

§ 37 Strukturförändringsfrågor

INGA ALM:

Ordförande! Främja, inte motarbeta, församlingarnas uppgift är rubriken på min motion 2016:75. En folkkyrka öppen för alla ska finnas i hela landet. Då är det viktigt att kunna motivera nyttan församlingarna ska ha av stiftet. Stiftets uppgift ska vara stimulera till utveckling av församlingslivet genom utbildning, rådgivning och direkt utvecklingsarbete. Utöver de obligatoriska åtagandena kan stiftet vidga sina insatser på de områden som är av gemensamt intresse för församlingarna. Det kan gälla kristet skolarbete, kyrkan i fritiden, kyrkomusiken, diakoni, kultur, integrationsarbete och flyktingfrågor.

Strukturförändringar inom Svenska kyrkan har tenderat att i stället för att främja församlingarnas uppgift ha blivit till motsatsorden motarbeta, hejda och hämma. Tydligast har detta kommit till uttryck när det gäller centraliseringsivern. Den innebär förenklat att församlingarna ska slås samma till större enheter motsvarande på sikt kommunen. Om församlingarna inte klarar sina grundläggande uppgifter med att hålla en huvudgudstjänst i veckan och ha en ekonomi och förtroendevalda och ett kyrkofullmäktige har man visserligen nått en gräns. Men där borde stiftet i första hand vara mera stödjande och hjälpande, det vill säga främjande i stället för att leta efter grannförsamlingar att slå samman med, det som är oroväckande av sammanslagningensivern för församlingar som har en fungerande verksamhet och ett rikt församlingsliv. Hittills saknas utvärderingar av gjorda sammanslagningar. Innan nya större enheter skapats, borde det vara en självklarhet att ta reda på effekterna på det lokala församlingslivet.

Det är dock viktigt att hålla isär om viljan att gå samman kommer från lokalt håll, väl förankrat hos församlingsmedlemmarna, eller om det är något påtvingat uppifrån. Ett beslut att slå samman församlingar är dock ofta oåterkalleligt. Idag kan stiftsstyrelsens beslut i praktiken inte överklagas. Ett sätt att öka det demokratiska inflytandet hos församlingsmedlemmarna kunde vara, att ett beslut om sammanslagning endast kan fattas med ett mellanliggande kyrkoval.

Vad kan vi då göra i avvaktan på en sådan förändring? Som jag föreslår i min motion kan ett sätt vara att kyrkostyrelsen tar initiativet och faktiskt upplyser stiftet om deras viktiga främjandeuppgift för församlingslivet i enlighet med kyrkoordningen. I min motion har jag det kanske drastiska förslaget, att kyrkostyrelsen i sin tillsyn av stiftet kräver utvärderingar av genomförda sammanslagningar av församlingar. Jag är väl medveten om, att kyrkostyrelsen formellt inte har tillsynsuppgift över stiftet, men kyrkostyrelsen har faktiskt regelbundet överläggningar med stiftsstyrelserna. Vad är det som hindrar att kyrkomötet gör det medskicket till kyrkostyrelsen att uppmärksamma de problem jag lyfter i min motion?

Med hänvisning till vad jag har anfört föreslår jag, att kyrkomötet bifaller min motion 2016:75, sats 1: ”Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att upplysa stiftet om att bedriva ett främjandearbete för församlingslivet i enlighet med kyrkoordningen.” Vad gäller min andra att-sats föreslår jag en viss modifiering, där bland annat tillsyn ersätts med överläggningar: ”Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att i sina överläggningar med stiftet efterlysa utvärderingar av genomförda sammanslagningar av församlingar.”

BERTH LÖNDAHL:

Ordförande! Stort tack, Inga, för ditt inlägg. Jag stöder gärna den motionen liksom jag yrkar bifall på min egen motion 2016:21. Det har nu gått tre år sedan struktur-

utredningen genomfördes. Dess titel *Närhet och samverkan* visar åtminstone någon sorts ambition för organisationens genomförande. Därför är ju frågorna självklara. Har det blivit en större närhet? Är det detta som de olika medarbetarna, personalen, talar om i de stora pastoraten? Jag har ännu inte hört någon församlingspedagog, någon komminister eller någon kyrkvaktmästare tala om att äntligen har vi större närhet i våra pastorat. Är det så, att vi kan höra att det har skett en ökad samverkan, där samverkan alltid har betytt samverkan av självständiga enheter, där man kommer överens utifrån sin självständighet? Kan vi se en ökad självständighet utifrån det, en samverkan?

