



Hovedorganisasjonen KA

Kirkesamarbeid over kommunegrensene

**Modeller for organisering av
samarbeid mellom kirkelige fellesråd**

Forord

Kirkelig fellesråd ble etablert som en fast ordning i Den norske kirke i 1997, og siden den gang har det utviklet seg en rekke ulike samarbeidsformer mellom fellesråd. Noe samarbeid er uformelt og er basert på gode personlige relasjoner, andre har etablert mer forpliktende og omfattende samarbeidsformer. Dette ressursdokumentet omhandler forpliktende samarbeid mellom kirkelig fellesråd basert på avtaler mellom organene. Det er særlig oppmerksomhet på de oppgavene som er lagt til kirkelig fellesråd i § 17 i kirkeordning for Den norske kirke. Samarbeid om kirkelig aktiviteter på tvers av fellesrådsgrenser blir i liten grad berørt (f.eks. samarbeid om trosopplæringstiltak). Det er et ønske at et godt samarbeid om de typiske fellesrådsoppgavene også kan utløse mye godt samarbeid om kirkelige aktiviteter.

Dette ressursdokumentet baserer seg på en utredning som KA ga ut i 2008, og som ble skrevet av Jan Rune Fagermoen. Mye av det kirkelige og kommunale lovverk er endret siden den gang, og det har derfor vært behov for en mer omfattende bearbeiding av teksten. Øystein Dahle har vært hovedansvarlig for revidering av heftet, og kan kontaktes ved spørsmål.



Øystein Dahle
Fagdirektør i avdeling for politikk, ledelse og innovasjon
oystein.dahle@ka.no

Innhold

<i>Sammendrag</i>	3
1 <i>Bakgrunn</i>	4
1.1 Kirkens tilknytning til kommunestrukturen	4
1.2 Kirkemøtets og Kirkerådets arbeid med kirkelig organisering	4
1.3 Samarbeidsformer i kommunene	5
1.4 Formelle rammer for kirkelig samarbeid	6
1.5 Avtaler, og innholdet i disse	7
2 <i>MODELL I – Administrativt samarbeid</i>	8
2.1 Innledning	8
2.2 Modellen – «Administrativt samarbeid»	8
2.3 Eksempler på områder som kan inngå i samarbeid etter denne modellen	9
2.4 Eksempler og praktisk gjennomføring	11
2.5 Vurdering av modellen	11
3 <i>MODELL II – Vertsfellesråd</i>	13
3.1 Arbeidsgiveransvaret	13
3.2 Eksempler på områder for vertsfellesrådssamarbeid	14
3.3 Praktisk gjennomføring	16
3.4 Administrativt vertsfellesrådssamarbeid	17
3.5 Vertsfellesråd med folkevalgt nemd	17
3.6 Modellen – «Vertsfellesråd med demokratisk styre»	17
4 <i>Noen generelle forhold</i>	21
4.1 Vurderinger ved valg av modell og samarbeidspartnere	21
4.2 Demokratisk styring og kontroll	22
4.3 Kost-nytte-vurderinger	22
4.4 Prosesser som kan/bør igangsettes ved omstilling	23
4.5 Kommunal tjenesteyting	24
4.6 Offentlige anskaffelser	24
4.7 Merverdiavgift	24
<i>Vedlegg 1</i>	26
<i>Vedlegg 2</i>	28

Sammendrag

Veiledningens hovedformål er beskrive aktuelle modeller for samarbeid mellom kirkelige fellesråd. Den består av fire hoveddeler:

- en innledning og avgrensning
- en presentasjon av aktuelle modeller
- noen generelle problemstillinger

Det første kapitlet omhandler bakgrunn for utredningen. Det er skrevet kort om hvordan situasjonen for organisering av Den norske kirke er nå, sentrale føringer fra bl.a. Kirkemøtet, og noen formelle rammer for kirkelig samarbeid m.m.

De neste to kapitlene omtaler aktuelle modeller:

Kapittel to omhandler samarbeid om merkantile tjenester, administrativt samarbeid og enklere former for tjenesteyting. Slikt samarbeid er allerede etablert mange steder, med ulikt omfang og kompleksitet.

Kapittel tre omhandler vertsfellessrådsmodellen, som er en samarbeidsmodell hvor innholdet i samarbeidet utføres av ett eller flere vertsfellessråd. Dette etter mønster fra vertskommunemodellen i kommuneloven. Det gis omtale av to ulike former for samarbeid med vertsfellessråd; ett med og ett uten folkevalgt nemd.

Kapittel fire omhandler praktiske problemstillinger som må vurderes i prosesser om samarbeid om organisering: Vurderinger av hva som er tjenlige enheter, hvordan sikre demokratisk styring med arbeidet, kost/nytte vurderinger av samarbeid, krav til prosessene, og kort om noen økonomiske forutsetninger for samarbeid.

1 Bakgrunn

1.1 Kirkens tilknytning til kommunestrukturen

Det var kirkeloven av 1996 som fastsatte dagens grunnstruktur for organisering, finansiering, arbeidsgiveransvar og styringsorganer lokalt i Den norske kirke. Soknet ble videreført som kirkens grunnenhet, og menighetsrådet ble videreført som et styre på soknenivået. Flere sentrale oppgaver for soknet ble lagt til et kirkelig fellesråd på kommunenivå. Denne bindingen til kommunenivået hadde sammenheng både med det kommunale finansieringsansvar, og som uttrykk for Den norske kirke som folkekirke med en sterk tilknytning til lokalsamfunnet.

Både KA og Kirkerådet støttet opp under ulike forsøk og samarbeidstiltak mellom fellesråd de 10 første årene på 2000-tallet, og det ble bl.a. etablert tilskuddsordninger for å stimulere til samarbeid. Den første versjon av dette heftet ble utarbeidet for å gi veiledning for lokalt initierte samarbeidstiltak i denne fasen. Det ble i denne perioden etablert mange forpliktende samarbeidstiltak, og noen av disse består ennå i dag mer enn 20 år senere.

Oppmerksomheten og motivasjonen for frivillige samarbeidstiltak mellom fellesråd ble imidlertid svakere fra ca 2012 og utover, dette skyldes bl.a. følgende forhold:

- Etter grunnlovsendringene i 2012 igangsatte staten flere tiltak for økt selvstendighet mellom Den norske kirke og staten. Det ble gjennomført gradvise endringer og flere lovendringer, og dette økte usikkerheten om de langsiktige rettslige og økonomiske rammene for Den norske kirke.
- Regjeringen Solberg lanserte en stor kommunereform i 2014, og denne la opp til at mange kommuner ville blir slått sammen enten frivillig eller ved tvang. En slik omfattende kommunesammenslåing ville også omfatte alle de berørte fellesrådene, og dette ga derfor langt svakere grunnlag for å etablere frivillige samarbeid mellom fellesråd uavhengig av pågående diskusjon om kommunestruktur.
- Kirkemøtets varslede arbeid med et mer omfattende arbeid framtidig kirkelig organisering medførte en mer avventende holdning til å igangsette omfattende samarbeidsprosjekter.

At kirkens organisering er så tydelig knyttet til kommunenivået har blitt utfordret ved flere veivalg for Den norske kirke de siste 15 årene. Internt i Den norske kirke har flere tatt til orde for at kirkens organisering og finansiering i større grad burde frakobles kommunenivået. Dette kom bl.a. til uttrykk i den kirkelige diskusjonen om Kulturdepartementets forslag til ny trossamfunnslov i 2017 der ett av alternativene var fullt statlig finansieringsansvar for Den norske kirke. I Kirkemøtet behandling av denne hørings-saken vektla et mindretall at en overgang til full statlig finansiering ville gi større handlingsrom til å organisere kirken uavhengig av kommunestrukturen. Det ble her bl.a. pekt på at bindingen til kommunestrukturen gir mange små kirkelige enheter. Et klart flertall på Kirkemøtet i 2018 vektla fordelene ved tilknytningen til kommunen, og vedtok at de ønsket en videreføring av det kommunale finansielle ansvaret for det lokalkirkelige arbeid.

Den norske kirke har de siste 15 årene gjennomgått en rekke endringer når det gjelder lovgivning og forholdet til staten. Det er likevel skjedd få endringer når det gjelder oppgaver og ansvar for menighetsråd og kirkelig fellesråd, og forholdet mellom kommune og kirke. Kirkeorganiserings har vært preget av en oppmerksomhet på den enkelte kirke og det enkelte sokn. Det har vært sentralt å være en landsdekkende folkekirke der det i stor grad er «en kirke på hvert nes». Dette har gitt et stort mangfold av kirkebygninger, menighetsliv og organisering av virksomhetene. Det er imidlertid en presset økonomi i de organene som skal drive de mange små enhetene.

1.2 Kirkemøtets og Kirkerådets arbeid med kirkelig organisering

Kirkerådet igangsatte i 2019 et utredningsarbeid for framtidig kirkelig organisering, bl.a. ved å oppnevne et utvalg under ledelse av Morten Müller-Nilssen. Et av hovedforslagene i Müller-Nilssen-utvalgets rapport var etableringen av et prostifellesråd som en felles arbeidsgiverinstans for de som arbeider lokalt. Et slikt prostifellesråd ville normalt omfatte flere kommuner, og innebar at

arbeidsgiveransvaret for dagens fellesrådstilsatte ble mer løsrevet fra dagens kommunestruktur. Dette forslaget fikk mye motstand i den kirkelige høringen som ble gjennomført i 2021.

Kirkemøtets behandling av saken om kirkelig organisering i 2022 innebar et vedtak om at de eksisterende arbeidsgiverforholdene for de kirkelig tilsatte ble videreført som før. Dette innebar også at dagens organisering av kirkelig fellesråd med tilknytning til kommunestrukturen ble videreført. Vedtaket vektla imidlertid behovet for mer forpliktende samarbeid og fellesløsninger både mellom fellesråd, og mellom fellesrådene og arbeidsgiver for prestene.

Kirkemøtet i 2023 fulgte opp vedtaket om kirkelig organisering, og pekte bl.a. på behovet for mer samarbeid og/eller sammenslåing av fellesråd. Det ble imidlertid vektlagt at sammenslåinger og samarbeid skal vokse frem nedenfra, og at arbeidet med samarbeidsløsninger i mindre grad skal skje som en sentralt styrt prosess. Regelverk, rådgivning og tilskuddsordninger skal imidlertid bidra til å støtte opp under lokale initierte tiltak.

Det ble lyst ut tilskuddsmidler høsten 2023 og våren 2024. I utlysningsteksten ble det pekt på følgende formål med tilskuddsmidlene:

Formålet med utlysningen er å stimulere til samarbeid mellom kirkelige fellesråd og mellom fellesråd og bispedømmeråd, med tanke på å bidra til en kirkelig organisering på lokalt nivå som legger bedre til rette for at kirken skal utføre sitt oppdrag over hele landet, at kirkens samlede ressurser skal forvaltes til det beste for medlemmene og for samfunnet, og at kirkelige arbeidsgivere skal være profesjonelle og organisere arbeidet på en effektiv måte.

Et særlig formål er å stimulere til samledelse lokalt for dem som er ansatt i soknene ved fellesrådet, og dem som er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke, dvs. prestene.

1.3 Samarbeidsformer i kommunene

1.3.1 Overføringsverdien til kirkelig sektor

Kommunene og Den norske kirke har i stor grad fulgt hverandres utvikling gjennom ulike epoker. En hjemmel i kommuneloven til en måte å organisere seg på, kan i utgangspunktet likevel ikke anvendes på kirkelig sektor direkte. Det krever særskilt grunnlag i kirkeordningen eller annet regelverk.

