



Saksdokumenter:

KR 40.1/12 Elektronisk registrering av kirkebokopplysninger

Status eKirkebok

Sammendrag

Kirkerådet har fra 2001 hatt ansvar for medlemsregisteret i Den norske kirke. Det har i hele perioden vært en utvikling av systemet. Nå står en ved starten av å overføre opplysningene i kirkebøkene til en samlet eKirkebok for hele Den norske kirke.

Forslag til vedtak

Kirkerådet tar saken til orientering.

Saksorientering

Bakgrunn

Prestene i Den norske kirke har ført kirkebøker siden Kristian IV i brev av 17. mai 1646 påla dem å føre kirkelige handlinger. Her ble prestene pålagt å føre register over fødte, faddere, viede og døde.

Dette har i flere hundre år vært ført i innbundne bøker som er oppbevart på sikker måte på det enkelte kirkekontor. Som eneste sivilbefolkningsregister med offentlig troverdighet ble kirkeboken ført med stor nøyaktighet. Opplysningene der har alltid hatt stor betydning, både for kirkelig bruk og for almen, samfunnsmessig bruk. Kirkebokens funksjon som fødselsregister strakk seg fram til 1982, da folkeregisteret overtok.

1. januar 1993 begynte Folkeregisteret å registrere dåp, inn- og utmelding i Den norske kirke. Kirkebokførerne ble pålagt å sende inn kvartalsrapporter til Folkeregisteret med opplysninger om døpte, inn- og utmeldte. Fra da av ble tilhørende registrert som egen gruppe. Ifølge Kirkeloven § 3.2 «anses (barn) å høre inn under Den norske kirke fra fødselen av såfremt en av foreldrene er medlem».

I 1999 ble et eget medlemsregister satt i drift. Dette var første gang Den norske kirke fikk et samlet medlemsregister for hele kirken. Registeret ble oppdatert ved at kirkebokførerne fortsatt sendte inn kvartalsrapporter med opplysninger om døpte, inn- og utmeldte. Menighetene fikk tilsendt oppdatert CD med oversikt over sine medlemmer to til fire ganger i året.

1. januar 2001 overtok Kirkerådet ansvaret for medlemsregisteret. Krav om registrering av dåpsdato og dåpssted ble innført. Registeret er ført med hjemmel i forskrift om Den norske kirkes medlemsregister (forskrift fastsatt av Kultur- og kirke departementet 25. februar 2000).

Fra 2009 ble alle menigheter koblet elektronisk opp mot et sentralt medlemsregister, og ordningen med innsending av kvartalsrapporter ble avvirket. I 2011 ble for første gang tilhørende som ikke er døpt automatisk tatt ut av registeret. De som ble født etter 1993 og fyller 18 år og skal ikke lenger stå registrert som tilhørende blir slettet. Den norske kirke teller ikke tilhørende over 18 år. Kirkerådet er kjent med at mange av disse er døpt, men blir slettet på grunn av manglende registrering av dåpsdato i registeret. Kirkerådet har ved flere anledninger oppfordret alle behandlingsansvarlige å kontrollere med kirkebok om det mangler dåpsregistrering i medlemsregisteret.

Elektronisk kirkebokføring

Det har i flere år vært et ønske både fra kirkens og departementets side å få overført kirkeboken til elektronisk register.

I de fleste menigheter er det tatt i bruk IT-programmer (fagsystemer), som blant annet støtter planlegging og gjennomføring av kirkelige handlinger. Ved bruk av disse programmene registreres også opplysninger om personer som deltar i kirkelige handlinger. Slike digitale løsninger leveres av kommersielle aktører på markedet. Det føres i tillegg manuelle kirkebøker. Disse er gjennom eldre lovverk autorisert til bruk.

Departementet gav i 2003 Duplo Data tillatelse til å gjøre forsøk med elektronisk kirkebok for menigheter i Sandnes. Kirkerådet er ikke kjent med at det er gitt flere tillatelser om fritak fra forskrift om føring av kirkebok.

Da Kirkerådet tok i bruk et nytt medlemsregistersystem våren 2009, foregikk det også et arbeid for å utrede en tjenlig overgang til elektronisk kirkebokføring. Kirkerådets budsjettbrev til FAD 7. januar 2010 presenterer et forslag til en løsning som sikrer en «effektivisering for kirkens samlede kostnader for kirkebokføring» og «gjør arbeidsformen mer profesjonell lokalt i kirkekontorene». Kirkerådet hadde da utredet en løsning som da ble kostnadsberegnet til 5 millioner, hvilket det da ble bedt om. Denne løsningen la opp til en ordning hvor kirkebokføring kunne erstattes av et utvidet medlemsregister med full integrasjon mot lokal programvare.

