

**16421****K-sak 062/2021**

Saksbehandler: Kitt Grønningsæter

Sakens hjemmelsgrunnlag: Kommuneloven § 13-1

Jnr. ref:	Arkiv:	Klageadgang: nei	Off. dok: ja
-----------	--------	------------------	--------------

DEN NORSKE KIRKE: NY KIRKELIG ORGANISERING – HØRINGSUTTAELSE

Den norske kirke har sendt ny kirkelig organisering på høring, basert på Müller-Nilsen-utvalgets utredning.

Høringsfristen er satt til 15. oktober 2021.

KS ved FS/KDU Nordland, Troms og Finnmark har gitt uttalelse i saken, vedlagt.

VEDLEGG

1. Den norske kirke: Høring om ny kirkelig organisering: Müller-Nilsen-utvalgets utredning, 17. juni 2021
2. KS ved FS/KDU Nordland, Troms og Finnmark: KS – høringsvar ny kirkelig organisering, 23. august 2021

RÅDMANNENS INNSTILLING

Rødøy kommune har følgende uttalelse til Den norske kirkes høring om ny kirkelig organisering:

Rødøy 22. september 2021

Kitt Grønningsæter
Rådmann



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Dato: 17.06.2021

Vår ref: 21/01622-14 aa333

Deres ref:

HØRING OM NY KIRKELIG ORGANISERING: MÜLLER-NILSEN-UTVALGETS UTREDNING

Om høringen

Denne høringen handler om organisering av Den norske kirkes virksomhet lokalt.

I dag har ikke alle de som arbeider lokalt i kirken samme arbeidsgiver. De fleste medarbeiderne (kantorer, kateketer, diakoner, kirketjenere, gravplassmedarbeidere mv) er ansatt i kirkelige fellesråd på kommunenivå med kirkeverge som leder, mens prestene har sitt ansettelsesforhold på bispedømmenivå og har prost som nærmeste overordnede. Dette har en rekke utfordringer som vi omtaler i vedlagte høringsnotat.

Den nye trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Lov om Den norske kirke ga tidligere et detaljert regelverk for organisering av kirken. Stortinget har nå, gjennom trossamfunnsloven, overlatt til Kirkemøtet å beslutte kirkens organisering. Innenfor visse rettslige rammer er det derfor opp til kirken selv å bestemme hvordan trossamfunnet skal være organisert. Sentrale rettslige rammer er bl.a. at Den norske kirke skal forbli en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke (§ 10) og at soknet skal bestå som den grunnleggende enheten i Den norske kirke som ikke kan løses fra den (§ 11). Både soknene og Den norske kirke er rettssubjekter som har rettigheter og plikter. Menighetsrådet skal opptre på vegne av soknet når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn. Kirkemøtet gir nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer.

Trossamfunnsloven § 14 viderefører et delt statlig og kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke, og det følger av gravplassloven § 23 at Den norske kirke ved soknene fortsatt har ansvar som gravplassmyndighet som normalordning. Den norske kirke forvalter kulturhistorisk verdifulle kirkebygg som en del av den norske kulturarven.

Den norske kirke ønsker involvering fra offentlige høringsinstanser for å legge til rette for en kirkelig organisering som gir legitimitet for ordningen med offentlig finansiering og samtidig kan bidra til at Den norske kirke kan oppfylle sitt mandat som folkekirke, gravplassmyndighet og folkekirke.

Kirkerådet besluttet i sak KR 59/19 målsetninger og mandat for det videre arbeidet med kirkelig organisering. Mandatet forutsetter en utredning med utgangspunkt i mulige løsninger

knyttet til et nytt felles kirkelig organ på prostinivå, der dette organet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som arbeider i den lokale kirken. Et prosti er en kirkelig geografisk inndeling. De fleste steder er det flere kommuner i ett prosti, andre steder utgjør et prosti en kommune, og i storbyene er det flere prostier innad i samme kommune.

Med bakgrunn i kirkerådssaken ble det nedsatt et hovedutvalg for kirkelig organisering (Müller-Nilsen-utvalget) og fire arbeidsgrupper som har arbeidet med særskilte temaer. Müller-Nilsen-utvalget leverte sin rapport ved utgangen av mars 2021, og den sendes nå på høring. Utvalgets sluttrapport kan lastes ned fra: kirken.no/kirkeligorganisering. I forbindelse med høringen er det også laget en informasjonsfilm som kan [lastes ned fra denne siden](#).

Høringsfristen er satt til 15. oktober 2021. Besvarelsen av høringen skjer i et elektronisk skjema og følgende lenke skal benyttes: <https://surveys.analyzer.com?pid=c5k8hih8>.

Utvalget har underveis i arbeidet hatt noe dialog med ledelsen i KS – Kommunesektorens organisasjon som bl.a. har pekt på viktigheten av at saken sendes på bred høring til norske kommuner. Fra Kirkerådets side er det viktig å framheve følgende sentrale punkter fra arbeidet:

- Soknene skal bestå og virksomheten i soknet skal styrkes.
- De kirkelige fellesrådene på kommunenivå foreslås erstattet av kirkelige fellesorganer på prostinivå (kalt prostifellesråd). Det må arbeides videre med en ny prostistruktur.
- Kommunene får ikke flere organer å forholde seg til enn i dag, soknet vil fortsatt ha to representative organer - menighetsråd og prostifellesråd.

