



Referanser: KM 06/19, KR 59/19, KR 57/21

Arkivsak: 21/01622-9

Saksdokumenter:

KR 71.1/21 Oversikt over endringer etter KR 57/21
KR 71.2/21 Høringsnotat til kirkelige virksomheter
KR 71.3/21 Høringsbrev til kirkelige virksomheter
KR 71.4/21 Høringsnotat til offentlige instanser
KR 71.5/21 Høringsbrev til offentlige instanser
KR 71.6/21 Liste over høringsinstanser

Høring – utredningen Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering (2. gangs behandling)

Sammendrag

Denne saken inneholder forslag om å sende utredningen «Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering» på høring. Høringsdokumentene er bearbeidet i lys av Kirkerådets behandling 27.–28. mai 2021. Fordi Kirkerådet ikke traff noe vedtak i saken i maimøtet, inneholder denne saken en gjentakelse i kortform av vurderingene knyttet til forslag til vedtak på maimøtet, som en del av sakens beslutningsgrunnlag.

Den norske kirke er en selvstendig folkekirke, og det er Kirkemøtet som med hjemmel i trossamfunnsloven har myndighet til å beslutte kirkens organisering, kirkelige organer mv. Gitt denne selvstendigheten, anbefales det at en full høring sendes til kirkens egne organer, ansattes foreninger, KA, utdanningsinstitusjonene og øvrige kirkelige virksomheter iht. vedlagte oversikt over høringsinstanser. For andre høringsinstanser foreslås det å sende et høringsbrev der instansene særlig inviteres til å svare på utvalgte spørsmål som vedrører relasjonen mellom disse virksomhetene og kirken. Det vil gjelde kommunene, Barne- og familiedepartement, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statsforvalteren i Vestfold og Telemark (regional gravplassmyndighet) og Kommunenes sentralforbund (KS).

For å sikre høringsinstansene tilstrekkelig tid til å behandle høringen foreslås det også å utsette Kirkemøtet 2022 fra april til september, med den konsekvens at Kirkemøtet 2023 flyttes fra april 2023 til juni (alternativt august 2023). Det vil også innebære at nåværende Kirkemøte vil kunne behandle både prinsipp-saken og en ny kirkeordning før det gjennomføres nytt kirkevalg i september 2023.

I utredningen pekes det på en rekke temaer som bør utredes i det videre. I saken foreslås det at enkelte utredninger igangsettes umiddelbart, og at sekretariatet til neste Kirkerådsmøte legger fram en plan og et opplegg for disse og andre nødvendige utredninger.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet vedtar å sende utredningen «Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering» på høring med tilhørende oversendelsesbrev og høringsnotat. Frist for høringen settes til 1. desember 2021 for de kirkelige virksomhetene. For øvrige virksomheter sendes en mer begrenset høring og høringsfristen settes til 15. oktober 2021.
2. Kirkerådet vedtar igangsetting av videre utredning av følgende temaer:
 - 1) Gjennomgang av dagens prostistruktur med forslag til prosess og regelverk for å fastsette ny struktur
 - 2) Oppgave- og ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd i ny kirkelig organisering, oppsummere og ytterligere detaljere utvalgets forslag
 - 3) Biskopens lederrolle og tilsyn. Denne skal bygge videre på utredningsarbeidet fra prosjekt kirkelig organisering og avklare de gjenstående elementene som Müller-Nilsen-utvalget har bedt om at konkretiseres nærmere.
 - 4) Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering.
 - 5) Bispedømmerådets rolle og ansvar hvis arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet.

Det kan være aktuelt å slå sammen noen av delutredningene, bl.a knyttet til biskopens og bispedømmerådets rolle og ansvar. Delutredningene skal ha frist 31.12 2021, og legges fram for KR i februar-møtet.

3. Kirkerådet ber Kirkerådets direktør gi en orientering om arbeidet og legge frem en plan for arbeidet med de ulike utredningsteamene i rapportens kapittel 13 på Kirkerådets septembermøte.
4. Kirkerådets direktør gis fullmakt til å ferdigstille høringsdokumentene og elektronisk tilbakemeldingsskjema.
5. Kirkerådet vedtar at Kirkemøtet i 2022 utsettes fra 20.–25. april til 21.–26. september 2022.

