

Høringsnotat til offentlige høringsinstanser

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



DEN NORSKE KIRKE
Kirkerådet

HØRINGSNOTAT TIL OFFENTLIGE HØRINGSINSTANSER

Om sakens bakgrunn

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

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

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

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

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

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

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

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

Müller-Nilssen-utvalgets utfordringsbilde

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

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

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

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

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

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

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

Relasjonen mellom kirken og kommunene

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

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

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

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

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

Hva ønsker Kirkerådet tilbakemelding på i denne høringen?

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

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

Høringsspørsmål

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

1. Innledende spørsmål

01. Navn på høringsinstans

02. Type høringsinstans

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

03. Kontaktperson hos høringsinstansen

- Navn
- Stilling
- E-post-adresse

2. Nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

Slik er det i dag

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

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

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Høringsspørsmål

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

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

- Fritekstsvaer

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

3. Ny prostistruktur

Slik er det i dag

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

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

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

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

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

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

Høringsspørsmål

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

4. Andre innspill

Høringsspørsmål

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