Ytterligere fokus i saken kom i mai 2010 da statsråd Rigmor Aasrud fikk følgende spørsmål i Stortingets spørretime fra Bente Thorsen (FrP): «Er statsråden villig til å endre regelverket for føring av kirkebøker slik at kirken også kan ta i bruk dagens teknologi og nyte godt av den effektivisering som dette gir?»

I sitt svar viste statsråden til Kirkerådets ønske om et sentralt register for kirkebok. Hun viste også til behov for en utredning om saken.

Kirkerådet fulgte opp og sendte 6. september samme år en nærmere oversikt over behov og prisestimat for utvikling av elektronisk kirkebok til FAD. Kirkerådet viste her til brev av 7. januar samme år med stipulerte kostnader til en helhetlig og langsiktig IT-løsning som også kunne integrere mot lokal programvare (5 mill): «I et langsiktig perspektiv bør kirkens IT-systemer på en integrerende måte både dekke et planleggingsbehov, saksbehandlingsbehov (..) og et rapporterings- og statistikkbehov.»

Kirkerådet fikk 22. juni 2011 brev fra FAD med tildeling av kr 1.350.000 til utvikling av elektronisk kirkebok med henblikk på å erstatte de gamle kirkebøkene. Det ble i denne omgang kun bevilget midler til en utvidelse av medlemsregisteret, ikke en integrasjon med lokal programvare. Det ble også forutsatt at prosjektet skulle være avsluttet innen 31. desember 2011. Kirkerådet hentet da inn tilbud på arbeidet, og startet utvikling høsten 2011. Datafirmaet Ipera som da hadde avtale med Kirkerådet om utvikling og drift av Medlemsregisteret fra 2009 til 2011, gikk konkurs høsten 2011. Konkursen gav Kirkerådet ekstra utfordringer i forbindelse med utvikling og implementering av ny programvare for medlemsregisteret.

FAD sendte 30. juni 2010 et notat på høring hvor en fremmet ulike forslag til endringer i kirkeloven blant annet endring i Kirkeloven § 37 hvor det skulle åpnes for å innta

kirkebokopplysninger i medlemsregisteret. Det framkom i all hovedsak positive merknader til dette forslaget, nesten 100 % av de som uttalte seg om ny § 37 gav sin tilslutning til en slik utvidelse av medlemsregisteret.

Forslag til ny forskrift for medlemsregister ble sendt på høring i september 2011 og ny forskrift trådte i kraft 1. januar 2012. Endring i Kirkeloven § 37 ble gjort gjeldende fra samme dato.

I forskrift om Den norske kirkes medlemsregister åpnes det for at kirkeboken skal føres elektronisk og samles i et felles register for hele landet. Her beskrives ansvaret for registerets innhold og oppfølging. Kirkemøtet har siden 25. februar 2000 vært behandlingsansvarlig for medlemsregisteret. Dette utvides nå til også å gjelde tidligere kirkebokopplysninger (gravferd, vigsel og konfirmasjon). Kirkelig fellesråd er behandlingsansvarlig for den del av registeret som det blir gitt tilgang til (§ 4). Dette har til nå vært praktisert slik at Fellestrådene gis ansvar for behandling av data for medlemmer bosatt innen eget geografisk område. Fellestrådernes ansvar utvides i tilsvarende grad som Kirkemøtets ansvar er utvidet. Sokneprest har etter dette ikke lenger behandlingsansvar for registrering av nye personopplysninger, i henhold til lov om behandling av personopplysninger.

Kirkerådet har sammen med KA opprettet en gruppe som arbeider med en samlet IKT-strategi for Den norske kirke. Strategigruppen har representanter fra fellesråd, bispedømmeråd, KA, OVF og KR. Det er blant annet arbeidet med hvilke felles løsninger som bør finnes i kirken.

