
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2015:11

Några frågor om församlingsråd och strukturreformen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas fem motioner: 2015:5, 2015:46, 2015:58, 2015:60 och 2015:107, som på olika sätt anknyter till behovet av utvärderingar av strukturreformen, särskilt beträffande församlingsrådets ställning och uppgifter. Utskottet föreslår avslag på samtliga motioner men ger med anledning av motionerna 2015:5 och 2015:60, kyrkostyrelsen ett uppdrag att initiera ett arbete för att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:5, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:5, punkt 2.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:46.
4. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:58, punkt 1.
5. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:58, punkt 2.
6. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:58, punkt 3.
7. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:58, punkt 4.
8. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:60.
9. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:107.
10. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2015:5 och motion 2015:60 uppdra till kyrkostyrelsen att initiera ett arbete för att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden.

Motionernas förslag

Motion 2015:5 av Karl-Gunnar Svensson, Utvärdering av pastoratsreformen

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att med hjälp av vetenskapliga metoder låta dokumentera och analysera hur pastoratsreformen gestaltats och vilka konsekvenser denna omorganisation har fått.
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att i utredningen också dokumentera och analysera vilka konsekvenser denna omorganisation har fått beträffande maktfördelning och den dubbla ansvarslinjen.

**Motion 2015:46 av Gunvor Torstensson och Hans-Olof Andrén,
Församlingsrådets uppgifter**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att på lämpligt sätt tydliggöra kyrkoordningens bestämmelser om församlingsrådets ansvar för församlingens grundläggande uppgift.

Motion 2015:58 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Församlingsrådets och verksamhetsrådets uppgifter

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda omfattningen av verksamhetsråd eller motsvarande i Svenska kyrkans olika pastorat.
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda vilka uppgifter som ska åligga dessa verksamhetsråd.
3. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda en utvidgning av församlingsrådets uppgifter i kyrkoordningen.
4. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda huruvida även verksamhetsråden bör finnas med i kyrkoordningen och där ha klart angivna uppgifter.

Motion 2015:60 av Sven Gunnar Persson och Anders Brunnstedt, Underlag för utvärdering av församlingsråden

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att förbereda utvärderingen av församlingsrådets funktion genom en grundlig kartläggning av dess arbetsformer och innehållet i arbetet.

Motion 2015:107 av Bengt Inghammar, Tydligare mandat för församlingar som ingår i pastorat

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till 2016 års kyrkomöte med förslag till ändringar i kyrkoordningen i syfte att skapa ett tydligare mandat för de församlingar som ingår i pastorat

- a) avseende församlingsrådets uppgifter
- b) församlingens mandat beträffande de grundläggande uppgifterna
- c) stiftets tillsynsansvar i dessa frågor.

Bakgrund

Strukturförändringen 2014

Genom ett beslut av 2007 års kyrkomöte fick kyrkostyrelsen i uppdrag ”att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt”. Det övergripande syftet med utredningsarbetet var att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift. Som tillägg, men också som förtydligande, fanns följande mål:

- ◆ ge förutsättningar för bred delaktighet, ansvarstagande och gemenskap
- ◆ bidra till tydlig ansvarsfördelning
- ◆ bidra till långsiktig ekonomisk bärkraft
- ◆ ge förutsättningar för en god arbetsmiljö

Utredningen, som antagit namnet Strukturutredningen, lämnade sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) till kyrkostyrelsen i mars 2011.

O 2015:11

Kyrkostyrelsen presenterade, med anledning av betänkandet och det omfattande remissförfarandet, sina förslag till kyrkomötet 2012, genom skrivelsen *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5). Skrivelsen behandlades, tillsammans med tolv motioner, i kyrkomötet av Organisationsutskottet. Kyrkomötet beslutade att anta utskottets förslag vilket i korthet resulterade i följande.

1. På den lokala nivån ska det finnas församlingar med kyrkofullmäktige som beslutande organ och kyrkoråd som verkställande organ. Alternativt kan församlingar tillsammans bilda ett pastorat som då har kyrkofullmäktige som beslutande och kyrkoråd som verkställande organ.
2. Församlingar som ingår i ett pastorat har som styrelse församlingsråd som utses av kyrkofullmäktige. Valbarheten till församlingsråden gäller hela pastoratet.
3. Församlingar som ingår i ett pastorat ska ha en gemensam församlingsinstruktion.
4. Det ska inte längre finnas några flerpastoratssamfälligheter. De flerpastoratssamfälligheter som finns den 1 januari 2014 blir då pastorat. Göteborgs kyrkliga samfällighet får dock finnas kvar under en övergångsperiod.
5. Det görs ett förtydligande med innebörden att stiftens tillsyn omfattar även förvaltningen i församlingar och pastorat.

