
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2017:5

Strukturfrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fyra motioner som på olika sätt knyter an till förändringar som skett av strukturen på lokal nivå, främst avseende den strukturreform som trädde i kraft den 1 januari 2014. Utskottet konstaterar att liknande motioner behandlades av kyrkomötet så sent som förra året. Mot bakgrund av pågående uppföljningar samt utskottets tidigare ställningstaganden i frågan anser utskottet att samtliga motioner ska avslås. Samtidigt föreslår utskottet att kyrkomötet med anledning av motionerna informerar kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:18.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:77.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:121, punkt 1.
4. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:121, punkt 2.
5. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:132, punkt 1.
6. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:132, punkt 2.
7. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionerna 2017:18, 2017:77, 2017:121 och 2017:132 informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser.

Motionernas förslag

Motion 2017:18 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utvärdering av strukturutredningen

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att utvärdera konsekvenserna av strukturutredningens genomförande.

Motion 2017:77 av Aron Emilsson, En kyrka mitt i byn – utvärdering av centraliseringens konsekvenser

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utvärdering av organisationsförändringen inom Svenska kyrkan, avseende församlingssammanslagningarnas och den övergripande centraliseringens konsekvenser för såväl lokal, regional som för nationell nivå.

Motion 2017:121 av Inga Alm, Främja församlingarnas uppgift

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att skyndsamt i samråd med stiftens utvärdera genomförda sammanläggningar.
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att föreslå åtgärder för att utveckla en levande lokalt närvarande och lokalt förankrad folkkyrka.

Motion 2017:132 av Anders Roos, Konsekvenser av strukturförändringarna

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda och utvärdera konsekvenserna av strukturförändringarna i Svenska kyrkan.
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet 2019 med en rapport innehållande förslag till nödvändiga åtgärder.

Bakgrund

Förenklad motionsbehandling

Kyrkomötet har tidigare under denna mandatperiod behandlat ärendet i motion 2017:18 om utvärdering av strukturutredningen i Organisationsutskottets betänkande 2016:3 med motion 2016:21, ärendet i motion 2017:121 punkt 1 om att främja församlingarnas uppgift i Organisationsutskottets betänkande 2015:11 med motion 2015:5 samt ärendet i motion 2017:132 om konsekvenser av strukturförändringarna i Organisationsutskottets betänkande 2016:3 och 2015:11 med motion 2016:21 och motion 2015:5.

Förenklad motionsbehandling har avseende motion 2017:18, motion 2017:121 punkt 1 och motion 2017:132 beslutats i enlighet med 4 kap. 19 a § i Arbetsordning för kyrkomötet.

Strukturförändringarna 2014

Den 1 januari 2014 trädde de s.k. strukturförändringarna i kraft. För en utförligare redogörelse av strukturförändringarnas innebörd, se bl.a. Organisationsutskottets betänkande *Strukturfrågor* (O 2012:2).

Kyrkomötet har sedan strukturförändringarnas genomförande behandlat motioner med anledning av dem. För en utförligare redogörelse för tidigare behandling i kyrkomötet, se bl.a. Organisationsutskottets betänkande *Strukturförändringsfrågor* (O 2016:3). I nämnda betänkande hänvisade utskottet till utskottets tidigare uttalande att kyrkomötets strukturbeslut från 2012 tveklöst är ett sådant beslut om behöver följas och reflekteras över, men att tillsättandet av en utredning för utvärdering inte var rätt väg att gå, bl.a. mot bakgrund av den korta tid som gått sedan reformens ikraftträdande. I betänkandet *Några frågor om församlingsråd och strukturen* (O 2015:11) föreslog Organisationsutskottet i stället att kyrkomötet skulle ge kyrkostyrelsen i uppdrag att initiera ett arbete för att följa hur strukturen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden, vilket också blev kyrkomötets beslut.

I kyrkostyrelsens skrivelse *Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2016* (KsSkr 2017:2) finns i bilaga 2 en redogörelse för behandlingen av detta ärende (se sidan 48 f.). Där sägs bl.a. följande.

Under våren 2016 har frågan beretts genom en analys av befintliga data, pågående forskningsprojekt inom närliggande områden och de studier stift låtit göra av effekter av strukturförändringar. Denna genomgång

visar att genom befintlig årlig statistik kan förekomsten av församlingsråd per stift följas via uppgiften i Kyrksam, och verksamhetsstatistiken ger nyckeltal för gudstjänstliv, diakonalt arbete, kör- och musikliv samt annan församlingsverksamhet.