Tre år har gått. Ändå är det så, att utskottet menar att den tiden är alltför kort. Det lär dröja ytterligare ett år innan någon utredning har kommit i gång, om kyrkomötet skulle mena att en sådan utredning ska ske. Men det är nu som det måste ske. Det får inte dröja ytterligare längre tid. Vi måste utreda effekterna av sammanslagningarna. Hur mår personalen, den som genomför verksamheten? Det är nu vi måste ha svar på frågor som hur beslutsprocesserna har påverkats i de största pastoraten. Är det effektiva beslutsprocesser? Går det fortare eller är det långa beslutsvägar? Är det centralstyrning eller är det delegationer och ansvarsfördelning ner till de lokala nivåerna? Är det så, att cheferna på de lägre nivåerna har friheten och modet att agera självständigt, eller är det så att det hela tiden går uppåt? Alltför många rapporter, inlägg, debattsidor och artiklar i Kyrkans tidning vittnar om att beslutsprocesserna är tröga, långsamma, och att centralstyrningen har ökat.

Hur är balansen mellan den egentliga verksamheten och de administrativa kanslierna? Det är inte svårt att se, att de som utför och kan den egentliga verksamheten har allt mindre inflytande över den, samtidigt som kanslier, administratörer och informatörer, som inte är i den egentliga verksamhetens genomförande, har ökat inflytande. De som inte kan verksamheten utför den. Det är de som alltmer påverkar och beslutar om den. Är det så, att identitet och självkänsla har stärkts i det lokala, eller kan det vara tvärtom? Har det uppnåtts att de små församlingarna har räddats, vilket var en av ambitionerna i organisationsutredningen? Eller är det tvärtom så, att allt fler församlingar har försvunnit? Så har det ju blivit i många stora pastorat. Hur uppfattar kyrkans nya chefer reformen, de som är mellanchefer på olika nivåer? Nog måste dessa frågor ställas och frågorna brådska.

Det är större organisationer och längre beslutsvägar, fler nivåer, minskat ansvar av det lokala, som har blivit mönster i svensk organisationskultur, allt mer sällan med lyckat resultat. Kritiken i media mot stora organisationer i många sammanhang är massiv. Inom polisen, inom sjukvård, inom skola, inom region och landsting växer kritiken mot de allt större organisationerna. Våga lägga örat mot golvet. Lyssna på dem som utför en organisations egentliga uppgifter. Vad är kyrkomötet och utskottet rädda för att man ska upptäcka? Är man rädd för att det är så, att detta inte längre fungerar? Eller är man rädd för att lyssna på dem som finns längst ner? För Svenska kyrkan håller på att förlora en av sina största tillgångar, den lokala närvaron.

Bifall till motion 2016:21.

EVELINA JOHANSSON:

Ordförande! Det är på sätt och vis kanske inte att förvåna sig över att man är lite seg i starten med att vilja utreda, med tanke på att strukturutredningen med sitt utvärderingsuppdrag kom fram till, att tio års församlingssammanslagningar inte kunde leda till några som helst slutsatser. Det finns en slående parallell i landstingsvärlden, där man på sina håll planerar reformer men konsekvent undviker att se på liknande

reformer i andra landsting och vilket resultat detta har fått. När man vet sin väg framåt vill man inte veta av något som går i motsatt riktning.

Utskottets betänkande tar fasta på att frustrationer över församlingsrådets otydliga roll fanns redan innan strukturutredningen antogs, om denna otydlighet eller flexibilitet, som den kallas, var medveten. Jag minns särskilt svaret från utredningens företrädare på sådana frågor: Men vi har tänkt att de ska få inflytande. Nu har det gått nästan tre år och frustrationen verkar finnas kvar. Man får fråga sig om det kan vara så, att det inte blev som vi hade tänkt. Då fanns det inga regler som säkerställde det heller.