(Se vidare betänkandet *Strukturfrågor* O 2012:2)

Bestämmelserna om den nya strukturen trädde i huvudsak i kraft den 1 januari 2014.

Församlingens uppdrag

Församlingens uppdrag regleras i 2 kapitlet i kyrkoordningen. Av 1 § framgår att församlingen är det lokala pastoralala området. Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Församlingen har ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen. Församlingen ska anställa och avlöna den personal samt anskaffa och underhålla den egendom som behövs för församlingens verksamhet.

Om pastorat anges i 5 § följande. Flera församlingar kan samverka i ett pastorat som då utgör en kyrklig samfällighet. Pastoratet har som pastoralt område det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Pastoratet har det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter och ansvarar för anskaffande och underhåll av den egendom som behövs för församlingarnas verksamhet. Det är också pastoratet (kyrkorådet) som är arbetsgivare för anställd personal inom de församlingar som ingår i pastoratet. Pastoratet ansvarar vidare för församlingarnas åtagande enligt begravningslagen och ansvarar i förekommande fall för bedrivandet av näringsverksamhet.

Strukturreformen innebär bl.a. att det inte längre finns något som kallas enförsamlingspastorat. Liksom tidigare är dock ett pastorat en kyrkoherdes tjänstgöringsområde. De samfälligheter som fanns innan 1 januari 2014 blev genom

strukturförändringen pastorat enligt begreppets nya innebörd.¹ Rättsligt sett är pastoraten nu samfälligheter och därmed juridiska personer.

Till skillnad mot vad som gällt tidigare för samfälligheter ska församlingar i ett pastorat samverka även om den grundläggande uppgiften. Detta tydliggörs i 5 § andra stycke där det anges att pastoratet har det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Hur samverkan ska ske är en fråga för församlingsinstruktionen, se nedan.

Av 6 § följer att varje församling ska ha en församlingsinstruktion som anger hur församlingen fullgör sin grundläggande uppgift. När flera församlingar samverkar i ett pastorat har de en gemensam församlingsinstruktion. Församlingsinstruktionen utfärdas av domkapitlet efter godkännande av kyrkofullmäktige och kyrkoherde var för sig (57 kap. 6 § i kyrkoordningen).

Ansvarsfördelningen gällande beslutanderätten regleras i 7–9 §§. Av 7 § framgår att kyrkofullmäktige utövar beslutanderätten i en församling eller, när flera församlingar bildar ett pastorat, i pastoratet. Enligt 8 § är kyrkorådet styrelse i en församling som inte ingår i ett pastorat och i ett pastorat. Församlingsrådet är styrelse i en församling som ingår i ett pastorat. Det finns närmare bestämmelser om kyrkorådet och församlingsrådet i 4 kapitlet, se nedan.

Enligt 9 § leder kyrkoherden all verksamhet i församlingar och pastorat. Kyrkoherden har tillsammans med kyrkorådet ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd (4 kap. 2 §). Det finns närmare bestämmelser om kyrkoherden i bl.a. 5 kapitlet i kyrkoordningen.

Kyrkoråd och församlingsråds uppgifter

Kyrkorådets uppgifter regleras i 4 kapitlet 2–4 §§ i kyrkoordningen. Enligt 2 § ska kyrkorådet ha omsorg om församlingens liv och har gemensamt med kyrkoherden ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd. Av 3 § framgår att kyrkorådet uppmärksam ska följa de frågor som kan inverka på församlingens eller pastoratets ekonomiska ställning. I 4 § anges att kyrkorådet ska

1. bereda ärenden som ska handläggas av kyrkofullmäktige,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen och förvalta församlingens och pastoratets egendom,
3. verkställa kyrkofullmäktiges beslut om detta inte har uppdragits åt någon annan, och
4. fullgöra de uppgifter i övrigt som anges i kyrkoordningen och i bestämmelser beslutade med stöd av kyrkoordningen.

Därvid ska kyrkorådet verka för barnets bästa och göra barnkonsekvensanalyser inför beslut.

