

HØRINGSNOTAT TIL OFFENTLIGE HØRINGSINSTANSER

Om sakens bakgrunn og utfordringsbildet

Forholdet mellom kirke og kommune har vært nært helt siden etableringen av kommunalt selvstyre ved formannskapslovene av 1837. De første kommunenes inndeling fulgte som hovedregel de daværende prestegjeldinndelingene. De nye kommunene opptrådte som styringsorgan på vegne av soknene, med vekt på forvaltningsmessige og økonomiske saker. Med kirkeloven av 1996 ble det presisert at soknene fikk en rettslig selvstendighet i forhold til kommunene, samtidig som det ble videreført en kommunal representasjon i kirkelige fellesråd. I gjeldene kirkeordning har Kirkemøtet fastsatt at kommunene kan oppnevne en representant til fellesrådet. Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) viderefører et kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke lokalt. Trossamfunnsloven legger derfor fortsatt til rette for et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Stortingets familie- og kulturkomité har fremhevet at kommunenes finansieringsansvar har bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke, og at dette har representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet, jf. Innst. 208 (2019–2020) s. 22.

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

Kjernen i denne saken handler om hvordan kirken kan organisere sin lokale virksomhet slik at kirkens ressurser kan brukes best mulig og frigjøre ressurser til å møte mennesker lokalt, dele evangeliet og være en relevant samfunnsaktør i bygd og by. Denne saken har derfor ikke en ny organisering som målsetting, men handler om hvordan organiseringen kan bidra til å gjøre det enklere for kirken å virkeliggjøre sitt oppdrag.

I rapportens kapittel 3 og i vedlegg 5 er det gitt en kortfattet redegjørelse for utviklingen av Den norske kirke som organisasjon. Dagens organisering av kirken er et resultat av ulike formelle og uformelle prosesser gjennom historien. Bøndene hadde fra gammelt av ansvar for å bygge kirker, samt å lønne prest og biskop gjennom tiende, og lokalsamfunnene vedlikeholdt kirkebyggene. Prestene ble sendt for å tjenestegjøre i dem, og med noen få unntak var prestene de eneste som arbeidet i kirken. Etter reformasjonen var prestene en del av kongens embetsverk over hele landet. Kirke og stat ble sammenvevd og kirken tok initiativ til skoler og stell av syke allerede i middelalderen.

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

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

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

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

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

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

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

Relasjonen mellom kirken og kommunene

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

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

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

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

Alle modeller som er belyst i rapporten, forutsetter at prostifellesrådets virksomhet skal finansieres med både statlige og kommunale tilskudd, i tråd med forutsetningene i den nylig vedtatte trossamfunnsloven. Et nytt mellomnivå vil, uavhengig av arbeidsgivermodell, måtte sikre gode prioriteringer og effektiv bruk av ressursene for å understøtte god økonomiforvaltning. God og transparent økonomistyring og -rapportering er viktig både for de som finansierer kirken og for kirkens eget arbeid med kontinuering forbedring til beste for alle. Hvordan fremtidig økonomistyring og -rapportering skal foregå i en prostimodell vil bli utredet videre.

Hva ønsker vi tilbakemelding på i denne høringen?

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

I denne høringssaken ønskes tilbakemeldinger på dette forslaget generelt og hvordan høringsinstansene mener det vil påvirke deres samarbeid med kirken. I tillegg ønskes svar på noen mer konkrete høringsspørsmål knyttet til utvalgets rapport.

Hørings spørsmål

Spørsmålene besvares i digitalt skjema: [\[lenke\]](#)

1. Innledende spørsmål

01. Navn på høringsinstans

02. Type høringsinstans

- Kommune
 - ◆ Hvilken region tilhører kommunen?
 - ◆ Innbyggere i kommunen
 1. Under 2 000 innbyggere
 2. 2 000 - 4 999 innbyggere
 3. 5 000 - 9 999 innbyggere
 4. 10 000 - 19 999 innbyggere
 5. 20 000 - 49 999 innbyggere
 6. 50 000 eller flere innbyggere
- Barne- og familiedepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (regional gravplassmyndighet)
- KS – Kommunesektorens organisasjon
- Andre, spesifiser

03. Kontaktperson hos høringsinstansen

- Navn
- Stilling
- E-post-adresse

2. Nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

Slik er det i dag

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

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

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår å opprette et folkevalgt organ på prostnivå, og har i utredningen kalt dette for «prostifellesråd». Prostifellesrådet vil erstatte dagens kirkelige fellesråd og vil være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken.

Et konsulentfirma har gjennomført konsekvensanalyser av forslagene og har kommet til at alle de tre presenterte modellene for arbeidsgiverorganisering vil gi bedre ressursbruk enn i dag, økte muligheter for flere heltidsstillinger osv. Konsulentfirmaets vurderinger ligger vedlagt utvalgsrapporten.

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

Når det gjelder mulighetsrommet pekes det bl.a. på at større kirkelige enheter vil kunne legge bedre til rette for at prostifellesrådet kan bli en enda mer profesjonell aktør som arbeider målrettet inn mot kommunene for eksempel knyttet til samfunnsdelen av kommuneplanen og styrke samskapingen mellom kirke og kommune.

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

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

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

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

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

Høringsspørsmål

Innledningsvis er det ønskelig med en refleksjon over kirkens utfordringsbilde, forslaget om etablering av prostifellesråd og om og hvordan det vil få konsekvenser for relasjonen til dere som høringsorgan. Spørsmål om kommunal representasjon besvares lenger ned.

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

06. Hvilke tiltak kan iverksettes for å redusere risikoen ved å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd?
- Fritekstsvaer
07. Hvilke av de tiltakene som er nevnt nedenfor mener dere er viktig for å opprettholde og videreutvikle en god relasjon mellom kirke og kommune (For hvert alternativ: Svar på en skala fra 1-5, der 5 er helt enig, mens 1 er helt uenig)
- Etablere én-til én-relasjon mellom prostifellesrådet og prostifellesrådet i budsjettarbeidet og annet samarbeid mellom kirke og kommune bl.a. knyttet til kirkebyggforvaltning og gravplassdrift.
 - Skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett
 - Styrke kirkens rolle som samskappingsaktør for kommunene
 - Annet; spesifiser
08. Bør det være kommunal representasjon i prostifellesrådene?
- Ja, med full stemmerett
 - Ja, men begrenset stemmerett.
 - Ja, tale- og forslagsrett.
 - Nei.
09. Andre kommentarer til etablering av prostifellesråd og valgordninger, herunder forutsetninger og premisser for at kommuner kan ha tillit til at et kommuneovergripende organ kan forvalte de kommunale tilskuddene til Den norske kirkes virksomhet på en god måte.
- Fritekstsvaer

3. Ny prostistruktur

Slik er det i dag

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

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

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

Utvalgets utgangspunkt har vært at prostifellesrådene må være store nok til å drive effektivt, skape mindre sårbare arbeidsplasser og legge til rette for flere hele stillinger. Samtidig må prostiet være nært nok, det må forstå lokalforhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og engasjement. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere disse hensynene:

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

Høringsspørsmål

10. I hvilken grad har utvalget pekt på de relevante hensyne det bør legges vekt på ved fastsetting av nye prostigrenser? Svar på en skala fra 1-5 der 5 er helt enig, mens 1 er helt uenig.
11. Har dere forslag til andre hensyn som bør vektlegges
 - Fritekstsva

4. Andre innspill

Høringsspørsmål

12. Andre synspunkt til forslaget og høringen:
 - Fritekstsva