
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:8

Tillitsbaserad styrning

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:13 i vilken det föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att tillsätta en förenklingsutredning med syfte att stärka Svenska kyrkans tillitsbaserade styrning. Utskottet konstaterar att det finns behov av att reflektera kring Svenska kyrkans organisationskultur och att organisationen aktivt bör sträva mot en mer tillitsbaserad styrning. Enligt utskottets mening bör detta förändringsarbete dock genomföras på ett annat sätt än genom tillsättande av en förenklingsutredning. Utskottet föreslår därför att motion 2021:13 ska avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:13.

Motionens förslag

Motion 2021:13 av Fredrik Modéus, Tillitsbaserad styrning

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsens att tillsätta en förenklingsutredning med syfte att stärka Svenska kyrkans tillitsbaserade styrning.

Yttrande från andra utskott

Tillsyns- och uppdragsutskottet har yttrat sig över motion 2021:13 i sitt yttrande 2021:3y, *bilaga*.

Bakgrund

Lagen om Svenska kyrkan och det inomkyrkliga regelverket

Svenska kyrkans organisation och verksamhet regleras ytterst i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan som infördes i samband med relationsändringen år 2000. Mot bakgrund av den långa gemensamma historien mellan kyrka och stat ansågs det motiverat att staten genom en särskild lag anger de ramar inom vilka Svenska kyrkan även i fortsättningen ska verka. Inom de ramar som lagen ger är det Svenska kyrkans sak att själv besluta om sina angelägenheter.

Grunden i det inomkyrkliga regelverket är kyrkoordningen, som i stor utsträckning bygger på 1992 års kyrkolag som upphörde att gälla i och med relationsändringen. Av 10 kap. 2 a § kyrkoordningen framgår att kyrkomötets bestämmelser ska ingå i kyrkoordningen om inte särskilda skäl talar mot detta. Vidare stadgas att ändringar i kyrkoordningen, andra bestämmelser som beslutas av kyrkomötet och bestämmelser som

beslutas av kyrkostyrelsen, ska meddelas i Svenska kyrkans bestämmelser. Enligt 2 § andra stycket samma kapitel anges att kyrkostyrelsen i vissa fall får utfärda närmare bestämmelser när det är särskilt angivet i kyrkoordningen. Svenska kyrkans bestämmelser är Svenska kyrkans gemensamma stadgar.

Utöver det regelverk som Svenska kyrkans bestämmelser utgör, finns det inte något annat inomkyrkligt regelverk eller nationella styrdokument av formellt bindande karaktär för kyrkans olika delar. Det finns dock exempel på andra former av dokument som indirekt kan påverka hela Svenska kyrkan, såsom exempelvis de villkor som kyrkostyrelsen fastställt som reglerar tilldelning och användning av kyrkoantikvarisk ersättning eller den budget som kyrkomötet varje år fastställer för den nationella nivån, som i sin tur kan innehålla riktade medel. Därutöver finns det olika typer av policys, riktlinjer och styrdokument som utarbetas och beslutas av och för den nationella nivån. Sådana dokument kan inte ha formellt bindande verkan för annan än den nationella nivån. Det enda undantaget gäller beredskapsfrågor där kyrkostyrelsen enligt uttalanden vid kyrkoordningens tillkomst får anses ha rätt att ge anvisningar, riktlinjer och rekommendationer avseende verksamheten i stift och församlingar. Även av den nationella nivån fastställda dokument av detta slag kan emellertid få verkan inom kyrkan i övrigt. När det gäller exempelvis konfirmandarbetet har det under lång tid i samarbete med stiftet och Biskopsmötet utarbetats gemensamma riktlinjer. I vilken utsträckning dessa riktlinjer formellt binder en församling är en fråga för respektive domkapitel (22 kap. 5 § kyrkoordningen).