Utvalgets rapport inneholder mange vurderinger av internkirkelig karakter. Dette i kombinasjon med at det er Kirkemøtet som har hjemmel til å beslutte kirkens organisering, gjør at Kirkerådet ikke vil be adressatene for dette brevet om innspill på hele rapporten. På enkelte sentrale punkter berører imidlertid rapporten viktige relasjoner, særlig til kommunene. Kirkerådet vil derfor be om høringsinnspill på visse utvalgte deler av rapporten. Dette er ikke til hinder for at det også kan gis kommentarer til andre deler av rapporten.

I vedlagte høringsnotat gis en kort redegjørelse for sakens bakgrunn og utfordringsbilde før vi peker på det vi oppfatter vil være sentrale punkter for mottakerne av denne høringen. I høringsnotatet framgår det også noen konkrete hørings spørsmål som vi ønsker svar på, herunder en kortfattet redegjørelse for dagens situasjon og utvalgets forslag. Dette er de samme spørsmålene som framgår av det elektroniske hørings skjemaet. Når det elektroniske skjemaet fylles ut, vil dere få noen forhåndsdefinerte valg. Dette skyldes at Kirkerådet forventer et betydelig antall hørings svar i saken og at det er behov for noe forenkling. For mange av spørsmålene blir det likevel mulig å gi utfyllende begrunnelser for valget. Der er også mulig å gi kommentarer til andre deler av rapporten eller prosessen. Vi ber da om at det siste, åpne spørsmålet i det elektroniske hørings skjemaet benyttes.

Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og vil bli publisert på kirken.no.

Videre prosess

Når høringsfristen er utløpt vil høringsinnspill bli sammenstilt og forelagt Kirkerådet som skal forberede saken for Kirkemøtet. Et prinsippvedtak om kirkelig organisering vil kunne fattes på Kirkemøtet i september 2022, før en ny kirkeordning (regelverk) kan skrives ut og besluttes på Kirkemøtet i 2023.

Kirkerådet har besluttet å igangsette flere av de delutredningene som er foreslått i rapportens kapittel 13, herunder en gjennomgang av dagens prostistruktur med forslag til

prosess og regelverk for å fastsette ny struktur. Nevnte delutredninger vil sammen med utvalgets rapport og høringsinnspillene gi viktige bidrag til Kirkerådet og Kirkemøtet i den videre prosessen.

Vi imøteser tilbakemelding på denne høringen. Det er viktig for å få et best mulig beslutningsgrunnlag i saken om ny kirkelig organisering.

Dersom dere har spørsmål i saken kan disse [sendes inn via skjemaet på denne siden](#).

Med vennlig hilsen

Kristin Gunleiksrud Raaum
leder i Kirkerådet

Ingrid Vad Nilsen
direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg:
Høringsnotat til offentlige høringsinstanser

Mottakere:

Kommunene
Kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
KS
Barne- og familiedepartementet

Postboks 8112 Dep	0032 OSLO
Postboks 2076	3103 TØNSBERG
Postboks 1378 Vika	0114 OSLO
Postboks 8036 Dep	0030 OSLO

Høringsnotat til offentlige høringsinstanser

Müller-Nilssen-utvalgets utredning: *Samhandling i
en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering*



DEN NORSKE KIRKE
Kirkerådet

HØRINGSNOTAT TIL OFFENTLIGE HØRINGSINSTANSER

Om sakens bakgrunn

Det har vært et nært forhold mellom kirke og kommune helt siden etableringen av kommunalt selvstyre ved formannskapslovene av 1837. De første kommunenes inndeling fulgte som hovedregel de daværende prestegjeldene. De nye kommunene opptrådte som styringsorgan på vegne av soknene, med vekt på forvaltningsmessige og økonomiske saker.

I 1997 kom en ny kirkelov. Da ble soknets status som rettssubjekt lovfestet, og menighetene fikk en mer selvstendig stilling i forholdet sitt til kommunen. Kirkeloven sørget for at lokalt tilsatte i kirken ble overført fra kommunen til et lovbestemt kirkelig organ på kommunenivå, dagens fellesråd. Kateketer som før var statsansatte, fulgte også med til dette nye kirkelige forvaltningsnivået på kommunenivå. Prestene fortsatte sitt ansettelsesforhold i staten som embetsmenn og tjenestemenn. Tilsettingsmyndigheten for prester var gradvis blitt overført til kirkelige organer, og i 1989 ble tilsettingsmyndigheten for alle menighetsprester, bortsett fra proster og biskoper, overført til bispedømmerådet. Kirkeloven videreførte ordningen med kommunal representasjon i kirkelige fellesråd. I gjeldene kirkeordning har Kirkemøtet fastsatt at kommunene kan oppnevne en representant til fellesrådet.

Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) viderefører et kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke lokalt. Trossamfunnsloven legger derfor fortsatt til rette for et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Stortingets familie- og kulturkomité har fremhevet at kommunenes finansieringsansvar har bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke, og at dette har representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet, jf. Innst. 208 (2019–2020) s. 22.

I dag har kirkens medarbeidere som arbeider side ved side i menighetene, forskjellige arbeidsgivere. De fleste har kirkelige fellesråd på kommunenivå som arbeidsgiver, mens menighetsprestene har sitt ansettelsesforhold nasjonalt og hos biskop og bispedømmeråd og har prostens som nærmeste leder. I den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft 1. januar 2021 har kirken selv fått myndighet til å beslutte sin egen organisering og inndeling.