Församlingsrådets uppgifter regleras i 4 kapitlet 21 § i kyrkoordningen. Enligt bestämmelsen ska församlingsrådet fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen och i församlingsinstruktionen samt de övriga uppgifter som kyrkorådet beslutar.

Inför val av församlingsråd ska det enligt 23 § genomföras ett församlingsmöte eller annat öppet nomineringsmöte som säkerställer församlingens inflytande. Vid ett sådant möte nominerar församlingens röstberättigade medlemmar kandidater till församlingsrådet.

¹ Detta med undantag för Samfälligheten Gotlands kyrkor och temporärt även Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Kyrkoherden är enligt 24 § ledamot i församlingsrådet. Bestämmelser om kyrkoherdens rätt att i sitt ställe utse en annan präst som ledamot finns i 5 kapitlet. Kyrkoherden är även ledamot i kyrkorådet. (4 kap. 6 §)

O 2015:11

Närmre om församlingsråd

I strukturskrivelsen framhöll kyrkostyrelsen att benämningen styrelse signalerar att församlingsrådet är ett verkställande och beredande organ i församlingen och att det också tydliggör församlingen som juridisk person. (KsSkr 2012:5 s. 95) Vad gäller församlingsrådets uppgifter framhöll kyrkostyrelsen följande.

Inledningsvis bör påpekas att de bestämmelser om församlingens uppgifter – vad gäller församlingar som ingår i pastorat – som enligt förslaget regleras i kyrkoordningen ska ses som ett minimum. De handlar främst om församlingens gudstjänstliv. Den föreslagna ordningen anger den minsta möjliga omfattningen av uppgifter men lämnar sedan ansvaret för bedömningen av vilka ytterligare uppgifter som ska delegeras till de lokala organen. De kyrkoordningsreglerade uppgifterna omfattar det som är centrum, gudstjänstfirandet. Där förkunnas evangelium och sakramenten delas. Detta markerar att även den lilla församlingen och dess medlemmar bär hela den grundläggande uppgiften i gudstjänstfirandet och i sitt dagliga liv. (KsSkr 2012:5 s. 100)

De uppgifter som enligt kyrkoordningen ankommer på församlingsrådet är följande.

- Yttranderätt innan fullmäktige avgör ett ärende som särskilt angår den egna församlingen, 3 kap. 22 §
- Välja kyrkvärdar, 4 kap. 19 §
- Välja vice ordförande och om kyrkofullmäktige så beslutar även ordförande i församlingsrådet, 4 kap. 26 §
- Beslut om vilka former av huvudgudstjänst som ska användas i församlingen, 17 kap. 6 §
- Beslut om ekumenisk huvudgudstjänst, 17 kap. 7 §
- Samrådsskyldighet för kyrkoherden beträffande huvudgudstjänstens uppbyggnad, 17 kap. 8 §
- Samrådsskyldighet för kyrkoherden beträffande gudstjänstplan, 17 kap. 9 §
- Beslut om huvudgudstjänst i annan form än som finns i kyrkohandboken, 18 kap. 6 §
- Samrådsskyldighet för kyrkoherden beträffande ekumeniskt nattvardsfirande, 20 kap. 6 §
- Yttranderätt vid lokala beslut om församlingsindelningen 37 kap. 7 §
- Beslut om inventarieansvarig kyrkvärd, 40 kap. 2 §
- Ett pastorat kan inte utan församlingsrådet godkännande besluta att ta en kyrka ur bruk om det inte finns särskilda skäl, 40 kap. 7 §
- Ändringar av en kyrkobyggnad eller i ett kyrkorum får inte göras utan godkännande från församlingsrådet om det inte finns synnerliga skäl, 40 kap. 9 §
- Beslut om upplåtelse av kyrka, 41 kap. 3 a §
- Beslut om församlingskollekt, 43 kap. 6 §
- Lokalt beslut om ändring av kollekttag, 43 kap. 7 §
- Samrådsskyldighet från pastoratets kyrkoråd inför beslut i församlingsinstruktionen, 57 kap. 5 §
- Rätt att väcka ärende om ändring i församlingsinstruktionen, 57 kap. 6 §
- Rätt att begära prövning av ett stifts beslut, 57 kap. 8 §

Som framgått ovan är det pastoratet (kyrkorådet) som är arbetsgivare för anställda i en församling som ingår i ett pastorat. Vad gäller församlingsrådets roll i fråga om anställningar i församlingen, menade kyrkostyrelsen i strukturskrivelsen att det inte var något som behövde regleras i kyrkoordningen. Detta eftersom ett kontinuerligt samarbete mellan kyrkorådet och församlingsrådet ansågs naturligt i bl.a. dessa frågor. (KsSkr 2012:5 s. 101).