Kommuneloven § 17-1 gir en oversikt over de ulike samarbeidsmodellene for interkommunalt samarbeid. Kommuneloven omtaler følgende samarbeidsformer:

- interkommunalt politisk råd
- kommunalt oppgavefellskap
- vertskommunesamarbeid
- interkommunalt selskap
- aksjeselskap
- samvirkeforetak
- forening

De tre første samarbeidsrådene er regulert i kommuneloven, mens interkommunale selskaper er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Når kommunene velger en samarbeidsform innenfor aksjeselskap, samvirkeforetak eller forening, er det henholdsvis aksjeloven, samvirkeloven og den ulovfestete foreningsretten som regulerer virksomheten.

1.3.2 Kirkelige samarbeidsmodeller

I dette heftet vil vi særlig drøfte to samarbeidsmodeller for som ligger tett på de modeller som er omtalt i kommuneloven; Administrativ samarbeid og vertsfellessrådsmodellen. Vi antar at andre former for interkommunalt samarbeid er mindre aktuelt i kirkelig sektor, f.eks. etablering av egne selskaper. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at også andre samarbeidsformer kan vurderes, med unntak av Interkommunalt selskap. Dette er en egen selskapsform som ikke kan brukes av kirkelig fellesråd.

1.4 Formelle rammer for kirkelig samarbeid

Nedenfor beskrives ulike formelle rammer for samarbeid. Noen formelle rammer følger direkte av lovgivning og kirkelig regelverk.. Andre rammer følger av avtale, og vil være nedfelt i en skriftlig avtale mellom de som samarbeider. Før man inngår samarbeid med andre er det viktig å være klar over hvilke muligheter og begrensninger regelverket setter, og ha klart for seg hvilke begrensninger man selv er underlagt gjennom inngåtte avtaler.

1.4.1 Bestemmelser i kirkeordning for Den norske kirke

Fellesrådets oppgaver og ansvar fremgår av § 17 i kirkeordningen. Kommunens finansieringsansvar er omtalt i trossamfunnslovens § 14. Fellesrådets oppgaver etter § 17 er såkalt positivt oppregnet, dvs at alle fellesrådets oppgaver er omtalt der. Hvis en oppgave ikke er omtalt i § 17 er det heller ikke fellesrådets oppgave eller ansvar. Menighetsrådets oppgaver er såkalt negativt avgrenset, og er formulert mer utvidet, ikke uttømmende. Alt som ikke er lagt spesifikt til et annet organ er menighetsrådets ansvar og oppgave. Hovedoppgaven er ansvar for alt som kan vekke og nære det kristelige liv i soknet.

Kirkelig fellesråd kan påta seg menighetsrådsoppgaver hvis det etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Kirkeordningen § 8 inneholder en bestemmelse om at Kirkerådet som en del av et forsøk kan gi dispensasjon fra kirkeordningens bestemmelser om organisering, oppgavefordeling og sammensetning av organer som opptre på vegne av soknet. Vertsfellesrådsmodellen krever dispensasjon fra de gjeldende reglene,

1.4.2 Delegering og adgangen til å overlate myndighet til andre

Å delegerer betyr at en utrunder andre med myndighet en selv har.

Det er vanlig å skille mellom ekstern delegering (delegering fra et organ til et annet) og intern delegering (delegering innenfor virksomheten). I kirkelig fellesråd er det vanlig med intern delegering f.eks. fra fellesråd til arbeidsutvalg, fra fellesråd til kirkeverge, eller fra kirkeverge til gravplassleder.

Det er imidlertid mer utfordrende med delegering til eksterne organer, f.eks. fra et fellesråd til et annet. Dette må i så fall avklares gjennom tydelige avtaler, og kan ikke uten videre omfatte offentlig myndighetsutøvelse knyttet til utøvelse av gravplassmyndighet.

Det er i utgangspunktet få begrensninger i fellesrådets adgang til intern delegasjon. Som et kollegialt styringsorgan er det likevel forutsatt at fellesrådet som øverste styringsorgan må avgjøre noen overordnede vedtak, slik som f.eks. fastsetting av vedtekter, årsbudsjett o.l.

1.4.3 Andre muligheter til å overlate oppgaver og ansvar

Når det gjelder fellesrådets myndighetsutøvelse, vil denne i utgangspunktet ikke kunne overlates til andre. Dette omhandler i hovedsak fellesrådets utøvelse av gravplassmyndighet og plan- og budsjettansvaret.

De fleste oppgavene som fellesrådene har etter § 17 i kirkeordningen er ikke myndighetsutøvelse. Dette åpner for at det friere kan inngås avtaler om samarbeid både med andre fellesråd og med andre tjenestetilbydere. I forhold til ansvars- og oppgavefordelingen mellom menighetsråd og fellesråd er det ikke satt inn skranker i loven for hva menighetsråd eller fellesråd kan samarbeide om.

Ved en vurdering av hvor det er hensiktsmessig å legge ansvar og oppgaver, vil et kryssende hensyn være effektivitet på den ene siden, mot faren for å uthule det lokale virksomhetsansvaret og svekking av lokaldemokratiet på den annen side.

Et generelt hinder for omfattende samarbeidsavtaler er at samarbeidsformen ikke kan være slik at det enkelte fellesråd i praksis opphører å eksistere. For eksempel vil virksomhetsplaner, budsjett og regnskap måtte vedtas av hvert organ for seg i samarbeidskonstellasjonen.

Vertsfellesrådsmodellen og noen andre samarbeidsformer forutsetter at det gis godkjenning fra Kirkerådet om forsøk eller tilpasninger til bestemmelser i kirkeordningen om kirkelig fellesråd. Hjemmel for slike tilpasninger eller forsøk finner vi i kirkeordningen § 8, femte og sjette ledd. Det vil i utgangspunktet ikke være anledning å overføre fellesrådets gravplassmyndighet til et annet fellesråd, med mindre Kirkerådet også åpner for at det kan også gjennomføres forsøk eller tilpasninger av kirkeordningens bestemmelser på et område som omfatter offentlig myndighetsutøvelse.

Under presentasjonen av modellene vil vi komme litt nærmere inn på muligheter og begrensninger for å overdra oppgaver, ansvar og myndighet.

1.5 Avtaler, og innholdet i disse

Uansett valg av modeller vil det være behov for å inngå avtaler som skal regulere det samarbeidet som skal inngås. Avtaler er en god måte å regulere samhandling på. Gode avtaler skaper klarhet om det som er vesentlig for samarbeidet, og gir tydelige forventinger til alle avtalepartene. Sentralt i en avtale vil være økonomiske forhold, styring, frister og kvalitet. Avtalen bør også angi avtaleperiode og eventuelle vilkår for at avtalen kan sies opp. Gjennomtenkte og tydelige avtaler er det beste vern mot misforståelser, frustrasjon og konflikt.

Gode avtaler inneholder også bestemmelser fastsatt i «fredstid» om hva som skal skje hvis det senere oppstår uenighet eller konflikter, også kalt konfliktløsningsmekanismer. Dette kan også omfatte voldgift eller andre bestemmelser for hvordan man håndterer uenighet, hvilken domstol man eventuelt skal bruke, osv.

Å sette opp gode avtaler forutsetter både kompetanse og trening. Kontakt gjerne KA for å få bistand til å sikre at avtalene er gode. Det vil også bli produsert avtalemaler som legges ut på KA.no etter hvert.

Det er noen punkter enhver avtale med et fellesråd bør inneholde:

- Hvem er deltakerne, eller partene?
- Hvilke oppgaver eller avgjørelsesmyndighet reguleres av avtalen?
- Tidspunktet for overføring av oppgaver eller avgjørelsesmyndighet?
- Hvem skal ha underretning om vedtaket? Hvem blir berørt ut over avtalepartene?
- Regulering av det økonomiske oppgjøret?
- Oppsigelse av avtalen – avvikling av samarbeidet?
- Opprettelse og sammensetning av fellesutvalg eller styre, råd eller annet styringsorgan for enheten.

2 MODELL I – Administrativt samarbeid

(Samarbeid om enkelttjenester)

2.1 Innledning

Ulike steder vil gi ulike behov for samarbeid om utføring av ulike former for tjenester. Samarbeid etter denne modellen vil kunne omfatte administrative tjenester og andre oppgaver som utføres av fellesrådet. Tjenester vil i denne sammenhengen kunne spenne fra enkle tjenester i et begrenset omfang som en tilsatt i et fellesråd yter til nabofellessrådet, til mer omfattende samarbeid om spesialisering mellom ulike fellesråd innenfor sentrale oppgaver i fellesrådene.

Den modellen som her beskrives vil ikke kunne omfatte tjenester som omhandler fordeling eller disponering av personalressurser på tvers av fellesrådsområder o.l.

De tjenestene som i utgangspunktet kan kjøpes fra private firmaer, kan være omfattet av en samarbeidsavtale etter denne modellen. Ved administrativt samarbeid kan det være ett fellesråd som yter enkle eller sammensatte tjenester til andre fellesråd. Det kan også være flere fellesråd som yter hver sine tjenester til samarbeidende fellesråd, noe som vil være en form for spesialisering.

2.2 Modellen – «Administrativt samarbeid»

2.2.1 Presentasjon av modellen

Administrativt samarbeid etter denne modellen omhandler i hovedsak merkantile eller administrative tjenester av enklere art hvor det ikke er behov for demokratisk styring. Dette vil være tjenester som kirkeverge etter fullmakt i utgangspunktet kan kjøpe av private leverandører.

For å slippe å opprette et nytt organ for samarbeidet, et nytt forvaltningsnivå e.l., kan to eller flere fellesråd avtale et samarbeid, bytte av tjenester, eller kjøpe tjenester av hverandre fellesråd.

Ett av samarbeidsfellesrådene er vertskap for tjenesteleveringen, og bruker sine ressurser til å yte tjenestene. De andre fellesrådene blir tjenestemottakere. Den formelle konstruksjonen er slik at alle samarbeidsfellesråd gir vanlige fullmakter til sin kirkeverge/daglige leder, men også fullmakt til kirkevergen til å inngå samarbeid med det tjenesteytende fellesrådet. Daglig leder i samarbeidsfellesrådet gir videre fullmakter om de vedtatte samarbeidsoppgavene til daglig leder/kirkeverge i det tjenesteytende fellesrådet. På denne måten får daglig leder i det tjenesteytende fellesrådet to sett med fullmakter. Det ene er de vanlige fullmakter fra sitt fellesråd. Det andre er fullmakter til utføring av samarbeidsprosjekter/felles tjenesteyting fra kirkevergene i de samarbeidende fellesrådene. Den enkelte daglige leder/kirkeverge i samarbeidsfellesrådet vil da ha en forholdsvis lik oppgave som ved vanlig kontraktsoppfølging. Forskjellen er at det er en kirkevergekollega som skal følges opp.

Modellen kan også brukes til en spesialisering mellom flere daglige ledere/kirkeverge og fellesråd. Da blir det i realiteten flere tjenesteytende fellesråd. Vederlag og tjenester som skal flyte mellom flere fellesråd kan fastsettes i en felles avtale med alle deltakere.