Kjernen i denne saken handler om hvordan kirken kan organisere sin lokale virksomhet. Målet er at kirken blir en bedre arbeidsgiver, at kirkens ressurser kan brukes best mulig og ressurser kan frigjøres til å møte mennesker lokalt, dele evangeliet og være en relevant samfunnsaktør i bygd og by. Denne saken har derfor ikke en ny organisering som målsetning, men den handler om hvordan organiseringen kan bidra til å gjøre det enklere for kirken å virkeliggjøre sitt oppdrag. Kirkens virksomhet skal fortsatt drives lokalt i det enkelte sokn med menighetsrådet som representativt organ for soknet (trossamfunnsloven §11). Den kirkelige betjeningen skal fortsatt ha sitt virke i soknene i kommunene med de samme oppgavene som i dag innenfor bl.a. gudstjenesteliv, trosopplæring, diakoni, gravferd osv.

I rapportens kapittel 3 og i vedlegg 5 er det gitt en kortfattet redegjørelse for utviklingen av Den norske kirke som organisasjon. Dagens organisering av kirken er et resultat av ulike formelle og uformelle prosesser gjennom historien. Bøndene hadde fra gammelt av ansvar for å bygge kirker, samt å lønne prest og biskop gjennom tiende, og lokalsamfunnene vedlikeholdt kirkebyggene. Prestene ble sendt for å tjenestegjøre i dem, og med noen få unntak var prestene de eneste som jobbet i kirken. Etter reformasjonen var prestene en del

av kongens embetsverk over hele landet. Kirke og stat ble sammenvevd og kirken tok initiativ til skoler og stell av syke allerede i middelalderen.

Gjennom de siste 200 årene er kirken gradvis blitt utviklet som organisasjon og nye lover og organer har bidratt på veien mot en selvstendig folkekirke. Fra 1997 er dette en historie om kirken som blir en selvstendig organisasjon, atskilt fra kommunen og staten. Ulike vedtak i Storting og på Kirkemøte har dannet grunnlaget for utvalgets arbeid, og gitt rammer for mulige løsninger.

Müller-Nilssen-utvalgets utfordringsbilde

Da kirkeloven trådte i kraft i 1997 ble soknets rettslige selvstendige stilling, atskilt fra kommunen klargjort, og de lokalkirkelige ansatte (kirkemusikere, kirketjenere, gravplassarbeidere, kateketer osv. ble overført til kirkelige fellestråd som også fikk tilsetningsmyndighet for de lokalt ansatte med unntak av menighetsprestene. Med virkning fra 1. januar 2017 ble rettssubjektet Den norske kirke (RDNK) opprettet ved endringer i kirkeloven og bl.a. prester, proster og biskoper ble overført fra staten til det nye rettssubjektet, med Kirkemøtet som øverste arbeidsgivermyndighet. Som nevnt innebærer dagens organisering derved at de som arbeider helt lokalt i kirken ikke har samme arbeidsgiver, og utvalget har i sin rapport beskrevet utfordringsbildet slik:

«Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid: Siden arbeidsgivernivået lokalt i dag følger kommunestrukturen, er det mange arbeidsgivere med til dels svært få ansatte. Få ansatte gjør det vanskeligere å bygge fagmiljøer på alle de områdene kirken skal dekke, og gir sårbarhet når ansatte er syke eller slutter. Mange fellestråd er i dag så små at de ikke kan tilby heltidsstillinger på alle områder, og flertallet av fellestrådstilsatte er i dag deltidsansatte. Selv om få ansatte og deltid kan ha fordeler, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere fagpersonell og ledere, og å få på plass gode systemer som tilfredsstillende stadig skjerpede krav for eksempel til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Ulik styring på samme arbeidsplass: Siden ulike ansatte på et menighetskontor i dag har ulike arbeidsgivere, kan de få formidlet ulike prioriteringer og instruksjoner selv om de alle skal bidra til å realisere det samme oppdraget i samme sokn. Dette kan gjøre det vanskeligere å løse oppgavene på en god måte, særlig når de krever tverrfaglig samarbeid på tvers av arbeidsgiverlinjene. De to arbeidsgiverlinjene kan dermed ta ressurser fra arbeidet med å formidle evangeliet og å møte enkeltmennesker. Det kan også skape konflikter mellom de ansatte.

Vanskelig konflikthåndtering: De to arbeidsgiverlinjene gjør at det ikke finnes én leder med ansvar for alle ansatte som har siste ord ved håndtering av konflikter. Det er heller ikke symmetri i arbeidsgiverlinjene slik at ledere i de to linjene tilhører samme geografiske område. Ved konflikter kan menighetsprestene involvere først prost og deretter bispedømmenivået, mens de ansatte i fellestrådene har fellestrådet ved kirkevergen som øverste leder. Mangel på symmetri kan gjøre det vanskeligere å håndtere konflikter raskt og på en måte som oppleves rettferdig for alle involverte.

Svakere rekruttering enn ønskelig: En del steder er det i dag vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Spredtbygde strøk kan by på rekrutteringsutfordringer også for andre virksomheter, men for kirkens del er det grunn til å tro at organisering preget av uklare ansvarsforhold og delt ledelse forsterker utfordringene.

