



Referanser:

Arkivsak: 19/02349-2

Representasjon i fellesrådet i nye indre Østfold kommune

Sammendrag

Kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad blir fra 1. januar 2020 slått sammen til Indre Østfold kommune. Dette resulterer også i et endret fellesrådsområde. I fire av de fem nåværende kommunene har det vært forsøk med felles menighetsråd. To av disse, Eidsberg og Hobøl, ønsker å fortsette med forsøksordningen, men ønsker samtidig at det nye fellesrådet skal settes sammen av en representant fra hvert menighetsråd, og ikke av representanter fra hvert enkelt sogn. Kirkerådets har til nå ikke åpnet for dette i denne type forsøk. Praksis har hittil vært at det er det enkelte sogn som sender representanter til fellesrådet.

Forslag til vedtak

Kirkerådet godkjenner som en prøveordning for 2019-2023 at det nye fellesrådet for Indre Østfold kommune sammensettes med representanter for menighetsråd og representanter for sammenslåtte menighetsråd.

Saksorientering

Bakgrunn

Prøveordningen med felles menighetsråd har vært praktisert siden 2004, med hjemmel i § 5 fjerde ledd i kirkeloven, og gir anledning til å drive forsøk med alternativ organisering. Det var tidligere departementet som godkjente slike forsøk. I forkant av kirkevalget i 2015, ble Kirkerådet i brev av 14. desember 2014 gitt fullmakt til å forestå godkjenningen.

Felles menighetsråd kan betraktes som et mindre alternativ til sammenslåtte sokn. Mange sokn er små og menighetsrådet kan oppleve en del oppgaver som for omfattende å stå alene med. Dessuten har det enkelte steder vist seg vanskelig å fylle plassene i et menighetsråd. For noen slike sokn kan det på lengre sikt bli aktuelt å slå seg sammen med ett eller flere nabosokn. Det er imidlertid mange steder stor oppslutning om den lokale kirke, og tilsvarende motstand mot slike sammenslåinger. Et alternativ til sammenslåing vil da kunne være formelt samarbeid på ulike plan.

En systematisk undersøkelse fra 2017 viser at det frem til høsten 2016 var 153 sokn fordelt på 65 prosjekter involvert i denne type forsøksvirksomhet. I ettertid har dette tallet økt. Økningen har særlig kommet i forkant av kirkevalget, og det er nå også et antall godkjente forsøk som vil tre i kraft etter valget høsten 2019.

Undersøkelsen fra 2016 viste at et stort flertall (ca. 72 %) av forsøkene foregikk i kommuner der alle menighetene deltok i forsøkene, slik at det felles menighetsrådet også var identisk med fellesrådet. Så godt som alle disse løste oppgavene som om de var et ettsoknsråd.

Når det gjelder sammensetningen av de felles menighetsrådene, har den variert. Noen steder har det vært lik representasjon fra alle de deltakende sokn, mens andre steder har sammensetningen reflektert størrelsen på de ulike sokn. Dette har også vært reflektert i veiledningsmaterialet fra Kirkerådet. Derimot har representasjonen i fellesrådet ikke vært tematisert i veiledningen. Det har heller ikke i særlig grad kommet opp i tilbakemeldingene fra forsøkssoknene. Kirkerådet har her lagt til grunn at hvert sokn beholder sin representasjon i fellesrådet, og i den grad problemstillingen har vært reist lokalt, er det også her utfra en slik forståelse.

Opprettelse av kirkelige fellesråd i nye Indre Østfold kommune

Første januar 2020 opprettes Indre Østfold kommune, som består av de tidligere kommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad. Det medfører også dannelsen av et nytt kirkelig fellesråd i Indre Østfold.