2.2.2 Styring og styringsmodeller

Siden Modell I kun omhandler administrativt samarbeid, vil kravet til endringer av demokratisk styring være svært begrenset. Dette er oppgaver som de fleste fellesråd allerede har delegert til sin daglige leder å løse. Det er likevel ønskelig at også Modell I blir drøftet i fellesrådene som er berørt. De berørte fellesrådene bør ha et aktivt forhold hvorfor denne samarbeidsløsningen blir valgt, og hva som eventuelt er grunnen til en ikke velger en mer omfattende samarbeidsmodell. Dette er et politisk spørsmål. Når samarbeidet er etablert vil imidlertid Modell I ikke kreve en særskilt demokratisk styring av tjenesteytingen.

2.2.3 Avtaler

Gode avtaler er viktige for at to eller flere parter skal ha sammenfallende forventninger. Det bør derfor avtales hva som skal gjøres, når det skal gjøres, kvalitet på det som skal gjøres, osv. Vedlagt i dette

veiledningsheftet er et eksempel på en avtale om administrativ tjenesteyting som kan inngås mellom to kirkeverger.

Avtaleeksempelet i vedlegg 1 gjelder regnskapsføring (se bakerst i dette dokumentet). Hensikten er å gi et eksempel på mange forhold som er vurdert og tatt stilling til av to kirkeverger, og nedfelt i en avtale. Selve avtalen må gjerne se annerledes ut og ha et annet innhold og andre overskrifter. Hensikten er å skape klarhet.

Det må avklares om avtalen skal være løpende eller tidsavgrenset, prisen (ytelse og motytelse) på det som skal leveres, og hva man gjør hvis man i avtaleperioden ikke er fornøyd med den annen parts ytelser etter avtalen.

Hvis man skal etablere et samarbeid på flere områder, vil det som regel være en fordel å inngå flere separate avtaler. Dermed kan man underveis endre samarbeidet på ett område uten at alle samarbeidsforholdene må gjennomgås på nytt. Det vil også være hensiktsmessig med rutiner som gjør at man med jevne mellomrom gjennomgår avtalen, og foretar en vurdering av avtaleoppfyllelsen. Det sikrer at avtalen følges opp.

Modell I omhandler administrativt samarbeid. Derfor vil kirkevergene i begge fellesråd i utgangspunktet kunne skrive under på avtalen. For å få politiske føringer på samarbeidet bør det imidlertid vurderes å legge frem for fellesrådet samarbeid og samarbeidsformer på et generelt nivå.

2.2.4 Arbeidsgiveransvaret

Også etter Modell I vil samarbeid om tjenester kunne berøre stillingsinnholdet til arbeidstakere. Kanskje får noen arbeidstakere nye arbeidsoppgaver. Da må det fastsettes ny arbeidsbeskrivelse eller inngås ny arbeidsavtale. Her kommer arbeidsmiljølovens (aml) bestemmelser i § 14-8 inn, om arbeidstakerens rettigheter ved endring av arbeidsforholdet, og § 8-2 om plikt til informasjon og drøfting med tillitsvalgte til anvendelse.

Hvis ny organisering av arbeidet i en større enhet gjør det mer hensiktsmessig at en eller flere arbeidstakere får ny arbeidsgiver som følge av dette skal reglene for virksomhetsoverdragelse i aml kap 16 følges for dem dette gjelder.

I tillegg til lovbestemmelsene vil Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen og eventuelle særavtaler legge føringer på både muligheter og begrensninger ved samarbeid etter denne modellen. Særlig er det viktig å ivareta arbeidsgivers plikt til «så tidlig som mulig orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder:

- endringer og omstillinger inkludert rasjonaliseringer/driftsinnskrenkninger som vil få betydning for de ansatte
 - informasjonsprosedyrer
 - sammensetning av ad hoc-grupper
 - prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger»
- jf. Hovedavtalen § 9-4-1 b).

2.2.5 Økonomi og regnskap

Samarbeid etter modell én vil medføre at det blir økning i kjøp og salg av tjenester mellom ulike fellesråd. Regnskapsmessig vil dette gi seg uttrykk ved at overføring til/fra fellesråd vil øke og utgifter vil fremkomme i regnskapet på andre arter. I den grad det vil være aktuelt å ta i bruk nye arter i regnskapet vil KA bidra til at nødvendig veiledning gis underveis.

2.3 Eksempler på områder som kan inngå i samarbeid etter denne modellen

Denne modellen er den som har størst begrensninger i hva det kan samarbeides om. Begrensningene i muligheter til samarbeid etter denne modellen er forsøkt beskrevet under hvert punkt.

2.3.1 Regnskapstjenester

I praksis vil dette kunne være å opprette en felles økonomi- og regnskapsfunksjon. Omfanget på tjenesteytingen kan variere. Dette kan omfatte både fellesrådenes regnskap, men også menighetsrådenes regnskap. For menighetsrådenes regnskap er det nødvendig med vedtak om slikt samarbeid også i det enkelte menighetsråd, da det enkelte menighetsråd er ansvarlig for sitt regnskap, på samme måte som fellesrådet er ansvarlig for sitt regnskap.

Samarbeid om regnskap kan omfatte enkel bilagshåndtering og føring av disse, til omfattende felles økonomiforvaltning og samarbeid om revisjonstjenester. Med felles kontoplaner vil et tjenesteytende fellesråd kunne være fakturamottaker, betale regninger, forestå kontering av disse, forestå innleggelse av de vedtatte budsjetter for enhetene, stå for løpende regnskapsrapportering til de ulike enhetene, felles revisjon, utarbeide forslag til budsjett for enhetene, m.m.

Dersom det tjenesteytende fellesrådet skal stå for regningsbetaling, må det vedtas særskilt i det enkelte fellesråd (eventuelt gjennom vedtak av hele avtalen), og det må lages rutiner for attestasjon og anvisning..

Begrensningen i denne modellen vil kunne være at daglig leder for den enkelte enhet fortsatt er ansvarlig for budsjett og regnskap. Budsjett og regnskap må derfor fortsatt formelt fremmes av daglig leder som saker til det enkelte råd. Samarbeid som gir adgang til å beslutte økonomiske disposisjoner på vegne av andre vil i utgangspunktet ikke være mulig etter denne modellen.

Mellom ytterpunktene vil det være mange mellomløsninger som det kan være hensiktsmessig å samarbeide om.

Som hovedregel må det gjelde tjenester som det er mulig å kjøpe hvor som helst for at denne modellen skal kunne brukes på slikt samarbeid. Dersom det i realiteten handler om fordeling av ressurser mellom ulike kirkebygninger i ulike sokn, eller det omhandler ansvar for vedlikeholdet, vil det måtte etableres samarbeid etter Modell II.

2.3.2 Arkivtjenester

Samarbeid om arkiv kan omfatte felles fjernlager av gamle arkiver før avlevering til riksarkiv eller andre, felles fysisk arkiv, felles postadresse med postmottak - både elektronisk og fysisk, elektronisk arkiv, og enkle grader av saksbehandling knyttet til dette.

Begrensningen etter denne modellen vil gjelde saksbehandling. Dersom henvendelser skal besvares eller saksbehandles fra postmottaket (for eksempel opplysninger om medlemskap i Den norske kirke) bør samarbeidet etableres etter Modell II eller Modell III.

2.3.3 Renholdstjenester

Tjenesteyting forstått som renholdstjenester som blir levert av ett vertsfellessråd, og utført av dette fellesrådets personale, vil være mulig å etablere etter denne modellen. Det blir som en avtale med et renholdsfirma.

Dersom man ønsker å benytte «samlet personale med renholdsoppgaver» til å utføre det samlede renholdsbehovet vil denne modellen ikke være mulig å anvende. Da må det inngås avtaler etter vertsfellessrådsmodellen.

2.3.4 Bygningsforvaltningstjenester

Enkle avtaler om tjenesteyting vil være mulig å etablere etter denne modellen. Det kan dreie seg om regelmessige vedlikeholdsoppgaver som å fjerne løv fra takrenne om høsten, snømåking, reparasjoner, innvendig og utvendig maling, o.l. Det kan også omhandle arbeid knyttet til forprosjektering, dokumentasjon, gjennomføring av anskaffelser, saksbehandling for søknader mv. Som hovedregel må det gjelde tjenester som det er mulig å kjøpe av private aktører for at denne modellen skal kunne brukes på slikt samarbeid. Dersom det i realiteten handler om fordeling av

ressurser mellom ulike kirkebygninger i ulike sokn, eller det omhandler ansvar for vedlikeholdet, vil det måtte etableres samarbeid etter Modell II eller Modell III.

2.3.5 HR/Personaltjenester

Mulighetene til tjenesteyting innenfor personalområdet vil være begrenset, da det er knyttet til utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Det vil imidlertid kunne avtales saksbehandlingstjenester på oppdrag, slik som bistand ved utlysning av stillinger, ta imot søknader, sette opp søkerlister osv. Det vil også kunne omfatte kjøp av opplæringstiltak, f.eks. ett fellesråd har ansvar for å tilby og gjennomføre kurs for nytilsatte. Det kan også være utvikling, anskaffelse og implementering av HMS-system. På alle disse områdene vil man imidlertid fort komme over i oppgaver som ligger til arbeidsgiver som ansvarlig for oppgaven. Slike oppgaver kan ikke organiseres etter denne modellen, men må etableres og gjennomføres etter Modell II eller Modell III.

2.4 Eksempler og praktisk gjennomføring

2.4.1 Prosess

Ved vurdering av om det skal etableres en samarbeidsmodell etter Modell I – administrativt samarbeid, vil det være viktig å forberede selve prosessen. Det står generelt om omstillingsprosesser i kap 6.4. I Modell I vil kravet til omfang av slike prosesser være mindre enn etter de to andre modellene, i og med at det er administrative forhold som det skal samarbeides om. Informasjon, involvering og eierskap er imidlertid alltid avgjørende for et vellykket prosjekt.

2.4.2 Spørsmål om tjenlige enheter

Det er av betydning å gjøre en god analyse av hvem man skal samarbeide med. I kapittel 6.1 er det gjennomgått noen viktige vurderinger som bør gjøres i den forbindelse. Beslutning om hvem og hvor mange man skal samarbeide med kan få betydning for muligheter og begrensninger for samarbeid på andre områder enn dem som er behandlet i denne utredningen.

2.4.3 Krav til ledelse

Et samarbeid etter Modell I vil ikke medføre vesentlige endringer i krav til ledelse. I en del av de forsøksprosjektene som er i gang er det imidlertid pekt på utfordringen med kapasitet hos kirkeverge/daglig leder. Det kan være tungt å drive utviklingsarbeid i tillegg til de løpende oppgavene. Mange har derfor erfart at det har tatt mer tid enn opprinnelig planlagt å få samarbeidsprosjektene på skinner.

2.5 Vurdering av modellen

Det er mange fellesråd som har erfaring fra ulike former for administrativt samarbeid etter modell I. Mange velger denne måten å samarbeide på for å ikke gå for fort frem, men utvikle samarbeidet over tid. På denne måten kan den være et første skritt i et samarbeid som på sikt kan utvikle seg videre. Å velge denne modellen kan også være motivert ut fra ønsket om å begynne et samarbeid på noen enkeltområder hvor man har stor tro på å lykkes. Samarbeidsformen gjør det også mulig å utvikle et likeverdig samarbeid der flere fellesråd både kan yte og ta imot tjenester. Denne måten å samarbeide på bør i alle sammenhenger vektlegges. Den åpner for erfaringsutveksling og muligheter for økt samarbeid på sikt.