Styringsmessig kompleksitet: Den norske kirke er en kompleks institusjon med parallelle styringssystemer og flere styringsnivåer. Kompleksiteten representerer en

styringsmessig utfordring. Hovedutvalgets forsøk på å få kartlagt ressursbruken i kirken viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over ressursbruken på ulike formål i dag, og at organiseringen av fellesrådene, rapporteringssystemene mv. gjør at det heller ikke er mulig å lage en slik oversikt. Dermed er det også vanskeligere å sikre at ressursene brukes effektivt. Organiseringen gir dessuten mer ressurskrevende koordinerings- og styringsprosesser, og dobbeltarbeid i form av at samme oppgave gjøres flere steder. Kompleksiteten utgjør også en demokratisk utfordring» (s. 33–34).

Relasjonen mellom kirken og kommunene

Hovedoppgaven for Müller-Nilsen-utvalget har vært å utrede mulige løsninger knyttet til et nytt felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken. Dette organet vil erstatte dagens kirkelige fellesråd på kommunalt nivå.

Utvalget er enige om at etablering av et slikt felles kirkelig organ på prostinivå vil være hensiktsmessig, men det er noe ulikt syn på særlig spørsmålene om juridisk struktur, modell for daglig ledelse og kommunal representasjon i det folkevalgte prostifellesrådet. De konsekvensvurderinger som er gjort av forslagene viser at samtlige alternative løsninger for organisering på prostinivå vil gi bedre måloppnåelse for kirken enn dagens organisering. Det er gjort vurderinger knyttet til sentrale områder som styring og organisering, økonomi, finansiering og arbeidsmiljø.

Ved overgangen til 2021 var det 94 geografiske prostier, 348 fellesråd (normalt på kommunenivå) og 1164 sokn i Norge. Selv om det vil være unntak, vil den gjennomgående strukturen da være at det kirkelige fellesorganet for soknene (prostifellesrådet) vil bli kommuneoverskridende. En ny kirkelig organisering kan derved ha flere konsekvenser for relasjonen mellom kirke og kommune. I rapporten erkjennes det at etablering av prostifellesråd kan øke avstanden mellom kommunen og kirken, noe som vil kunne få uheldige konsekvenser. I rapportens avsnitt 5.5 redegjøres det for hvordan dette kan motvirkes. Samtidig har norske kommuner lang erfaring med samarbeid innenfor kommunal tjenesteyting f.eks. innenfor barnevern, kommunaltekniske tjenester osv. I rapporten legges det til grunn at det er behov for å foreta en gjennomgang av dagens prostistruktur. I rapportens avsnitt 12.2 pekes det på sentrale forhold som det bør tas hensyn til ved etablering av en prostistruktur.

Etablering av prostifellesråd – forholdet til økonomiske tilskudd fra stat og kommune

Alle modeller som er belyst i rapporten, forutsetter at prostifellesrådets virksomhet skal finansieres med både statlige og kommunale tilskudd, i tråd med forutsetningene i den nylig vedtatte trossamfunnsloven. Den enkelte kommune har etter trossamfunnsloven et finansieringsansvar for den lokale kirke i kommunen. Forslaget er at dette vil forvaltes av et felles nivå, som de fleste steder vil være kommuneoverskridende. Kommunens tilskudd vil imidlertid fortsatt gå til den lokale kirke, og det nye kirkelige organet vil etter forslaget ha et en-til-en forhold til hver enkelt kommune. Et nytt mellomnivå vil, uavhengig av arbeidsgivermodell, måtte sikre gode prioriteringer og effektiv bruk av ressursene for å understøtte god økonomiforvaltning. God og transparent økonomistyring og -rapporteringer er viktig både for de som finansierer kirken og for kirkens eget arbeid med kontinuering og forbedring til beste for alle. Hvordan fremtidig økonomistyring og -rapportering skal foregå i en prostimodell vil bli utredet videre.

Hva ønsker Kirkerådet tilbakemelding på i denne høringen?

Det store «grepet» i Müller-Nilssen-utvalgets rapport er å etablere felles kirkelige organ på prostnivå, (prostifellesråd), til erstatning for dagens kirkelige fellestråd. Disse prostifellesrådene skal være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken og vil normalt ha en struktur på tvers av kommunestrukturen.

Kirkerådet ønsker tilbakemeldinger på dette forslaget generelt og særlig hvordan det vil påvirke samarbeidet mellom kommune og kirken. I tillegg er det noen mer konkrete høringsspørsmål knyttet til utvalgets rapport.

Høringsspørsmål

Spørsmålene svares i et [elektronisk svarskjema på denne siden](#). En person fyller ut på vegne av høringsinstansen.

1. Innledende spørsmål

01. Navn på høringsinstans

02. Type høringsinstans

- Kommune
 - ◆ Hvilket bispedømme tilhører kommunen? ([se oversikt på denne siden](#))
 - ◆ Innbyggere i kommunen
 1. Under 2 000 innbyggere
 2. 2 000 - 4 999 innbyggere
 3. 5 000 - 9 999 innbyggere
 4. 10 000 - 19 999 innbyggere
 5. 20 000 - 49 999 innbyggere
 6. 50 000 eller flere innbyggere
- Barne- og familiedepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (regional gravplassmyndighet)
- KS – Kommunesektorens organisasjon
- Andre

03. Kontaktperson hos høringsinstansen

- Navn
- Stilling
- E-post-adresse

2. Nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

Slik er det i dag

I dag er det folkevalgte organer i Den norske kirke på soknenivå (menighetsråd), kommunenivå (kirkelig fellesråd), bispedømme (bispedømmeråd) og nasjonalt (Kirkemøtet og Kirkerådet).