I fire av de fem kommunene som danner den nye kommunen har soknene deltatt i forsøk med felles menighetsråd. Unntaket er Askim, som – til tross for at den er den mest folkerike kommunen – utgjør kun ett sokn. Felles for de fire forsøkene var at de besto av alle menighetsrådene i kommunen, slik at det felles menighetsrådet også fungerte som kirkelig fellesråd. For to av disse har forsøket resultert i sammenslåtte sokn. I Spydeberg har soknene Heli, Hovin og Spydeberg blitt slått sammen til Spydeberg sokn, mens Båstad og Trøgstad sokn i Trøgstad er slått sammen til Trøgstad sokn. De to øvrige felles menighetsrådene har vedtatt at de ønsker å videreføre prøveordningen med felles menighetsråd i neste valgperiode. Hobøl, som består av to sokn, fikk dette innvilget av Kirkerådet i august 2018.

Eidsberg kommune består av fire sokn, og søkte i desember 2018 om videreføring av felles menighetsråd for disse. Kirkerådet innvilget søknaden i et brev 16. januar 2019, men pekte i brevet samtidig på de konsekvensene vedtaket (sammen med innvilgningen av fortsatt felles menighetsråd i Hobøl) ville få for det nye kirkelige fellesrådet i Indre Østfold: De soknene som var blitt slått sammen vil ha en felles representant i fellesrådet, mens der det var vedtatt felles menighetsråd vil det enkelte sokn fortsatt være representert med hver sin representant.

Samlet sett gir dette en situasjon der de to tidligere kommunene med fortsatt forsøk med felles menighetsråd for flere sokn vil får flere representanter i fellesrådet enn de andre tre tidligere kommunene.

Kirkerådet la til grunn for denne konklusjonen at sammensetningen av kirkelig fellesråd i en kommune følger soknestrutturen, som beskrevet i kirkeloven § 12. En endret representasjon vil etter denne tankegangen fordre en endring i soknestrutturen. Dette er i så fall en sak for bispedømmerådet, som er rette myndighet for å slå sammen, evt. dele, sokn.

I en e-post til Kirkerådet 18. januar problematiserte leder i Indre Østfold fellesnemnd, Bjørn Solberg, denne konklusjonen. Han pekte på at den kirkelige fellesnemnda hadde drøftet sammensetningen av fellesrådet, og at fellesnemnda hadde vært klare på at hvert av de nåværende fellesrådsområdene skulle ha én representant hver i det nye fellesrådet. Dette ble begrunnet med ordlyden i kirkeloven § 12 a), hvor det heter at fellesrådet består av 2 representanter fra hvert av menighetsrådene. Ettersom den nye kommunen ville få fem menighetsråd, ville det etter en slik forståelse være logisk med tilsvarende antall medlemmer i fellesrådet. I et svar til Indre Østfold fellesnemnd og det felles menighetsrådet i Eidsberg 31. januar, påpekte Kirkerådet at bestemmelsen i § 12 a) i kirkeloven har som forutsetning at menighetsrådet bare representerer ett sokn. Kirkerådet skrev videre:

Forsøk med felles menighetsråd for flere sokn er hjemlet i kirkeloven § 5 fjerde ledd. Forsøk etter denne hjemmelen er forsøk som avviker fra kirkelovens bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. For forsøk med felles menighetsråd som ikke omfatter hele fellesrådsområdet, har det vært lagt til grunn at soknene skal beholde sin representasjon i fellesrådet på tross av at de har felles menighetsråd. Kirkelig fellesråd representerer soknene og opptrer på vegne av soknene i de oppgaver og ansvarsområder som kirkeloven beskriver. Kirkerådet har lagt til grunn at selvstendige sokn derfor skal være representert i fellesrådet.

I og med at alle forsøkene som har vært gjennomført i området som skal utgjøre Indre Østfold kirkelige fellesråd, har vært forsøk som har omfattet en hel kommune, har ikke spørsmålet om hvert sokns representasjon i fellesrådet vært aktuelt. Det er dermed svært forståelig at denne misforståelsen har oppstått.