Ulempen med modellen er at den i liten grad imøtekommer ønsket om større og mer robuste enheter. Den vil være best egnet til samarbeid som går ut på å få for knappe tildelte ressurser til å strekke litt lenger. Den gjør det mulig at enkelttjenester produseres bedre og billigere, og at en benytter seg av god kompetanse i andre fellesråd. Etter denne modellen vil imidlertid ingen fellesråd kunne utøve ansvar og myndighet på vegne av et fellesskap som er større enn dagens enheter.

Denne modellen kan også være mer sårbar hvis samarbeidet er knyttet til enkeltmedarbeidere med særskilt kompetanse i ett av fellesrådene. Ved f.eks. sykmeldinger, oppsigelse eller andre ikke ønskede endringer i arbeidsforholdet for nøkkelmedarbeidere vil det øke risikoen for at tjenesteytende fellesråd ikke greier å levere i tråd med inngått avtale. Det bør derfor være et mål for samarbeidet at

sårbarheten i små enheter med få tilsatte blir redusert gjennom samarbeidet. Utvikling av tvillingkompetanse i samarbeidsområdet kan her være et kompensierende tiltak.

3 MODELL II – Vertsfellesråd

I kommunesektoren er vertskommunesamarbeid regulert i kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak til en annen kommune (vertskommunen). Modellen bygger på tenkningen om at en «vert» (kommune eller fellesråd) kan overta ansvaret for å utføre oppgaver på ett eller flere områder på vegne av en annen (kommune eller fellesråd). Bakgrunnen for modellen er i all hovedsak et ønske om å bidra til faglig forsvarlig og mest mulig kostnadseffektiv oppgaveløsning i en kommune- og kirkestruktur med mange små enheter.

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Samarbeidet etter vertsfellesrådsmodellen på kirkelig sektor innebærer at det er nødvendig å innhente dispensasjon fra Kirkerådet etter kirkeordningen § 8. De deltakende fellesråd må derfor sende inn søknad til Kirkerådet om få etablert en vertsfellesrådsordning.

Vertsfellesråd brukes om det fellesrådet som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre fellesråd. Samarbeidsfellesråd brukes om et fellesråd som deltar i et vertsfellesrådssamarbeid, og som har avtalt at vertsfellesrådet skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på fellesrådets vegne. Deltakerfellesråd omfatter derimot alle fellesråd som deltar i samarbeidet, det vil si både samarbeidsfellesråd og vertsfellesrådet. Vertsfellesråd + samarbeidsfellesråd (ene) = deltakerfellesråd

I vertsfellesrådsamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerfellesrådene. Det er vertsfellesrådet som har ansvar for å løse oppgavene fellesrådene samarbeider om, og arbeidet inngår i fellesrådet organisasjon. Dette gjør at vertsfellesrådet har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet. Samarbeidskommunen har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og eventuelt omgjøre vedtak i tråd med forvaltningsloven § 35 første ledd. Fellesrådene som er med i vertsfellesrådsamarbeid beholder dermed styring og kontroll over viktige myndighetsoppgaver.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertsfellesrådsamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for fellesråd hver for seg. Vertsfellesrådsamarbeid kan for eksempel være en aktuell samarbeidsform innen Kirkebyggforvaltning, økonomi- og regnskap, sentralbord/arkiv og gravplassforvaltning.

Selv om vertsfellesrådsmodellen er utformet med tanke på å gjøre det forsvarlig å overlate til et samarbeidstiltak å treffe beslutninger på deltakernes vegne, kan lover og kirkeordningen begrense hvilke beslutninger eller samarbeidsområder fellesrådene kan delegerer til vertsfellesrådsamarbeidet.

3.1 Arbeidsgiveransvaret

I vertsfellesrådsmodellen vil samarbeidet med stor sannsynlighet berøre stillingsinnholdet til arbeidstakere. Vertsfellesrådet er i utgangspunktet arbeidsgiver for de arbeidstakerne som skal utføre fellesoppgavene etter samarbeidsavtalen. Et samarbeid om f.eks. gravplassforvaltning vil derfor som hovedregel medføre at alle arbeidstakere som har hele stillingsinnholdet sitt knyttet til gravplassarbeid være tilsatt i vertsfellesrådet.

For dem dette gjelder vil en slik overgang være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, så bestemmelsene i aml kap. 16 må følges. Dette er bestemmelser som omhandler lønns- og arbeidsvilkår, ansattes reservasjonsrett, vern mot oppsigelse, informasjon og drøfting med tillitsvalgte, informasjon til arbeidstakerne, og representasjon av tillitsvalgte.

Kanskje er det også behov for at noen arbeidstakere får nye arbeidsoppgaver. Som følge av organiseringen av samarbeidet kan det være at noen får lagt til noen nye oppgaver, og det kan hende noen mister oppgaver de tidligere utførte. Da kommer arbeidsmiljølovens (aml) bestemmelser i § 14-8 om arbeidstakerens rettigheter ved endring av arbeidsforholdet, og § 8-2 om plikt til informasjon og drøfting med tillitsvalgte til anvendelse. I alle fall gjelder krav om informasjon til, og drøfting med, de tillitsvalgte etter HA § 9. Etter en slik prosess må det fastsettes nye arbeidsbeskrivelser eller inngås nye arbeidsavtaler.

I modellen kan man velge at arbeidsgiveransvaret for alle ansatte innenfor samarbeidsområdet overlates til vertsfellesrådet. Arbeidsgiverfunksjonen gjøres til gjenstand for samarbeid, og legges til vertsfellesrådet. Alle ansatte blir da tilsatt i vertsfellesrådet, som har alle arbeidsgiverens rettigheter og plikter. For arbeidstakerne vil dette være virksomhetsoverdragelse. Reglene i aml § 14-8 om arbeidstakerens rettigheter ved endring av arbeidsforholdet, og § 8-2 om plikt til informasjon og drøfting med tillitsvalgte, og reglene for virksomhetsoverdragelse i aml kap 16, må følges.

I tillegg til lovbestemmelsene vil Hovedavtalen, Hovedtariffavtalen og eventuelle særavtaler legge føringer på både muligheter og begrensninger ved samarbeid etter denne modellen. Særlig er det viktig å ivareta arbeidsgivers plikt til «så tidlig som mulig orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder:

- endringer og omstillinger inkludert rasjonaliseringer/driftsinnskrenkninger som
- vil få betydning for de ansatte
- informasjonsprosedyrer
- sammensetning av ad hoc-grupper
- prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger».

jf. Hovedavtalen § 9-4-1 b).

Hovedavtalens ordninger for medbestemmelse må ivaretas både i forbindelse med selve omdanningen til ny modell, og etter at modellen er etablert. Hovedavtalen gir mulighet for tilpassinger, jf. § 7-4.

3.2 Eksempler på områder for vertsfellesrådssamarbeid

Graden/omfanget av samarbeidet og omfang av oppgaver lagt til vertsfellesrådet er det som i særlig grad vil avgjøre om disse fagområdene forutsetter demokratisk styring gjennom en fellesnemd, eller om det kan avtales innenfor en ordning med administrativt vertsfellesrådssamarbeid.

3.2.1 Økonomi og regnskap

Ved Modell II vil alle direkte utgifter og inntekter knyttet til samarbeidet fremkomme i regnskapet til vertsfellesrådet. Hvert samarbeidende fellesråd må ut fra egne budsjettvedtak og samarbeidsavtale overføre sin andel av netto utgift. Den respektive kommune som har bevilget tilskudd til «sitt» fellesråd vil kunne kreve innsyn i rådets regnskap for å se hvordan tilskuddet er anvendt, og vertsfellesrådet må derfor innrette regnskapsføringen slik at informasjonsbehovet overfor samarbeidsfellesråd og deres respektive kommuner ivaretas.

Det betyr at vertsfellesrådet vil måtte fremstille regnskapsrapporter for samarbeidet særskilt, eksempelvis ved bruk av avdelings-dimensjon. Det vil være det valgte styret for samarbeidsforetaket som stiller krav til den detaljerte regnskapsrapportering av utgifter/inntekter for samarbeidet, men minimumskrav må være en underinndeling som viser anvendelsen på det respektive fellesråds område. Også med tanke på mulig opphør av samarbeidet er det viktig å holde rede på anvendelse av midler fordelt på de respektive råd.

Samarbeidsavtalen bør også si noe om hvordan evt. overskudd/ underskudd (overskridelse) for samarbeidsområdet skal håndteres det respektive år.

Det vil også være nødvendig at vertsfellesrådets øvrige økonomi med evt. driftsunderskudd ikke slår inn og påvirker samarbeidets økonomi.

Det kan være behov for en presisering av hvordan gjeldende økonomibestemmelser kommer til anvendelse, f.eks. ved driftsunderskudd og inndekning i vertsfellesråd. KA vil bidra til at nødvendig veiledning gis underveis.

Dersom vertsfellesrådet tar opp lån for å finansiere en investering, vil det være vertsfellesrådet som blir ansvarlig for lånet. Låneopptaket må på vanlig måte godkjennes av bispedømmerrådet. Siden låneopptak kan medføre økonomiske konsekvenser (avdrag/renter) ut over samarbeidsperioden, er det viktig at det avtales mellom de ulike fellesråd hvordan forpliktelsen for fremtidige renter/avdrag skal håndteres. Dette vil selvsagt også være viktig ved vurderingen av evne til å betjene lånet.

3.2.2 Bygningsforvaltning

I en modell med vertsfellesråd vil det kunne etableres løsninger der vertsfellesrådet langt på vei kunne fremstå som forvalter av kirkelige bygg og eiendommer på vegne av flere sokn og fellesråd, på samme måte som det enkelte fellesråd kan det i dag på soknets vegne.

Personellet som driver bygningsforvaltning omfattes av det som er skrevet i kapittel 3.3.1. om arbeidsgiveransvar og eventuell virksomhetsoverdragelse. Bygningsforvaltning er også kompetanse- og ressurskrevende slik at det med fordel kan organiseres i større enheter. Dette gjelder alt fra løpende vaktmester- og vedlikeholdsoppgaver, dokumentasjon og kunnskap om bygningstekniske forhold, energistyring/oppvarming, systematisering og kvalitetsheving av saksbehandlingen i forhold til riksantikvar og biskop for diverse godkjenninger. Videre vil hensynet til kostnadseffektive anskaffelser og stordriftsfordeler ved forvaltningen, kunnskap og erfaring med Lov om offentlige anskaffelser, tilsi dette.

På sikt vil også en slik spesialisering kunne medføre økonomisk bæreevne for rekruttering av bygg-/ingeniørfaglig kompetanse. Det bør vurderes nøye om dette er en samarbeidsløsning som forutsetter demokratisk styring gjennom en fellesnemd, eller om det kan avtales innenfor en ordning med administrativt vertsfellesråd.

3.2.3 Samarbeid om arbeidsgiveransvaret

Etter Modell I var hver arbeidstaker styrt av sin arbeidsgiver. Etter vertsfellesrådsmodellen vil det være mulig å etablere en mer helhetlig styring av felles personalressurser. Ved samarbeid om personell disponeringer vil man kunne se ansattressurser i et samarbeidsområde i forhold til et samlet behov for arbeidskraft for å løse de oppgavene som skal utføres i hele området. Dette vil kunne gi større fleksibilitet og stabilitet ved sykdom og ferieavvikling, og redusere vikarkostnadene. Det vil også kunne medføre en faglig styrking for ansatte som ofte er alene om yrkesutførelsen på sitt område, fordi man vil samarbeide i team med personer i samme yrkeskategori.