Man kan fråga sig varför det motioneras oupphörligen i dessa frågor. Frustration finns också där hos utskottet: Det här hade vi förra året. Är det för att ledamöterna kör klipp och klistra med förra årets handlingar? Eller är det för att man inte vill bli påkommen med att man hade fel i sitt motstånd mot strukturreformen? Nej, då skulle man ju tuga och man var rädd att stå med byxorna nere. Det motioneras naturligtvis därför att strukturutredningen och strukturreformerna på lokal nivå skapade problem snabbt, problem som man på lokal nivå märker snabbt förvärras också om de inte åtgärdas. Anställda i en dysfunktionell organisation lämnar sina tjänster. Engagerade i församlingen tappar förstås sugen om de märker att de bakbinds av en allt större överbyggnad. Man kan fråga sig hur många som ska lämna och tröttna innan det är dags att utvärdera på allvar. Att vänta och se kan ju tyckas vara en riskfri väg, men att göra ingenting är inte alltid gratis.

Jag yrkar bifall till motion 2016:21 samt på Inga Alms modifierade tilläggsyrkande. Tack så mycket.

ELSA CHRISTERSSON:

Vi pratar kanske egentligen om samma sak, men jag ska börja med hur det var när vi tog beslutet om den nya organisationen första gången. Jag blev väldigt glad när jag såg förslaget om att man skulle ha församlingsråd. Jag såg framför mig ett organ utanför de gängse, som inte var kopplat till den kommunala politiken och inte till de vanliga beslutsfunktionerna utan var ett organ för kyrkofolket, som kunde få göra sin röst hörd där och också få känna att de var en del av det hela.

Nu har vi fått så stora pastorat att jag tror vi får fråga väldigt många medlemmar innan vi hittar en medlem som vet vem som är ordförande i kyrkorådet, till exempel. Däremot är det kanske så, att man kan veta vem som finns i ett församlingsråd. De nya anvisningarna till församlingsråden är väldigt vida. Det tycker jag är en rätt tanke. Då kan man lokalt anpassa uppgifter och befogenheter utifrån de lokala behoven. Men det kan också leda till, att församlingsråden kommer allra längst ner på att göra-listan för kyrkoråd och kyrkoherdar, eftersom det är upp till kyrkoråd och kyrkoherdar att ge församlingsråden den uppgift som de skulle kunna ha.

När jag har försökt komma fram till vad som finns skrivet om det, står det väldigt mycket om stiftets ansvar att syssla med ledning och utveckling av församlingsråden. Därför vill jag – samtidigt som jag yrkar bifall till min motion 2016:66 som går ut på att församlingsråden ska få ett tydligare uppdrag med tydligare både befogenheter och ansvar än vad de har idag – uppmana biskoparna som finns här att tänka över, att även församlingsråden ingår i deras uppgifter.

BERTIL MURRAY:

Ordförande! Förra året ansåg utskottet och kyrkomötet att det var för tidigt att väcka frågan om en utvärdering av strukturförändringarna. I år har utskottet sagt samma

sak. Man kan fråga sig vilket år som utskott och kyrkomöte möjligen skulle mena att tiden var mogen för en utvärdering. Flera som har varit här framme menar, att det ändå börjar bli lite brådskanie och akut med att titta på effekterna av det hela.

I Uppsala stift har vi haft fyra utgångspunkter när vi har tittat på behovet av sammanläggningar mellan församlingar. Det har handlat om organisatorisk, ekonomisk, demokratisk och pastoral hållbarhet. Jag skulle ändå mena, att det för den pastorala hållbarheten finns få tecken på att vi där lyckas med det som var tanken. Som tidigare har påpekats är det inte så, att antalet församlingsnedläggningar har stoppats utan det fortsätter. Det ser nästan ut som att kunna ta lite fart igen.

Vad gäller frågan om det pastorala innehållet och drivkraften i församlingarna ser det heller inte ut som att vi har vänt det som på många håll ser ut som en uppgivenhet. Det finns verkligen starka skäl att titta på det här nu och inte låta den här utvecklingen bara fortsätta. Jag skulle verkligen önska att kyrkomötet kunde ställa sig bakom både det som Inga Alm föreslår och det som Berth Löndahl i sin motion föreslår.

