



DEN NORSKE KIRKE

Gjennomgang av prostistruktur og prosess for eventuell ny struktur

Delutredning 1

15.01.2022



Innhold

.....	1
Innhold.....	1
Forord.....	3
1 Innledning og mandat.....	3
1.1 Arbeidsmåte	3
1.2 Mandat	4
1.3 Disposisjon	4
2 Dagens prostistruktur – en beskrivelse	5
2.1 Kirkelig inndeling	5
2.2 Prostioversikt.....	6
2.3 Prostiets oppgaver og funksjon i dag.....	7
2.4 Vår vurdering.....	8
3 Høringsinnspill fra kommunene: om prosess for etablering av prostifellesråd	9
3.1 Fordeler/muligheter og ulemper/risiki	9
3.2 Nærhet mellom bevilgende kommune og kirken	10
3.3 Fremtidig finansiering	10
3.4 Styringsmodell ved etablering av prostifellesråd	11
3.5 Vår vurdering.....	11
4 Kriterier for prosess for å etablere prostifellesråd av «egnet størrelse»	12
4.1 Hva er lokalt?.....	13
4.2 Müller-Nilsen-utvalgets rapport: hensyn som bør vektlegges	13
4.3 Andre relevante hensyn.....	13
4.3.1 Prinsipper i kommuneloven	13
4.3.2 Kjente strukturer i samfunnet.....	13
4.3.3 Samisk tilhørighet.....	14
4.3.1 Antall innbyggere	14
4.3.2 Medlemsstørrelse.....	15
4.3.3 Geografi	15
4.3.4 Antall kirker og antall gravplasser.....	15
4.3.5 Antall ansatte	15
4.3.6 Ulikhet	15
4.4 Vår vurdering.....	15
5 Etablering av prostifellesråd jf. Müller-Nilssen-utvalget.....	16

5.1	Om prostifellesrådet	17
5.2	Alternativer til prostfellesråd	17
5.3	Prosessbeskrivelse.....	19
5.3.1	Bispedømmerådet som igangsetter	19
5.3.2	Etablering av prostifellesråd	19
5.3.3	Lokal uenighet ved etablering av prostifellesråd	20
5.3.4	Etablering av andre samarbeidsmodeller	21
5.4	Beslutningsmyndighet	22
5.5	Tidsplan.....	22
5.6	De store byene	23
6	Prostistruktur uten prostifellesråd.....	23
7	Utfordringer med soknestruktur.....	24
7.1	Vår vurdering.....	25
8	Konklusjon	25
9	Vedlegg.....	27
9.1	Vedlegg 1: Fakta om dagens prostier pr 01.01.2021	27
9.2	Vedlegg 2: Sammendrag fra «kommunehøringen»	29

Forord

Kirkerådet behandlet på sitt møte 15. juni 2021 rapporten «Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering» fra Müller-Nilssen-utvalget og vedtok å sende denne ut på en bred høring. I tillegg ble det vedtatt å gjennomføre videre utredninger av fem ulike temaer med åpning for å slå sammen noen av utredningene (KR 71/21).

I løpet av høsten 2021 nedsatte Kirkerådets direktør arbeidet med fire delutredninger, hver med to ansvarlige utredere. I tillegg ble det etablert en referansegruppe knyttet til hver av utredningene.

Denne utredningen svarer til 1. punkt i Kirkerådets vedtak: «Gjennomgang av dagens prostistruktur med forslag til prosess og regelverk for å fastsette ny struktur».

Ansvarlige utredere er kirkeverge Aud-Karin Hovi og stiftsdirektør Eigil Morvik.

Det ble også nedsatt en referansegruppe til støtte for utrederne. Denne har bestått av Toril Solevåg, Brit Skjelbred, Olav Rune Ertzeid, Aslak Wegge, Martin Kulild, Børge Lund og Harald Askeland.

Alle har bred kjennskap til Den norske kirke og har hatt ulike posisjoner både som ansatte og folkevalgte. Alle landsdeler er representert. Referansegruppen har kommet med konstruktive innspill, hatt gode debatter, utfordret, støttet og bidratt til nødvendige refleksjoner som har vært avgjørende for valg av både form og innhold.

Vi takker for bidrag fra hver og en. Referansegruppen står like fullt ikke ansvarlig for innholdet. Det er vi som utredere som tar det fulle ansvar for både faglig innhold, de vurderinger som fremkommer her og eventuelle feil og misforståelser.

Aud-Karin Hovi og Eigil Morvik

1 Innledning og mandat

1.1 Arbeidsmåte

Rapporten er skrevet av utrederne. Kirkerådets sekretariat har bistått med innsamling av statistisk materiale (vedlegg 1) og oppsummert «kommunehøringen» i dokumentet «*Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering. Høringsoppsummering. Offentlige høringsinstanser.*» (vedlegg 2).

Opprinnelig frist for arbeidet var satt til 31. desember 2021, men fristen ble senere utsatt til 15. januar 2022.

Det har vært avholdt to møter i referansegruppen, 8. oktober 2021 (fysisk møte i Kirkens hus) og 11. januar 2022 (digitalt møte).

1.2 Mandat

Kirkerådets direktør har vedtatt følgende mandat for denne delutredningen:

Utredningen skal gi forslag til en prosess for å komme fram til reviderte prostigrenser, slik at prostiene kan utgjøre geografiske rammer for etablering av prostifellesråd som felles arbeidsgiverorgan for de som arbeider lokalt i kirken. Utredningen skal:

1. *Beskrive kort dagens prostistruktur, dens bakgrunn og funksjon.*
2. *Gjennomgang av kriterier for etablering av nye prostier med utgangspunkt i utvalgets rapport punkt 12.2*
3. *Beskrive forslag til prosess for etablering av ny prostistruktur inklusive;*
 - a. *Foreslå hvordan prosessen med etablering av ny prostistruktur bør styres og ledes, lokalt, regionalt og nasjonalt.*
 - b. *Beskrive hvem som bør delta i den lokale prosessen og hvem som bør høres eller involveres på annen måte*
 - c. *Angi hvilke beslutningspunkter som er nødvendige*
 - d. *Angi forslag til hvordan man skal håndtere situasjonen ved lokal uenighet*
4. *Foreslå tidsramme for prosessen herunder hvordan den kan tilpasses beslutningsprosessen for ny kirkelig organisering og gjennomføring av kirkevalg.*
5. *Oppsummere høringsinnspill fra kommunene som har frist 15.10, når det gjelder spørsmål om prosess for etablering av prostifellesråd*
6. *Klargjøre behov for eventuelle endringer i kirkelig regelverk for å kunne gjennomføre prosessen slik som foreslått.*

Underveis i arbeidet har vi, i samtaler med Kirkerådet, blitt enige om å utvide rapporten noe for å ta høyde også for andre løsninger for framtidig organisering av Den norske kirke enn den som ble foreslått av Müller-Nilssen-utvalget. Vi snakker her både om sammenslåing og samarbeid.

Etablering av prostifellesråd og overføring av virksomhetsansvar mellom ulike nivåer i Den norske kirke vil innebære en rekke formelle og uformelle prosesser som må utredes. Vi har imidlertid tolket vårt mandat til kun å omfatte prosessen fra Kirkemøtets eventuelle vedtak om kriterier for ny prostistruktur, og fram til nye organer er vedtatt etablert. En eventuell virksomhetsoverdragelse blir ikke beskrevet i denne utredningen.

1.3 Disposisjon

Med utgangspunkt i mandatet, vil vi i det følgende først beskrive dagens struktur med de utfordringer denne innebærer, både med tanke på prostier, fellesrådsområder og menigheter (pkt 1 i mandatet). Deretter vil vi oppsummere kommunehøringen som hadde svarfrist 15. oktober 2021 (pkt 5 i mandatet).

Vi vil så, med utgangspunkt i arbeidet til Müller-Nilsen-utvalget og høringssvarene fra kommunene, gjennomgå kriteriene for etablering av eventuelle prostifellesråd med tanke på et eventuelt vedtak i Kirkemøtet om rammer for organisering av den lokale kirke (pkt 2 i mandatet).

Deretter vil vi beskrive vårt forslag til prosess for etablering av nye prostifellesråd med utgangspunkt i de kriteriene vi anbefaler at Kirkemøtet vedtar (pkt 3 i mandatet).

I tillegg vil vi også beskrive hvilke prosesser som er nødvendige dersom en ikke vedtar prostifellesråd i samsvar med Müller-Nilsen-utvalget, men i stedet velger en annen samarbeidsform lokalt.

I mandatet blir vi også bedt om å foreslå en tidsramme for prosessen samt å vurdere eventuelle endringer i det kirkelige regelverk. Som følge av de nylig gjennomførte høringene, opplever vi at det pr i dag ikke er aktuelt med en samlet tidsplan for en felles prosess fram mot nye prostier/prostifellesråd, men vi vil kort vurdere tidsaspektet både ved sammenslåing og samarbeid.

Videre har vi også vurdert hvorvidt det er nødvendig med endringer i det kirkelige regelverk. Vi mener det ikke er behov for slike endringer. Ved en eventuell etablering av prostifellesråd jf. Müller-Nilssen-utvalget bør bispedømmerrådet fortsatt ha myndighet til å fastsette prostigrenser, og ved ulike samarbeidsformer mellom dagens fellesråd er dette tilstrekkelig regulert i dagens regler.

2 Dagens prostistruktur – en beskrivelse

I mandatet er vi bedt om å gi en kort beskrivelse av dagens prostistruktur, dens bakgrunn og funksjon. Nedenfor vil vi først gi en oversikt over den kirkelige inndelingen og prostiets plass i denne. Deretter presenteres noen viktige fakta knyttet til dagens prostier, før vi avslutter med en beskrivelse av prostiets funksjon i dagens lov- og regelverk.

2.1 Kirkelig inndeling

Hvordan Den norske kirke er inndelt, er dels regulert i trossamfunnsloven og dels i Kirkeordning for Den norske kirke.

Trossamfunnsloven fastslår at «Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den» og at «Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn. Kirkemøtet gir nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer». (§ 11) Videre myndighet om kirkelig organisering er gitt til Kirkemøtet: «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene.» (§ 12)

Kirkeordningen fastslår at «Soknet er den geografiske rammen om menigheten. Hvert sokn hører til et prosti. Hvert prosti hører til et bispedømme». (§ 3). Videre er det bestemt i kirkeordningen at «i kommuner med flere sokn skal det i tillegg være et kirkelig fellesråd». (§ 8).

Dette betyr at Den norske kirke er inndelt i fem ulike geografiske områder som har betydning for organiseringen av kirken: Soknet, kommunen (fellesrådsområdet), prostiet, bispedømmet og nasjonalkirken i form av Kirkerådet og Kirkemøtet. Det er en tydelig sammenheng mellom tre av disse: sokn, prosti og bispedømme mens kommune-/fellesrådsinndelingen går på tvers av annen kirkelig inndeling. Alle sokn tilhører både et prosti og en kommune, de fleste kommuner er del av et prosti, men noen kommuner har flere prostier.