Verksamhetsråd

I strukturskrivelsen berörde kyrkostyrelsen även frågan om inrättande av verksamhetsråd eller distriktsråd, detta med anledning av att röster för en kyrkoordningsreglering av sådana frivilliga former av lokal medverkan höjts. Kyrkostyrelsen anförde följande.

För det fall det finns behov lokalt av sådana andra organisatoriska former inom en församling, är det enligt kyrkostyrelsen fullt möjligt att inrätta sådana. Att möjligheten inte nämns i regelverket ska alltså inte tolkas som att sådana råd inte får inrättas. Samtidigt kan det finnas skäl att erinra om att det förslag till struktur på den lokala nivån som kyrkostyrelsen nu lägger fram öppnar möjligheter att inte bara behålla även små gemenskaper som egna församlingar utan också att – där så är lämpligt – bilda pastorat av tidigare stora församlingar så att nuvarande distrikt istället kan övergå till att bli församlingar. (KsSkr 2012:5 s. 96)

Stiftets tillsyn

Stiftets uppdrag regleras i 6 kapitlet i kyrkoordningen. I 1 § anges att stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet, samt vidare att stiftet även har förvaltande uppgifter. I 4 § första stycket anges att stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Vidare anges att stiftet också ska främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.

Motion 2014:43

Kyrkomötet 2014 avslog en motion i vilken det föreslogs att kyrkostyrelsen, mot bakgrund av organisationsförändringen, skulle ges i uppdrag att på nytt reflektera över begreppet församling. Organisationsutskottet menade att motionens förslag i praktiken skulle innebära att kyrkostyrelsen skulle behöva utvärdera de struktur-reformer som trätt i kraft vid årsskiftet. En sådan utvärdering menade utskottet var för tidig. (O 2014:13)

Utskottets överväganden

Motion 2015:5 Utvärdering av pastoratsreformen

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:5.

Utskottet menar, precis som motionären, att det är viktigt att följa, analysera och utvärdera beslut om stora förändringar i kyrkan, allt i syfte att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet. Kyrkomötets strukturbeslut från 2012 är, enligt utskottet, tveklöst ett sådant beslut som behöver följas och reflekteras över. Utskottet anser

dock inte att den väg som motionären föreslår, att uppdra åt kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning, är rätt väg att gå. Den genomgripande strukturreformen har varit i kraft mindre än två år. Det är utskottets uppfattning att en så pass genomgripande förändring som det här är fråga om tar tid, både att genomföra och anpassa sig till. Enligt vad utskottet erfarit befinner sig många församlingar, men även stiftens i sin tillsyns- och främjanderoll, fortfarande i en orienteringsfas där många frågor, behov och lokala strukturer håller på att klarläggas. Utskottet är mot bakgrund av detta inte berett att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att genomföra en sådan utredning som motionären efterfrågar, varför det föreslås att motion 2015:5 avslås i sin helhet.

Utskottet vill dock framhålla att det ser det som angeläget att kyrkostyrelsen finner andra former för att följa strukturreformens konsekvenser och ger därför kyrkostyrelsen ett sådant uppdrag med anledning av denna motion samt med anledning av motion 2015:60, se nedan.

Motion 2015:46 Församlingsrådets uppgifter

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:46.
--

Utskottet kan inledningsvis, mot bakgrund av det utredningsarbete som låg till grund för strukturreformen, konstatera att det finns en medveten öppenhet gällande församlingsrådets uppgifter. Denna öppenhet menar utskottet i grund och botten är av godo och rent av nödvändig för den flexibilitet som efterfrågades inför reformen. Utskottet är samtidigt medvetet om att denna öppenhet, i likhet med vad motionärerna anført, på flera håll inneburit upplevelser av otydlighet och frustration. Samtidigt har utskottet erfarit att det på många håll fungerar mycket bra i församlingsråden. Det är sammantaget en splittrad bild som framträder. Utskottet vill framhålla att oron och frustrationen kring församlingsrådets uppdrag i sig bör tas på allvar. Det ideella engagemang som behövs för att verksamheten på lokal nivå ska fungera riskerar att urholkas om frustration och otydlighet obehindrat och obesvarat får växa. Det är dock utskottets uppfattning att det i första hand är stiftens ansvar att möta dessa frågeställningar. Stiftens kan genom råd, stöd och utbildning stärka församlingsråden. Utskottet förutsätter att stiftens ger dessa frågor prioritet. Dessutom bör tydlighet och klarhet kunna vinnas genom arbetet med och fastställandet av församlingsinstruktionen.