I 2008 kom arbeidet med å utvikle en samlet IKT-strategi for Den norske kirke i gang. Her kom spørsmålet om eKirkebok raskt opp og fra 2009 la man til grunn en strategi i 2 faser: Første fase var å arbeide for å bli kvitt de skinninnbundne kirkebøkene og å utvide medlemsregisteret. Dette ville gi en viss reduksjon i registrering av opplysninger lokalt (fra 3 til 2). Noen av vurderingene man gjorde for en etappevis utvikling den gang var: 1) Endring i medlemsregisterets kjernesystem ville være nødvendig uansett – for senere å kunne importere data fra lokale fagsystemer 2) Stort politisk trykk i saken, blant annet spørsmål i Stortingets spørretime 3) En IKT strategisk drøfting 2009. Andre fase skulle være endelig målsetning om å importere kirkebokdata fra de lokale fagsystemene og gi en ytterligere reduksjon i registreringer (fra 2 til 1). Strategien som ble valgt den gang var først å utvide medlemsregisteret med registrering også av kirkelige handlinger; eKirkebok og deretter integrere mot de lokale fagsystemene (toveis integrasjon) for de stedene hvor en har tatt disse i bruk.

I januar 2011 ble rapporten «Nasjonal IKT-satsing i Den norske kirke: Trinn 1» utarbeidet. Her beskrives kirkens IKT-situasjon slik:

«Dagens fragmenterte IKT-satsing og ulike finansielle forutsetninger for å utnytte IKT i Dnk, gir dårlige løsninger og dårlig samlet ressursutnyttelse. Det fører således til at Dnk totalt sett har dårligere og dyrere løsninger enn organisasjoner det er naturlig å sammenligne seg med.»

Denne rapporten gikk inn for at ”elektronisk kirkebok” skulle realiseres ved at datafangsten skjer i de lokale fagsystemene fra første stund. Altså skulle man ikke kvitte seg med bøkene før et ferdig system med integrasjon med lokale fagsystemer var på plass. Da denne rapporten kom hadde det allerede pågått mye utviklingsarbeid og avklaringer mellom Kirkerådet og departementet som beskrevet ovenfor.

Med lokale fagsystemer menes kommersielle selskaper som leverer kirkedataprogrammer til hjelp for menighetens arbeid (f eks. Ekklesia, Labora og Kardinal). Med toveis integrasjon menes utveksling av data mellom disse kirkefagsystemene og medlemsregister/eKirkebok nasjonalt.

Hovedplan, skjematisk

Til grunn for Kirkerådets utviklingsstrategi for eKirkebok ligger en utvikling i 2 faser. Her er en forenklet og skjematisk oversikt over planlagte utviklingstrinn:

Eksisterende løsning: Registrering av kirkelige handlinger fram til 2012

System/Handling	Dåp	Innmelding	Utmelding	Konfirmasjon	Vigsel	Gravferd
Kirkebok	x	x	x	x	(x)	x
Medlemsregister (til 2012)	x	x	x			
Lokalt fagsystem	x	x	x	x	x	x

En mindre del av fellesrådene har ikke lokalt fagsystem. Fra 2009 har fellesrådene ført både kirkebok og medlemsregister. Vigsel er ikke ført i kirkebok etter 2004.

Fase 1: Ny løsning fra 2012

System/Handling	Dåp	Innmelding	Utmelding	Konfirmasjon	Vigsel	Gravferd
eKirkebok	x	x	x	x	x	x
Lokalt fagsystem	x	x	x	x	x	x

Fellesråd uten lokalt fagsystem registrerer kun i eKirkebok

Fase 2: Ny løsning etter 2012

System/Handling	Dåp	Innmelding	Utmelding	Konfirmasjon	Vigsel	Gravferd
eKirkebok	x	x	x	x	x	x
Lokalt fagsystem	x	x	x	x	x	x

Fellesråd uten lokalt fagsystem registrerer kun i eKirkebok

Fellesråd med lokalt fagsystem registrerer kun i lokalt fagsystem

Det ble dog lagt opp til en sikring våren 2012 (Fase 1) om at en skulle fortsette med gamle bøker inntil en hadde testet og sikret at datalagringen var på plass i ny løsning. Se til dette en kommentar nedenfor.

Frustrasjoner i overgangsfasen

Kirkerådet har møtt en del frustrasjoner rundt eKirkebok våren 2012. Det har vært et utbredt ønske om å gå bort fra papirbaserte kirkebøker og over til elektronisk løsning, men utålmodigheten etter å komme til fase 2 er stor. Selv om så godt som alle høringsinstanser ved høringen av ny § 37 Kirkebokføring i 2010 stilte seg positiv til at kirkebokopplysninger inntas i medlemsregisteret, har det vært skepsis til den opprinnelig valgte eKirkebok-strategi om å utvide medlemsregisteret først og deretter åpne for en integrasjon mot lokale fagsystemer.