Den organisatoriske utfordringen er å strukturere behov og ressurser på en hensiktsmessig måte. Her må individuelle ferdigheter hos den enkelte vurderes. Det samme må reiseavstander i forhold til tjeneste hos «naboene», og vurdering av tider for virksomheten. Hvis ikke alle har gudstjeneste søndag kl 11, vil man kunne bruke de personer som har tjeneste på flere steder?

Det kan etableres en ytterligere oppgavespesialisering som enten frigjør ressurser, hever kvaliteten på arbeidet, reduserer deltid eller at stillingsinnehaveren får et mindre byrdefullt arbeidsinnhold. På dette området er det viktig å være klar på hvilke gevinster man ønsker å oppnå. Er det kostnadsreduksjon eller kvalitetsforbedring eller utjevning av arbeidsbyrde mellom ansatte som er målet for samarbeidet? Ulike forventninger og lite avklarte mål fra aktørene på dette punktet vil fort skape misnøye og frustrasjon.

På dette området kan man også vurdere en spesialisering av oppgaver. Det vil også være mulig å kjøpe enkelte tjenester. Renhold er et eksempel, hvor kirketjenerne kan spesialiseres på vedlikehold og tilstedeværelse ved kirkelige handlinger, mens renholdet kan ivaretas av spesialiserte renholdere

3.2.4 Økonomiforvaltning

Vertsfellesrådsmodellen kan egne seg for samarbeid om økonomiforvaltning. Dette kan omfatte alt fra felles regnskapsførsel (med felles revisjonsavtale) felles budsjettering og rapportering, mulig samordning av felles økonomiske ressurser, felles inntektsgivende arbeid, både overfor kommunene og i forhold til søknadsarbeid for ekstern finansiering av arbeid, herunder trosopplæringsøknader og andre og prosjektorganiserte virksomheter.

Det er krevende både å tilegne og å opprettholde kompetanse på dette området. Sårbarhet ved turnover, sykdom og vakanser blir mindre dersom tjenestene organiseres i større miljø.

Fordi fellesrådene fortsatt består i denne modellen, vil vedtak om eget årsbudsjett, regnskap, årsrapport, o.l. måtte vedtas i det enkelte fellesråd, selv om grunnlaget for vedtakene kan være utarbeidet i et fellesskap.

3.3 Praktisk gjennomføring

3.3.1 Prosess

Ved vurdering av om det skal etableres en samarbeidsmodell med vertsfellesråd, blir det svært viktig å gjennomføre gode og grundige prosesser. Det gjelder i forhold til både rådsmedlemmer, ansatte, kommune og andre interessenter. Gjennom involvering og informasjon kan det skapes eierskap, engasjement og endringsvilje. Derfor vil selve prosessen få en egen betydning.

Med tanke på omstillingsprosesser, bør det understrekes at behovet for en felles målsetting og strategiplan for samarbeid etter denne modellen er stor. Samtidig kan arbeidet med slike dokumenter være en hensiktsmessig måte å utforske og avklare samarbeidsvilje og –evne i mange ledd.

3.3.2 Spørsmål om tjenlige enheter

I vertsfellesrådsmodellen er det avgjørende å ha god analyse bak hvem man skal samarbeide med, og hva man skal samarbeide om. I kapittel 6.1 er det gjennomgått noen viktige vurderinger som bør gjøres i den forbindelse. Beslutning om hvem og hvor mange man skal samarbeide med kan få betydning for muligheter og begrensninger for samarbeid på andre områder enn dem som er behandlet i denne utredningen. Det kan få betydning for enhetlig ledelse og styring, samarbeid om menighetsrådenes planansvar for et større geografisk område m.m.

3.3.3 Krav til ledelse

Et samarbeid med vertsfellesråd vil kunne medføre vesentlige endringer i kravene til styring og ledelse. I tillegg til spørsmålet om kapasitet, vil det her være nødvendig å tenke gjennom behovet for kompetanse. Prosessen og modellen vil kreve folkevalgte som er villige til å ta styrings- og beslutningsansvar for mange forhold.

Den som er daglig leder i vertsfellesrådet, vil få en mer omfattende og krevende lederjobb. Det blir flere ansatte, større forhold, flere aktører som må få informasjon og høres før beslutninger tas. I tillegg er selve konstruksjonen krevende for den som er daglig leder i vertsfellesrådet, med flere å forholde seg til. Kravene til daglig leder om å sørge for fagutvikling av ulike faggrupper vil trolig også øke. Systemkunnskap, juridisk forståelse og økonomisk oversikt vil bl.a. sentral kompetanse hos daglig leder i vertsfellesråd.

På den annen side vil modellen kunne danne grunnlag for at flere av dagens kirkeverger sammen danner et lederskap for samarbeidsvirksomheten. Dette kan utgjøre en viktig forsterkning av dagens sårbare struktur på ledelsessiden, med de mange og små arbeidsfellesskap.

3.4 Administrativt vertsfellesrådssamarbeid

For kommunene er administrativt vertskommunesamarbeid regulert i kommuneloven § 20-2. Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Vertskommunen kan altså delegeres myndighet i alle de samme typene sakene som enhver kommune ellers kan delegerer internt i kommunen til kommunedirektøren. Modellen har ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene.

Administrativt fellesrådssamarbeid egner seg godt for å organisere de områder av fellesrådets oppgaver som ikke er «myndighetsutøvelse» eller forutsetter demokratisk styring. For eksempel vil samarbeid om den løpende driften av gravplassene (graving, måking, planting m.m.) ikke berøre myndighetsutøvelsen hos det enkelte fellesråd.

3.5 Vertsfellesråd med folkevalgt nemd

Utfordringen som knytter seg til administrativt vertsfellesråd er å unngå å svekke prinsippene om lokalt selvstyre som ligger til grunn både for kommuneloven og kirkeordningen. Måten dette er forsøkt løst på, er å ikke overlate den overordnede styringen av samarbeidsområdet til vertsfellesrådet. Det opprettes derfor et eget styringsorgan – i tillegg til de eksisterende fellesråd - med representasjon fra alle deltakerfellesrådene (inkludert vertsfellesrådet). Dette organet foreslås kalt fellesutvalg. Det nye styringsorganet får fullmakt fra alle fellesrådene til å opptre på vegne av soknet innenfor et eller flere nærmere avgrensede områder. Modellen innebærer derfor ikke at vertsfellesrådet får myndighet overfor sokn i en annen kommune, men at fellesrådene i flere kommuner samarbeider om oppgaver og styrer denne oppgaveløsningen i fellesskap.

Denne modellen egner seg for samarbeid som omfatter lovfestede oppgaver (gravplassforvaltning eller områder som inkluderer saker er av *prinsipiell karakter*).

Å avgjøre hva som er av prinsipiell karakter, er et stykke på vei et skjønnsspørsmål som må avgjøres av det enkelte fellesråd i forbindelse med eventuell avtaleinngåelse. Begrepet «prinsipiell karakter» benyttes for øvrig i forbindelse med vurderinger av hva som kan delegeres fra politisk til administrativt nivå. Selv om begrepet er noe upresist, fungerer dette allerede som et greit og fleksibelt avgrensningskriterium i praksis. Det sentrale er at samarbeidet omfatter områder der fellesrådene har behov for demokratisk styring av samarbeidet.

3.6 Modellen – «Vertsfellesråd med demokratisk styre»

Modellen er hentet fra kommunesektoren, og hjemlene for vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd.

3.6.1 Presentasjon av modellen

Når samarbeidsoppgavene omfatter «myndighetsutøvelse», eller blir svært omfattende, eller får en fordelingskarakter, er det nødvendig å opprette et demokratisk styre i slikt vertsfellesrådssamarbeid. Dette for å sikre både demokratisk styring og demokratisk kontroll på innholdet i samarbeidet. Det er nesten ingen begrensninger for hva et slikt samarbeid da kan omfatte. Det opprettes heller ikke her noe eget rettssubjekt. Her er det en av deltakerne som utfører på vegne av de andre. Hvis det er ett stort fellesråd sammen med flere mindre omkringliggende fellesråd, kan det vurderes som hensiktsmessig at den store blir vertskap for samarbeidsytelsene.

I modellen – «Vertsfellesråd med demokratisk styre» gir alle fellesrådene fullmakt for de oppgavene som er gjenstand for samarbeid fra det enkelte fellesråd til et fellesutvalg. Fellesutvalget gir så fullmakt og oppgaver videre til daglig leder i vertsfellesrådet. Daglig leder i vertsfellesrådet får på denne måten «to styrer» på saklig avgrensede områder: fellesutvalget for samarbeidsoppgaver og «sitt eget» fellesråd for alle andre saker.

Denne modellen passer best der et større fellesråd har mindre fellesråd i sitt område, og kan levere gode og kostnadseffektive tjenester til andre. Modellen kan også være en ramme for en (økt) spesialisering mellom fellesråd, slik at de ulike samarbeidspartnerne er «vertsfellesråd» på hver sine områder. F. eks. vil dette kunne se slik ut: En kirkeverge blir «økonomisjef» for alle, og står for regningsbetaling og regnskap til samtlige. På samme måte er en annen «personalsjef», en tredje «bygningssjef», en fjerde «gravplasssjef», en femte tar seg av kommunikasjon og samhandling med prosten, og en sjette er IT-sjef og har ansvar for felles planverktøy. Den formelle strukturen mellom de samarbeidende fellesråd og fellesutvalget blir den samme. Det er fellesutvalget som må dele opp og spisse sine totale fullmakter til konkrete fullmakter på avgrensede områder til hver enkelt kirkeverge/daglig leder. For små og mellomstore fellesråd av relativ lik størrelse vil dette kunne være en hensiktsmessig form på samarbeidet.

3.6.2 Styring og styringsmodeller

Modellen innebærer at forvaltningsmyndighet m.v. overføres fra nåværende fellesråd til et nytt fellesorgan for sokn i flere kommuner. I forlengelsen av dette vil både kompetanse og ressurser måtte tilføres vertsfellesrådet. Dette for å muliggjøre dette fellesrådets evne til å håndtere et større geografisk nedslagsfelt for sin oppgaveløsning.

I Modell II er det derfor satt som vilkår at det skal etableres et fellesutvalg – et nytt, felles demokratisk styringsorgan for samarbeidet. Det betyr at de soknene som inngår slikt samarbeid på det aktuelle området får et nytt organ som opptrer på vegne av soknene. Fellesutvalget opprettes for driften av samarbeidet. Det nødvendiggjør god involvering av fellesrådsrepresentantene før samarbeidet skal operasjonaliseres.

Når det gjelder sammensetningen av fellesutvalget kan noen av elementene fra prostirådet danne mønster. Fra kommunesektoren vil regionrådene og folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid kunne være eksempler.

- Fellesutvalget bør i utgangspunktet utgjøres av to representanter fra hvert fellesråd. Utvalget kan imidlertid bli for stort på grunn av mange deltakende fellesråd, og dermed mindre handlekraftig i sitt virke. Da kan man vurdere å redusere til en representant fra hvert fellesråd. For å sikre kontinuiteten i arbeidet med hele virksomhetsansvaret til fellesrådet, anbefales det at det er fellesrådsrepresentanter som utnevnes til fellesutvalget.
- Den demokratiske legitimiteten til fellesutvalget er viktig. Derfor kan det noen steder diskuteres en forholdsmessig representasjon etter størrelse. Hvis alle fellesråd har to representanter, kan det innføres enda noen representanter for et stort fellesråd. Det er ikke et krav (og heller ikke ønskelig) at vertsfellesrådet har noe slags flertall i fellesutvalget. Det blir opp til det enkelte samarbeid å definere hva som er «demokratisk» hos seg. I samarbeidsavtalen skal bl.a. kostnadsnøkler fastsettes, og disse kan også danne grunnlag for vurderingen av hva som gir en rimelig forholdsmessighet i styringen av samarbeidet.
- Fellesråd har prest eller prost som medlem av rådet. For å sikre denne kompetansen, og samtidig kontinuitet i arbeidet, bør også en av de prester/proster som sitter fellesråd være medlem av fellesutvalget.