En kompletterande bild kan fås genom enkätstudier, det vill säga via den interna ”Kyrkbussen”. Hösten 2016 ställdes frågor till ordförande för församlingsråden med fokus på bland annat ansvarsområden och upplevelse av möjlighet att påverka församlingsarbetet. Hela 78 procent har svarat på enkäten. Resultatet visar att i 45 procent av församlingsråden sitter komminister med, i 33 procent kyrkoherde och i 21 procent församlingsherde. De flesta upplever att de kan påverka den egna församlingens liv/verksamhet i hög eller mycket hög grad (50 procent anger i hög grad, 18 procent i mycket hög grad). Två tredjedelar av de svarande församlingsråden uppger att de tagit initiativ till någon verksamhet eller utvecklingsarbete inom församlingen. Drygt 60 procent av församlingsråden har ekonomiska medel att förfoga över. De vanligaste uppgifterna är församlingskollekt, att utse kyrkvårdar, samråd om församlingsinstruktionen, utse inventarieansvarig, och samråd om gudstjänstplanen. I enkäten har också ställts ett par öppna frågor om vad man tyckt fungerat bra i församlingsrådets arbete hittills under mandatperioden, och vad man önskar skulle fungera bättre. En mer utförlig redovisning av resultaten kommer att publiceras i *Nyckeln till Svenska kyrkan* som ges ut av kyrkokansliet under 2017.

Sammantaget visar genomgången att lämplig metod och form för att följa strukturförändringar, med fokus på församlingsråd, är att årligen följa utvecklingen via befintlig statistik och regelbundet återkommande enkätstudier, förslagsvis vart tredje eller vart femte år.

Skrivelsen är slutbehandlad.

I *Nyckeln till Svenska kyrkan* från år 2017 belyses de faktiska erfarenheterna av arbetet i församlingsråden under den senaste mandatperioden mot bakgrund av en enkät ställd till ordförande i samtliga församlingsråd. Bl.a. beskrivs upplevelsen av möjligheten att påverka, vad som upplevs fungera bra respektive mindre bra och tolkningar av församlingsrådets funktion i praktiken.

Sammanläggningar av församlingar

I betänkandet *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) lämnas en ingående redogörelse över framväxten av Svenska kyrkans lokala organisation och struktur, från medeltiden och framåt. I utredningens uppdrag låg att göra en inventering av det utvärderingsmaterial som ett antal stift låtit ta fram över 2000-talets indelningsändringar. Med utgångspunkt i befintligt material skulle utredningen överväga behovet av en samlad utvärdering av strukturförändringarna under 2000-talet ur olika aspekter. Till det som särskilt borde uppmärksammas hörde genomförandet av strukturförändringar och deras betydelse för demokrati och delaktighet, strukturförändringarnas betydelse för gudstjänst- och församlingliv och strukturförändringarnas betydelse för ekonomi och administration. I strukturutredningens bilagedel finns som bilaga 2 en sammanställning av utvärderingsmaterialet.

Utifrån tillgängligt material fann Strukturutredningen att det inte var nödvändigt att göra ett motsvarande arbete. Utredningen anförde att det inte fanns några entydiga resultat från de omfattande indelningsändringarna av det slaget att de skulle kunna läggas som en grund för utredningens förslag. Vidare anfördes att ett viktigt resultat

kunde vara att indelningsändringar i sig inte synes spela någon avgörande roll för utvecklingen av församlings- och gudstjänstliv (se SKU 2011:2 sidan 170 ff.).

Kyrkomötet 2015 behandlade frågan om en utvärdering av de sammanläggningar av församlingar och pastorat som har skett sedan år 2000. I betänkandet *Sammanläggningar av församlingar och pastorat* (O 2015:8) anförde Organisationsutskottet bl.a. följande.