Nedenfor vil vi beskrive prostiets rolle og funksjon mer utdypende, men allerede her vil vi påpeke at prostiet er det eneste av de fire områdene som ikke har et eget folkevalgt organ regulert i kirkeordningen og dermed heller ingen daglig leder med mandat fra det folkevalgte organet. Slik skiller prostiets seg fra de andre områdene.

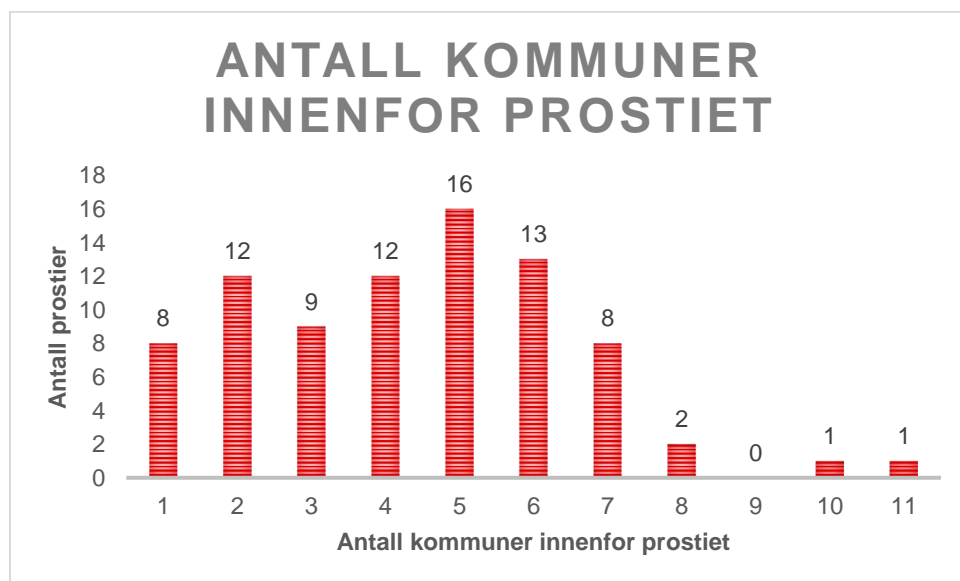
Prostiet har heller ikke en egen økonomi ut over det prosten disponerer for å oppfylle sine forpliktelser som leder av prestedtjenesten i prostiet.

2.2 Prostioversikt

Nedenfor følger en samlet oversikt over viktige fakta knyttet til prostiene. Vedlagt rapporten følger en tabell med informasjon fra det enkelte prosti. Tallene i denne oversikten er pr 1.1.2021 og er levert av Kirkerådet.

Det er i dag 94 geografiske prostier (Døveprostiet holdes i denne sammenheng utenfor). Av disse er det 8 som har et «en til en»-forhold mellom prosti og kommune (Kristiansand, Ringsaker, Asker, Bærum, Karmøy, Sandnes, Larvik og Sandefjord) og i 4 kommuner er det flere prostier (Bergen (4¹), Oslo (5), Trondheim (3) og Stavanger (3²)). Ut over dette er det store variasjoner i antall kommuner innenfor et prosti fra 2 til 11 kommuner.

Grafen nedenfor viser forholdet mellom prosti og antall kommuner innenfor et prosti, altså hvor mange prostier som har 1, 2, 3 osv. kommuner innenfor sitt geografiske område.



Også når det gjelder antall sokn i et prosti, er det store forskjeller med alt fra 3 til 27 sokn i innenfor prostiet. 31 prosti har 3 til 9 sokn, 49 prosti har 10 til 19 sokn og 14 prosti har 20 til 27 sokn.

Videre er det også store forskjeller når det gjelder medlemstall og innbyggertall innenfor et prosti med alt fra 10 666 til 97 802 medlemmer i et prosti. Når det gjelder

¹ 2 av de 4 prostiene omfatter også flere kommuner enn Bergen

² 1 av de 3 prostiene i Stavanger inneholder også flere kommuner enn Stavanger

innbyggertall er det enda større forskjeller fra 12 825 til 172 460 innbyggere. Dette kommer fram i tabellen nedenfor:

Medlemstall / antall prostier		Innbyggertall / antall prostier	
10 000 – 19 999	19	10 000 – 24 999	19
20 000 – 29 999	17	25 000 – 49 999	31
30 000 – 39 999	19	50 000 – 74 999	22
40 000 – 49 999	16	75 000 – 99 999	11
50 000 – 59 999	11	100 000 – 124 999	4
60 000 – 69 999	5	125 000 – 149 999	5
70 000 – 79 999	5	150 000 – 174 999	2
80 000 – 89 999	1		
90 000 – 99 999	1		

Prostiet er i dag primært arbeidsområde for menighetsprester og proster, og også her er det store forskjeller når det gjelder størrelse på prostiet. Ifølge tall fra Kirkerådet er det registrert totalt 1136 presteårsverk med et snitt på 12,1 årsverk pr prosti, men altså med store variasjoner. Det er alt fra 4 til 26,3 årsverk i et prosti. 31 prostier har færre en 10 årsverk, 56 prostier har mellom 10 og 19 årsverk mens 7 prostier har mer enn 20 årsverk.

2.3 Prostiets oppgaver og funksjon i dag

Som nevnt ovenfor, er det bestemt i kirkeordningen om kirkelig inndeling, at hvert sokn tilhører et prosti og hvert prosti et bispedømme, men i motsetning til soknet (menighetsråd) og bispedømmet (bispedømmeråd), så er det ikke knyttet noe folkevalgt organ til prostiet. Tidligere var det en bestemmelse i kirkeloven om prostiråd som kunne etableres under visse forutsetninger, men denne bestemmelsen ble opphevet i 2016 og er heller ikke videreført i gjeldende kirkeordning. Kirkemøtet har likevel vedtatt «Retningslinjer for prostiråd og prostimøter». Det er altså anledning, dersom flertallet av menighetsrådene i et prosti ønsker det, å etablere et prostiråd «til behandling av saker felles for prostiet.» Men dette prostirådet «kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.» Så langt vi kjenner til, er det i dag svært få prostier som har etablert eget prostiråd.

Hvilke roller har så prostiet i dag ut over å være et geografisk område større enn soknet, men mindre enn bispedømmet?

For det første er prostiet, etter gjeldende tjenesteordning og kvalifikasjonskrav for menighetsprester, tjenestedistrikt for menighetsprestene. Det betyr at selv om menighetsprester normalt har et mer avgrenset tjenestested, så kan de pålegges å jobbe i hele prostiet. Prostiet defineres altså i all hovedsak som det geografiske området en prest skal jobbe innenfor. Det innebærer også at rettigheter presten tidligere hadde innenfor eget prestegjeld, nå er utvidet til å gjelde hele prostiet (f.eks. å forrette kirkelige handlinger).

Videre betyr dette at prester ikke uten videre kan pålegges å gjøre tjeneste utenfor prostiets grenser. Det finnes riktignok noen unntak, bl.a. begravelse hvor menighetens kirkegård ligger utenfor distriktet eller hvor kommunens krematorium

ligger utenfor prestens tjenstedistrikt. Det kan også gjøres avtaler med den enkelte om å gjøre tjeneste utenfor tjenstedistriktet, f.eks. når et beredskapsområde omfatter flere prostier.

For det andre er prostiet, etter gjeldende tjenesteordning for proster, prostens arbeids- og myndighetsområde. Prosten leder prestatjenesten i et prosti og ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet etter føringer fra biskop og bispedømmeråd.

Prosten skal videre «i samvirke med kirkelige råd og utvalg, bidra til et godt arbeidsmiljø, samarbeid og åndelig fellesskap innen de kirkelige arbeidslag i prostiet og bistå ansatte og kirkelige organer med faglig veiledning, råd og støtte.»

Prosten har også ansvar for «den nødvendige samordning mellom prestatjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet» og «er forpliktet på de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke og i vedkommende bispedømme og skal støtte opp om tiltak som fremmer disse.»

Dette tydeliggjøres bl.a. gjennom at prosten som hovedregel sitter i de kirkelige fellesråd (her er det noe geografiske forskjeller, men etter kirkeordningen er det prost eller annen prest oppnevnt av biskopen som har sete i fellesrådet). Prosten er altså del av den demokratiske struktur på fellesrådsnivå på samme måte som soknepresten på soknenivå og biskop på bispedømmenivå (det som kalles embete- og-råd-modellen).

Satt på spissen, så er det prosten som er bindeleddet i et prosti (i hvert fall der hvor prostiet består av flere kommuner) og som skal medvirke til samarbeid innad i prostiet. Videre har prosten også ansvar for sammenhengen mellom nasjonale og regionale vedtak, planer og strategier og den lokale virksomhet. Tydeligst kommer dette kanskje til uttrykk gjennom prostens ansvar for å følge opp vedtak gjort av bispedømmerådet og være et bindeledd mellom bispedømmeråd og lokalmenigheten.

2.4 Vår vurdering

Kort oppsummert så er altså prostiet tjenstedistrikt til de fleste prester og et geografisk område hvor prosten utøver arbeidsgivers styringsrett overfor prestene og har samordningsansvar for øvrig kirkelig virksomhet.

Videre så har vi vist at det er stor forskjell mellom dagens prostier både når det gjelder folketall, antall sokn og relasjonen til kommunene. Dette medfører at prosterollen og prostiets betydning for prester og menigheter varierer mye. Men i mange tilfeller samsvarer prostiets grenser med opplevde hverdagsregioner, noe som kan være relevant for etablering av formelle samarbeid mellom dagens kirkelige fellesråd på tvers av kommunegrenser.

3 Høringsinnspill fra kommunene: om prosess for etablering av prostifellesråd

Rapporten fra Müller-Nilssen-utvalgte ble sendt på høring til kommunene med svarfrist 15.10.2021. Denne høringen hadde et noe mindre omfang enn den kirkelige høringen med fokus på konsekvenser for kommunene.

Kirkerådets sekretariat har utarbeidet et sammendrag (vedlegg 2), og vi vil nedenfor trekke fram de momenter vi mener er særlig viktig for vårt utredningsoppdrag.

103 kommuner svarte, noe som utgjør ca 30 prosent av alle kommuner. Små og store kommuner fra alle fylker og i alle bispedømmer er representert blant svarene.

Kommunene som har svart, representerer ca 44 prosent av Norges befolkning. I høringsoppsummeringen er det gjort en inndeling i små, mellomstore og store kommuner slik:

- 1: små kommuner med under 5 000 innbyggere
- 2: mellomstore kommuner med 5 000-20 000 innbyggere
- 3: store kommuner med over 20 000 innbyggere

3.1 Fordeler/muligheter og ulemper/risiki

Kommunene peker på både fordeler/muligheter og ulemper/risiki med å etablere prostifellesråd. Overskriftene på disse forholdene kommer frem av tabellen nedenfor og er omtalt i egne avsnitt i oppsummeringen.