Det er nødvendig at fellesutvalget ivaretar Hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse og medvirkning. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at det etableres et eget partssammensatt utvalg for fellesutvalget.

Det nye fellesutvalget må sikres gode arbeidsbetingelser. Selve omdanningsprosessen bør sikre at mandatet blir så klart for fellesutvalget, rådene, arbeidstakere og samarbeidspartnere som mulig. Større virksomhet krever høyere kompetanse også i den demokratiske styringen. Motivasjonsfaktor er økt ansvar og større rekrutteringsgrunnlag for representantene.

For å sikre beslutningseffektiviteten i fellesutvalget er det avgjørende at representantene ikke har bundne mandater fra sine fellesråd/menighetsråd. Fellesrådsrepresentanter har ikke bundet mandat på vegne av det menighetsråd de representerer i møtene i fellesrådet. På samme måte må

fellesutvalget kunne arbeide. Bundne mandater i denne sammenheng vil gi en fare for at saker må frem og tilbake flere ganger mellom ulike organer før beslutninger kan treffes.

3.6.3 Avtaler

En avtale etter modellen – «Vertsfellesråd med demokratisk styre bør være omfattende. Det er en fordel om det foreligger en felles skriftlig og vedtatt målsetting, og at alle samarbeidende fellesråd har vedtatt den samme strategiplanen for innføring og gjennomføring av samarbeidet.

Vedlegg 2 er et eksempel på en gjennomføringsavtale.

Gode avtaler er viktige for at to eller flere parter skal ha sammenfallende forventninger. Dette forebygger frustrasjon og konflikt. Avtaler etter Modell II bør også ha en gjennomgang av ansvar og oppgaver mellom vertsfellesrådet og samarbeidsfellesrådene, for å bidra til klare og gode arbeidsforhold for alle som er berørt av samarbeidet.

Avtaleeksempelet i Vedlegg 2 er «b-varianten», hvor alle deltakerne er vertsfellesråd på hver sin spesialitet, og et fellesutvalg er styre for hele samarbeidet. «A-varianten» er et større fellesråd som alene er vertsfellesråd for alle oppgaver som det er ønskelig å samarbeide om innenfor et område.

Hensikten med avtalen i vedlegg 2 er å gi et eksempel på noen av de vurderingene som må gjøres ved etableringen av et slikt samarbeid.

Modell II omhandler et omfattende samarbeid, og berører noe av kjernevirksomheten til fellesrådet. Derfor må fellesrådslederne i alle fellesrådene skrive under på avtalen, etter behandling og voteringer i fellesrådene.

Avtalene må inngås med forbehold om Kirkerådets godkjenning og dispensasjoner etter kirkeordningen § 8 – hvis ikke dette er innhentet på forhånd.

3.6.4 Samarbeid om arbeidsgiveransvaret

Etter vertsfellesrådsmodellen vil det være mulig å etablere en mer helhetlig styring av felles personalressurser. Ved samarbeid om personell disponeringer vil man kunne se ansattressursen i et samarbeidsområde i forhold til et samlet behov for arbeidskraft for å løse de oppgavene som skal utføres i hele området. Dette vil kunne gi større fleksibilitet og stabilitet ved sykdom og ferieavvikling, og redusere vikarkostnadene. Det vil også kunne medføre en faglig styrking for ansatte som ofte er alene om yrkesutførelsen på sitt område, fordi man vil samarbeide i team med personer i samme yrkeskategori.

Den organisatoriske utfordringen er å strukturere behov og ressurser på en hensiktsmessig måte. Her må individuelle ferdigheter hos den enkelte vurderes. Det samme må reiseavstander i forhold til tjeneste hos «naboene», og vurdering av tider for virksomheten. Hvis ikke alle har gudstjeneste søndag kl 11, vil man kunne bruke de personer som har tjeneste på flere steder?

Det kan etableres en ytterligere oppgavespesialisering som enten frigjør ressurser, hever kvaliteten på arbeidet, reduserer deltid eller at stillingsinnehaveren får et mindre byrdefullt arbeidsinnhold. På dette området er det viktig å være klar på hvilke gevinster man ønsker å oppnå. Er det kostnadsreduksjon eller kvalitetsforbedring eller utjevning av arbeidsbyrde mellom ansatte som er målet for samarbeidet? Ulike forventninger og lite avklarte mål fra aktørene på dette punktet vil fort skape misnøye og frustrasjon.

På dette området kan man også vurdere en spesialisering av oppgaver. Det vil også være mulig å kjøpe enkelte tjenester. Renhold er et eksempel, hvor kirketjenesterne kan spesialiseres på vedlikehold og tilstedeværelse ved kirkelige handlinger, mens renholdet kan ivaretas av spesialiserte renholdere eller at renholdstjenesten kjøpes av renholds byrå.

3.6.5 Gravplassforvaltning

Gravplassforvaltning omfatter også utøvelse av forvaltningsmyndighet som det ikke er adgang til å delegere. Dersom man ønsker å legge gravferdsforvaltningen for et større område/flere kommuner til et vertsfellesråd, må det søkes særskilt til Kirkerådet om adgang til dette, og det vil forutsette demokratisk styring. I tillegg gjelder det som er skrevet om samarbeid om personell også på dette området.

Dersom man etablerer et samarbeid om gravplassvirksomheten etter en modell med versfellesråd med demokratisk styring, ligger det til rette for en helhetlig forvaltning av hele gravplassforvaltningen i et større område. På denne måten vil flere fellesråd kunne fremstå som ett forvaltningsorgan på dette området. Flere avgjørelser etter gravferdsloven er «myndighetsutøvelse». Dette innebærer at saksbehandlingen må være forsvarlig, og at det skal fattes vedtak om beslutningen. Klageadgangen til statsforvalteren blir den samme.

En ytterligere problemstilling er regnskapsføringen av kostnader mellom formål «gravplass» og formål «kirke». Alle inntekter og utgifter må splittes i forhold til dette.

Selve driften kan det imidlertid samarbeides om på avtalebasis, som etter Modell I. Her vil både kompetanseargumentene og stordriftsfordelene gjøre seg gjeldende med stor tyngde.

Også for gravplassforvaltningen vil en bedre organisering gi mer ressurser og kompetanse i saksbehandling og i forvaltningen. Dette kan være positivt for rekruttering og kompetansebygging.

4 Noen generelle forhold

4.1 Vurderinger ved valg av modell og samarbeidspartnere

Når man skal inngå forpliktende samarbeid med andre er det viktig å vurdere grundig hvem som delta i samarbeidet, noe som bl.a. innebærer en refleksjon over hva som er en tjenlig størrelse på en kirkelig enhet som skal samarbeide.

Hovedutfordringen i spørsmålet om størrelsen på tjenlige enheter omhandler fordelene ved store enheter vs. fordelene ved mindre og lokale enheter: Kostnadseffektivitet og muligheten for større fagmiljø og kvalitet på den ene siden, og nærhet, god lokal kontroll, styring over ressursene og tydelig lokalt virksomhetsansvar på den andre.

Som hjelp til modellvalg og spørsmålet om hvem man skal samarbeide med kan følgende momenter settes opp som viktige vurderingskriterier:

- Er det et område som det er mulig å etablere en lokal identitet i? Er det et navn på området som kan skape felles identitet? (eks. Follo, Nord-Østerdalen m.m.) Er det et område der det allerede er etablert samarbeid mellom kommunene, noe som kan gjøre dialogen med de berørte kommunene lettere?
- Er det høyt nok innbyggertall for området? Er det slik at vi må opp i en viss størrelse for å få reelle effekter av samarbeidet? Er det bedre å starte begrenset, men arbeide for at samarbeidet utvides på sikt?
- Er det mange nok ansatte? Er det slik at vi må ha et minimum av ansatte å spille på innen ulike kategorier for å få nødvendig fleksibilitet, kompetanse og stabilitet?
- Er det et slikt volum på omsetningen slik at man har en viss økonomiske bærekraft til å kunne prioritere, og investere i nye løsninger som vil være bedre og mer effektive?
- Er antall sokn eller kirker viktig, for å kunne ha nok «tjenesteproduksjonssteder», slik at vi kan lage mer spesialiserte eller bedre, eller billigere, eller mer effektive kirkelige handlinger og andre tilbud?
- Kan samarbeidet organiseres på en måte som styrker det frivillige medarbeiderskap?
- Er det historiske eller geografiske forhold som er så viktige at de bør være bestemmende for hvem vi skal samarbeide med? (avstander er en svært viktig faktor i dette)
- Er det personlige relasjoner mellom noen som er så viktige at det er bestemmende for hvem man vil samarbeide med, eventuelt ikke vil samarbeide med?
- Hvilke tilleggsgevinster vil det kunne være ved å samarbeide i hele prostiet? Vil det ha betydning for en bedre og mer integrert samhandling med prestetjenesten? Vil det kunne være en faktor i forhold til en mer samordnet ledelse av de tilsatte?

Det er et viktig skjæringspunkt og muligheter for interessekonflikter mellom maksimal effektivitet og hensynet til lokalt engasjement og ansvarsfølelse Vil et samarbeid medføre en sentralisering av kontorene, slik at frivillige og brukere kan oppleve at tilgjengeligheten i sin kirke eller på sitt menighetskontor er redusert? Det kan være kirketjeneren som ikke lenger har tid til å prate med folk etter en gudstjeneste, «for å rekke neste gudstjeneste» i en annen kirke.

Det kan være et annet kryssende hensyn mellom det å være stor og effektiv, og det å kjenne de lokale forhold vi som kirke skal betjene. Som en hovedregel vil det være slik at jo større den kirkelige enheten er, jo mer effektiv vil den være i forhold til tjenestepanlegging, minske sårbarhet ved sykdom, ferie og vakanser m.m. Men det vil også være slik at jo større den er, jo fjernere fra den arena den skal betjene. Dette kan få konsekvenser for kvaliteten på de tiltakene som blir gjennomført. Kanskje opplever lokalmenigheten at tiltakene ikke passer. Det kan også gå ut over effektiviteten fordi de som planlegger ikke kjenner lokale muligheter og begrensninger. Det er viktig med lokalt eierskap og lokal styring av den aktiviteten som skjer, derom dette skal bli vellykket. Diskusjoner – og avklaring - om disse kryssende hensyn er derfor viktig for kvaliteten av samarbeidet.

Det vil ofte være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det noen enten er gode på, eller har lyst til som gjenstand for samarbeid. Det er lettere å oppnå positive resultater med slike «lokomotiver» som drivere av samarbeidsprosessene. Der hvor det finnes lyst og kompetanse, men arbeidsoppgavene har ikke tillatt å gjøre det man har hatt lyst til, vil samordning og frigjøring av ressurser kunne utløse mye godt til beste for både menighetene, og den enkelte medarbeider.