Kirkerådet gjentok deretter at dersom sammensetningen av fellesrådet skal bestå av likt antall representanter fra menighetsrådene og sammenslåtte menighetsråd, vil bispedømmerådet måtte foreta sokneendringer. Alternativt kunne det tenkes et forsøk der ikke alle sokn var representert i fellesrådet, men at de bare var representert via et felles menighetsråd. Det siste vil i så fall bryte med den forvaltningspraksis Kirkerådet har lagt til grunn i godkjenninger av felles menighetsråd. En slik endring vil derfor være av så stor prinsipiell betydning at den bør legges frem for det valgte Kirkerådet for avgjørelse.

Kirkerådets vurderinger

Som det fremgår over, har Kirkerådet i sin forvaltningspraksis så langt lagt til grunn at hvert sokn skal være representert i kirkelig fellesråd. Denne forståelsen er tidligere ikke blitt utfordret av noen av dem som har deltatt i forsøk med felles menighetsråd.

Kirkerådets praksis bygger på forståelsen av arbeidsfordelingen mellom de to organene – menighetsråd og fellesråd – som opptrer på vegne av soknet. Dette er regulert i kirkeloven § 5 annet ledd. Her er menighetsrådet gitt det generelle ansvaret for å treffe avgjørelser så lenge ansvaret i lov eller medhold av lov er lagt til et annet organ. Fellesrådets ansvar er således spesifikt angitt i kirkeloven § 14, og utgjør de rent forvaltningsmessige sidene ved driften av soknet. De saksfelta som fellesrådet har ansvar for er imidlertid av stor betydning for det enkelte sokn. Dette gjelder særlig økonomi- og personalforvaltning samt forvaltning av kirkene. Det synes derfor rimelig at soknet som sådan er direkte representert i det organet som ivaretar disse oppgavene.

Fra Indre Østfold fellesnemnd og felles menighetsråd for Eidsberg blir det mot denne praksisen fremholdt at representasjonen i fellesrådet etter kirkelovens ordlyd i § 12 a) skal skje fra det enkelte menighetsråd. Ut fra ordlyden kan man dermed hevde at dersom det er opprettet felles menighetsråd, så er det det felles menighetsrådet som skal utpeke representant(er) til fellesrådet. Etter fellesnemndas syn vil en slik tolkning bety en betydelig lettelse i det lokale arbeidet. Representanter for små sokn som sitter i et felles menighetsråd kan oppleve det som en ekstra belastning at de også må møte i fellesrådet. Dersom det felles menighetsrådet er godt integrert og ser arbeidet i de samarbeidende soknene som en felles virksomhet, vil det dermed oppleves som unødig byråkratisk at alle sokn likevel må sende noen til fellesrådet.

Fellesnemnda hevder også at deres foreslåtte løsning vil ha en positiv effekt på nominasjon av menighetsrådsmedlemmer ved at kun én fra det sammenslåtte menighetsrådet skal sitte i nytt fellesråd.

En annen innvending mot at hvert sokn skal være representert er at fellesrådet i den nye Indre Østfold kommune blir forholdsvis stort, samtidig som det blir en betydelig ubalanse i hvor mange medlemmer som står bak hver av representantene i fellesrådet. Eksempelvis vil Askim sokn, som har drøyt 30 % av medlemmene i det nye fellesrådsområdet, bare få én av ni representanter, mens soknene i tidligere Eidsberg kommune, som representerer rundt 25 % vil få fire representanter. En praktisk konsekvens av den tallmessige ulikheten mener fellesnemnda er at ubalansen vil kunne bli en utfordring når rådet skal fordele midler til vedlikehold.