MARTA AXNER IMS:

Ordförande, kyrkomötesvänner! Det efterfrågades varför det är så tyst från oss som stod bakom strukturreformen i Organisationsutskottet när det begav sig. Jag kan säga att jag inte är helt nöjd med implementeringen. Jag tycker det verkar finnas problem på många ställen. Det har blivit för centraliserat i pastoraten. Det är problem med ledarskapet på mellanchefsnivå och så vidare. Men finesserna med den här reformen var ju att lämna mer utrymme till pastoraten med stöd av stiftet att göra den organisation som passar lokalt. Det är klart, att vi kan gå in på nationell nivå igen och återreglera församlingsorganisationen på detaljnivå, men det var just det som vi ville undvika. Poängen var att ge ett långsiktigt, hållbart regelverk, som både ger möjlighet på lokal nivå att organisera sig men också ge hållbara strukturer för ekonomi, personal, och så vidare. Vad vi är rädda för, vi som inte vill utreda, är att det ska ta en massa tid, pengar och engagemang från andra saker. Så är det ju med allt vi beslutar här. Gör vi en utredning, så är det en annan utredning vi inte gör. Det behöver inte vara så, att vi nödvändigtvis är livrädda att se sanningen, utan snarare att det är för tidigt för att vi ska få ut något av de resurser det skulle ta att utreda.

Jag tror absolut vi måste se på det här när det har gått till exempel en hel mandatperiod. Jag skulle se det som ett nederlag, om vi på nationell nivå tvingas återreglera församlingarnas organisation i detalj, för att inte förtroendevalda och chefslinjen och ämbetslinjen på lokal nivå klarar att organisera församlingarna, så att vi både får samverkan och närhet. Men jag har fortfarande hopp om att de., när organisationerna sätter sig, ska kunna få till det så att det fungerar. Till dess tycker jag att vi gott kan vänta över den här mandatperioden innan vi utvärderar. Jag har fortfarande tro på att det går att få både närhet och samverkan. Tack.

BERTH LÖNDAHL (REPLIK):

Jag skulle inte en sekund ifrågasätta utredningens goda vilja. Det är definitivt så, att ni som gjorde utredningen hade goda ambitioner. Däremot kan en god vilja alltid leda till goda effekter, och det är just det som jag menar att man måste utreda. På samma sätt, när du talar om den här ambitionen, måste man ju se efter om det har blivit så som man tänkte. Du visar själv på påtagliga frågetecken. Att återreglera låter väldigt fyrkantigt, men vi konstaterar samtidigt på väldigt många håll, att det

talas enormt mycket om centralstyrning, enormt mycket om långsamma beslutsprocesser och om en osäkerhet bland personalen på basplanet. Vad får vi lov att göra och vad får vi inte lov att göra?

Min dotter är ordförande i ett distriktsråd på ett helt annat håll i landet, uppe i Bohuslän, och hon ringde mig ganska snart efter att hon hade blivit ordförande och sa: ”Vi får ju inte besluta någonting.”

MARTA AXNER IMS (REPLIK):

Jag kanske ska säga först, att jag inte satt i utredningen men däremot i utskottet och har därmed lika mycket ansvar för den här frågan som alla andra som då satt i kyrkomötet.

Om en distriktsordförande inte får besluta någonting skulle jag säga, att det inte är kyrkoledningens fel utan pastoratets dåliga delegering, om man ska vara krass. Det finns möjligheter att ha församlingsråd som i stort sett har samma befogenheter som ett kyrkoråd. Det jag menar är att det absolut finns problem. Det säger jag ju också, men jag tror inte att det i första hand är kyrkoledningen som är problemet. Jag har väldigt svårt att se framför mig vad alternativet skulle vara till ett regelverk som också tar den här långsiktigheten i betraktande. De ekonomiska och strukturella prövningarna som sker kommer att fortsätta ske.

BERT LÖNDAHL (REPLIK):

Jag instämmer faktiskt delvis med att du säger, att det är i pastoraten en del av problemet ligger, det vill säga att man är otydlig i delegationen eller vägrar att delegera. Detta påpekade jag redan förra året. Egentligen behövs det i kyrkoledningen, ska vi säga, tvingande bestämmelser kring vad som ska delegeras till församlingsråden i mycket större utsträckning och vilket ansvar de ska ha. Här är det tyvärr så, att centraliseringen hejdar detta. Makten koncentreras. Och än en gång, beslutsvägarna är långa, processerna är långsamma, mycket av initiativkraft och lust förtas i de enskilda enheterna lokalt. Därmed riskerar Svenska kyrkan tyvärr att sälja ut någonting av det viktigaste i hennes arv. Det är denna påtagliga lokala närvaro med initiativ och beslutsrätt lokalt förankrat, väldigt nära de människor man möter.