Fordeler/muligheter	Ulemper/risiki
Enhetlig arbeidsgiverstyring	Relasjon til tilskuddsmyndigheten
Like vilkår og fleksibilitet	Trangere budsjetter og svekket betalingsvilje
Kompetanse	Sentralisering og byråkratisering
Kirken som samskappingsaktør	Demokrati
Gravplassforvaltning kan få større stillinger, større fagmiljø og større bredde i kompetansen	Frivillighet
Interkommunalt samarbeid som en kjent modell for mange kommuner på andre fagområder	Geografisk avstand og reisetid
	Ledelse
	Prostifellesrådets størrelse og sammensetning
	Kommunal representasjon i prostifellesråd
	Finansiering og økonomi
	Beredskap
	Gravplassforvaltning på kommuneoverskridende nivå kan være vanskelig å forene med dennes oppgaver

I det videre omtaler vi her det som går direkte på prosess for etablering av prostifellesråd.

3.2 Nærhet mellom bevilgende kommune og kirken

Kommunene gir i all hovedsak positiv tilbakemelding på sterkt lokalt ansvar for sine kirker. Kommunene har forståelse for behov for å finne andre måter å organisere kirken på, men kjenner på en sterk forpliktelse på den lokale kirken og behovet for nærhet mellom bevilgende kommune og gjeldende kirker.

Ca 60 prosent av kommunene som har svart, er svært kritiske til den foreslåtte modellen. Små og mellomstore kommuner er mer kritiske enn de store. Av kommunene som er svært kritiske fraråder ca 30 prosent av kommunene forslaget til ny modell. Ca 20 prosent er mer positive til forslaget om å etablere prostifellesråd, og dette gjelder i stor grad de større kommunene og da særlig byer. De øvrige 20 prosent av kommunene avgir svar hvor de enten ber om videre utredning før de vil avgi en endelig anbefaling, eller svar hvor det ikke fremgår hva de sterkest vektlegger i sin argumentasjon.

Kommunene understreker viktigheten av en «en til en»-relasjon mellom kommune og lokalkirke spesielt i dialog om kommunens arbeid med handlingsplan og økonomiplan. I høringen påpeker flere kommuner at det kan være ressurskrevende å etablere slik relasjon til den enkelte kommune, spesielt der prostifellesråd dekker mange kommuner. Samtidig peker flere kommuner på mulig gevinst ved blant annet større og mer kompetente fagmiljøer i prostifellesråd enn i dagens kommunale fellesråd.

Flere kommuner uttrykker uro for sentralisering der funksjoner på lokalt nivå flyttes til et regionalt nivå, og mange påpeker også at prostifellesråd ser ut til å bli et for stort organ. Samtidig er de fleste kommuner generelt positive til interkommunalt samarbeid. Også mindre kommuner gir uttrykk for positive erfaringer med interkommunale samarbeid.

Den lokale kirken er en viktig del av kommunal beredskap, og det er kun en kommune som uttrykker uro for at kommunal beredskap skal svekkes som følge av prostifellesråd som modell.

De som uttaler seg om gravplassforvaltning har uttrykt bekymring for en svekket relasjon mellom prostifellesråd og kommunen som bevilgende myndighet samt at et prostifellesråd bryter med den kommunale strukturen som gravplassforvaltningen har.

Kommunene har bidratt med flere tiltak som kan redusere uheldige konsekvenser der en «en til en»-relasjon med kommunene og behov for at lokale forhold skal være førende når prostigrenser skal justeres løftes frem, som særskilt viktig for prosessen med etablering av eventuelle prostifellesråd.

3.3 Fremtidig finansiering

Kommunene uttrykker stor usikkerhet om den økonomiske situasjonen og fremtidig finansiering av kirken. KS og mange kommuner mener at det vil bli trangere økonomi

i fremtiden. Dette vil kreve kostnadseffektivitet i alle ledd. Kommunen mener at en «en til en»-dialog mellom lokalkirken og den enkelte kommune er nødvendig for å gå denne fremtiden i møte.

Vi vil her også vise til delutredning 4 «Kirke og kommune» i Müller-Nilsen-utvalgets rapport omhandles KAs foreløpige hovedfunn fra prosessen med å etablere fellesråd i forbindelse med kommunereformen der 109 kirkelige fellesråd ble lagt ned og erstattet med 43 «nye» kirkelige fellesråd. Av funnene som var knyttet til finansiering, viste det seg at ca 50 % av kommunene fikk det nye fellesrådet omtrent samme bevilgning som de tidligere fellesrådene i samme område hadde fått. Ca 40 % av fellesrådene fikk redusert tilskudd og et par steder var det en liten økning. Undersøkelsen viste også at flere kommuner forventet å få redusert overføring fra staten i fremtiden, «noe som vil kunne medføre nedgang også for kirkelige fellesråd».

KAs foreløpige hovedfunn viste også at ca 85 prosent av kirkelige fellesråd oppgav at de ble involvert i dialog med kommunen i forbindelse med budsjettarbeidet for 2021, mens ca 15 % ikke involveres. Dette understøtter kommunehøringen med ønske om en «en til en»-relasjon mellom kommune og kirke.

3.4 Styringsmodell ved etablering av prostifellesråd

Åpenhet, tydelig skille mellom finansiering av drift og investeringsmidler, formelle avtaler, lokale prosesser i stedet for toppstyrte prosesser er forhold som løftes frem som viktige når styringsmodell både for økonomi og beslutninger skal tas i etablering av prostifellesråd. Et flertall av kommunene mener også at det bør være kommunal representasjon med full stemmerett i prostifellesråd slik de har i dagens kommunale fellesråd.

I delutredning 4 «Kirke og kommune» i Müller-Nilsen-utvalgets hovedrapport omhandles læring fra noen av de kommuneoverskridende fellesråd som allerede er forsøkt i Sør-Innherad, Senja, Storfjorden, jf pkt 3.1. Disse er trolig relevante for andre kommuneoverskridende fellesrådsmodeller:

- Lokal vilje er en forutsetning
- Samordning krever tid og godt forarbeid
- Bedre utnyttelse av personalressurser på tvers
- Soknet består – uro rundt menighetsrådets ansvar og myndighet
- Besparing som kan tjene kirkelige kjernetjenester på sikt
- Forholdet mellom arbeidsgiverlinjene

3.5 Vår vurdering

Vi opplever at kommunehøringen i liten grad gir støtte til etablering av prostifellesråd slik det er skissert i Müller-Nilssen-utvalget, men at kommunene like fullt ser behov for økt samarbeid mellom fellesråd og mer effektive og ressursbesparende løsninger enn dagens organisering.

En forutsetning for en best mulig prosess for nye samarbeidsløsninger ser ut til å være lokal involvering. For å få en vellykket prosess for etablering av prostifellesråd/samarbeidende fellesråd betyr dette at de berørte kommunene må

involveres tidlig i prosessen, bli enige om en omforent prosess, felles ROS-analyse for prosessen og tiltak for å redusere risiko og sikre så god lokal kirke som mulig for knappe ressurser. Etablering av klare avtaler vil også være avgjørende.

Det er en reell utfordring at kommunene både uttrykker behovet for en «en til en»-relasjon til lokalkirken og samtidig er kritiske til en omorganisering av kirken fra dagens kommunale fellesråd til mulige prostfellesråd. Dette sett opp mot at kommunene også påpeker behovet for at kirken tar ansvar for å utnytte ressursene sine så effektivt som mulig inn i en fremtid med antatt reduserte bevilgninger. Kommunene uttrykker stor usikkerhet angående den økonomiske situasjonen og finansiering.

Det kunne vært ønskelig å sammenligne kommunale tilskudd til kirkelige fellesråd. I kapittel 4 i delutredning 4 «Kirke og kommune» i Müller-Nilsen-utvalgets hovedrapport er dette omtalt. Økonomiforskriften pålegger også at regnskapet for kirkelige fellesråd skal rapporteres til SSB etter noenlunde samme modell som kommunenes Kostra-rapportering, men likevel langt mindre omfattende.

Likevel er det så store forskjeller i antall sokn, antall kirker, antall gravplasser, geografisk utstrekning, antall innbyggere, størrelse på kommunal tjenesteyting og prising av kommunal tjenesteyting for å nevne noe, at det er umulig å få sammenlignbare data. Kostra-tall kan likevel bidra til å gi en pekepinn på finansieringsbehov. Den viktigste suksessfaktoren er likevel lokal dialog om organisering og finansiering etter lokale forhold.

4 Kriterier for prosess for å etablere prostfellesråd av «egnet størrelse»

I Müller-Nilsen-utvalgets rapport kap. 12.2 står det at «Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur.» Med egnet størrelse forstås en organisasjon som både er «stor nok og nær nok». Stor nok til å drive effektivt, danne grunnlag for fagmiljøer som virker rekrutterende på kompetent arbeidskraft, etablere flere hele stillinger og skape mindre sårbare arbeidsplasser. Og på den andre side: Nært nok til å forstå lokale forhold, legge til rette for lokalt eierskap og engasjement, ivareta styrking av soknenes arbeid, ivareta bygg og gravplasser, samskaping og samhandling med aktører i lokalsamfunn og opprettholde kommunenes finansieringsvilje.

Teoretisk ville det vært mulig å definere et sett kriterier som skulle vektlegges i en prosess for etablering av kommuneoverskridende kirkelige enheter. Fordi forholdene er svært ulike rundt om i Norge, og Den norske kirke skal være Norges folkekirke i by og land, ved hav og til fjells, er det mer hensiktsmessig å omtale **viktige hensyn** som bør vektlegges, heller enn definerte **kriterier**. Dette er også i samsvar med den tilnærming Müller-Nilsen-utvalget har i sin rapport.

4.1 Hva er lokalt?

Flere utredninger og vår referansegruppe peker på behovet for å vurdere lokale forhold i en prosess med å etablere prostifellesråd. Lokalkirken omtales også ofte. Lokalt kan i denne sammenheng bety bispedømmenivå i stedet for nasjonalt nivå, det kan bety prostinivå i stedet for bispedømmenivå, det kan bety fellesrådsnivå i stedet for prostinivå og det kan bety soknenivå i stedet for fellesrådsnivå. I en prosess for etablering av prostifellesråd vil det være viktig å være presis på hva som menes med «lokalt» slik at de involverte har samme forståelse. Dersom de involverte har ulik forståelse av hva som er «lokalt», er det en betydelig risiko for misforståelser og unødig motstand fordi de som definerer seg som «lokale» opplever å bli forbigått eller utelatt.