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkerådet besluttet i sak KR 59/19 målsetninger og mandat for det videre arbeidet med kirkelig organisering, med utgangspunkt i mulige løsninger knyttet til et nytt felles kirkelig organ på prostinivå. Trossamfunnsloven viderefører et trossamfunn med to rettssubjekter, et for soknet og rettssubjektet Den norske kirke (rDnk). Disse må samhandle om de gode løsningene for organisering av hele trossamfunnet. Med to finansieringskilder for kirken, kommune og stat, er handlingsrommet for en kirkelig organisering langt på vei definert. Kirken er avhengig av å finne en

organisering som sikrer godt samarbeid med kommunene om finansiering av den lokale kirkes virksomhet.

Med bakgrunn i sak KR 59/19 ble det nedsatt et Hovedutvalg og fire arbeidsgrupper som har arbeidet med særskilte temaer. Frist for å levere Hovedutvalgets utredning var opprinnelig satt til 31.12.2020, men pga. covid-pandemien hadde utvalget behov for noe lengre utredningstid og fikk innvilget forlengelse til 31.3.2021. Utredningen ble levert innen denne fristen og formelt overlevert Kirkerådets leder den 7. april 2021.

Det følger av Kirkerådets vedtak i sak KR 59/19 at utredningen skal sendes på bred høring før Kirkemøtet oversender sitt forslag til Kirkemøtet.

1. Om høring og høringsinstanser

Hovedutvalgets rapport for kirkelig organisering inneholder en grundig redegjørelse for mulige modeller knyttet til et nytt kirkelig organ på prostnivå, der dette felles organet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken. Det foreslås nå å sende utredningen på høring.

Utgangspunktet for hvem som er høringsinstans er at den som blir påvirket av et tiltak bør få mulighet til å ytre seg om saken. I tillegg bør enhver høring legges ut på Kirkerådets nettsider, slik at også andre enn høringsinstansene kan avgi hørings svar.

Kirkerådet har en innarbeidet oversikt over hvem som er høringsinstanser i f.eks. regelverkssaker, fagsaker osv. Ved vurdering av hvem som skal være høringsinstanser i saken må det imidlertid også gjøres en konkret vurdering. Saken om kirkelig organisering er av en slik art at den dels berører internkirkelige forhold som bl.a. ansvars- og oppgavefordeling mellom nivåene i kirken og plassering av arbeidsgiveransvar, og dels forhold som vil kunne påvirke aktører som kirken står i relasjon til, bl.a. kommuner og statlige virksomheter.

Den norske kirke er en selvstendig folkekirke, og det er Kirkemøtet som med hjemmel i trossamfunnsloven har myndighet til å beslutte kirkens organisering, kirkelige organer mv. Gitt denne selvstendigheten, anbefales det at en full høring sendes til kirkens egne organer, inkludert biskoper og bispedømmeråd, til ansattes foreninger, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner tilknyttet Den norske kirke samt KA. For andre høringsinstanser foreslås det å sende et høringsbrev der instansene særlig inviteres til å svare på utvalgte spørsmål som berører relasjonen mellom disse virksomhetene og kirken. Dette vil likevel ikke være til hinder for at også disse høringsinstansene mener noe om andre spørsmål eller helheten dersom de ønsker det.

2. Om utforming av høringen

Hovedutvalgets rapport berører en rekke sentrale temaer for en ny kirkelig organisering. For flere av disse temaene har utvalgets medlemmer delte oppfatninger av hva som er den beste modellen for å oppnå utredningens mål. Dette gjelder bl.a. spørsmålet som rettslig tilknytning for arbeidsgiverorganet, ordning for daglig ledelse og spørsmålet om kommunal representasjon i prostifellesrådet.

For å få en god høringsprosess, er det viktig at høringsinstansene opplever det som overkommelig å sette seg inn i rapporten og at de har tid til selv å vurdere forslagene og valgmulighetene. Sammen med utkast til høringsbrev foreslås det derfor å sende ut et høringsnotat som oppsummerer rapporten og tydeliggjør de valgmuligheter

som er skissert der. For å forenkle både prosessen med å lage hørings svar og vurdere disse, vil det bli tilrettelagt for en tilbakemelding via et elektronisk skjema. Utkast til høringsbrev og høringsnotat følger vedlagt denne saken. Det er også utarbeidet informasjonsmateriell i form av bl.a. en informasjonsfilm og en power-point-presentasjon som kan benyttes ifm. rådsbehandling av høringen mv.