Mot bakgrund av vad som framförts ovan menar utskottet att det saknas anledning att från nationell nivå vidta åtgärder. Motionen bör därför avslås.

Motion 2015:58 Församlingsrådets och verksamhetsrådets uppgifter

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:58.
--

Utskottet konstaterar att frågan om verksamhetsråd berördes i kyrkostyrelsens strukturskrivelse 2012 och att det varit ett medvetet val att inte reglera dessa organs förekomst eller uppgifter i kyrkoordningen. Vilka uppgifter ett eventuellt verksamhetsråd ska ha måste vara upp till varje församling att avgöra, med beaktande av de specifika lokala behov och förutsättningar som råder. Utskottet anser därför att punkterna 1, 2 och 4 i motion 2015:58 ska avslås.

Mot bakgrund av de skäl som framförts under övervägandena till motionerna 2015:5 och 2015:46, menar utskottet att även punkten 3 i motion 2015:58 ska avslås.

Motion 2015:60 Underlag för utvärdering av församlingsråden**Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:60.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2015:5 och motion 2015:60 uppdra till kyrkostyrelsen att initiera ett arbete för att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden.

Mot bakgrund av de skäl som framgått under övervägandena gällande motion 2015:5, menar utskottet att kyrkostyrelsen inte heller bör ges ett sådant uppdrag som efterfrågas av motionärerna i motion 2015:60. En framtida utvärdering bör omfatta strukturreformen i dess helhet, varför utskottet menar att motionärernas förslag har ett alltför snävt fokus. Det vore därför inte lämpligt att ge kyrkostyrelsen ett sådant detaljerat uppdrag som motionärerna föreslår.

Utskottet menar dock, som tidigare berörts, att det är viktigt att kyrkan hittar former för att på ett sammanhållet sätt följa de förändringsprocesser som påbörjats i strukturreformens eller andra organisationsförändringars spår. Efter diskussioner har utskottet därför landat i att det är lämpligt att kyrkostyrelsen ges i uppdrag att initiera ett arbete för att följa strukturreformens konsekvenser. Hur detta arbete bäst bör utformas får bli kyrkostyrelsens sak att avgöra, men utskottet menar att kyrkostyrelsen i sitt arbete bör lägga ett särskilt fokus på församlingsråden. Att samla in tillgängligt relevant material från församlingar och stift kan enligt utskottet vara ett sätt att börja. Ett annat exempel kan vara att kyrkostyrelsen i de olika samlingar den inbjuder till, särskilt fokuserar på och reflekterar över hur strukturreformen gestaltar sig. Ytterligare ett exempel kan vara att belysa dessa frågor i publikationen ”*Nyckeln till Svenska kyrkan*”.

Motion 2015:107 Tydligare mandat för församlingar som ingår i pastorat

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2015:107.

Utskottet anser mot bakgrund av vad som anförts beträffande församlingsråden under övervägandena till motion 2015:46 att motion 2015:107 bör avslås. När det gäller stiftets tillsynsansvar i dessa frågor anser utskottet att gällande reglering av tillsynsansvaret är tillfyllest.

Uppsala den 24 september 2015

På Organisationsutskottets vägnar

Torgny Larsson, ordförande

Maria Adeteg, sekreterare

Beslutande: Torgny Larsson, ordförande, Louise Callenberg, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Per Lindberg, Irma Carlsson, Maj-Lis Aasa, Johnny Lilja, Kåge Johansson, Tomas Jansson, Birgit Kullingsjö, Bella Aune, Irene Oskarsson och Bo Hanson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Cecilia Clausen, Roberth Krantz, Britt Sandström, Sven Gunnar Persson, Birgitta Wrede, Stefan Aro, Britt Kilsäter, Märta Brita Forsberg Svensson, Karin Forsell, Elsa Christersson och Ingrid Skäremo.

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