Dialogen om finansiering, kommunal tjenesteyting mv. skjer i dialog mellom den enkelte kommune og det kirkelige fellesrådet. Ved behov for dialog mellom kommunen og kirken om de kirkelige handlingene (dåp, konfirmasjon, gravferd mv.) vil dialogen normalt gå mellom kirke og menighetsprest eventuelt mellom kommune og prosten som nærmeste leder for menighetsprestene. I forbindelse med visitas er det også en egen dialog mellom kommune og biskopen.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår å opprette et folkevalgt organ på prostnivå, og har i utredningen kalt dette for «prostifellesråd». Prostifellesrådet vil erstatte dagens kirkelige fellesråd og vil være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken. Dette forutsetter at dagens kommunale finansiering til lokalkirken utbetales til et interkommunalt prostifellesråd og ikke til kirkelig fellesråd som i dag.

Et konsulentfirma har gjennomført konsekvensanalyser av forslagene og har kommet til at alle de tre presenterte modellene arbeidsgiverorganisering vil gi bedre ressursbruk enn i dag,

økte muligheter for flere heltidsstillinger osv. Konsulentfirmaets vurderinger ligger vedlagt utvalgsrapporten.

Utvalget peker under avsnitt 5.5 på risikoer og muligheter ved å etablere prostifellesråd på tvers av kommunestrukturen. Her pekes det bl.a. på behov for én-til én-dialog mellom prostifellesrådet og den enkelte kommunen i forbindelse med budsjettarbeid og det pekes på at det kan være hensiktsmessig å skille mellom drift og investeringer i budsjettene. På den måten kan kommunene være sikre på at en stor del av tilskuddet ikke brukes til f.eks. kirkebygg i andre kommuner.

Når det gjelder mulighetsrommet omtaler utvalget i rapportens avsnitt 4.5 muligheter for mer samarbeid og samskaping mellom kirke og kommune. Utvalget mener at større kirkelige enheter vil kunne legge mer til rette for at prostifellesrådet kan bli en enda mer profesjonell aktør, for eksempel knyttet til gravplassforvaltning, kulturarbeid, bærekraft og diakoni.

Utvalget foreslår at alle menighetsråd velger en representant til prostifellesrådet, av og blant menighetsrådets medlemmer. I tillegg oppnevnes en geistlig representant (prest eller prost) som sitter i rådet. I prostier som ligger i forvaltningsområde for samisk språk, oppnevnes det også en samisk representant. Utvalget er delt i anbefalingen om kommunene skal inviteres til å oppnevne representant(er) – og i hvilken grad kommunerepresentant(ene) eventuelt skal ha stemmerett i alle saker. En grunn for å ha kommunal representasjon er å sikre nærhet til kommunene, men det er også prinsipielle motforestillinger knyttet til likebehandling av trossamfunn. En mellomløsning kan være at den kommunale representasjonen har begrenset stemmerett til f.eks. økonomiske og administrative saker, eller at den møter med tale- og forslagsrett.

Prostifellesrådet vil bli et viktig organ som samler trådene fra kirkens organer lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er prostifellesrådet som ivaretar relasjonen til kommunene og lokalsamfunnet, sammen med menighetsrådene. Prostifellesrådet vil måtte forholde seg til flere kommuner i bl.a. spørsmål om finansiering, samarbeid om lokale tiltak mv. Prostifellesrådet vil også forvalte kirkebyggene på vegne av soknene.

Det nye organet skal fungere som arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke.

Gravplassene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Prostifellesrådet vil normalt være lokal gravplassmyndighet som står for drift og forvaltning av gravplasser etter gravplassloven § 23.

I rapportens kapittel 7 og 8 redegjøres det for ulike alternative løsningene for den kirkelige organiseringen på prostinivå, som de kan være relevant for kommunene å se hen til nå det gis tilbakemelding på høringsspørsmålene nedenfor.

Høringsspørsmål

Innledningsvis ønsker vi refleksjon om og synspunkt på kirkens utfordringsbilde, forslaget om etablering av prostifellesråd og om og hvordan det vil få konsekvenser for relasjonen til dere som høringsorgan. Spørsmål om kommunal representasjon besvares lenger ned.

04. Hva er fordeler og muligheter med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?

- Fritekstsvaer

05. Hva er ulemper og risikoer med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?
- Fritekstsvar
06. Hvilke tiltak kan iverksettes for å redusere eventuelle uheldige konsekvenser av å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd?
- Fritekstsvar
07. Hvilke av de tiltakene som er nevnt nedenfor mener dere er viktig for å opprettholde og videreutvikle en god relasjon mellom kirke og kommune (For hvert alternativ: Svar på en skala fra 1-5, der 5 er veldig viktig, mens 1 er helt uviktig)
- Videreføre en én-til én-relasjon mellom kommune og prostifellesrådet i forbindelse med budsjettprosesser og annet samarbeid mellom kirke og kommune, slik det i dag er det mellom kommunene og fellesrådet.
 - Skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett
 - Styrke kirkens rolle som samskapingsaktør for kommunene
 - Annet; spesifiser
08. Bør det være kommunal representasjon i prostifellesrådene?
- Ja, med full stemmerett
 - Ja, men begrenset stemmerett.
 - Ja, tale- og forslagsrett.
 - Nei.
09. Andre kommentarer til etablering av prostifellesråd og valgordninger, herunder forutsetninger og premisser for at dere som kommuner kan ha tillit til at et kommuneovergripende organ kan forvalte de kommunale tilskuddene til Den norske kirkes virksomhet på en god måte.
- Fritekstsvar