Enligt kyrkoordningen uppställs även vissa krav på att församlingar och pastorat själva måste utarbeta och anta vissa styrdokument och riktlinjer. Exempel på detta är att alla församlingar enligt 2 kap. 6 § kyrkoordningen måste ha en församlingsinstruktion, att varje huvudman för begravningsverksamheten enligt 2 kap. 6 a § ska fastställa riktlinjer för nämnda verksamhet samt att det enligt 47 kap. 12 § ska finnas en lokal-försörjningsplan i alla församlingar eller pastorat.

När det gäller församlingsinstruktionen kan denna i sin tur – efter instruktioner från stiftet – innehålla krav på olika former av styrdokument, såsom exempelvis dop-pastoral och handlingsplan för lärande och undervisning.

I sammanhanget bör även nämnas att det inom Svenska kyrkan – mellan tros-samfundet och däri ingående organisatoriska delar och mellan organisatoriska delar – träffas avtal där bundenhet kan uppstå på avtalsrättsliga grunder.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Kyrkomötet har sedan kyrkoordningens tillkomst vid ett antal tillfällen behandlat frågan om förenkling av regelverket, både i enskilda frågor och på ett övergripande plan. Redan de närmsta åren efter kyrkoordningens tillkomst väcktes flera motioner om förenklingar och förändringar i kyrkoordningen (motionerna 2000:47, 2001:6 och 2002:153). Samtliga motioner avslogs. Kyrkorättsutskottet konstaterade i sitt betänkande Kr 2000:1 att kyrkoordningen av historiska skäl kommit att bli tämligen omfattande och att det fanns en förståelse för det som framhölls i motionen. Utskottet framhöll dock vidare att de förordade en återhållsamhet med ändringar och att frågan om en samlad översyn var alltför tidigt väckt. Vid kyrkomötet 2001 hänvisade utskottet i Kr 2001:4 till sitt betänkande året innan, men förtydligade att det fanns en avsikt om att fortlöpande och kontinuerligt göra en översyn av bestämmelserna. Vid nästkommande kyrkomöte 2002 framhöll kyrkorättsutskottet återigen i sitt betänkande Kr 2002:1 att de hade förståelse för motionärens önskan om att den grundläggande inriktningen för den fortsatta översynen av kyrkoordningen skulle vara avreglering

och förenkling av regelverket. Utskottet konstaterade dock att nuvarande kyrkoordning till sin omfattning i icke ringa grad är en förenkling i förhållande till de regelverk som gällde före år 2000. Vidare framhölls att kyrkostyrelsen i sin skrivelse KsSkr 2002:10 angivit att ytterligare bearbetning av kyrkoordningen skulle komma att ske till 2003 års kyrkomöte och att utskottet förutsatte att det synsätt som motionären angett skulle beaktas i det arbetet.

Vid kyrkomötet 2003 framhöll kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSkr 2003:7 att en översyn av kyrkoordningen skulle ske på längre sikt i avsikt att pröva möjligheterna till förenklingar i regelsystemet, vilket också noterades av kyrkorättsutskottet samma år (se Kr 2003:2). Med anledning av i huvudsak motion 2007:49 och på förslag av organisationsutskottet, beslutade 2007 års kyrkomöte att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt (O 2007:7). Utredningens förslag behandlades vid kyrkomötet 2012, som beslutade om väsentliga förändringar av regelverket kring Svenska kyrkans struktur på lokal nivå (KsSkr 2012:5 och O 2012:2).