Det er uklart hvor mange som de senere måneder og år har brukt fagsystemet til kirkebok og så skrevet ut kopi av sidene og limt inn i papirbøker. Mange har sett mellom fingrene på at dette ikke er godkjent som en generell ordning. Det er Kirkerådets inntrykk at det drives en utbredt «sivil ulydighet» på dette området i dag. Dette har medført at fjerning av papir-kirkebok av flere ikke oppleves som en besparelse ved overgang til eKirkebok. Mange har allerede sluttet å føre bøkene og eKirkebok oppleves til en viss grad som et merarbeid.

Ved inngangen til 2012 ble det lagt opp til at alle opplysninger både skulle registreres i eKirkebok og i bøkene som en dobbelt sikring for lagring av kirkebokopplysninger i overgangsfasen. Altså ville dette medføre 3 føringer og ikke to enda noen måneder. Kirkerådet så etter hvert at dette kravet var unødvendig og belastende og gjorde om denne beslutningen i et e-brev juni 2012.

Selv om det ble lagt opp til at eKirkebok fra januar 2012 var en prøveversjon, så inneholdt den noen feil som skapte frustrasjon.

«Kirkebokfører» og «behandlingsansvarlig»

I følge tjenesteordning for menighetsprest § 13 har sokneprest ansvar for kirkebokføringen for det eller de sokn som utgjør dennes særskilte arbeidsområde. Det har vært å føre kirkebøkene og å være ansvarlig for at data er riktige. Med ny forskrift om Den norske kirkes medlemsregister (2012) skal kirkebokførende prest utstede attest for inn- og utmelding av Den norske kirke og kan utstede attest for dåp i direkte tilknytning til den kirkelige handlingen. Kirkebokføreren vil fortsatt ha ansvar for å utstede attester av eldre kirkebokopplysninger frem til kirkeboken avleveres til statsarkivet. Ved utskrift fra medlemsregisteret vil det være den som ivaretar det daglige ansvaret (daglig leder fellesråd) for medlemsregisteret i vedkommende sokn som utsteder attest.

I følge gammel og ny forskrift om Den norske kirkes medlemsregister er kirkelig fellesråd behandlingsansvarlig for føring av kirkens medlemsregister. Når medlemsregisteret utvides med opplysninger om konfirmasjon, vigsel og gravferd, øker det antall opplysninger som registerets behandlingsansvarlige er ansvarlig for. En kan si at ansvaret for fellesrådene øker og tilsvarende behandlingsansvar for prest reduseres.

Kirkerådet har lagt til grunn at oppgaven med å registrere opplysninger nå vil forenkles; man slipper å føre i bok, men kan registrere konfirmasjon, vigsel og gravferd i medlemsregisteret som en ellers bruker til medlemsregistrering (dåp, inn- og utmelding). Soknepresten er fortsatt definert som kirkebokfører i kirkeloven og vil ha ansvar for selve gjennomføringen av inn- og utmeldinger som kirkelig handling (jf rundskriv P-14/2011 Elektronisk registrering av kirkebokopplysninger – endringer i forskrift om Den norske kirkes medlemsregister). Presten er ikke lenger behandlingsansvarlig eller den som bestemmer formål med behandlingen og hvilke systemer som skal brukes. Det har vært problematisert at prestens rolle i kirkeloven fortsatt beskrives som kirkebokfører når behandlingsansvaret for lokale data og føring av overføres fellesrådet ved daglig leder.

KA mener i brev til FAD at ansvarsforholdene på dette punkt er uklare og at overføringen har økonomiske konsekvenser. KA mener også at Fellesrådene med dette også er gitt nye oppgaver.

Toveis integrasjon mot lokale fagsystemer

Det har fra Kirkerådets side vært en klar målsetning helt fra den første strategiske planlegging i 2009 så raskt som mulig å åpne medlemsregister/eKirkebok for integrasjon mot de kirkelige fagsystemer som brukes i menighetene. Dette for å kunne rasjonalisere arbeid lokalt. Kirkerådet har i perioden 2010-2012 utarbeidet en teknisk løsning for en fremtidig toveis integrasjon. Denne er presentert for leverandører av lokale fagsystemer, og Kirkerådet og disse leverandørene jobber nå med å avklare veien videre. Det er medio september 2012 ikke avklart når dette kan slutføres. Tre ting gjenstår: 1) Sluttfinansiering, Kirkerådet har stipulert sluttkostnader på ca 3 millioner kroner 2) Det må inngås avtaler mellom Kirkerådet og de leverandører som ønsker å levere data til medlemsregister/eKirkebok og 3) Risikovurderinger og tilstrekkelig internkontroll-rutine for overholdelse av krav i Personopplysningslov og – forskrift må utvikles.