Vedlagt følger også utkast til høringsbrev og høringsnotat til andre organer og aktører enn kirkens egne. Det sentrale spørsmålet for de fleste eksterne aktører vil sannsynligvis være konsekvenser av å etablere et kirkelig fellesorgan på prostinivå til erstatning for dagens kirkelige fellesråd. Som nevnt vil likevel høringen åpne for at høringsinstansene også kan gi innspill til andre spørsmål og problemstillinger ved kirkelig organisering på prostinivå.

Det er et spørsmål om alle temaene bør inngå i dette høringsnotatet, eller om noen spørsmål kan behandles i andre sammenhenger. Spørsmålet om Kirkerådets sammensetning og valgordning er for eksempel et tema som ikke dreier seg direkte om organisering av arbeidsgiveransvaret, men som er behandlet av Müller-Nilsen-utvalget. En kunne ha vurdert å flytte dette spørsmålet til en egen, separat høring. Samtidig vil Kirkerådet kunne velges etter ny ordning allerede i 2024, forutsatt at Kirkemøtet i 2022 tar prinsippvalg om sammensetningen og valgordningen og Kirkemøtet 2023 vedtar nye valgeregler. Siden spørsmålet er en del av utredningen fra Müller-Nilsen-utvalget og høringsinstansene ikke trenger å svare på alle spørsmål, og siden det vil forenkle høringsprosessen med færre høringer, anbefaler Kirkerådets direktør å inkludere temaet i denne høringen. Spørsmålet går bare til kirkelige instanser.

Kirkerådet behandlet høringsdokumentene en første gang på sitt møte 27.–28. mai. På bakgrunn av behandlingen, endret direktøren sitt forslag til vedtak og høringsdokument på følgende punkt:

Til vedtakene

- Punkt 2 flyttes ned og blir siste vedtakspunkt.
- Det føyes til et utredningsoppdrag om biskopens lederrolle og tilsyn i pkt 3 (nåværende)

Justeringer i høringsdokumentene

Gjennomgående i alle dokumenter

- Gjøre det tydelig at det er tre modeller med ulike alternativer og at ingen av dem er valgt.

Innledning til høringsnotatet (ev i oversendelsesbrevet)

- Koble sammen nåværende historiebeskrivelse med den historiske gjennomgangen som ble utsendt i går, slik at dette framstilles på en enkel måte på ett sted i høringsdokumentene.
- Utfordringsbildet – altså HVORFOR gjør vi dette, beskrives tydeligere.
- Folkevalgtutvalgets arbeid nevnes og det klargjøres at resultatene av denne utredningen skal inngå i saksgrunlaget til KM.
- KR vedtak 59/19 og 37/19 siteres for å vise at beslutningen er tenkt tatt i to omganger; først en prinsippbeslutning (under forutsetning av at videre utredninger viser at denne modellen kan fungere). Deretter får neste KM presentert en helhetlig kirkeordning. Grunnlaget for beslutningen i fase 1, er

ikke at alt er utredet, men at man vet nok til å gjøre en prinsippbeslutning/veivalgsbeslutning.

- Det som skal utredes før KM 2022 presenteres i høringsnotatet
- Det gjøres klart at Kirkemøtet kan beslutte å ikke innføre prostifellesråd, og dette tas inn på side 4 i høringsnotatet.
- Begreper knyttet til arbeidsgiveriet forklares og utdypes (arbeidsgiverorgan, arbeidsgivermyndighet, arbeidsgiverfunksjoner osv.)

Endringer i oppsettet for det enkelte høringsspørsmål

- Det lages mest mulig åpne spørsmål og ingen spørsmål har «bare» ja og nei-alternativer, men ledsages av en mulighet for å gi begrunnelse for valgt svaralternativ.
- Det skal være mulig å vise om avgitt svar er en flertallsbeslutning, stemmefordeling og eventuelt hva mindretallet ønsker og vektlegger.
- Ved utfyllende begrunnelse vil høringsinstansene bli utfordret på å grunngi hvorfor valgt alternativ vurderes som best i lys av målene med arbeidet
- Det vil legges til rette for at høringsinstansene kan gi innspill på om de ser andre helhetlige løsninger for organisering som vil gi bedre måloppnåelse, og i tilfelle hvordan. Dette gjelder også omtale av dagens situasjon dersom høringsinstansene mener dette er å foretrekke.
- Høringsspørsmålene utformes slik at de ikke kan leses eller brukes som «avstemming» i saken.