Vid kyrkomötet 2013 behandlades en motion (motion 2013:6) vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att se över kyrkoordningen och andra nationella styrdokument och regelverk i syfte att minska krånglet och förenkla arbetet för den lokala nivån. I sina överväganden framförde kyrkorättsutskottet följande (Kr 2013:3):

Kyrkorättsutskottet noterar att motionens syfte är betydligt mer omfattande än att enbart avse en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. Den tar sikte även på andra typer av nationella styrdokument och regelverk. Det är oklart vilka övriga typer av nationella styrdokument och regelverk som egentligen avses i motionen och därmed får det antas att den översyn som avses syftar generellt till alla former av styrdokument och regelverk. Kyrkorättsutskottet konstaterar att kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser är de enda inomkyrkliga regelverk som har formellt bindande karaktär. Det formellt bindande regelsystemet utgör dock, enligt Kyrkorättsutskottets uppfattning, endast *en* del av vad som i ett vidare perspektiv kan upplevas förorsaka problem för lokal nivå. Ett uppdrag till kyrkostyrelsen att genomföra en översyn på det sätt som motionen föreslagit skulle enligt Kyrkorättsutskottet mening därför bli ett alltför oklart och omfattande uppdrag. Ett sådant uppdrag skulle dessutom innebära väsentliga problem i såväl utförande som återrapportering. Utskottet finner mot bakgrund av vad som nu anförts inte skäl att bifalla motionen.

Kyrkorättsutskottet anser däremot att det med anledning av motionen är lämpligt att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. I syfte att löpande hålla kyrkomötet underrättat om hur kyrkostyrelsens arbete i denna del fortskrider ska kyrkostyrelsen årligen lämna en rapport till kyrkomötet med en redogörelse om vilka åtgärder som har vidtagits.

Kyrkomötet beslutade att bifalla kyrkorättsutskottets förslag enligt ovan. Utredningen slutbehandlades vid kyrkomötet 2018 där kyrkostyrelsen återrapporterade att det under år 2015 genomförts en kartläggning av hur kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser uppfattas. Kartläggningen hade skett genom samtal i fokusgrupper med företrädare för församlingar i tre stift samt en fokusgrupp med kanslichefer från stiftet. Vidare framhölls att det med utgångspunkt i kartläggningen

lämnats förslag till kyrkomötet om förtydliganden och andra justeringar i kyrkoordningen för att förenkla regelverket. Kyrkostyrelsen poängterade dock att vissa förslag som framkommit vid kartläggningen snarare rörde sakinnehållet i nuvarande reglering, vilket inte enbart kunde ses som en fråga om en förenkling, såsom exempelvis frågan om nuvarande valsystem. Vidare framhölls att arbetet med att åstadkomma ett så ändamålsenligt och tydligt regelverk som möjligt sker löpande i samband med att ändringar i bestämmelserna aktualiseras och arbetet blir i den meningen aldrig ”avslutat”. Därtill pågår även ett arbete med att se över den information som finns om de inomkyrkliga bestämmelserna för att på så sätt även underlätta tillämpningen (KsSkr 2018:3).

En av kyrkostyrelsens målbilder till år 2030 är att det finns effektiv styrning, förvaltning och administration i Svenska kyrkan, så att församlingar kan fullgöra sitt grundläggande uppdrag (målbild 3). Av skrivelsen KsSkr 2021:1 framgår att ett delmål i detta är att kyrkostyrelsen fortsatt vill ta ansvar för att stödja stiftens genom att etablera gemensamma digitala redskap för kärnverksamheten och avlasta församlingar och pastorat på administrationsområdet. Vidare framhålls i skrivelsen att det löpande arbetet med förenkling av regelverk och handläggningsrutiner fortsatt pågår på kyrkokansliet.

New Public Management

Termen New Public Management (NPM) lanserades av den engelske statsvetaren Christopher Hood under tidigt 1990-talet och är ett samlingsbegrepp för reformer av den offentliga sektorns organisation och styrning som omfattar att använda metoder från det privata näringslivet för att öka effektiviteten i verksamheten. NPM går bland annat ut på att verksamheter ska ha ett starkt resultatfokus. I reformpaketet ingår också idén om behovet av ett starkt och professionellt ledarskap som hämtat inspiration från privat företagsledning. Termen NPM har blivit en global trend som påverkat den offentliga sektorns administration i många länder under de senaste årtiondena, så även svensk offentlig verksamhet (se till exempel SOU 2018:47).