Kirkerådet vil peke på at muligheten for sammenslåtte menighetsråd har kommet etter at bestemmelsen i kirkeloven § 12 a) ble vedtatt. Lovgiver så den gang neppe for seg at ikke hvert sokn skulle ha sitt eget, unike menighetsråd. Også Kirkerådet har til i dag lagt til at hvert sokn har sitt eget menighetsråd, som igjen er representert i kirkelig fellesråd. I denne konkrete saken er det snakk om forsøk som nettopp avviker fra denne forutsetningen.

Det er dermed ikke opplagt hvilke konsekvenser forsøk med felles menighetsråd får for sammensetningen av fellesrådet. Et felles menighetsråd for flere sokn kan sees som en mellomting mellom en gruppe selvstendige sokn og sammenslåtte sokn. Det er en form for sammenslåing «light». Det kan være flere grunner til å velge en slik mellomløsning, men et gjennomgående trekk er at de soknene det her gjelder ikke er klare for, eller slett ikke ønsker, å bli slått sammen med ett eller flere nabosokn. Man

ønsker å beholde den rettslige og kirkelige selvstendighet som ligger i å ha status som eget sokn. Det felles menighetsrådet er følgelig satt sammen av minst to valgte representanter for det enkelte sokn. Konsekvensen av en ordning der det enkelte menighetsråd og ikke hvert enkelt sokn som utpeker medlemmer til fellesrådet vil være at noen av soknene ikke vil være representert. Det er derfor etter Kirkerådets mening naturlig at fellesrådet blir sammensatt etter de samme prinsipper, og at alle sokn som er representert i det felles menighetsrådet også utpeker en eller to representanter til fellesrådet.

Når det gjelder den ubalanserte sammensetningen av fellesrådet, er dette en konsekvens av kommunesammenslåingen. Kirkerådet deler uroen over at slike ujevnt fordelte fellesråd kan gi utfordringer for rådets virksomhet, men kan likevel ikke se at det er en problemstilling som direkte berører forsøket med felles menighetsråd. Dersom Eidsberg og Hobøl hadde valgt å ikke videreføre ordningen med felles menighetsråd, ville den samme skjevheten ha oppstått, som en konsekvens av kirkelovens bestemmelser. Kirkerådet er kjent med at andre kommunesammenslåinger har gitt enda større utslag knyttet til fellesrådets sammensetning enn i Indre Østfold.

Kirkerådet mener at det er gode prinsipielle grunner til å videreføre den forvaltningspraksisen som har gjeldt frem til nå, og forutsette at hvert enkelt sokn velger to, evt. én person til å sitte i kirkelig fellesråd.

I en forsøksordning kan en imidlertid stå friere til å legge vekt på andre hensyn. Det sterke lokale engasjementet for en alternativ representasjon kan dermed tillegges en større betydning, og tale for at Kirkerådet stiller seg positiv til en slik sammensetning.

Kirkerådet har etter en helhetsvurdering kommet til å åpne opp for at det i en prøveordning med sammenslåtte menighetsråd kan gis dispensasjon fra hovedregelen om at alle sokn er representert i fellesrådet.

Avslutningsvis skal det nevnes at den nye kirkeordningen som ble vedtatt av Kirkemøtet 2019, åpnet for felles menighetsråd for flere sokn som en permanent ordning. Kirkerådet har som målsetning å foreslå nærmere regler for slike felles menighetsråd på Kirkemøtet i 2020. Her vil trolig spørsmålet om representasjon i fellesrådet komme opp igjen. Da vil det ikke være innenfor rammen av forsøk, men som en normalordning og beslutning om representasjon i fellesråd vil da kunne få konsekvens for Indre Østfold for perioden etter 2023 som dette forsøket dreier seg om. Et vedtak i nærværende sak vil som forsøk i begrenset grad legge føring for utforming av det faste regelverket.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Dersom kirkelig fellesråd i Indre Østfold skulle organiseres gjennom representasjon fra det enkelte menighetsråd og ikke det enkelte sokn, vil dette medføre at rådet vil få fem medlemmer, mot ni medlemmer i et fellesråd som har alle sokn representert.