Mange peker på prostiet som en tjenlig samarbeidsenhet. Mange steder hadde det vært spennende å se hvor langt man kan klare å utvikle samarbeid innen prostiene for økt effektivitet på den ene siden, men tilstrekkelig lokal kunnskap på den annen. Det blir en vesentlig større enhet enn de minste fellesrådsområdene i dag, men ikke større enn at det ofte er en geografisk og kulturell tilhørighet innen mange prostier. Som formålstjenlige enheter er det mulig å tenke seg at størrelsen på en del prostier vurderes justert. Det er til dels store variasjoner også i størrelse og beliggenhet på prostiene i Norge. Likevel utgjør mange prostier 10-15 sokn og 4-7 kommuner. I forhold til antall ansatte, størrelsen på offentlige bevilgninger til Den norske kirke, muligheten til god samordning med preste- og prostetjenesten og en rekke andre forhold, kan prostiet derfor være en hensiktsmessig størrelse på en slik samarbeidsenhet.

4.2 Demokratisk styring og kontroll

Demokratisk styring/folkevalgt representasjon i våre kirkelige råd fyller flere ulike formål. Det ene formålet er styring av virksomheten, som et hvert annet styre. Det er styret som fastsetter mål og retning for virksomheten, og bestemmer hvor mye ressurser som skal brukes på de ulike områdene. Et annet sentralt formål er demokratisk kontroll med den virksomheten som utøves. Følges lover og regler som er satt for virksomheten, og følges vedtakene i rådet opp av daglig leder? Begge disse formålene bør utøves på et overordnet og politisk nivå. På den annen side må kirkeverge/daglig leder ha tilstrekkelig respekt for hvor grensen for daglig leders administrative myndighet går, og legge saker frem for det demokratiske organet for uttalelse eller beslutning. Det er svært viktig for god samhandling mellom tilsatt ledelse og valgt råd at begge parter har kunnskap om, og så likt bilde som mulig, av hva som skal eller bør behandles i rådet, og hva som ligger innenfor kirkevergens fullmakt og ansvarsområde. Gode interne reglementer og rutiner for beslutninger og fremleggelse av informasjon bidrar ofte positivt til gode prosesser her.

Det er kirkelig fellesråd som sitter på beslutningsmyndigheten om samarbeid. Derfor må de valgte rådene ha eierskap og innflytelse over de prosessene som skal igangsettes. Dernest er det viktig med nødvendig styring og innflytelse over gjennomføringen av slike prosjekter. Informasjon og kommunikasjon er helt sentrale størrelser for at samarbeid ut over kjente grenser skal kunne fungere. Høringsprosesser, dialog med menighetsrådene og kommunene, ivaretagelse av medbestemmelse etter tariff- og avtaleverk er deler av slike prosesser hvor demokratisk styring/folkevalgt representasjon er vesentlig.

God planlegging før gjennomføring er avgjørende. Det er nødvendig å ta seg tid, slik at sentrale hensyn kan ivaretas. Dernest er det viktig med effektiv gjennomføring av endringene.

4.3 Kost-nytte-vurderinger

I kirkelig sammenheng er det også nødvendig å definere både kost og nytte. Når man skal inn i en endringsprosess, er det vesentlig at deltakerne har så lik forståelse av disse faktorene som mulig. Sprik i slike forventninger kan velte et ellers vellykket prosjekt.

«Nytte» forbindes som regel med kostnadseffektive løsninger, «mer tjeneste for hver krone». Dette innebærer som regel en forventning om å spare penger i forhold til dagens kostnadsnivå, og vil ofte være hovedinnholdet av nyttebegrepet.

To forhold til må likevel nevnes. Det ene er økt kvalitet på selve tjenestene. På enkelte områder vil det ikke engang være ønskelig å spare penger, men nødvendig å heve kvaliteten. Utvidet åpningstid, tilgjengelighet på telefon og rask tilbakemelding på forespørsel på mail/nett kan være eksempler på slik nytte som ikke nødvendigvis medfører sparte kostnader. Det kan også være områder hvor driften ikke tilfredsstillende i lov eller annet regelverk, hvor bare det å «oppfylle loven» er en viktig

kvalitetsheving og dermed nytte. Investering i arkivsystem for å få orden på arkivert materiale og utarbeidelse av journaler vil kunne være et eksempel på dette. På IT-området kan oppfyllelse av krav i personvernlovgivningen være et eksempel.

For det andre viser flere undersøkelser at mange kirkelig ansatte og frivillige har store og sammensatte oppgaver, og ofte manglende ressurser til utførelsen av oppgavene. Dermed blir slitasjen på personellet også stort. En bedring av arbeidshverdagen for de tilsatte vil også kunne være en viktig nytte i mange sammenhenger.

Kostnader er langt mer enn penger og annen «hard valuta» som forbruk av kapital m.m. Det vil også omfatte tidsbruk, f.eks. lenger reisevei og mer reising for ansatte og rådsmedlemmer. Dette vil være en merbelastning som er viktig å ta høyde for. Systemendringer og endring av oppgaver vil også i seg selv være en merbelastning, særlig i innføringsfasen. Kanskje må det kompenseres på andre måter for ikke å oppleves som en urimelig merbelastning.

Kostnader ved samarbeid kan også være svakere integrasjon, eierskap og medvirkning til kirkelig menighetsliv og tjenesteproduksjon. Hvis kirken blir for effektiv i for store enheter vil det med rette reises spørsmål om hvem kirken er til for.

Slitasje på frivillige og ansatte vil også være kostnader. Endringer er krevende, og bør derfor medføre noe positivt som sluttresultat.

En klarhet i hvilke nytteverdi man ønsker å utvikle, og et realistisk forhold til de kostnadene dette medfører er viktige kriterier i en og kost/nytteanalyse, og en forutsetning for en vellykket endringsprosess.

Det er vanlig å vurdere et samarbeid i lys av det som kan forsterke styrke, og redusere svakhet. Små fellesråd vil kunne ha mye å hente på samarbeid, fordi oppgavene er så mange og sammensatte, og ressursene for små. Dermed vil spesialisering kunne medføre at oppgaver blir gjennomført med høyere kompetanse, og kostnadene til å utføre en tjeneste i hele området vil gå ned, eventuelt kvaliteten opp. Større fellesråd vil i større grad kunne ha mulighet til å gjennomtenke tilbud av effektive tjenester til konkurransedyktige priser. På denne måten kan egen virksomhet styrkes, og andre fellesråds kostnader reduseres, eventuelt heve kvaliteten, ved kjøp av disse tjenestene.

4.4 Prosesser som kan/bør igangsettes ved omstilling

Det finnes mye teori om endring og endringsprosesser. Her er noen stikkord for de problemstillingene som er omhandlet i denne utredningen:

Utgangspunktet for alle berørte bør være en felles forståelse av både beskrivelsen av hvordan vi har det nå, og ønsket om hvordan vi skal få det i fremtiden. Eierskap og deltakelse er målet. Dette gjelder ansatte, rådsmedlemmer, kommunene som blir berørt og ikke minst alle kirkemedlemmene i området. Jo sterkere forankring, jo bedre prosjekt og enklere gjennomføring.

Det er derfor av betydning å etablere fellesarenaer for både møter og samarbeid. Hvis dette etableres tidlig i en prosess vil en opplevelse av å få noe «tredd ned» minske, og opplevelsen av eierskap til prosessen og innholdet øke.

Derneft er det viktig å få på plass en hovedmålsetting - VI VIL ... ! - og utarbeide en strategisk plan for arbeidet. Det konkrete samarbeidet bør gjelde de områdene hvor deltakerne har god tro på suksess, fordi dette har størst potensial til å lykkes.

Under gjennomføringen er det viktig at det lages informasjon om hva som skjer, og når. Samtidig må det jobbes med holdningene til alle involverte. Det er også viktig å etablere fellesutvalget (i Modell II) som både strateger og koordinatører for samarbeidet.

Selve gjennomføringen av endringen bør være effektiv, og gjøres med trykk. Styret og daglig leder er svært viktig i dette, og det må derfor settes fokus på lederroller og styrings- og gjennomføringsansvar.

4.5 Kommunal tjenesteyting

Kommunal tjenesteyting utgjør en kompliserende faktor når man skal vurdere samarbeid. Kommunal tjenesteyting skal etter økonomiforskriften regnskapsføres i fellesrådets regnskap. Erfaring viser at en del tjenesteyting er lavere priset enn verdien av den reelle tjenesteytingen. Dette vil utgjøre en risiko dersom tjenesten i et samarbeid skal leveres fra andre enn kommunen. Hvis verdifastsettelsen er lav får man lite å handle tjenester hos andre for.

Et tilleggsmoment er usikkerheten om man får med seg verdien av tjenesteytingen, dvs. om den vil bli kompensert med økte tilskudd til kirken, dersom man avslutter samarbeidet med kommunen.

Noen steder er volumet av kommunale tjenester til fellesrådet svært vesentlig for kommunens organisering av sine egne tjenester. Det kan gjelde bemanning på økonomikontoret, kommunalt ansatte med ansvar for graving på gravplass m.m. Dersom tjenesten til kirken er årsaken til å beholde den kommunale stillingsstrukturen, er motstand fra kommunen mot å gi fra seg tjenesteytingen lett å forstå.

Derfor er det viktig å være i dialog med sin kommune om planer for samarbeid med andre fellesråd, for å kvalitetssikre at det økonomiske fundamentet for dette samarbeidet er på plass, og ikke svikter etter at forpliktelser er inngått i forhold til andre.

Den norske kirke har de siste årene hatt en større satsing på å utvikle fellestjenester innenfor IT, slik som kirkens lokale skrivebord og tjenester på blant annet lønn, personal og regnskap (LPR). For flere kirkelige fellesråd har kommunale tjenesteytingsavtaler vist seg å være et hinder for å bli med på kirkens fellestjenester. Her kommer ofte hva som kan være enklest og billigst på kort sikt i konflikt med hva som vil være mest tjenlig og muligens også rimeligst på lang sikt for Den norske kirke. Dersom IT-tjenester er en del av tjenesteytingsavtalen med kommunen, bør man derfor gjøre en særskilt vurdering av om dette er noe man ønsker å endre på, for å kunne koble seg på trossamfunnets felles systemer og plattform.

4.6 Offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser hviler bl.a. på hensynet til at alle tilbydere skal kunne konkurrere om anskaffelser fra det offentlige. Denne konkurransen vil over tid medføre at anskaffelser vil være billigere for det offentlige enn de ellers ville vært, og prinsippet om at «alle» kan gi tilbud forebygger bl.a. korrupsjon.

Selve anskaffelsen krever også en saksbehandling som i seg selv virker som en kvalitetssikring av behovsvurderinger og andre viktige sider ved anskaffelsen. Saksbehandlingen er et virkemiddel til bl.a. å analysere driftskonsekvenser og livsløpskostnader, og ikke bare innkjøpskostnader, ved anskaffelsen.

Når man vurderer samarbeid mellom fellesråd bør også hensynet til offentlige anskaffelser reflekteres, da dette lovverket også vil være gjeldende inn i de ulike samarbeidsmodellene. Økt anskaffelsesvolum kan gjøre at man havner over terskelverdier for kunngjøring m.m. Da er det helt nødvendig å ha både kapasitet og kompetanse til å gjennomføre anskaffelsene etter regelverket som gjelder for offentlige anskaffelser.

4.7 Merverdiavgift

Som hovedregel vil fellesråd få kompensert sin utgående merverdiavgift. Dermed skal spørsmålet om merverdiavgift ikke virke inn på spørsmålet om samarbeid, og hvordan dette skal organiseres.