Tillitsbaserad styrning inom offentlig sektor

Regeringen lanserade år 2016 *tillitsreformen* som syftar till att förbättra styrningen av den offentliga sektorn. Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa effektivare offentliga verksamheter och större nytta för medborgarna.

För att genomföra tillitsreformen tillsatte regeringen den så kallade *Tillitsdelegationen* med det övergripande uppdraget att komma med förslag på en tillitsbaserad styrmodell. Tillitsdelegationen var aktiv under åren 2016–2020 och gavs under nämnda tidsperiod fyra olika direktiv och presenterade sina slutsatser i sammanlagt sex olika offentliga utredningar (SOU 2017:56, 2018:38, 2018:47, 2018:48, 2019:43 och 2020:40).

Ett av de specifika uppdrag som regeringen gav Tillitsdelegationen var att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning (dir. 2017:119). Tillitsbaserad styrning har ingen entydig definition, men i delegationens huvudbetänkande SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, utvecklar tillitsdelegationen hur de definierar begreppet.

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen som också innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan

medborgare och medarbetare. Vi definierar tillitsbaserad styrning och ledning som styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren. Det finns olika sätt att definiera tillitsbaserad styrning och ledning, det finns inget rätt eller fel, Tillitsdelegationen lämnar därför öppet för andra definitioner. Att vi talar om både styrning och ledning beror på att vi inte bara ser tillit som en fråga om styrning, utan lika mycket som en fråga om kultur och arbetssätt (Bringselius 2017; 2018). Tillitsdelegationen menar att en tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap.

I samma offentliga utredning talas även om sju grundläggande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning och att dessa principer – *tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet* – bör genomsyra alla delar av styrning och ledning inom den offentliga sektorn.

I en annan av utredningarna – SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit* – diskuterar 23 forskare varför man kan styra och leda med tillit och varför det är viktigt. Tjugo av dessa forskare har på nära håll följt tolv utvalda utvecklingsprojekt inom vård, skola och omsorg där man i någon mån omfamnar tillit som styrprincip.

Fyra av de utredningar som delegationen lagt fram har sänts på remiss. Såvitt känt bearbetas utredningens förslag fortsatt inom Regeringskansliet.

Sverige kommuner och regioner är en organisation som framhåller att de ser mycket positivt på att styr- och ledningsfrågor belysts genom Tillitsdelegationens diskussioner om tillit i styrningskedjan och att de under många år uppmärksammat att nuvarande sätt att styra och leda inte fullt ut leder till önskade effekter. Av ett examensarbete från Handelshögskolan vid Umeå universitet från våren 2021 framgår också att det pågår ett arbete runt om i Sveriges kommuner med att praktiskt implementera en mer tillitsbaserad styrning och ledning utifrån tillitsdelegationens normativa idéer. Arbetet är dock i ett initieringsskede för många kommuner och studien visar att kommunernas skiftande konceptualisering om tillitsbaserad styrning och ledning lett till skiftande praktiska tillämpningar och olika svårigheter med implementeringen (*Tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken – En kvalitativ studie om hur svenska kommuner jobbar för att främja tillit*, Ellen Eghalt och Hanna Sohlman, Handelshögskolan Umeå universitet, VT 2021).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:13.

Utskottet ser positivt på att frågan om en mer tillitsbaserad styrning lyfts inom Svenska kyrkan och att det, vilket även framhållits av tillsyns- och uppdragsutskottet i deras yttrande 2021:3y, finns anledning att arbeta aktivt med frågor om organisationskultur. Liksom motionären pekar på, ser även utskottet att det finns behov av att inom organisationen reflektera över de styrande dokumenten och behoven av dessa i relation till deras nytta respektive arbetsbelastning för Svenska kyrkans anställda och förtroendevalda på framförallt lokal nivå, men även stiftens och nationell nivå. Utskottets uppfattning är att Svenska kyrkan som organisation skulle ha mycket att vinna på att arbeta mer tillitsbaserat. Däremot instämmer inte utskottet i motionärens