4.2 Müller-Nilsen-utvalgets rapport: hensyn som bør vektlegges

I hovedrapportens kapittel 12.2 står det at «Proessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere hensynene» til arbeidet med å etablere et kirkelig organ som både «stort nok og nært nok». De påpeker at noen av hensynene kan stå i motstrid til hverandre slik at de ikke nødvendigvis peker i samme retning. Likevel er det hensiktsmessig å påpeke noen hensyn eller kriterier som bør vektlegges i det videre arbeidet:

- Medlemsstørrelse
- Geografisk størrelse
- Identitet/naturlig område
- Antall sokn
- Antall prostier i bispedømmet
- Antall kommuner
- Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- Andre særlige hensyn

4.3 Andre relevante hensyn

4.3.1 Prinsipper i kommuneloven

I delutredning 4 «Kirke og kommune» i Müller-Nilsen-utvalgets rapport, omhandles flere prinsipper om relasjonen mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren i pkt 2.3.1. Legalitetsprinsippet har ligget til grunn fra tidligere, men i vedtak om ny kommunelov i 2018, ble også disse prinsippene formelt tatt inn, jf. § 2-2:

- Forholdsmessighetsprinsippet herunder det lokalpolitiske prinsipp og tydelighetsprinsippet
- Finansieringsprinsippet

4.3.2 Kjente strukturer i samfunnet

Disse tre region-typene omtales i kap. 2 i delutredning 4 «Kirke og kommune» i Müller-Nilsen-utvalgets rapport.

- **Homogene regioner:** områder som har noen fellestrekk som natur, kultur, næringsliv etc. Eksempel kan være fjellkommuner, landbrukskommuner, kystkommuner eller industrikommuner. Disse virker ikke å være så relevante i

etablering av prostifellesråd da de regionene som opplever seg som homogene, kan være spredd over et stort geografisk område eller mangle de elementer som gjør at innbyggerne og medarbeidere lett kan finne sammen som en naturlig enhet.

- **Funksjonelle regioner:** områder som knyttes sammen ved felles naturgeografi som en elv, eller gjennom samfunnsgeografi som for eksempel BA-regioner (bo- og arbeidsmarkedsregioner), bo-arbeids-service-regioner, områder med felles regionråd eller gjennom interkommunalt samarbeid. En BA-region kan defineres slik: «*en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide*» (Transportøkonomisk institutt, 2019).
- **Perseptuelle regioner:** Oppfatninger blant innbyggere eller næringsliv om at en hører sammen er kjennetegn på en perseptuell region. Her spiller faktorer som bidrar til en felles regional tilhørighet og identitet ofte en viktig rolle. Eksempler på slike perseptuelle regioner kan være øvre og nedre del av dalfører og øyer/øygrupper gjerne på tvers av kommune- og eller fylkesgrenser.

Dagens prostigrenser angir i mange tilfeller både en funksjonell region og en perseptuell region som kan danne utgangspunktet for en prosess med å opprette prostifellesråd.

Det kan være relevant å se hen til Kommunal- og moderniseringsdepartementets kriterier for fordeling av midler til kommunene der geografi, innbyggertall, tettbygdhet er noen av elementene som bidrar til at noen kommuner får former for utjevningmidler. Likeså kan sentralitetsindeks for kommunene (SSB) bidra i vurderingene.

I store deler av Norge er prostiene mer eller mindre sammenfallende med kjente strukturer i samfunnet, enten i form av BA-regioner, områder for regionstyrer eller lignende. Flere kommuner har nylig vært gjennom sammenslåingsprosesser, og i noen tilfelles kan det være naturlig at de sammenslåtte kommunene også blir prostier for å unngå ytterligere krevende prosesser lokalt. Andre steder vil ha en noe mer omfattende prosess for å komme frem til hva som er egnet størrelse på prostiet. De største byene egner seg trolig til størrelsen på prostiet følger kommunegrensene.

4.3.3 Samisk tilhørighet

Det er ulike samiske språkområder som lulesamisk, nord-samisk og sør-samisk som de største språkene i bruk i dag, i tillegg østsamisk/skoltesamisk, pitesamisk samt kvensk. I noen områder er samisk tilhørighet et svært viktig hensyn å ta, mens det i områder utenfor det samiske språkområdet ikke vil være relevant.

4.3.1 Antall innbyggere

Folkekirken skal imøtekomme alle innbyggere i Norge. Det gjelder naturlig nok medlemmer, men også ikke-medlemmer som søker kirken eksempelvis for å undersøke eget trosliv eller i forbindelse med gravferder.

Ingen av dagens prostier har færre enn 10 000 innbyggere.

4.3.2 Medlemsstørrelse

Müller-Nilsen-utvalgets rapport påpeker at medlemsstørrelse er et viktig hensyn, og de peker på at de nye prostiene har «minst 10 000 medlemmer, og gjerne over 20 000» (pkt 12.2.1). Siden folkekirken skal tilby og kunne betjene alle landets innbyggere med kirkelige handlinger, beredskap, tilbud om trosopplæring for 0-18 åringer og gravplassforvaltning i hele landet, er trolig medlemsstørrelse noe mindre relevant enn innbyggertall.

4.3.3 Geografi

Geografisk størrelse er kort omhandlet i Müller-Nilsen-utvalgets rapport. Vi vil tilføye et dette er relevant der det påvirker reisetid og f.eks. behov for bruk av ferje for å komme til tjenestestedet. Med teknologiske løsninger er det mulig å drive det daglige kirkelige arbeidet uten å ha fysisk kontakt med ledere eller kolleger daglig. Men det vil være relevant for muligheten til å drive et forsvarlig arbeidsmiljø.

4.3.4 Antall kirker og antall gravplasser

Drift, vedlikehold og investering i kirkebygg, kirkeinventar herunder kirkeorgel, og gravplassforvaltning opptar svært mye av ressursene i dagens fellesråd. Om det er fredede bygg fra før reformasjonen, vernet bygg fra perioden fra reformasjonen og frem til i dag, om bygget er nytt eller gammelt, godt eller dårlig isolert, ofte eller sjelden brukt, om gravplassen er lettstelt eller ikke, om det er ofte eller sjelden gravlegging, om det klippes og tilbys gravstell eller ikke og om man har mange bygg og gravplasser som krever spesialkompetanse eller få, er svært relevante hensyn som må vurderes i prosessen med å etablere prostifellesråd. Her spiller også muligheten for å skape kompetente fagmiljø inn.

4.3.5 Antall ansatte

Stabsfelleskapet i prostifellesrådet bør ha en viss størrelse slik at det kan bli stort nok til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og slik være rekrutterende, stort nok til at det blir et adekvat fagmiljø og forsvarlig arbeidsmiljø jf pkt om geografi. Det er vanskelig å sette en absolutt nedre eller øvre grense på antall ansatte da det må vurderes opp mot andre hensyn.

4.3.6 Ulikhet

Et eksempel på at disse hensynene må vektles ulikt i forskjellige områder, er to av dagens prosti i Sør-Norge. Bærum prosti består av Bærum kommune som er ca 200 km². Det er 127 000 innbyggere, 10 sokn og 10 kirker. Fellesrådets budsjett gir ca 60 årsverk og 21 årsverk for prester.

Valdres prosti består av seks kommuner som er ca 5 000 km². Det er ca 18 000 innbyggere, 24 sokn og 24 soknekirker. De seks fellesrådene har ulike budsjetter og til dels svært ulikt nivå på kommunal tjenesteyting, slik at det å sammenligne antall årsverk blir misvisende. Det er i dag åtte årsverk for prester. I Nord- og Sør-Hålogaland vil geografi, ferje-forhold, antall kirker og kirkegårder være viktige hensyn å ta, mens det i Bærum kan være viktigere å ta hensyn til innbyggertall.

4.4 Vår vurdering

Vi mener det vil være klokt å legge til grunn kommunelovens prinsipper om relasjonen mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren analogt for

relasjonen mellom kirkelige organ på bispedømmeråds- eller nasjonalt nivå opp mot prostifellesråd og kommuner.

Antall kommuner omtales i Müller-Nilsen-utvalgets rapport. Med det vi nå kjenner til fra kommunehøringen med et sterkt ønske om en «en til en»-relasjon mellom kirken og kommunen, vil antall kommuner i prostifellesrådet være et viktig hensyn å vurdere i prosessen med å etablere eventuelle nye prostigrenser og prostifellesråd.

Antall sokn omtales også Müller-Nilsen-utvalgets rapport. Etter vår mening er antall sokn ikke et viktig hensyn i prosessene med å etablere nye prostigrenser og prostifellesråd. Men det er viktig å ta hensyn til risikoen for fremmedgjøring mellom sokn og fellesråd og kommuner om det er stor avstand. Vi mener i den sammenheng at det er nødvendig med en gjennomgang av dagens soknestructur (se kap 7).

Hverdagsregioner er gode eksempler på funksjonelle regioner eller perseptuelle regioner. BA-regioner og de regioner som innbyggere og bevilgende kommuner oppfatter som naturlige fremstår som svært relevante å ta hensyn til i prosessen med å etablere kommuneoverskridende fellesråd.

Vår vurdering er at det vil være avgjørende for både en god prosess og ikke minst for driften av prostifellesråd, at det blir gjort en helhetlig vurdering der relevante forhold diskuteres og vektas opp mot hverandre der tillit, mål for aktivitet i soknet og den reelle økonomiske situasjonen setter rammene.

Og sist, men ikke minst, fremstår det som helt avgjørende at sokn og kommuner opplever dette som en frivillig prosess for å få høyere kvalitet på de tjenestene lokalkirka gjennom økt grad av samarbeid og samhandling.

Vi har derfor konkludert med at en ikke kan utarbeides en felles formel til bruk i hele landet for å beregne størrelse på prostiene, men at en må gjøre lokale vurderinger hvor en rekke kriterier blir målt opp mot hverandre. Hva som oppleves som naturlige enheter, både kirkelig og i forhold til andre samfunnsinstitusjoner, vil her være avgjørende.

5 Etablering av prostifellesråd jf. Müller-Nilssen-utvalget

Vi har ovenfor sett på dagens prostistruktur, hvilke funksjoner som er lagt til prostiet i dag og hvor ulike prostiene er. Videre har vi gjennomgått aktuelle kriterier eller relevante hensyn for etablering av nye prostier jf. anbefalingene gitt av Müller-Nilssen-utvalget, og vi har vurdert disse i forhold til hverandre.

I dette kapittelet vil vi beskrive prosessen fram mot etablering av prostifellesråd jf mandatet for utredningen. Som vi har skrevet i innledningen, mener vi det også er hensiktsmessig å utvide prosessbeskrivelsen til å omfatte andre alternativer enn prostifellesrådet.

Vi vil derfor først vurdere etablering av prostifellesråd jf Müller-Nilsen-utvalget opp mot alternative løsninger før vi så gir en prosessbeskrivelse som vi tror kan dekke både prostifellesråd og en eventuell prosess fram mot andre samarbeidsløsninger.

5.1 Om prostifellesrådet

Müller-Nilssen-utvalget har foreslått at de oppgaver som i dag ligger på kommunenivå med fellesrådet som ansvarlig organ, i all hovedsak skal overføres til et prostifellesråd på prostinivå. Dette gjelder bl.a. arbeidsgiveransvaret for kirkelig ansatte, drift og vedlikehold av kirker, gravplasser og annen kirkelig eiendom og drift av kirkekontor o.l.