Endring i rekkefølge på høringsspørsmålene

- Spørsmål 9 (daglig ledelse) og 10 (arbeidsgiverorganisering) flyttes fram. Tilsvarende for spørsmål knyttet til biskop og bispedømmeråd
- Spørsmålene som gjelder ordninger for valg til og sammensetning av de ulike rådene og KM samles i et eget kapittel som kan hete «kirkelig demokrati»

Ivaretagelse av andre merknader

- Alle flertalls- og mindretallsmerknader fra alle i HU skal være med
- Referansen til kommunesammenslåing tas ut

Når de gjelder innspill om ivaretagelse av samisk kirkeliv peker Hovedutvalget på at hvordan samisk representasjon i prostirådene skal skje, bør utredes i samråd med bl.a. Samisk kirkeråd og de tre nordligste bispedømmene. Et mulig utfall kan være at samisk kirkelig valg møte ivaretar disse valgene, siden det utgår fra de samiske kirkelige miljøene og møtes før kirkevalget hvert fjerde år – med noen justeringer, for eksempel at sørsamisk menighet forestår valgene i sørsamisk språkområde. Det er uansett ikke nødvendig å avklare dette endelig i forbindelse med denne høringen.

Det ble ikke fattet vedtak i saken, men avklart at Kirkerådets sekretariat oppdaterer høringsdokumentene til endelig behandling i ekstraordinært møte 15. juni kl. 18:00.

I tillegg fremmet **Rolf Steffensen** følgende tilførsel til protokollen i Kirkerådsmøtet:

I det pågående arbeidet med kirkens fremtidige organisering bes DnK å igangsette et utredningsarbeid som tar sikte på helhetlige strukturelle endringer som sikrer at samers rettigheter i kirken blir ivaretatt i tråd med anerkjente prinsipper om urfolks selvbestemmelse og selvrepresentasjon. I

denne sammenhengen vil det ha stor interesse å gjøre seg kjent med de siste års strukturelle og organisatoriske endringer i bl.a. Den anglikanske kirke i Canada.

Sekretariatet har fulgt opp innspillene fra Kirkerådets behandling. [Nærmere forklaring av hva som eventuelt ikke er gjort – det som er gjort, fremgår fra protokollens bestillinger til hva som skal gjøres]

I det reviderte høringsnotatet er det tatt med et eget tema om ivaretagelse av samisk kirkeliv. I dette temaet sies det noe kort om dagens situasjon, og forslagene fra Müller-Nilsen-utvalget, med noen åpne spørsmål.

3. Framdriftsplan og høringsfrist

Høringsfristen bør gjenspeile omfanget i saken og hvem som er høringsinstanser, slik at alle organer får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og utarbeide et hørings svar. Det tilsier at få høringer bør være kortere enn seks uker, mens inntil fire måneder kan være nødvendig i de aller mest omfattende høringene. Her må også tidspunkt hvor det er vanskeligere å avgi hørings svar, f.eks. spesielt travle perioder og ferieperioder hensyntas

En ny kirkelig organisering vil berøre hele trossamfunnet; folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester. Det er derfor ønskelig at det settes av tilstrekkelig tid til høring av utredningen. Dersom saken skal behandles på Kirkemøtet i april 2022 vil det innebære at høringsperioden vil måtte være fra juni til ca. 1. oktober i år. Dette vil gi sekretariatet ca. 1-2 måneder til å sammenstille hørings svarene før resultatet av høringen skal behandles av Kirkerådet på desembermøtet. Det forventes å komme inn et betydelig antall hørings svar, og det er viktig at disse behandles på en forsvarlig måte som bidrar til opplysning av saken. Kirkerådet skal i parallell med sammenstilling av høringen også ferdigstille en prinsipp sak til Kirkemøtet. Det legges til grunn at det vil være behov for flere møter for behandling av denne saken og at den først kan behandles i rådet i februar 2022.