MARTA AXNER IMS (REPLIK):

Jag kan tänka mig att delegationsordningarna och vad som kan delegeras och som ska delegeras är en sådan sak som man kan se på. Det är ändå begränsade saker som behöver ses över, och det tänker jag är lagom att göra i början på nästa mandatperiod. Tack.

NILS GÅRDER:

Ordförande! Det finns en likhet mellan debatten i detta ämne och det förra ämnet, som handlade om frivilligt engagemang och volontärer, nämligen behovet av närhet till dem som vill vara och är engagerade i kyrkans liv. Jag tillhör också dem som var en vän av strukturreformen, grundat just på att det skulle ge förutsättningar till det som så vackert uttrycks närhet och samverkan. Jag ansluter mig liksom Marta har gjort till att reformen i sig inte utgör hindret, tror jag, utan det sätt på vilket det ibland kommer till uttryck. Därför skulle jag vilja säga, att jag bokstavligen ställer mig bakom utskottets ståndpunkt att en utredning bör ske men kanske inte beslutas nu. Därmed är det inte sagt att den ska skjutas åt sidan i ett längre perspektiv. Jag tror det är nödvändigt att göra en utvärdering.

Jag skulle vilja peka på några punkter. Jag tror inte det är brist på regler utan det är bristande trohet mot de regler som finns. Det ankommer ju på kyrkorådet i ett pastorat att tydligt i sin församlingsinstruktion förklara hur den grundläggande uppgiften fördelas mellan församlingarna. Det ska också finnas en tydlig beskrivning av hur prästresurserna fördelas mellan församlingarna. Det finns en grundläggande demokratisk princip om, att de gudstjänstfirande församlingarna också ska ha ett inflytande genom sina församlingsråd och att församlingsråden ska sammanfalla med församlingarna i betydelsen de gudstjänstfirande gemenskaperna och inte förvandlas till en administrativ nivå. Jag tror att ökad uppmärksamhet på de regler som gäller skulle lösa mycket av de problem som nu kommer till uttryck bland motionärerna och med fog pekas på. Det är dock bara en mandatperiod som är passerad. Man kan säga, att de första församlingsinstruktionerna på pastoraten måhända kan innehålla en hel del brister.

Vad som nu är viktigt är att koncentrera sig på den församlingsinstruktion som ska fastställas inför nästa mandatperiod, där dessa frågor ska regleras. Sedan har kyrkomedlemmarna sin grundläggande möjlighet att påverka detta genom det kommande kyrkovalet, där de här frågorna naturligtvis kommer att bli debatterade och som rimligtvis bör ha utfall när det gäller sammansättningen av de organ som väljs nästa år. Tack.

BERTH LÖNDAHL (REPLIK):

Men Nils, med alla de frågor som du själv har och som har ställts här innan, varför då inte utreda hur effekten har blivit. Jag känner dig väl, Nils, och vet att du är väldigt noga med vad ord betyder. Inte kan man säga att en organisation som skapar en sådan centralisering betyder närhet, när avstånden till där besluten tas ökar. Inte kan man använda ordet samverkan när det inte längre är självständiga enheter som samverkar, utan det är enheter som faktiskt har upplösts och försvunnit.

NILS GÅRDER (REPLIK):

Jo, man kan inom ramen för de regler som gäller åstadkomma det Berth eftersträvar. Jag tror inte att ansvaret kan placeras i kyrkomötet. Naturligtvis kan en utredning belysa de svårigheter och också de positiva resultat som vi har stött på, men jag tror faktiskt att det är för tidigt att verkställa det grundat på en enda församlingsinstruktions livstid, om jag så får säga. Jag tycker frågan ska komma tillbaka. Den bör komma tillbaka när vi har sett en instruktion till.

BERTH LÖNDAHL (REPLIK):

Jo, det ligger hos kyrkomötet, därför att kyrkomötet har ansvar för det beslut man tog om strukturutredningen. Det ansvaret måste sedan följas upp med en utvärdering av beslutet. Då ligger ansvaret hos kyrkomötet. Det utrymme som beslutet om strukturutredningen har gett och hur det har tillämpats kan ha fått oönskade och oväntade effekter. Då måste man ha förutsett detta och då måste man också utvärdera var detta hamnade.

