen skulle mötas regelbundet och stämma av åt båda hållen gällande aktuella frågeställningar eller uppdrag. Åtagandet skulle gälla för ett eller två år i taget. Om det ska göras en mätning för varje konfident som söker församlingens stöd just i det område som ska undersökas kommer antalet möjliga

församlingar som ingår att begränsas. De tänkte sig därför snarare att församlingsdiakonerna får ge sin generella bild inom ett visst frågeområde. Även om denna modell skiljer sig från stadsmisionens så skulle den vara lättare att genomföra i Svenska kyrkan.

Intervjun med policyfunktionen gjordes innan intervjun med stiftsmedarbetarna, så de har inte tagit ställning till den modell som stiftsmedarbetarna skissade på. Kanske kan underlaget från denna rapport bidra till en fortsatt dialog, där de gemensamt kan diskutera en möjlig utveckling av flöde för erfarenhetsbaserat kunskapsunderlag inom påverkansarbete inom Svenska kyrkan? Skulle det kanske vara möjligt att ta fram någon form av pilotprojekt?

Däremot kvarstår dock frågan om juridisk kompetens. Inom Svenska kyrkan råder en brist på jurister som är insatta i alla de olika regelverk, lagar och förordningar som ryms inom det breda fältet diakoni. Att utveckla den juridiska kompetensen inom diakonin, antingen genom samverkan eller inom den egna organisationen, skulle underlätta såväl för rådgivning i samband med individuellt rättighetsarbete hos församlingar som i det bredare påverkansarbete som bedrivs på nationell nivå.