Kommunen, og da også fellesrådsområdet, opphører da som eget kirkelig nivå, og prostiet blir mellomnivået mellom sokn og bispedømme. Forslaget innebærer da at de tre kirkelige nivåene: sokn, prosti og bispedømme alle vil ha hver sitt folkevalgte demokratiske organ og det vil være prest i hver av disse (sokneprest, prost og biskop), selv om utvalget ikke er helt enige om hvordan dette skal organiseres i praksis (uenighet om prostens rolle).

Utvalget foreslår videre at arbeidsgiveransvaret for alle kirkelige ansatte skal samles i dette organet, også prestene som i dag er tilsatt av bispedømmerådet. Dermed oppnår en ønsket om felles arbeidsgiver for alle ansatte som jobber på samme nivå. Utvalget mener også at dette vil gi mer effektiv bruk av kirkens samlede ressurser gjennom færre administrative enheter (reducerer antall fellesråd betydelig). På denne måten er det mulig å legge til rette for å få mer kirke for pengene, altså styrke soknene, som er det overordnede målet.

Prostiet blir, ved en slik løsning, et svært viktig geografisk og organisatorisk nivå i kirken. Noen har betegnet de framtidige prostiene som navet i kirken, og uten at vi vil gå inn i den type retorikk, vil prosessen fram mot etablering av de nye prostiene være av stor betydning. Hvis det skal etableres prostier og prostifellesråd slik Müller-Nilssen-utvalget foreslår, er det viktig at kriteriene for størrelse på prostiene og beskrivelsen av ansvar og oppgaver for prostifellesrådet er tydelig og blir vedtatt av Kirkemøtet.

Slik vi forstår det, mener utvalget at dette skal være den gjeldende kirkeordning for hele landet. Utvalget skriver riktignok at en er avhengig av gode lokale prosesser fram mot etablering av nye (innen fem år) for når nye prostier skal være på plass, men vi leser dette mer som en form for frivillig tvang enn ren frivillighet da det er satt en tidsfrist på fem år.

Utvalgets forutsetning er altså at det skal etableres prostifellesråd til erstatning for dagens fellesråd og at det skal være prostiet og ikke kommunen som er det geografiske området for prostifellesrådet.

5.2 Alternativer til prostifellesråd

Høringen, så langt vi kjenner til både fra kommunalt og kirkelig hold, viser imidlertid at det ikke synes å være støtte til en ordning med prostifellesråd slik Müller-Nilssen-utvalget foreslår, hvor en samler arbeidsgiveransvaret på prostinivå og erstatter fellesrådene med prostifellesråd. Samtidig synes det likevel som om mange er enige i dagens fellesråd i mange tilfeller er for små, og at det er behov for mer bærekraftige enheter som kan ivareta oppgaver som i dag ligger hos fellesrådene. Det pekes blant annet på rekruttering, kompetanse, sårbarhet og økonomi som noen mulige

gevinster. Dette uavhengig av hvor arbeidsgiveransvaret skal forankres jf. de ulike modellene i hovedrapporten.

Hvis en ikke skal etablere prostifellesråd og samtidig avvikle ordningen med fellesråd på kommunenivå, må en lete etter andre løsninger for å få til gode samarbeidsrelasjoner som kan bidra til mer effektiv drift og fortrinnsvis også kunne samle arbeidsgiveroppgavene på dette nivået.

KA har tidligere utarbeidet rapporten «Kommunesamarbeid over kommunegrenser – Modeller for organisering av samarbeid mellom kirkelige fellesråd». I denne presenteres tre ulike modeller for samarbeid mellom fellesråd: Administrativt samarbeid, vertsfellesråd med demokratisk styre og sammenslåing av fellesråd.

Administrativt samarbeid innebærer avtaler om samarbeid på ett eller flere fagområder, men at det formelle ansvaret fremdeles ligger på hvert kommunale fellesråd. Det er flere eksempler på at fellesråd samarbeider om trosopplæring der det i dag ofte er deltidsstillinger i hvert fellesråd. Modellen med **vertsfellesråd** innebærer avtaler om at ett eller flere fellesråd får levert tjenester innenfor ett eller flere fagområder fra ett fellesråd som er «vertskap». Det finnes eksempler på at lønn- og regnskapstjenester leveres av et vertsfellesråd til ett eller flere andre fellesråd. **Sammenslåing av fellesråd** er den modellen som ligger nærmest Müller-Nilsen-utvalgets prostifellesråd. Det innebærer at to eller flere fellesråd avtaler etablering av et kommuneoverskridende fellesråd og at dagens kommunale fellesråd opphører.

Vi viser til disse tre modellene som alternative løsninger til etablering av prostifellesråd. Utgangspunktet for alle disse tre modellene, er at de aktuelle fellesråd selv vedtar en slik løsning. Det bygger altså på frivillighet.

Utfordringen med slike løsninger er imidlertid at en ikke uten videre kan tilpasse dette til prostistrukturen. Müller-Nilsen-utvalgets forslag reduserte antall organisatoriske nivåer i kirken fra fire til tre og skapte også rom for en mer enhetlig struktur med folkevalgt organ på alle nivåer parallelt med den geistlige struktur (prest, prost og biskop). Dette gjorde det også mulig med felles arbeidsgivermyndighet på disse nivåene.

Dersom en tar utgangspunkt i de tre frivillige modellene ovenfor, er det nødvendig å finne ut hvordan slike løsninger kan kombineres med en fortsatt prostistruktur, og særlig krevende kan det bli dersom arbeidsgiveransvaret for alle, også prestene, skal samles i de nye samarbeidsenhetene.

Det kan tenkes at prostistrukturen tilpasses de samarbeidsløsninger som avtales lokalt etter at slike avtaler er gjort, men vi er usikre på om det er en god løsning. Det vil i så fall innebære at i praksis flyttes myndigheten til å fastsette prostigrenser fra bispedømmeråd til fellesråd. Vi vil foreløpig ikke anbefale dette.

Dersom en ikke etablerer nye prostifellesråd, men i stedet beholder dagens fellesråd med eventuelle samarbeidsløsninger, så vil prostiene forbli egne størrelser med tilnærmet de samme oppgaver som i dag (se kapittel 3 og 7).

5.3 Prosessbeskrivelse

Vi har ovenfor beskrevet forslaget om etablering av prostifellesråd og samtidig vist at det også finnes alternative måter å organisere den lokale kirke på for å oppnå noen av gevinstene i prostifellesrådsmodellen (bl.a. bedre ressursutnyttelse og større enheter).

Vi vil nå presentere et forslag til prosess som kan brukes både for å etablere prostifellesråd og for å stimulere til andre samarbeidsmodeller.

5.3.1 Bispedømmerådet som igangsetter

Vårt utgangspunkt er fortsatt at Kirkemøtet bør si noe om egnede størrelser for prostier og/eller andre samarbeidsenheter samt hvilke oppgaver som kan/skal ligge på de ulike nivåene i kirken. Bispedømmerådene vil da være ansvarlige for å følge opp slike vedtak.

Ved en prostifellesrådsmodell, vil bispedømmerådet være forpliktet til å gjennomføre eventuelle prostijusteringer innenfor de kriterier Kirkemøtet har lagt.

Bispedømmerådet må i så fall analysere dagens situasjon og ta initiativ til grensejusteringer der hvor det er nødvendig/naturlig.

Dersom en heller skal stimulere til lokale samarbeidsløsninger innenfor dagens ordning med fellesråd på kommunenivå, må bispedømmerådet ikke bare analysere dagens situasjon, men i stedet for å pålegge lokale prosesser for etablering av prostifellesråd, må en heller initiere prosesser for økt samarbeid ved å klargjøre forventede positive gevinster og eventuelle insentiver fra bispedømmeråd/Kirkerådet.

Vår anbefaling er uansett at bispedømmerådet, etter vedtak om kriterier for kirkelig inndeling i Kirkemøtet, må analysere gjeldende struktur og vurdere hvorvidt en ser det som naturlig å justere prostigrenser eller stimulere til økt samarbeid mellom fellesråd. Deretter initierer bispedømmerådet lokale prosesser for etablering av prostifellesråd (6.3.2) eller samarbeidsløsninger (6.3.4)

5.3.2 Etablering av prostifellesråd

Med utgangspunkt i Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling om etablering av prostifellesråd som hovedmodell, foreslår vi følgende prosess:

Når bispedømmerådet har fattet vedtak om behov for gjennomgang av gjeldende prostistruktur, formidles dette til prost og berørte fellesråd og menighetsråd med en anbefaling om igangsetting av en lokal prosess med sikte på etablering av et nytt prostifellesråd.

Vi må her skille mellom to litt ulike scenarier: Områder hvor en i utgangspunktet tenker at en skal beholde dagens prosti, men kun ha en prosess fram mot et felles prostifellesråd (reelt sett sammenslåing av dagens fellesråd) og områder hvor dagens prostigrenser bør justeres ved deling, grensejustering eller sammenslåing av prostier.

Felles for begge scenarier er at prosessen bør ha visse faser:

1. Tydeliggjøre hvem som skal lede den lokale prosess. Vi har vurdert hvorvidt prosten bør være den som følger opp og koordinerer det lokale arbeidet. Ved en

prostirådsmodell hvor bispedømmerådet både initierer grensejusteringer og til slutt vedtar disse, kan det være naturlig å gi prosten dette oppfølgingsansvaret. Samtidig kan en slik løsning skape unødige spenninger og konflikter. Vi vil derfor foreslå at prost sammen med de aktuelle fellesrådsledere har ansvar for å følge opp prosessen lokalt.

Vi har også vurdert forholdet mellom menighetsråd og fellesråd. Begge organer opptrer på vegne av soknet. Med tanke både på hvilke ressurser en har til rådighet og hvem som i dag har ansvar for de oppgaver som skal legges til det nye prostifellesrådet, så ser vi det som naturlig at det er fellesrådene som på vegne av soknene har et hovedansvar i den videre prosessen.

Dersom det er naturlig å endre prostigrenser, må bispedømmerådet sørge for et godt samarbeid mellom de involverte proster og fellesråd. Dette kan gjøres ved at bispedømmerådet stiller noe ressurser til disposisjon for et slikt arbeid, eller ved at en utpeker en prost som ansvarlig sammen med alle involverte fellesrådsledere.

2. Nedsette en arbeidsgruppe med representanter fra alle berørte fellesråd som utarbeider et første notat til behandling i fellesråd og menighetsråd. Prosten bør også delta i denne gruppen. Dette notatet tar utgangspunkt i kriteriene gitt av Kirkemøtet og de momenter bispedømmerådet har påpekt og vurderer disse opp mot lokale forhold.

3. Drøfting i berørte fellesråd og menighetsråd med utgangspunkt i notatet fra arbeidsgruppen. Fellesrådene bør også drøfte dette med kommunen på det nivå som er naturlig ut fra lokale forhold.