3. Ny prostistruktur

Slik er det i dag

Hvert sokn er en del av et prosti i tillegg til et kirkelig fellesråd. Ved inngangen til 2021 var det 11 bispedømmer, 94 prostier, 348 kirkelige fellesråd og 1164 sokn i Norge. De fleste prostier omfatter flere kirkelige fellesråd og dermed også kommuner, men det finnes også eksempler på store kommuner som utgjør ett prosti, eller er det er flere prostier innad i en kommune. En oversikt over prostier finnes på bispedømmets hjemmesider.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Hovedutvalget har vurdert det dit hen at dagens prostistruktur ikke er gjennomgående bør legges til grunn for en ny kirkelig organisering, men at en slik ny struktur bør utredes videre, jf. avsnitt 12.2 og kapittel 13. Utvalget har lagt til grunn at det bør legges til rette for en lokalt forankret prosess innenfor et nasjonalt regelverk. Etter gjeldende ordninger er det bispedømmerådene som skal fastsette den nye strukturen.

Utvalgets utgangspunkt har vært at prostifellesrådene må være store nok til å drive effektivt, legge til rette for flere heltidsstillinger, rekruttere kvalifiserte ansatte og bygge fagmiljøer. Samtidig må prostiet være nært nok, i den forstand at det må forstå lokalforhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og

engasjement. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere disse hensynene:

- 1) Medlemsstørrelse
- 2) Geografisk størrelse
- 3) Identitet/naturlig område
- 4) Antall sokn
- 5) Antall prostier i bispedømmet
- 6) Antall kommuner
- 7) Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- 8) Andre særlige hensyn (ivaretagelse av samisk kirkeliv, storbyene, nylig sammenslåtte kommuner)

Høringsspørsmål

10. I hvilken grad mener dere utvalget har pekt på de relevante hensynene som det bør legges vekt på ved fastsetting av nye prostigrenser. Svar på en skala fra 1-5 der 5 er veldig relevant, mens 1 er veldig irrelevant.
11. Har dere forslag til andre hensyn som bør vektlegges
 - Fritekstsvaret
12. Har dere positive eller negative erfaringer på innretning av interkommunalt samarbeid, særlig når det gjelder antall deltakende kommuner, geografiske avstander eller annet som kirken bør ta med seg i vurderingen av hva som kan være en hensiktsmessig prostistruktur?
 - Fritekstsvaret

4. Andre innspill

Høringsspørsmål

13. Har dere andre synspunkter til forslaget og høringen kan dere oppgi det her
 - Fritekstsvaret



Drøftingssak

Dokumentnr.: 21/01792-4

Saksbehandler: Marion Høgmo

Dato: 23.08.2021

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Fylkestyret i Nordland	14.09.2021
	Fylkestyret i Troms og Finnmark	08.09.2021
	Kommunedirektørutvalget i Nordland	07.09.2021
	Kommunedirektørutvalget Troms og Finnmark	02.09.2021

FS/KDU Nordland, Troms og Finnmark - KS hørings svar Ny kirkelig organisering

Forslag til vedtak

Saken ble drøftet.

Bakgrunn og fakta

Kirkerådet har sendt på høring forslag til ny kirkelig organisering lokalt, med utgangspunkt i anbefalinger i rapport fra eget utvalg om temaet. Et særskilt [høringsnotat](#) er sendt til kommunene, KS og statsforvalterne, med særlig fokus på relasjonene lokalt mellom Den norske kirke og kommunene. Som det fremkommer av [høringsbrevet](#) fra Kirkerådet, har utvalget hatt kontakt med KS underveis i arbeidet. På bakgrunn bl.a. av at kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke lokalt er videreført i ny trossamfunnslov, vil det være relevant for kommunene og KS å gi innspill i høringen. Kirkerådets utsendelse av høringsnotat til alle kommuner gjøres derfor etter eksplisitt anbefaling fra KS.

I denne saken gjengis de konkrete høringsspørsmål som Kirkerådet har bedt kommunene og KS svare på. Et utkast til svar fra KS er gjengitt under hvert spørsmål.

Vi ber regionale kommunedirektørutvalg og det sentrale kommunedirektørutvalget vurdere forslagene til svar, og eventuelt foreslå endringer/justeringer i svarene.

Høringsfrist er 15. oktober.

Hva ønsker Kirkerådet tilbakemelding på i denne høringen?

Det store «grepet» i utvalgets rapport er å etablere felles kirkelige organ på prostnivå, (prostifellesråd), til erstatning for dagens kirkelige fellesråd. Disse prostifellesrådene skal være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken og vil normalt ha en struktur på tvers av kommunestrukturen.

Kirkerådet ønsker tilbakemeldinger på dette forslaget generelt og særlig hvordan det vil påvirke samarbeidet mellom kommune og kirken. I tillegg er det noen mer konkrete høringsspørsmål knyttet til utvalgets rapport.

Utkast til hørings svar

Nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

Hva er fordeler og muligheter med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?

KS svar

En enhetlig arbeidsgiverlinje for alle kirkelige ansatte kan gi grunnlag for forenklinger i kirkelig administrasjon, med overføring av ressurser fra sentral kirkelig administrasjon og bispedømmeråd nærmere det lokale nivå. Enhetlig arbeidsgiverstyring på lavest mulige effektive nivå kan også gi økte muligheter til bedre oppgaveløsning lokalt, slik at kirkelige tjenester leveres lokalsamfunnene med best mulig kvalitet innenfor de tilgjengelige økonomiske rammene.