förslag om att man bör tillsätta en förenklingsutredning för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning inom organisationen. Man kan tycka att det är enkelt att tala om tillit och vikten av detta i styrningen. Utskottets uppfattning är dock att ett arbete med att införa en mer tillitsbaserad styrning inte är synonymt med ett förenklingsarbete, utan att det krävs stora arbetsinsatser för att förändra en organisationskultur. Enligt utskottets mening behöver ett förändringsarbete mot en mer tillitsbaserad styrning inom Svenska kyrkan byggas på så sätt att man inom organisationen reflekterar över styrningsfrågorna för att därigenom på sikt åstadkomma attitydförändringar vad gäller organisationskulturen. Detta är ett förändringsarbete som alla inom Svenska kyrkan måste ta ansvar för. Sammantaget handlar detta arbete inte om att förenkla, utan om att jobba med andra frågor och att förflytta fokus från frågan ”vad ska vi göra” till ”vad önskar vi uppnå”; det vill säga att lägga mer fokus på effekterna av det arbete som utförs inom organisationen. I detta förändringsarbete finns det även anledning att reflektera och genom tillit arbeta för att beslut inte fattas på högre nivå än vad som är nödvändigt. I detta sammanhang finns det anledning för bland annat kyrkomötet att vara återhållsamma med att ålägga församlingar och pastorat ytterligare krav på dokumentering.

Sammanfattningsvis anser således utskottet att Svenska kyrkan som organisation behöver sträva mot en mer tillitsbaserad styrning, men inte genom att tillsätta en förenklingsutredning på så sätt som föreslås i motionen. Utskottet föreslår därför att motion 2021:13 ska avslås.

Digitalt sammanträde den 8 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Kajsa Walleng, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahreemark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

Kyrkomötet
Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande 2021:3y

Tillitsbaserad styrning

Till organisationsutskottet

Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande över motion 2021:13

Enligt tillsyns- och uppdragsutskottet kan det finnas goda skäl att arbeta aktivt med frågor om organisationskultur i Svenska kyrkan. Utskottet ställer sig positivt till försök att ta sig an den utmaning som ligger i ständigt ökande krav på dokument och strategier som lokal nivå förväntas producera. Utskottet ser dock ett behov av att klargöra definitionen av begreppet tillitsbaserad styrning inom ramen för Svenska kyrkans verksamhet då begreppet, utifrån en allmän förståelse av ordet, skulle kunna sägas stå i motsatsförhållande till tillsyn. Utskottet vill här understryka behovet av tillsyn och episkopéfunktionens betydelse inom kyrkan.

Utskottet kan också konstatera att kyrkan inte i alla delar följer de tankegångar som följer av styrmodellen New Public Management då kyrkan, till exempel genom den dubbla ansvarslinjen och bestämmelsen om att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingen, på ett tydligare sätt än vad som många gånger är fallet i offentlig förvaltning understrukit professionens roll i verksamhetens ledning.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

Margareta Nisser-Larsson, ordförande

Fredrik Nilsson, sekreterare

Beslutande: Margareta Nisser-Larsson, ordförande, Maria Johansson-Berg, Roine Olsson, Anna Forssell, Jenny Thor, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Mattias Rosenquist, Lisbeth Göranson, Anna-Lena Carlsson, Jonas Chongera, Helena Nordvall, Hanna Unger, Linda Sjöo och Torbjörn Arvidsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Birgitta Eliasson, Sebastian Ekeroth Clausson, Linda Isberg, Sten Janson, Stig Eriksson, Hans Weichbrodt, Lars Arvidsson och Jan Björkman.

Biskoparna Johan Tyrberg och Susanne Rappmann har deltagit i utskottets överläggningar.