NILS GÅRDER (REPLIK):

Jag tror i grunden att vi är oense bara om tidsperspektivet. Jag tror inte du kommer att få bifall till detta önskemål idag, men om vi slår fast att det ska ske, måste det bifallas inom en ganska kort tid. Det tror jag är det viktiga att uppnå. Ansvaret ligger

till stor del på pastoratens kyrkoråd och på stiftens domkapitel, som ju ska se till att församlingsinstruktionerna uppfyller de krav som finns i kyrkoordningen.

LOUISE CALLENBERG:

Ordförande, ledamöter! Tack för en god debatt och också för kloka inlägg. Jag talar för utskottet och vi yrkar avslag på samtliga fyra motioner, 2016:16, 2016:21, 2016:66 och 2016:75.

Som ni väl känner till är en strukturreform beslutad 2012 och genomförs sedan 2014 runt om i Svenska kyrkans organisation. Arbetet har pågått i snart tre år. Under dessa år har kyrkomötet fått motioner med anledning av att man vill förstå hur det går. Funkar vårt regelverk? Vi har också fått motioner med olika förslag om justeringar och förtydliganden. Förra året behandlades två motioner av kyrkomötet om behovet av utvärdering. Vi beslutade att avslå dem då också, som jag har fått höra hittills. Orsaken var bland annat att frågan om utvärdering var för tidigt väckt, men man ville också se till att ha metoder för att göra den utvärderingen. Därför fick kyrkostyrelsen i uppdrag förra året att på lämpigt sätt samla data och förbereda sig noga, hur man ska följa hur effekterna har blivit av utvecklingen och då också med särskilt fokus på hur det är för våra församlingsråd.

I år har vi sett ett resultat av det i och med att "Kyrkbussen" har ett innehåll med frågor angående förändringen. Man har också påbörjat ett arbete med att samla vilka forskningsprojekt som pågår. Detta är till stöd för att just samla metoder för former för utvärdering. Under 2016 är målet också att presentera ett förslag på det långsiktiga arbetet från kyrkostyrelsens sida. Det kan man läsa i årsredovisningen och verksamhetsinriktningen och vi väntar en slutrapport till nästa år. Andra motioner som har väckts i år, till exempel dem om mellanchefer och församlingsrådets roll, lyfter behov av förtydliganden mellan roller, befogenheter och ansvar. Inte minst är mellancheferens roll kritisk. Speciellt ett av målen med strukturutredningen är att öka den goda arbetsmiljön, och då vet vi alla att det är en kritisk roll.

Förutom arbetet som pågår runt liknande frågor enligt vår årsredovisning och verksamhetsinriktning på nationell nivå, vill utskottet understryka stiftens roll i detta. Motion 2016:75 pekar också på stiftets roll. Motionen vill att man ska ge dem ytterligare ett uppdrag att främja församlingarnas arbete. Stiften har ett ansvar att samla erfarenheter i praktiken. De ska stötta genom råd och utbildning i såväl ledarskapsfrågor som i chefskap och styrningsfrågor. Stiften behöver också givetvis jobba med att lyfta frågor om lärdomar på alla nivåer som strukturförändringen berör. Det är för att man ska kunna lära församlingarna förstå hur utvecklingen går och också leda den utvecklingen, så att vi tillsammans ska nå målet med strukturförändringarna.

Utskottet har också pekat på församlingsinstruktionen som ett viktigt redskap för att se till att målen nås. Här ska ansvaret förtydligas och beskrivas, hur församlingens grundläggande uppdrag fördelas inom pastoratet. Det är också ett viktigt uppdrag för stiften att se till att det blir gjort och sedan följa upp det. Det är inte primärt kyrkomötets roll att titta på det, utan det är framför allt ett uppdrag för stiften. Det finns även bra material inom arbetsgivarorganisationen.

Slutorden är, att vi kommer att återkomma till strukturutredningens effekter. Det kommer vi att göra säkerligen redan nästa år. Tack.

Beslut i ärendet återfinns i kyrkomötets protokoll, § 78.