Utskottet menar att en samlad utvärdering av gjorda sammanläggningar bör genomföras tillsammans med en utvärdering av genomförda delningar. Utskottets uppfattning är att det ser mycket olika ut runt om i stiftet, inte minst gällande förekomsten av utvärderingar på stiftsnivå av indelningsändringar. Eftersom ändringar i indelningen alltid medför faktiska förändringar i de församlingar och pastorat som berörs, är det enligt utskottets mening mycket viktigt att stiftet i sin tillsyns- och främjanderoll utvärderar och analyserar vad gjorda förändringar inneburit. Inte minst är tillsyn gällande de anställdas arbetsmiljö och de förtroendevaldas roll samt församlingarnas upplevelser av gjorda förändringar viktig.

Utskottet menade sammanfattningsvis att det var för tidigt att ge kyrkostyrelsen ett sådant uppdrag som motionären efterfrågade. Detta mot bakgrund av att det inom många stift fortfarande pågår ändringsprocesser rörande indelningen och att dessa nyligen initierats. Utskottet föreslog avslag på motionen, vilket även blev kyrkomötets beslut.

Främjande av och tillsyn över församlingslivet

Enligt 5 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan är stiftets grundläggande uppgift att främja och ha tillsyn över församlingslivet. Det framgår även av kyrkoordningen (se inledningstexten till tredje avdelningen, 6 kap. 1 och 4 §§). I 6 kap. 4 § första stycket sägs att stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.

Av 10 kap. 3 § första punkten framgår att kyrkostyrelsen ska stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:18.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:77.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:121, punkt 1.
4. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:121, punkt 2.
5. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:132, punkt 1.
6. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:132, punkt 2.
7. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionerna 2017:18, 2017:77, 2017:121 och 2017:132 informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anför om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser.

Utskottet konstaterar att frågan om en utvärdering m.m. av strukturutredningens konsekvenser har behandlats i utskottet vid ett flertal tillfällen sedan reglerna trädde

ikraft den 1 januari 2014. Liknande frågor behandlades av kyrkomötet så sent som förra året.

Som framgår av bakgrundsteckningen ovan så beskrivs i årets årsredovisning för den nationella nivån (KsSkr 2017:2) och i årets *Nyckeln till Svenska kyrkan* det arbete som hittills har gjorts som en följd av det uppdrag som gavs kyrkostyrelsen genom Organisationsutskottets betänkande O 2015:11. I nämnda årsredovisning anføres bl.a. att den genomgång som har gjorts sammantaget visar ”att lämplig metod och form för att följa strukturförändringar, med fokus på församlingsråd, är att årligen följa utvecklingen via befintlig statistik och regelbundet återkommande enkätstudier, förslagsvis vart tredje eller vart femte år”. Vidare har utskottet erfarit att det inom kyrkokansliet pågår även andra uppföljningar av strukturutredningens konsekvenser inom olika områden. Utskottet vill poängtera vikten av att en fortlöpande uppföljning av strukturförändringarna görs i enlighet med vad som anføres i årsredovisningen, dvs. att uppföljning görs kontinuerligt och att initiativ till utvärdering kan tas framgent. Även om det i årsredovisningen står att skrivelsen är slutbehandlad förutsätter utskottet att en sådan uppföljning fortgår och att en plan finns för hur den är tänkt att genomföras. Enligt utskottets mening bör det vara fråga om en samlad uppföljning som är särskilt inriktad på strukturförändringarnas konsekvenser för församlingarna och församlingsråden. Utskottet anser även att vidare fördjupning bör göras mot bakgrund av de resultat som den löpande uppföljningen ger.

Mot bakgrund av pågående uppföljningar samt utskottets tidigare ställningstaganden i frågan anser utskottet att motionerna 2017:18, 2017:77, 2017:121 och 2017:132 ska avslås. Samtidigt föreslår utskottet att kyrkomötet med anledning av motionerna informerar kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser.

Uppsala den 4 oktober 2017

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Anna Sundelius, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Cecilia Clausen, Per Lindberg, Gustaf Bengtsson, Maj-Lis Aasa, Britt Kilsäter, Kåge Johansson, Tomas Jansson, Birgit Kullingsjö, Bella Aune, Irene Oskarsson och Bo Hanson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Roberth Krantz, Britt Sandström, Irma Carlsson, Sven Gunnar Persson, Stefan Aro, Märta Brita Forsberg Svensson, Karin Forsell, Elsa Christersson och Markus Holmberg.

Biskoparna Sven-Bernhard Fast och Johan Dalman har deltagit i utskottets överläggningar.