4. Etter drøftingene i menighetsråd, fellesråd og med kommunene, utarbeides så en anbefaling fra arbeidsgruppen som igjen behandles av fellesråd og menighetsråd. Uttalelsene fra menighetsråd og fellesråd sendes så til bispedømmerådet.

NB: Dette er en prosess som omfatter prostiet, ikke grenser for det enkelte sokn. Vi mener derfor saken ikke trenger å tas opp i menighetsmøtet.

5. Med utgangspunkt i vedtakene i menighetsråd og fellesråd, behandler så bispedømmerådet saken og utarbeider et forslag til løsning. Dette sendes så på formell høring til berørte fellesråd, menighetsråd og prost(er). På bakgrunn av denne høringen, fatter så bispedømmerådet endelig vedtak om ny prostistruktur i det enkelte bispedømme.

5.3.3 Lokal uenighet ved etablering av prostifellesråd

Underveis i prosessen, kan det oppstå lokal uenighet om ønsket resultat. I dette avsnittet er utgangspunktet at etablering av nye prostier og prostifellesråd skal finne sted. Müller-Nilssen-utvalget skriver riktignok noe om frivillighet, men også det innenfor en gitt tidsramme (fem år). Vi forstår det imidlertid slik, at dersom Kirkemøtet vedtar at det skal etableres prostifellesråd og at prostigrensene skal justeres i henhold til bestemte kriterier, så er den lokale frihet sterkt begrenset. Bispedømmerådet har ikke bare rett, men også plikt til å vedta nødvendige grensejusteringer for å oppfylle Kirkemøtets intensjoner.

Uenigheten (innenfor rammene av dette kapittelet) kan derfor ikke handle om hvorvidt prostifellesråd skal etableres, men hvor grensene skal gå, altså hvor stort/lite et prosti skal være.

Vi ser da for oss følgende scenarier:

- Kommunene er uenige i grensejusteringene: Dette bør en hensynta så langt som mulig, og da gjerne ved at et nytt prosti ikke bør omfatte for mange kommuner, jf. vurderingen av kriterier ovenfor. Samtidig er kommunens økonomiske forpliktelser de samme uavhengig av kirkelig inndeling, og vi mener kommunene ikke kan nedlegge noen form for veto i denne sammenheng.
- Prostene er uenige seg imellom: Det er lett å se for seg en situasjon ved eventuell sammenslåing av eller grenseregulering mellom prostier, at prostene er uenige om hva som er den beste løsningen. I disse tilfellene må bispedømmerrådet vurdere argumentene i lys av de kirkemøtevedtatte kriteriene for prostistørrelser og deretter fatte vedtak i lys av det.
- Menighetsrådene/fellesrådene er uenige: I denne sammenheng handler det om at menighetsrådene/fellesrådene er uenige om hvor mange sokn som skal være del av «eget» prosti. Også her må bispedømmerrådet lyttet til argumenter, men deretter gjøre en helhetsvurdering. Det er vår oppfatning (innenfor denne modellen), at ingen menighetsråd har noen form for vetorett så lenge vedtakene ikke handler om soknegrenser, men kun om prostigrenser.

5.3.4 Etablering av andre samarbeidsmodeller

Dersom utgangspunktet ikke er vedtak om etablering av prostifellesråd, men et ønske om mer samarbeid mellom dagens fellesråd, vil prosessen være litt annerledes.

Også i dette tilfellet mener vi at bispedømmerrådene bør ta initiativ til samtaler lokalt for å drøfte om den gjeldende strukturen er den mest hensiktsmessige, men slike samtaler kan også initieres lokalt uten et foregående initiativ fra bispedømmerrådet.

Det er imidlertid en vesentlig forskjell mellom prostifellesråd og samarbeidsløsninger mellom dagens fellesråd. Det er bispedømmerrådene som fastsetter prostigrenser og dermed størrelsen på det geografiske området som får prostifellesrådet som styringsorgan. Ved samarbeid mellom eksisterende fellesråd, er det fellesrådene alene som fatter vedtak om dette. Bispedømmerrådet kan kun fatte vedtak om eventuelle justeringer av prostigrensene som følge av andre samarbeidsavtaler.

Med dette som utgangspunkt, foreslår vi følgende prosess ved drøfting av frivillige samarbeidsmodeller mellom fellesråd:

1. Bispedømmerrådet anmoder aktuelle fellesråd om å starte samtaler om et eventuelt samarbeid, herunder samarbeidsform (administrativt samarbeid, vertsfellesråd eller sammenslåing). Slike samtaler kan selvsagt også initieres lokalt.

2. Fellesrådene nedsetter i samarbeid en arbeidsgruppe med representanter fra alle berørte fellesråd som utarbeider et første notat til behandling i fellesråd og menighetsråd. Prosten bør også delta i denne gruppen. Dette notatet tar utgangspunkt i kriteriene gitt av Kirkemøtet og de momenter bispedømmerrådet eventuelt har påpekt og vurderer disse opp mot lokale forhold.
3. Drøfting i berørte fellesråd og menighetsråd med utgangspunkt i notatet fra arbeidsgruppen. Fellesrådene bør også drøfte dette med kommunen på det nivå som er naturlig ut fra lokale forhold.
4. Etter drøftingene i menighetsråd, fellesråd og med kommunene, utarbeides så en anbefaling fra arbeidsgruppen som igjen behandles av fellesrådene som enkeltvis må gjøre vedtak om en eventuell samarbeidsform.

5.4 Beslutningsmyndighet

I gjeldende regelverk er det bispedømmerrådet som har myndighet til å justere sokne- og prostigrenser. Fellesrådsgrensene følger av kommunegrensene som vedtas av regjering (ved lokal enighet) eller Stortinget (ved lokal uenighet).

Vi mener det er hensiktsmessig å beholde dagens ordning hvor bispedømmerrådet vedtar endringer i prostistrukturen, og forslaget ovenfor ivaretar dette.

Ved samarbeid mellom fellesråd vil det være det enkelte fellesråd som gjør vedtak om dette og gir sin tilslutning til slikt samarbeid. Dersom fellesrådene velger en modell hvor en ønsker å slå sammen flere fellesråd, så må dette godkjennes av Kirkerådet jf. § 8 i kirkeordningen. Foreløpig er dette beskrevet som en forsøksordning, men vi vil foreslå at Kirkemøtet lager et regelverk for sammenslåing av fellesråd som en permanent ordning.

5.5 Tidsplan

I mandatet er vi bedt om å foreslå en tidsplan for prosessen med å etablere nye prostier. Med den usikkerhet som nå råder i forhold til hvordan kirken skal organiseres framover, synes vi det er vanskelig å lage en felles tidsplan for hele landet, ikke minst hvis en primært ønsker samarbeid og ikke tvang.

Vi vil imidlertid påpeke at det ikke bør gå lang tid fra en starter prosessen med å vurdere sammenslåing/samarbeid og til det fattes vedtak om dette. Omorganisering er krevende for både valgte organer og ansatte og bør derfor ikke trekke ut i tid. Her er det snakk om måneder heller enn år for å redusere unødig slitasje. Kommunikasjon både internt og eksternt, involvering, respekt for inngåtte avtaler om fremdrift og ansvarsforhold samt en omforent ROS-analyse er noen suksesskriterier. Arbeidet bør derfor intensiveres, og det bør settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet.

Dersom det er ønskelig med slike sammenslåinger/samarbeidsløsninger, bør Kirkemøtet sette av midler til bistand til fellesrådene og eventuelt bispedømmerrådene i dette arbeidet.

5.6 De store byene

Hovedregelen er at et prosti inneholder en (8) eller flere kommuner (se kap 3.2), men noen få kommuner (Oslo (5), Trondheim (3), Stavanger (2) og Bergen (4)) inneholder flere prostier og noen av disse prostiene inneholder også flere kommuner enn bykommunen.

Vi mener det er nødvendig å behandle disse bykommunene på en egen måte, og vi velger foreløpig å vise til utredningen om enhetlig ledelse i Oslo som ble gjennomført for noen år siden. Denne viser hvordan en kan organisere arbeidet i de store byene med en felles administrasjon for bispedømmerrådet og det store byfellesrådet hvor en del oppgaver som etter Müller-Nilssen-utvalgets rapport skal ligge til prostifellesrådet, her kan ligge i den nye fellesadministrasjonen.

6 Prostistruktur uten prostifellesråd

Vårt mandat har vært å utrede prosessen fram mot etablering av prostifellesråd. Vi har i tillegg pekt på alternative samarbeidsløsninger dersom en velger å beholde dagens fellesråd på kommunenivå med tilnærmet samme oppgaver som i dagens fellesråd.

Det dukker da opp et spørsmål om en likevel bør gjennomgå dagens prostistruktur selv om det ikke etableres prostifellesråd.

Vi er kjent med at flere bispedømmer har ventet med å drøfte dagens struktur i påvente av en avklaring av hvilke oppgaver som skal legges til dette nivået. Det er stor forskjell på en ordning hvor prostiet primært er prestenes tjenesteområde og en ordning hvor det meste av dagens fellesrådsoppgaver legges til prostiet.

Gjennomgangen ovenfor (kap 3) har imidlertid vist at det er store forskjeller mellom dagens prostier, og selv om prostiet som geografisk område skulle ha samme funksjon som i dag, mener vi at det er naturlig å gjennomgå om gjeldende struktur er den mest hensiktsmessige.

I gjeldende kirkeordning vil det være prostens arbeidsoppgaver som i stor grad er avgjørende for hvor stor/lite et prosti bør være. Faktorer som er viktige i den sammenheng vil være:

- Antall prester en har ansvar for (vi forutsetter her at prostene også i fortsettelsen vil ha et lederansvar for presteskapet enten som arbeidsgiver eller faglig leder).
- Antall sokn og fellesråd i prostiet, da prosten også har et ansvar for samvirke og samarbeid i prostiet.
- Geografisk uttrekning, da prosten må kunne reise rundt i prostiet innenfor en viss tidsramme.

Uten at vi vil konkludere hvor stort/lite et prosti bør være, så tenker vi at det i de fleste tilfelles kan være minst 10 presteårsverk i et prosti, men dette må vurderes opp mot geografien. Også antall sokn vil ha betydning, men vi tenker at dette må sees i sammenheng med en gjennomgang av soknstrukturen jf. neste kapittel.

Med dette som utgangspunkt, anbefaler vi at Kirkemøtet drøfter om det skal utarbeides noen kriterier for prostistørrelse også om en ikke velger en løsning med prostifellesråd, og at bispedømmerådene bes følge opp dette.

7 utfordringer med soknestruktur

Hovedmandatet for denne delutredningen, er knyttet til etablering av prostifellesråd, og ovenfor har vi beskrevet dagens kirkelige inndeling med vekt på prostiet. Vi har bl.a. vist at det er store forskjeller mellom dagens prostier. Sett opp mot kommunehøringen og kriterier for etablering av nye prostiråd, vil en raskt se at dette mangfoldet kan være utfordrende når en ønsker å etablere en ordning som kan gjelde for flest mulig prostier.