Hva er ulemper og risikoer med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?

KS svar

Som utvalgets rapport påpeker vil et prostifellesråd på lavest mulig effektive nivå vurdert ut fra hensynet til å ivareta et arbeidsgiveransvar føre til at kirkelige fellesråd i mange kommuner vil erstattes med kommuneoverskridende fellesråd. Det er en viss risiko for at det svekker relasjonen mellom kommunen som tilskuddsmyndighet og gravplassmyndighet og det kirkelige organet som vil ha drifts- og vedlikeholdsansvar for kirkebygg, kirkelig aktivitet i lokalsamfunnene og i svært mange kommuner også det operative ansvaret for gravplassene.

Hvilke tiltak kan iverksettes for å redusere eventuelle uheldige konsekvenser av å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd?

KS svar

I tillegg til kommunal representasjon i prostifellesrådet er det viktig å etablere formelle strukturer for direkte dialog mellom kommuneadministrasjon og prostifellesråd.

Hvilke av de tiltakene som er nevnt nedenfor mener dere er viktig for å opprettholde og videreutvikle en god relasjon mellom kirke og kommune (For hvert alternativ: Svar på en skala fra 1-5, der 5 er veldig viktig, mens 1 er Helt uviktig)

- Videreføre en én-til én-relasjon mellom kommune og prostifellesrådet i forbindelse med budsjettprosesser og annet samarbeid mellom kirke og kommune, slik det i dag er det mellom kommunene og fellesrådet.
- Skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett
- Styrke kirkens rolle som samskapingsaktør for kommunene
- Annet; spesifiser

KS svar

KS ønsker ikke å sette konkrete karakterer på de enkelte tiltakene. Som nevnt over er det viktig å sørge for at det er en direkte dialog mellom prostifellesråd og kommuneadministrasjon, som supplerer informasjonsflyten i tilknytning til prostifellesrådenes møter. Det vil være en klar fordel om dette tilpasses den enkelte kommunes ordinære plan- og budsjettprosess.

Det vil også være en klar fordel at utgifter som direkte kan relateres til den enkelte kommune, og som den enkelte kommune støtter, faktisk belastes den enkelte kommune og ikke utjevnes. Dette kan gjelde både investeringsutgifter og deler av prostifellesrådets driftsutgifter. Det må legges til grunn at kommunenes representanter i et prostifellesråd hverken kan forplikte egen eller andre kommuner uten at det foreligger vedtak om dette i styrende organer i den enkelte kommune.

KS og kommunene vil peke på at samarbeid mellom kommune og innbyggere og viktige aktører i lokalsamfunnet er en sentral forutsetning for god samfunnsutvikling. Den norske kirkes menigheter er en av flere sentrale aktører med ideelt formål som er viktige samarbeidspartnere for kommunene i så måte.

Bør det være kommunal representasjon i prostifellesrådene¹?

- Ja, med full stemmerett
- Ja, men begrenset stemmerett.
- Ja, tale- og forslagsrett.
- Nei.

KS svar

Innledningsvis er det viktig å påpeke at alle som deltar i styret for et prostifellesråd vil sitte der for å ivareta rådets oppgaver og interesser. Det gjelder også dersom man er oppnevnt fra et eller flere kommunestyre.

Kommunene har i dag rett, men ikke plikt, til å velge én representant til det kirkelige fellesrådet i kommunen. Dersom det legges vekt på minst mulig realitetsendringer i forholdet mellom kommunene og kirken lokalt som følge av at kirkelig fellesråds oppgaver overtas av prostifellesrådet, vil det være nærliggende å videreføre en mulighet for kommunal oppnevning også hit. I de sakene hvor rådet tar stilling til oppgaver som er særlig viktige for kommunene, knyttet til for eksempel vedlikehold av kirkebygg og ivaretagelse av gravplassansvar, må det legges til grunn at kommunene og Den norske kirke lokalt har samsvarende interesser.

Etter KS vurdering er det problematisk at en eller to representanter valgt fra kommunene har full stemmerett i prostifellesrådet, og for så vidt også i dagens kirkelige fellesråd. Det følger av at prostifellesrådet vil ha et medansvar for å støtte menighetene i deres oppgave i å «vekke og nære» det kristelige livet i menighetene, og et ansvar for å utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomheten i sitt område². Det er en offentlig oppgave å legge til rette for at også tro- og livssynssamfunn fritt kan utøve sin aktivitet lokalt innenfor de rammer som gjelder for all frivillig virksomhet. Men å delta direkte i avgjørelser som har som formål å fremme ett bestemt livssyn vil fort oppfattes som å være i konflikt med likebehandlingshensynet, også selv om Den norske kirke målt i antall medlemmer fortsatt er det dominerende livssynssamfunnet i de aller fleste norske kommuner. Det er heller ikke en nødvendig forutsetning for godt samarbeid med et organ som også er viktig i å utføre oppdrag for offentlig sektor å ha direkte representasjon i organets styre. Kommunene velger for eksempel ikke representant til styrene i idrettsrådene, selv om disse har en viktig koblingsrolle i skjæringspunktet mellom offentlig og frivillig virksomhet.