Kirkerådet avsetter betydelige ressurser for å få de siste oppgavene på plass.

Status for bruk av eKirkebok

Siden produksjonssetting av eKirkebok 30. januar 2012 er det registrert ca 40.000 handlinger fordelt på ca 1000 ulike kirkelige enheter (fellesråd/sokn). Det er registrert 17.000 dåp, 11.000 konfirmasjon, 7.200 gravferd 2.000 vigsel og diverse 3000. Kirkerådet har ikke oversikt over om alt er handlinger fra i år eller om det er «gamle» data som føres inn. For medlemsregistrering/rapportering er det viktig at alle dåp, inn- og utmeldinger føres i registeret. Det ser ikke ut som føringen er komplett, men pr i dag er det ikke kjørt noen sjekk på det.

Den norske kirke er avhengig av å ha et troverdig register også i forbindelse med rapportering av medlemstall. Kirkens medlemstall benyttes for eksempel som beregningsgrunnlag for bevilgninger til de andre tro- og livssynssamfunnene fra stat og kommune. Kirkerådet mener at de siste års opprydding i registeret har bedret kvaliteten

vesentlig, og denne utviklingen er det viktig å videreføre. Da er en avhengig av både god systemleveranse fra Kirkerådet og oppfølging fra alle de behandlingsansvarlige i fellesrådene.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Konsekvenser for Kirkerådet

Kirkerådet har over flere år brukt penger på utvikling av eKirkebok. Arbeidet med eKirkebok fase 1 ble i 2011 først finansiert med kr 1.350.000 fra FAD og senere samme år kr 1.260.000 fra departementets frie andel OVF-midler. I tillegg prioriterer Kirkerådet et betydelig omfang egne lønnsmidler til arbeidet med prosjektet.

I 2012 har prosjektet en utgiftsramme på kr 3.633.000. Inntektene er budsjettet med kr 1.500.000 fra FAD og kr 642.321 fra OVF. Det resterende må dekkes over Kirkerådets ordinære budsjett. I 2012 bruker Kirkerådet betydelige egne lønnsmidler til arbeid med prosjektet.

Det er pr i dag ikke avklart hva det vil koste å slutføre arbeidet med eKirkebok frem til full integrasjon med lokale fagsystemer (fase 2). Kirkerådet er i forhandlinger om priser om dette. Dette medfører ytterligere investerings- og driftskostnader for Kirkerådet uten at en kan fastsette dette i dag.

Kirkerådet har ikke finansiering til å dekke slike utgifter i 2012. Innføring av eKirkebok gir også økte vedlikeholdskostnader og kostnader til oppbygging av nødvendig bestiller- og styringskompetanse i Kirkerådet. Sekretariatet ser ikke at disse utgiftene kan dekkes innenfor rammen til drift av medlemsregisteret i 2013 (9,8 mill. kr.).

Det er kjent problemstilling innen offentlige IT-anskaffelser, at gode prosjekter stopper opp for de det er en aktør som har utgiftene og noen andre som har gevinsten. Etablering av Kirkepartner som en felles aktør for både sentrale og lokale behov, vil i framtiden trolig avhjelpe slike situasjoner ved at det blir lettere å inngå spleiselag.

Konsekvenser for fellesråd

Etter Kirkerådets vurdering vil avslutning av føring i papirbaserte kirkebøker og overgang til eKirkebok (fase 1) i utgangspunktet medføre reduksjon av arbeidstid lokalt. Endringen medfører at en avslutter føring av 5 (6) typer handlinger for hånd i kirkebøker «i bytte mot» registrering av 3 nye handlinger i et utvidet medlemsregister/eKirkebok. I tillegg slipper en kostnader ved innkjøp av nye bøker og rutine rundt selve bokholdet. Når implementering av fase 2 kommer, med full integrasjon mot lokale fagsystemer, antar Kirkerådet at det for de aller fleste blir en betydelig besparelse i arbeidstid lokalt. Hvorvidt lisenskostnader for lokale fagsystemer over tid vil øke mer enn ellers og konsekvenser av at kirkelige ansatte landet over jobber på forskjellige verktøy ved registrering av kirkelige handlinger er til nå ikke vurdert.