



Referanser: KM 06/19, KR 59/19

Arkivsak: 21/01622-1

Saksdokumenter:

KR 57.1/21 Høringsnotat

KR 57.2/21 Høringsbrev råd mfl

KR 57.3/21 Høringsbrev til kommuner mv

KR 57.4/21 Høringsspørsmål til kommuner mv

KR 57.5/21 Høringsinstanser

Kirkelig organisering - høring

Sammendrag

Denne saken inneholder forslag om å sende utredningen «Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering» på høring.

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).

Medlemmene av bispedømmerådene inklusive biskopene er også medlemmer av Kirkemøtet, som sitter med den endelige beslutningsmyndigheten i saken. I kraft av organiseringskompetansen har medlemmene av Kirkemøtet et særlig ansvar for å avveie ulike interesser i saken. Dette gjør at det kan reises spørsmål om disse organene bør være høringsinstanser på linje med de organer og aktører som ikke har slik beslutningsmyndighet. Samtidig er bispedømmeråd, biskopene og deres administrasjon direkte berørt av forslagene som fremmes, noe som kan tilsi at de bør være høringsinstanser. I saken drøftes dette dilemmaet. Oppsummeringsvis foreslås det at bispedømmerådene og biskopene er høringsinstanser på lik linje med de øvrige kirkelige virksomhetene.

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 prinsippssaken 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 1. oktober 2021.
2. Kirkerådet vedtar at Kirkemøtet i 2022 utsettes fra 20.–25. april til 21.–26. september 2022.
3. 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
 - 3) Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering.
 - 4) Bispedømmerådets rolle og ansvar hvis arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet

De fire delutredningene skal ha frist 31.12 2021, og legges fram for KR i februar-møtet.

4. 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.
5. Kirkerådets direktør gis fullmakt til å ferdigstille høringsdokumentene og elektronisk tilbakemeldingsskjema

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 to selvstendige rettssubjekter, et for soknet og rettssubjektet Den norske kirke på nasjonalt nivå (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. Kommunene har erfaring fra å finansiere interkommunalt samarbeid, men det er ingen tradisjon i kommune-Norge for å overføre midler til organer lenger borte enn det, for eksempel på

bispedømmenivå. Dersom den nylig gjennomførte kommunereformen hadde ført med seg flere sammenslåtte kommuner, ville disse ha vært gode enheter for en felles organisering av arbeidsgiveransvar i kirken. Nå er det fortsatt mange små kommuner med små fellesråd, med de utfordringer det gir i forhold både kapasitet og kompetanse til å være en profesjonell arbeidsgiver og ha ansvar for kirkebygg og gravplassforvaltning i tillegg.

Med dette som bakgrunn, og for å svare på Kirkemøtets bestilling om at det skal være et felles arbeidsgiveransvar for de lokalt tilsatte i kirken, synes et justert prostinivå å være et nivå som er nært nok og samtidig stort nok til å være en velegnet arbeidsgiverenhet.

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.

Saksorientering

1. Om høring og høringsinstanser

Hovedutvalgets rapport for kirkelig organisering inneholder en grundig redegjørelse for mulige modeller knyttet til et nytt kirkelig organ på prostinivå, 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 høringssvar.

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, 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.

Et særskilt spørsmål gjelder bispedømmerådene og biskopenes rolle i høringen. Både bispedømmeråd og biskoper og deres administrasjon er direkte berørt av forslagene i utredningen. Dette tilsier at de skal være høringsinstanser på linje med

andre kirkelige virksomheter. Medlemmene i bispedømmerådet (inklusive biskopene) er imidlertid også medlemmer av Kirkemøtet som skal fatte den endelig beslutning i saken, og som i den forbindelse skal vurdere de samlede konsekvensene for hele trossamfunnet.

Denne rollekombinasjonen for bispedømmerådsmedlemmene er ingen ny problemstilling, men konsekvensene av kombinasjonen har fått økt betydning etter at Kirkemøtet har blitt tillagt organiseringskompetansen i den nye trossamfunnsloven. De dilemmaer som rollekombinasjonen gir kan tenkes løst på ulike måter:

- 1) Kirkerådet kan beslutte at bispedømmerådene og biskopene er høringsinstanser på linje med andre høringsinstanser. Disse organene vil da avgi høringsuttalelse i kraft av å være berørte i saken, dvs. som bispedømmeråd og som biskoper, og ikke som medlemmer av Kirkemøtet. Når høringen er gjennomført og saken kommer til behandling på Kirkemøtet vil bispedømmerådsmedlemmene gå over i rollen som kirkemøtemedlemmer der de skal vurdere bredden i de ulike spørsmålene og hensynene som saken reiser, inklusive behov og hensyn som er fremhevet av de øvrige høringsinstansene.
eller
- 2) Kirkerådet kan beslutte at bispedømmerådene og biskopene ikke er høringsinstanser, men at de i etterkant av høringen får en presentasjon av høringsinnspillene og at de samtidig inviteres til å komme med erfaringer og innspill som bør vektlegges i det videre arbeidet med å forberede en Kirkemøtesak. Denne løsningen innebærer at bispedømmerådsmedlemmene allerede ved førstegangs uttalelse i saken vil måtte avveie egne synspunkter opp mot andre høringsinstansers vurderinger.

Alternativ 1 vil kreve at bispedømmerådsmedlemmene og biskopene skiller rollene de vil ha i de ulike fasene i behandlingen av saken. Først vil de ha én rolle som berørt virksomhet når de skal ivareta bispedømmets interesser i høringen, og dernest en annen rolle på vegne av hele trossamfunnet, når de skal behandle saken som kirkemøtemedlemmer hvor de må gjøre nye og mer helhetlige vurderinger. Alternativet har den fordelen at de hensyn som er viktig for bispedømmene kommer tydelig fram, mens det vil ha den ulempen at løsninger krever god rolleforståelse i de ulike fasene av hørings- og beslutningsprosessen.

I alternativ 2 vil bispedømmerådene og biskopene kunne få et helhetlig blikk på de ulike sider ved saken etter at høringen er oppsummert. Fordelen med denne løsningen vil være at bispedømmeråd og biskoper vil kunne vurdere sine egne anliggender i lys av de øvrige kirkelige virksomhetenes behov og vurderinger. Dette kan gjøre debatten mindre polarisert og samtidig forberede bispedømmerådsmedlemmene på de valg som må tas på Kirkemøtet. Samtidig vil en slik løsning kunne oppleves som en sammenblanding av roller med risiko dels for at viktige hensyn for bispedømmenivået ikke kommer fram og dels at disse inngår i samlede vurderinger uten at det blir mulig å skille de ulike argumentene fra hverandre.

Kirkerådets direktør mener at den foreliggende rollekombinasjonen gjør det viktig å skille mellom rollene i de ulike fasene av prosessen, at viktige argumenter kommer fram og at prosessen blir mest mulig transparent. Etter en samlet vurdering har Kirkerådets direktør derfor kommet til at alternativ 1 er å anbefale.

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 vil også bli 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.

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 prinsippsak 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 1. 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
- 3) Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering
- 4) Bispedømmerrådets rolle og ansvar hvis arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet

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

Videre anbefales det at Kirkerådets direktør på neste Kirkerådsmøte 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 kirkevalgeregler 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.