¹ Utvalgets flertall foreslår at kommunene som gir tilskudd til prostifellesrådet velger 1 representant. Dersom det er mange kommuner som gir tilskudd til samme prostifellesråd, for eksempel seks eller flere, åpnes for at kommunene kan velge 2 representanter til prostifellesrådet

² Jfr §17 i Kirkeordning for Den norske kirke, fastsatt av Kirkemøtet 30.mars 2019 med hjemmel i trossamfunnloven.

På den annen side kan det også svekke kommunenes nærhet til forvaltningen av betydelige offentlige midler dersom det ikke er noen formell representasjon i prostifellesrådet. 60-70 pst av rådets budsjett vil typisk komme fra kommunale tilskudd. Selv om en styringsdialog knyttet til å oppfylle og rapportere på vilkårene for tildeling av slike tilskudd som nevnt over kan gjennomføres uten formell representasjon i prostifellesrådet, vil en direkte representasjon styrke relasjonen mellom rådet og kommunene.

En deltakelse som avgrenses til kun å ha tale- og forslagsrett kan samtidig svekke motivasjonen for å delta i rådets møter, og også påvirke i hvilken grad kommunene utpeker representant(er) med sentral posisjon i kommunenes egen ledelse.

KS vil derfor prinsipalt anbefale at muligheten for kommunal oppnevning til det lokale kirkelige samarbeidsorganet videreføres, men at kommunenes oppnevnte representant(er) i prostifellesrådet kun deltar med stemmerett i saker av økonomisk og administrativ karakter. Det er da lagt særlig vekt på at flytting av oppgaver fra kirkelig fellesråd i en kommune til et prostifellesråd på tvers av kommuner i seg selv ikke er et godt argument for å endre på en praksis med mulighet til kommunal oppnevning.

Andre kommentarer til etablering av prostifellesråd og valgordninger, herunder forutsetninger og premisser for at dere som kommuner kan ha tillit til at et kommuneovergripende organ kan forvalte de kommunale tilskuddene til Den norske kirkes virksomhet på en god måte.

KS svar

KS har ikke kommentarer ut over det som er angitt overfor.

Ny prostistruktur

I hvilken grad mener dere utvalget har pekt på de relevante hensynene som det bør legges vekt på ved fastsetting av nye prostigrenser. Svar på en skala fra 1-5 der 5 er veldig relevant, mens 1 er veldig irrelevant.

- 1) Medlemsstørrelse
- 2) Geografisk størrelse
- 3) Identitet/naturlig område
- 4) Antall sokn
- 5) Antall prostier i bispedømmet
- 6) Antall kommuner
- 7) Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- 8) Andre særlige hensyn (ivaretagelse av samisk kirkeliv, storbyene, nylig | sammenslåtte kommuner)

KS svar

KS ønsker ikke å sette detaljert karakter på de enkelte hensyn, men mener generelt at utvalgets ulike hensyn alle er relevante. Vi vil likevel påpeke at dersom antall kommuner som får tilskuddsansvar for et prostifellesråd blir høyt, vil det kunne føre til økt opplevelse av avstand mellom en viktig del av Den norske kirkes lokale styringsstruktur og den enkelte kommune.

Har dere forslag til andre hensyn som bør vektlegges?

KS svar

Som utvalget påpeker vil offentlig sektors finansieringsutfordringer øke i årene fremover, særlig som følge av en forventet vekst i antall eldre med behov for pleie- og omsorgstjenester. Krav til kostnadseffektiv organisering vil derfor gjelde minst like mye for kommunale tilskudd til kirkelige tjenester som det vil gjelde for kommunenes egne velferdstjenester. Den norske kirke bør derfor også vektlegge at prostifellesrådene skal kunne være enheter som både tiltrekker seg relevant kompetanse gjennom å framstå som attraktive og profesjonelle arbeidsgivere med et utviklende arbeidsmiljø, samtidig som det er høy kostnadseffektivitet i organisasjonen.

Har dere positive eller negative erfaringer på innretning av interkommunalt samarbeid, særlig når det gjelder antall deltakende kommuner, geografiske avstander eller annet som kirken bør ta med seg i vurderingen av hva som kan være en hensiktsmessig prostistruktur?

KS svar:

Forskning viser at kommunene stort sett er fornøyd med det interkommunale samarbeidet, og at dette er nødvendig for å kunne tilby tjenester til innbyggerne med både god kvalitet og høy kostnadseffektivitet. Men det pekes samtidig på at både økonomisk og demokratisk styring er mer krevende enn når den enkelte kommune selv har det direkte ansvaret. Og det pekes også på utfordringer med integrering med det ordinære kommunale tjenesteapparatet. Det er ikke urimelig å anta at størrelsen på disse utfordringene samvarierer med antall deltakende kommuner og – til en viss grad – også geografiske avstander.

Prostifellesrådene skal dannes for å være et tjenesteorgan for Den norske kirkes primære lokale enhet – soknene. Og hoveddelen av finansieringen kommer fra kommunene. For å sikre at den lokale forankringen beholdes så sterk som mulig selv i tilfeller hvor rådet dekker mange menigheter og flere kommuner, er det viktig at det arbeides godt med strukturer for å bygge og vedlikeholde relasjoner mellom organisasjonsenhetene, også til dels uavhengig av den formelle representasjonen i prostifellesrådet.

Har dere andre synspunkter til forslaget og høringen kan dere oppgi det her.

KS svar:

KS har ikke ytterligere synspunkter ut over det som er omtalt over.

Helge Eide