Det er krevende å finne ordninger som ivaretar de store geografiske forskjellene på en god måte, ikke minst med tanke på at enhetene også skal være bærekraftige nok til å kunne håndtere de oppgaver og et ansvar som gis på dette nivået.

Vi har videre merket oss at et hovedpoeng i Müller-Nilsen-utvalgets rapport har vært å styrke lokalkirken, herunder menighetsrådets rolle og oppgaver. Så langt vi kjenner til, er dette også et viktig anliggende i flere av delutredninger som gjennomføres parallelt med denne: Det er et ønske om å styrke menighet og menighetsråd.

Slik vi ser det, blir også dette anliggende utfordret av det store mangfoldet også når det gjelder sokn og soknestørrelser. Nedenfor følger noen fakta om soknene, de fleste fra 2018, men noen også fra 2021:

- Pr 1.1.2021 var det 1165 sokn (geografiske sokn, (Døvekirken er unntatt). Antall sokn er dog i endring. I 2000 var det registrert 1312 sokn i kirke databasen. 10 år senere, i 2010, var tallet redusert til 1245 og i 2018 var det registrert 1184 sokn.
- Det minste soknet i 2018 hadde 38 innbyggere og 28 medlemmer og det største soknet hadde 22 627 innbyggere og 17 514 medlemmer. Det viser at det er stor spredning. Gjennomsnittstallene var 4 845 innbyggere og 2 995 medlemmer.
- Medlemsprosenten varierer fra 23,0 % til 96,3 %, noe som også viser ulikhetene mellom soknene, og vi kan anta at dette også kan konsekvenser for kirkens posisjon og betydning i lokalsamfunnet.
- 230 sokn (19 %) hadde i 2018 færre enn 500 medlemmer og 419 (35 %) hadde færre enn 1 000 medlemmer. I den sammenheng kan det være verdt å merke seg at Hille-utvalget (NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning) som foreslo selvstendigjøring av soknene lik det som ble gjennomført i kirkeloven av 1996, skrev følgende om soknestørrelser: «Med en rettslig og økonomisk selvstendigjøring av soknene, bør det for fremtiden stilles krav om at et sokn bør ha et befolkningsgrunnlag av en viss størrelse. Utvalget foreslår at det settes en nedre grense på 1.000 kirkemedlemmer ved regulering av nye sokn.»
- 260 sokn (22%) hadde mer enn 5 000 medlemmer i 2018.

7.1 Vår vurdering

Gitt intensjonen i utvalgsrapporten og flere delutredninger om styrking av soknet, så mener vi at på samme måte som en har ønsket å etablere prosti (og også fellesråd) av en viss størrelse for å kunne utøve det ansvar og de oppgaver som er gitt til dette nivået, så må en også tenke likt om soknestørrelser. Det bør være en sammenheng mellom soknet størrelse og de oppgaver og ansvar som er lagt på det nivået, noe også Hille-utvalget anbefalte i 1989.

Vi vil derfor anbefale at Kirkemøtet, uavhengig av hva konklusjonen blir når det gjelder prostifellesråd, drøfter hva som er en hensiktsmessig størrelse på sokn og igangsetter en prosess med intensjon om soknereguleringer innenfor de kriterier Kirkemøtet vedtar.

Skal soknet styrkes, innebærer det at soknet må ha tilstrekkelig kapasitet, både økonomisk, administrativt og personellmessig til å kunne utføre oppgaver gitt til soknet. Det vil selvsagt være mulig med samarbeidsløsninger mellom flere sokn, og Kirkemøtet har i den sammenheng også åpnet for en fast ordning med felles menighetsråd for flere sokn, men vi mener likevel at en bør gjennomgå soknstrukturen i hvert enkelt bispedømme med sikte på å redusere antall små sokn (under 1000 innbyggere). Alternativt kan en del ansvar og oppgaver flyttes fra soknet til fellesrådet – på kommunalt eller kommuneoverskridende nivå - for å lette byrden på soknet, og på den måten opprettholde soknet der det oppleves å være en viktig enhet i sitt lokalsamfunn.

8 Konklusjon

Vårt oppdrag har vært å utrede en prosess for å komme fram til reviderte prostigrenser slik at prostiene kan utgjøre geografiske rammer for etablering av prostifellesråd som felles arbeidsgiverorgan for de som arbeider lokalt i kirken.

Vi har først beskrevet dagens prostistruktur som viser store forskjeller mellom prostiene på en rekke områder (geografi, antall innbyggere og medlemmer og antall kommuner og sokn). Dette i seg selv kan være utfordrende når en skal legge de samme oppgavene til alle prostier. Vi har også vist at prostiet i dag primært er tjenesteområde for prestene og at det i all hovedsak er prosten, som leder av prestskapet og som bindeledd mellom ulike organer i prostiet, som holder prostiet sammen.

Vi har så gjennomgått kommunehøringen som viser at forslaget om å etablere nye prostifellesråd, slik det er beskrevet i Müller-Nilssen-utvalget, synes å ha liten oppslutning. Kommunene uttaler en sterk tilknytning til kirken og det kirkelige arbeidet og er opptatt både av innhold i og organisering av kirken, men frykter at prostifellesrådene ikke vil ivareta den lokale kirke på god nok måte. Dette kan være en trussel for nivået på framtidig kommunal finansiering.

Vi har deretter gjennomgått aktuelle kriterier eller hensyn for etablering av nye prostigrenser, både de hensyn som Müller-Nilssen-utvalget har vist til og andre hensyn vi mener er viktige. Vi hadde et ønske om å finne fram til en slags «formel» for beregning av den optimale størrelse til et prosti, men vår gjennomgang har vist at

en slik «formel» ikke er formålstjenlig. I likhet med kommunestrukturen er også den kirkelige inndeling mangfoldig, og dette mangfoldet er tilpasset lokale ønsker og behov. Viktigere enn bestemte kriterier er det at en vurderer ulike hensyn opp mot hverandre for å finne gode helhetlige løsninger.

I arbeidet med selve prosessbeskrivelsen, har vi valgt å beskrive både etablering av prostier jf. en prostirådsmodell og alternative prosesser for å etablere ulike samarbeidsformer mellom fellesråd. Vi har her vist til en tidligere utredning med forslag til tre ulike modeller: Administrativt samarbeid, vertsfellesråd og sammenslåing.

Vi mener bispedømmerådene, uavhengig av om det blir en prostirådsmodell eller ikke, bør initiere en gjennomgang av den kirkelige inndeling i sitt bispedømme (både prostier og sokn) og oppfordre menighetsråd og fellesråd til å finne gode samarbeidsformer som er tilpasset lokale forhold og behov.

Det er viktig at en framhever eventuelle gevinster ved økt samarbeid og at det leges til rette for dette bl.a. ved å vedta samarbeid og sammenslåing av fellesråd som faste ordninger.

Vi har også vektlagt lokalt eierskap til disse prosessene og foreslår videre at en beholder dagens bestemmelser om at det er bispedømmerådet som vedtar prostigrensene, mens fellesrådene selv kan inngå ulike samarbeidsavtaler.

Dersom Kirkemøtet ikke vedtar en prostirådsmodell, men i stedet vil beholde dagens ordning med fellesråd og prostier, så anbefaler vi at en uansett ber bispedømmerådene om å vurdere justering av dagens prostier, men da ut fra færre kriterier enn ved en prostirådsmodell.

Vi har også vist til at soknstrukturen også bør gjennomgås med tanke på å redusere antall sokn for å sikre at soknene, med sitt ansvar og sine oppgaver, har en viss størrelse. Dette i tråd med tidligere utredninger om samme sak.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Fakta om dagens prostier pr 01.01.2021

Bispedømme	Prosti	Innbygger-tall	Medlems-tall	Antall kommuner	Antall sokn
Agder og Telemark	Otredal	24 025	15 562	7	9
Agder og Telemark	Bamble	28 482	20 219	3	12
Agder og Telemark	Aust-Nedenes	19 200	13 116	5	8
Agder og Telemark	Vest-Nedenes	40 303	26 528	3	9
Agder og Telemark	Arendal	51 027	34 018	2	7
Agder og Telemark	Lister og Mandal	61 525	43 467	7	19
Agder og Telemark	Øvre Telemark	50 956	36 706	11	21
Agder og Telemark	Skien prosti	93 888	60 162	3	10
Agder og Telemark	Kristiansand domprosti	112 417	66 165	1	15
Bjergvin	Sogn	28 782	23 088	6	26
Bjergvin	Nordfjord	31 433	24 887	5	27
Bjergvin	Sunnfjord	44 973	36 266	6	17
Bjergvin	Vesthordland	68 163	51 156	2	10
Bjergvin	Nordhordland	37 754	29 314	7	13
Bjergvin	Hardanger og Voss	43 578	34 618	7	27
Bjergvin	Åsane	70 803	50 196	2	11
Bjergvin	Bergen domprosti	74 154	43 720	1	6
Bjergvin	Fana prosti	102 080	72 203	3	7
Bjergvin	Bergensdalen	76 328	45 020	1	9
Bjergvin	Sunnhordland	59 699	46 996	7	23
Borg	Vestre Borgesyssel	62 926	39 062	3	7
Borg	Nordre Follo	70 976	43 256	2	8
Borg	Søndre Follo	74 338	43 468	4	11
Borg	Østre Borgesyssel	79 637	55 894	6	22
Borg	Søndre Borgesyssel	88 588	57 384	2	16
Borg	Fredrikstad domprosti	87 666	56 274	2	11
Borg	Øvre Romerike	114 207	72 963	6	20
Borg	Nedre Romerike	172 460	97 802	4	14
Hamar	Nord-Østerdal	14 628	11 572	6	18
Hamar	Ringsaker	34 865	27 108	1	6
Hamar	Nord-Gudbrandsdal	23 721	20 192	7	16
Hamar	Valdres	17 426	14 018	6	24
Hamar	Sør-Østerdal	35 812	27 369	5	24
Hamar	Hadeland og Land	41 667	32 757	5	14
Hamar	Sør-Gudbrandsdal	47 033	35 017	5	17
Hamar	Toten	58 684	44 891	3	15