«Kjøp» av tjenester mellom samarbeidende fellesråd vil imidlertid utløse merverdiavgift. Gjennom kompensasjon skal dette bli et nullsumspill, men det krever en bevisst gjennomgang for å se til at det hele blir riktig i forhold til merverdiavgiften og reglene for dette. I regnskapet gir dette seg uttrykk ved at overføringer til/fra Fellesråd vil øke, og kostnadene vil fremkomme på andre arter. Kanskje blir det nødvendig med nye arter i regnskapet.

Dersom ulike kommuner håndterer refusjonsordningen ulikt, blir det viktig å klarlegge premissene for dette før et samarbeid mellom fellesråd settes i gang. Slik unngår man å få økonomiske overraskelser på grunn av momsrefusjonen. Dette gjelder særlig det fellesrådet som utfører tjenester for de andre fellesrådene.

Vedlegg 1

Forslag til samarbeidsavtale mellom to kirkelige fellesråd

AVTALE

om regnskapsføring mellom

_____ og _____

(A fellesråd - utfører/selger) (B fellesråd - etterspør/kjøper)

Med virkning fra _____ (dato) er det inngått avtale om at fellesråd A utfører regnskapstjenester for fellesråd B.

1. Generelt

A er å betrakte som tjenesteyter i denne sammenheng. Kontoplan, inkl. avdelingsplan fastsatt av A benyttes for regnskapsføring. Vedtatt økonomireglement for B legges til grunn for regnskapsføringen.

Forskrift om økonomiforvaltning for menighetsråd og kirkelig fellesråd ligger til grunn for denne avtalen.

B får bistand til regnskapsføringen, men er selv ansvarlig for selve regnskapet. B har det totale ansvaret for sin økonomi.

2. Tidsfrister

Bilag for en hel måned leveres til A innen den 15. i påfølgende måned.

A leverer avtalte regnskapsrapporter til B når regnskapet er ført og avstemt, senest 30 dager fra innleveringsdato. For januar rapporteres det senest 45 dager etter innlevering av bilag (på grunn av ekstraarbeid med årsavslutning m.m.).

Innlevering av bilag innen fristen er en forutsetning for rapportering innen fristene som gjelder for dette.

B er ansvarlig for å vedta sitt drifts- og investeringsbudsjett innen en måned etter at kommunens bevilgning er kjent, jf. økonomiforskriftens § 4-2.

A er ansvarlig for å ferdigstille årsregnskap, slik at det kan legges frem for fellesrådet i B innen 15. februar i året etter regnskapsåret, jf. økonomiforskriftens § 5-7.

3. A er ansvarlig for:

- føring av bilagene og avstemming av bilagene mot bankens saldoutskrifter
- rapportering til B innen frister etter pkt 2
- rapportering med følgende innhold:
 - hovedbok per tertial
 - bilagsjournal for siste periode
 - råbalansen - denne periode mot hittil i år
 - resultat på standard regnskapsrapport
 - balansen
- MVA-oppgjør og søknad om momsrefusjon
- innlegging av budsjettet for B i regnskapsrapportene
- bistå med veiledning og assistanse, så lang til tildelte personellressurser rekker.

4. B er ansvarlig for:

- all fakturabetaling

- all utfakturering
- utbetaling av lønn til sine ansatte, samt skatt og arbeidsgiveravgift
- at bilagene som leveres er attestert og anvist (to underskrifter)
- at bilagene leveres sortert etter bankens saldoutskrift og kassekladd
- at bilagene er påført avdelingsnummer
- at bilagene er påført en forklarende tekst
- at bilagene blir levert innen fristene i pkt 2.

5. Revisjon og rapportering

Under forutsetning av at B holder tidsfristene i pkt 2, er A ansvarlig for at revisjon foretas etter gjeldende forskrifter.

A er ansvarlig for rapportering til SSB, jf. økonomiforskriftens § 7.

6. Vederlag

Som vederlag for tjenesteyting etter denne avtalen betaler B kr _____ per år som faktureres med en halvpart to ganger i året, i april og i oktober. Kostnadene til revisjon inngår i vederlaget. Beløpet justeres årlig i tråd med foregående års konsumprisindeks.

7. Avtalens varighet

Avtalen er løpende, men kan sies opp av begge parter med tre måneders varsel. Oppsigelsen skal være skriftlig.

8. Uenighet om avtalens innhold

Uenighet om avtalens innhold skal forsøkes løst i minnelighet. Forsøk med nøytral mekler skal være forsøkt før partene eventuelt kan bringe uenigheten inn for de ordinære domstoler for avgjørelse.

9. Kontaktpersoner

Ansvarlig for tjenesteytingen i A : _____ (kirkeverge/daglig leder)

Utfører av regnskapsarbeidet i A: _____ (regnskapsførereren m/tlf og e-post adr.)

Ansvarlig for tjenestemottaket i B: _____ (kirkeverge/daglig leder)

Dato: _____

underskrift av kirkevergen i A

underskrift av kirkevergen i B

Avtalen er skrevet i to eksemplarer, ett til hver av partene.

Vedlegg 2

Forslag til avtale om vertsfellesråd mellom flere kirkelige fellesråd

AVTALE

om vertsfellesrådssamarbeid mellom

(A fellesråd)

(B fellesråd)

(C fellesråd)

(D fellesråd)

(E fellesråd)

Generelt

Denne avtalen bygger på vår målsetting om nært samarbeid, vedtatt i alle fellesrådene, og i strategiplanen for samarbeid som er vedtatt i alle fellesrådene.

Formålet med samarbeidet er gjennom bedre ressursutnyttelse å få gjort mer av det vi som kirke ønsker å utføre i våre nærmiljøer.

Omfanget av samarbeid

Fellesrådene har ønsket å lage en helhetlig samarbeidsavtale, uten at dagens formelle beslutningsstruktur med selvstendige fellesråd blir endret. Alle oppgaver er gjennomgått med tanke på mulig samarbeid. De oppgavene som ikke er eksplisitt nevnt i denne avtalen skal hvert fellesråd forestå på egne vegne for sitt fellesråd.

Styring av samarbeidet

Det opprettes et fellesutvalg for virksomheten bestående av 2 representanter fra hvert fellesråd, en representant for prestetjenesten fra de deltakende fellesråd, og en representant fra kommunen oppnevnt av hvert kommunestyre.

Etter kirkeordningen § 41 skal det opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkevergen i B fellesråd er leder for samarbeidet i hele området, og sekretær for styret.

Det enkelte fellesråds ansvar:

A er ansvarlig for:

A er vertsfellesråd for følgende oppgaver og ytelser på vegne av alle samarbeidsfellesrådene:
HR-funksjoner:

- Lage felles tjenesteplan for alle ansatte i samarbeidsområdet, og samordne denne med prestetjenesten og prost.
- Skaffe vikarer innenfor rammen av tildelt vikarbudsjett fra hvert av de deltakende fellesrådene.
- Utarbeide forslag til utlysning av ledige stillinger, sette opp søkerlister, praktisk gjennomføre intervju, lage forslag til innstillinger og oversende tilsettingsmyndigheten i det respektive fellesrådet.
- Lage forslag til lønnspolitiske retningslinjer i alle fellesrådene i forbindelse med lønnsoppgjørene. Praktisk tilrettelegging og forberedelse av lokale forhandlinger.
- Utarbeide og vedlikeholde kompetanseplan og opplæringsplaner for alle ansatte i området.

- Anskaffe, implementere og drive et felles HMS-system.
- Utvikle felles personalreglement.

Kirkevergen i A fellesråd er leder for dette arbeidet i hele samarbeidsområdet.

B er ansvarlig for:

B er vertsfellesråd for økonomiforvaltning:

Se vedlegg 1 med avtale etter Modell I, som kan brukes som eksempel, justert for flere aktører.

I tillegg kan det legges til dette vertsfellesrådet å:

- Utarbeide felles investeringsplan for alle kirkene i samarbeidsområdet,
- Utarbeide budsjettforslag/søknader om midler til alle kommunene i samarbeidsområdet,
- Utarbeide forslag til årsbudsjett for alle samarbeidsfellesrådene,
- Forestå fakturabehandling for alle fellesrådene.

Kirkevergen i B fellesråd er leder for dette arbeidet i hele samarbeidsområdet.

C er ansvarlig for:

C er vertsfellesråd for forvaltning, drift og vedlikehold av kirkebygg og eventuelt andre bygg som er omtalt i avtalen.

(Her er det behov for en lokal utviklet avtale som beskriver mer konkret omfanget av oppgaver og ytelser på vegne av alle samarbeidsfellesrådene)

Kirkevergen i C fellesråd er leder for dette arbeidet i hele samarbeidsområdet.

D er ansvarlig for:

D er vertsfellesråd for gravferdsforvaltning:

- Drift av alle gravplassene
- Avgjørelser og myndighetsutøvelse etter gravferdsloven for alle kirkegårder i området.

(Her er det behov for en lokal utviklet avtale som beskriver mer konkret omfanget av oppgaver og ytelser på vegne av alle samarbeidsfellesrådene)

Kirkevergen i D fellesråd er leder for dette arbeidet i hele samarbeidsområdet.

E er ansvarlig for:

E er vertsfellesråd for virksomhetsplaner for utadrettet virksomhet. Dette omhandler bl.a. regisering av planarbeid i menighetsrådene, og utvikling av planer på fellesrådsnivå som bl.a. bygger på planarbeidet i menighetsrådene.

Arbeidet omfatter også planlegging og gjennomføring av kurs/fagsamlinger og annen kompetanseutvikling som underbygger satsingsområder i vedtatte planer.

Kirkevergen i E fellesråd er leder for dette arbeidet i hele samarbeidsområdet.

Kirkevergen i E er samlokalisert med prostens, og har derfor et særlig ansvar for koordinering mot prost og prestene i samarbeidsområdet

Kostnads- og inntektsfordeling

Alle felles kostnader og inntekter skal betales eller tilkomme de samarbeidende fellesrådene etter følgende nøkkel:

- Fellesråd A – 20 %

- Fellesråd B – 30 %
- Fellesråd C – 15 %
- Fellesråd D – 20 %
- Fellesråd E – 15 %

(Det anbefales at avtalen omtaler omfang arbeid/bidrag i på bidrag fra de den enkelte kirkeverge, hvis denne avviker fra fordelingsnøkkelen omtalt over)

Avtalens varighet

Avtalen varer en fellesrådsperiode av gangen med en viss overlapp. Denne avtalen gjelder frem til

Avtalen kan sies opp av partene med tolv måneders varsel. Oppsigelsen skal være skriftlig.

Kostnader som påløper etter et eventuelt opphør av avtalen (f.eks. fremtidige pensjonsforpliktelser) dekkes av de samarbeidende fellesrådene etter ovennevnte kostnadsfordeling mellom fellesrådene.

Forbehold

Avtalen er inngått under forutsetning av Kirkerådets godkjenning.

Uenighet om avtalens innhold

Uenighet om avtalens innhold skal forsøkes løst i minnelighet. Forsøk med nøytral mekler skal være forsøkt før en eller flere av partene eventuelt kan bringe uenigheten inn for de ordinære domstoler for avgjørelse.

Dato og underskrift fellesrådsleder A

Dato og underskrift fellesrådsleder B

Dato og underskrift fellesrådsleder C

Dato og underskrift fellesrådsleder D

Dato og underskrift fellesrådsleder E

Avtalen er skrevet i fem eksemplarer, ett til hver av partene