Av hensyn til å få gjennomført en god høringsprosess der høringsinstansene får tilstrekkelig tid til å vurdere saken, og av hensyn til Kirkerådets behov for en grundig behandling av et saksframlegg til Kirkemøtet, foreslås det å flytte Kirkemøtet i 2022 fra 20.-25. april til 21.–26. september. Samtidig foreslås det å forlenge høringsfristen for de kirkelige virksomhetene til 1. desember 2021. For øvrige virksomheter foreslås det å sende en mer begrenset høring med en noe kortere høringsfrist, der denne settes til 15. oktober 2021. Det vil innebære at Kirkerådet får saken til behandling første gang i februar 2022, men med mulighet for en kort orientering på desembermøtet i 2021.

En utsettelse av Kirkemøtet i 2022 vil også innebære konsekvenser for den videre prosessen. Fram mot Kirkemøtet i 2023 skal det bl.a. arbeides med å skrive ut en ny kirkeordning og denne skal sendes på høring. Det skal videre arbeides med tilleggsutredninger, hvor noen muligens også må sendes på høring. Dette tilsier at det også vil være behov for å flytte Kirkemøtet fra april 2023 til senere på året. Det skal avholdes valg til nytt Kirkemøte i september 2023, med forhåndsvalg i august. Det foreslås derfor at Kirkemøtet 2023 avholdes i juni (alternativt august måned). Endelig beslutning om tidspunkt for Kirkemøtet 2023 kan tas i etterkant av høringen. Da vil forutsetningene for å detaljplanlegge den videre prosessen være bedre.

4. Behov for videre utredning

I utredningsrapporten pekes det i kapittel 13 på en rekke temaer for videre utredning. Det vil variere hvilke av disse utredningene som må være ferdigstilt før Kirkemøtet fatter sin prinsippbeslutning, hvilke som må være ferdigstilt før en ny kirkeordning skal sendes på høring og hvilke som kan avvente implementering. Noen av temaene må muligens utredes trinnvis. Det anbefales at Kirkerådet vedtar å igangsette videre utredning av følgende temaer:

- 1) Gjennomgang av dagens prostistruktur med forslag til prosess og regelverk for å fastsette ny struktur
- 2) Oppgave- og ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd i ny kirkelig organisering, oppsummere og ytterligere detaljere utvalgets forslag
- 3) Biskopens lederrolle og tilsyn.¹ Denne skal bygge videre på utredningsarbeidet fra prosjekt kirkelig organisering og avklare de gjenstående elementene som Müller-Nilsen-utvalget har bedt om at konkretiseres nærmere.
- 4) Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering
- 5) Bispedømmerådets rolle og ansvar hvis arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet

De fem delutredningene skal ha frist 31. desember 2021, og legges fram for KR i februar-møtet.

Videre anbefales det at Kirkerådets direktør på kirkerådsmøtet i september legger fram en plan for hvilke videre ytterligere utredningsoppdrag som bør igangsettes i september, og et opplegg for disse utredningene.

Økonomiske/administrative konsekvenser

En flytting av Kirkemøtet 2022 fra april til september 2022 vil medføre noen administrative konsekvenser for gjennomføring av kirkevalget, ved at nye kirkevalgregler vil bli vedtatt senere enn planlagt. Etter gjeldende regler er de første fristene i forbindelse med gjennomføring av valget fastsatt til 1./2. januar i valgåret, dvs. 1 januar 2023. Det gjelder blant annet frist for å registrere en gruppering som nomineringsgruppe. Et kirkemøte ved slutten av september 2022 vil derfor gi om lag tre måneder fra rammene for gjennomføring av valget er avklart gjennom vedtak om kirkevalgreglene, til valget begynner å bli gjennomført. Det vil gi en stram tidsplan for utarbeidelse av veiledningsmateriell, gjennomføring av opplæring og veiledning til grupper som vil stille til valg med tanke på krav til listeforslag og mulighet til å søke om økonomisk støtte. Det vil også medføre endringer i tidsplanen for prosjektet for digital forhåndsstemmegivning, da regelendringer vil kunne påvirke krav til det digitale valgsystemet. Det vurderes likevel at disse utfordringene lar seg løse når en justert tidsplan kan legges allerede nå og det vurderes som nødvendig å foreta en slik flytting av Kirkemøtet av hensyn til å få en god hørings- og beslutningsprosess for kirkelig organisering.

¹ Arbeidsgruppe 2 har allerede levert en delutredning om biskopens rolle – tilsyn og ledelse. Det er ikke det samme som skal utredes på nytt, men delutredningen skal klargjøre noen spørsmål ytterligere.