Bispedømme	Prosti	Innbygger- tall	Medlems- tall	Antall kommuner	Antall sokn
Hamar	Hamar domprosti	60 132	42 626	3	8
Hamar	Solør, Vinger og Odal	52 183	41 499	7	20
Møre	Indre Romsdal	13 933	11 263	2	11
Møre	Ytre Nordmøre	35 457	27 202	4	12
Møre	Indre Nordmøre	18 460	15 332	4	13
Møre	Molde domprosti	49 806	38 471	4	16
Møre	Søre Sunnmøre	49 591	38 873	7	20
Møre	Nordre Sunnmøre	97 834	72 525	6	23
Nidaros	Fosen	25 417	21 348	4	11
Nidaros	Stjørdal	45 798	35 512	5	9
Nidaros	Nidaros domprosti	35 410	20 119	1	3
Nidaros	Orkdal	44 877	35 737	6	19
Nidaros	Gauldal	40 098	32 252	6	20
Nidaros	Namdal	36 374	29 462	10	18
Nidaros	Strinda	76 957	50 773	1	5
Nidaros	Heimdal og Byåsen	50 369	63 531	1	8
Nidaros	Stiklestad	70 591	57 000	6	26
Nord-Hålogaland	Indre Finnmark	13 160	10 941	5	5
Nord-Hålogaland	Varanger	20 757	14 654	5	5
Nord-Hålogaland	Alta	22 641	17 673	3	4
Nord-Hålogaland	Hammerfest	17 912	12 815	5	7
Nord-Hålogaland	Nord-Troms	15 526	13 209	6	6
Nord-Hålogaland	Senja	38 423	31 137	8	12
Nord-Hålogaland	Trondenes	34 119	26 348	5	13
Nord-Hålogaland	Tromsø domprosti	79 075	54 381	2	10
Oslo	Nordre Aker	109 340	45 584	1	5
Oslo	Asker	94 743	57 307	1	10
Oslo	Groruddalen	142 452	46 505	1	5
Oslo	Søndre Aker	142 549	66 282	1	10
Oslo	Bærum	128 014	74 660	1	10
Oslo	Oslo domprosti	155 263	66 132	1	9
Oslo	Vestre Aker	145 188	81 481	1	10
Stavanger	Dalane	23 979	17 186	4	7
Stavanger	Ryfylke	24 983	18 422	5	10
Stavanger	Karmøy	42 311	32 210	1	8
Stavanger	Tungenes	47 590	32 888	4	12
Stavanger	Ytre Stavanger	67 663	41 993	1	8
Stavanger	Stavanger domprosti	67 844	38 629	1	8
Stavanger	Haugaland	58 043	41 632	5	15
Stavanger	Jæren	70 056	50 214	4	12
Stavanger	Sandnes	79 342	49 353	1	10

Bispedømme	Prosti	Innbygger- tall	Medlems- tall	Antall kommuner	Antall sokn
Sør-Hålogaland	Nord-Helgeland	18 032	13 892	8	11
Sør-Hålogaland	Sør-Helgeland	12 825	10 666	5	6
Sør-Hålogaland	Vesterålen	32 098	24 744	6	6
Sør-Hålogaland	Ofoten	25 632	19 710	3	11
Sør-Hålogaland	Salten	19 733	16 013	5	10
Sør-Hålogaland	Lofoten	23 375	17 057	4	12
Sør-Hålogaland	Indre Helgeland	46 446	37 519	5	14
Sør-Hålogaland	Bodø domprosti	61 809	46 462	5	13
Tunsberg	Hallingdal	20 536	14 891	6	10
Tunsberg	Ringerike	37 586	26 147	2	11
Tunsberg	Kongsberg	34 161	23 903	4	13
Tunsberg	Nord-Jarlsberg	52 466	34 426	2	7
Tunsberg	Eiker	39 508	28 785	4	8
Tunsberg	Sandefjord	64 266	41 058	1	10
Tunsberg	Larvik	47 449	32 841	1	12
Tunsberg	Tønsberg domprosti	83 841	54 921	2	14
Tunsberg	Drammen	128 725	73 415	2	15

9.2 Vedlegg 2: Sammendrag fra «kommunehøringen»

Her følger Kirkerådets sammendraget i dokumentet «Samhandling i en selvstendig folkekirke –ny kirkelig organisering. Høringsoppsummering. Offentlige høringsinstanser.»

Det er kommet inn 109 hørings svar, hvorav 103 fra kommuner. Dette er en svarprosent fra kommunene på nær 30 prosent. Kommunene representerer rundt 44 prosent av Norges befolkning, og 41 prosent av Den norske kirkes medlemmer, med stor geografisk spredning. Det er avgitt hørings svar fra kommuner i alle fylker og i alle bispedømmer. I tillegg har KS - Kommunesektorens organisasjon, tre interkommunal råd, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Norsk forening for gravplasskultur levert hørings svar. Høringen er ikke besvart fra noe departement. Høringsinstansene er bedt om å gi synspunkter på den foreslåtte organisasjonsmodellen, uten å avgi konkluderende anbefalinger. Hørings svarene gir likevel uttrykk for at omtrent 60 prosent av kommunesvarene er svært kritiske til den foreslåtte modellen, dette omfatter særlig små og mellomstore kommuner. Omtrent en av tre kommuner fraråder eksplisitt Kirkemøtet å vedta forslaget til ny modell. De større kommunene, særlig byer, er generelt mer positive til forslaget, nær 20 prosent av alle de avgitte hørings svarene kan forstås slik. De øvrige 20 prosent av kommunene avgir svar hvor de enten ber om videre utredning før de vil avgi en endelig anbefaling, eller svar hvor det ikke fremgår hva de sterkest vektlegger i sin argumentasjon.

Fordeler og muligheter med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå:

Hørings svarene gir uttrykk for at en felles arbeidsgiverlinje kan gi like lønns og avtalevilkår for alle ansatte i lokalkirken. Det kan gi større fleksibilitet i ansattes arbeidsoppgaver, flere heltidsstillinger, lettere å finne vikarløsninger ved fravær, samt større rom for konfliktløsning.

Flere kommuner ser muligheter for større fagmiljøer og stillinger som ivaretar en spesiell kompetanse. De ser for seg at prostifellesrådet kan bli et ressurs- og kompetansesenter med styrket kompetanse innen de kirkelige fagområdene.

Flere kommuner understreker kirkens betydning for lokalsamfunnet, og at en ser store muligheter for å videreutvikle dette. Kirken løftes som en viktig samskappingsaktør på ulike arenaer i samfunnet, beskrives som en stor ressurs for å bekjempe ensomhet, er viktig som frivilligkoordinator og velferdsaktør og vesentlig bidragsyter i det lokale kulturlivet.

De aller fleste kommuner uttaler seg generelt positive til interkommunalt samarbeid. Dette er for flere et viktig element i vurderingen av prostifellesrådsmodellen. Også mindre kommuner gir uttrykk for positive erfaringer. Det gir muligheter for felles oppgaveløsning og tilgang på større faglige ressurser. Samtidig understrekes det at jo flere kommuner som deltar, desto mindre blir den enkelte kommunes reelle påvirkningen i de demokratiske prosessene. Selv om de fleste kommunene uttaler seg positivt til interkommunalt samarbeid, mener noen at slikt samarbeid er tjenlig på ulike tekniske tjenester, men mindre på samarbeid som er preget av relasjonsbygging og personlig samarbeid.

Ulemper og risikoer med å etablere et felles organ på prostinivå:

KS og mange av kommunene påpeker at økonomien vil bli trangere i fremtiden. Det vil kreve kostnadseffektivitet i alle ledd og betalingsvilje hos kommunene. Kommunene understreker nødvendigheten av en "en til en"-dialog mellom lokalkirken og den enkelte kommune, der prostifellesråd må ha tett kontakt med hver enkelt kommune, spesielt i dialog om kommunenes handlings- og økonomiplanarbeid. For prostifellesråd som dekker mange kommuner kan det bli ressurskrevende å etablere slik relasjon til den enkelte kommune. Som alternativ til den foreslåtte prostifellesrådsmodellen blir det i denne sammenheng pekt på full statlig finansiering av kirken.

Det uttrykkes frykt for at den nye ordningen betyr en sentralisering der funksjoner på lokalt nivå flyttes til et regionalt nivå. Den nære relasjonen mellom kirkeledelse og kommuneledelse er viktig. Flere av de små kommunene mener at forslaget svekker demokratiet og reduserer innflytelsen til de folkevalgte medlemmene i soknet.

Flere kommuner uttrykker at den daglige ledelsen vil stå overfor store utfordringer, lange avstander og mye reisetid, som trolig reduserer effektiviseringsmulighetene og gir større belastning på de ansatte. Deltidsstillinger kan bli sentralisert og samlet til større stillingsstørrelser. Samtidig mener kommunene det er viktig å beholde både heltids og deltidsstillinger lokalt.

Flere av kommunene påpeker at det frivillige arbeidet i de lokale menigheter vil svekkes som følge av forslaget.

Det er et flertall for kommunal representasjon, og for at representanten skal ha full stemmerett. To kommuner reiser spørsmål om kommunal representasjon vil kunne være i strid med likebehandling av tros- og livssynsamfunn.

Mange av kommunene understreker at prostifellesråd ser ut til å bli et for stort organ. Det er flere problemstillinger som må avklares, mener noen kommuner, før en kan forholde seg til den nye strukturen.

Kommunene uttrykker stor usikkerhet om den økonomiske situasjonen og finansieringen av kirken. Det understrekes at det er behov for en nærmere utredning av hvordan dette skal skje, før en kan forholde seg til den foreslåtte organisasjonsmodellen. Høringssvar uttrykker også faren for svakere kirkelig deltakelse i kommunenes beredskapsarbeid.

De instanser som uttaler seg om gravplassforvaltning, uttaler bekymring for en svekket relasjon mellom prostifellesråd og den enkelte kommune som finansierer virksomheten.

Tiltak som kan redusere uheldige konsekvenser:

Kommunene understreker behovet for formelle strukturer som sikrer en tett dialog med kommunene utover representasjonen i prostifellesrådet. Kommunene påpeker at prostifellesrådet ikke vil ha myndighet til å gjøre vedtak som forplikter kommunene juridisk. Prostifellesrådene må ha systemer som gjør budsjettering og regnskap så transparent at det er mulig å se at kommunenes bevilgninger går til den lokale kirke. Det må legges til rette for en "en til en"-dialog mellom prostifellesrådet og den enkelte kommune.

Det påpekes behov for åpenhet og tydelig skille mellom finansiering av drift og investeringsmidler. Dette gjelder også finansieringen av gravplassvirksomheten. Det er viktig å få formelle avtaler på plass mellom den enkelte kommune og prostifellesrådet.

En omorganisering må ikke være toppstyrt, men legge stor vekt på hensynet til de lokale forhold når prostigrensene skal justeres og sammensetningen av soknene skal gjøres.

Det påpekes at det er en svakhet at utredningen har hatt arbeidsgiverorganisering som mandat og utgangspunkt og måloppnåelse i den lokale kirken.

Behovet for videre utredning av de finansielle og økonomiske konsekvensene understrekes av flere. Dette er nødvendig for flere av kommunene før de kan forholde seg til utredningens forslag til organisasjonsmodell. Andre kommuner mener en videre utredning i langt større grad må ta utgangspunkt i mindre kommuner og lokalkirken. I forlengelsen av dette foreslår noen kommuner at avgjørelser om ny struktur bør tas lokalt, og eventuelt i folkeavstemminger.



DEN NORSKE KIRKE

