

## Høringssvar fra kommunene til Müller-Nilssen-utvalgets innstilling

### Oppsummering

Høringssvarene fra 103 kommuner samt KS og enkelte regionråd, bekrefter kommunal vilje til samhandling og en klar forpliktelse til å finansiere den lokale kirke. Flertallet av kommunene aksepterer at kirken bør jobbe med bærekraftige enheter som kan effektivisere og kvalitetssikre kirkelige tjenester.

Materialet viser imidlertid at kommunene uttrykker betydelig uro for de utfordringer som kan ligge i denne type sentraliserende organisering, særlig gjelder dette for mellomstore og mindre kommuner. I særlig grad er kommunene urolige for at prostifellesråd (PFR) vil bidra til å svekke relasjonen, samvirket og til syvende og sist viljen til å finansiere. For å motvirke dette peker kommunene på at de ønsker én-til-én-dialog om økonomi, samt mekanismer som sikrer at tilskudd anvendes i egen kommune.

På tross av disse bekymringer tar ingen av kommunene til orde for statlig finansiering. Et fåtall på tre, som i utgangspunktet anerkjenner dagens ordning, peker på at om man får en utvikling der PFR fritt kan disponere midler på tvers av kommuner aktualiseres statlig finansiering.

Uten at kommunene blir spurt om foretrukne modeller, angir nær en tredjedel at de ønsker å videreføre dagens ordning eller eksplisitt avvise PFR som modell, mens ti kommuner eksplisitt støtter opprettelse av PFR. Flere nevner at interkommunalt samarbeid kan fungere og enkelte peker på at en justert modell med færre kommuner kan fungere.

Flere kommuner signaliserer at etablering av PFR er en sentralisering som også svekker kirken selv i relasjonen til lokalsamfunnet. Et klart inntrykk er at de kommunale svar forutsetter Modell 1, idet kun få av høringsinstansene synes å forholde seg til Modell 2 eller 3. Det er grunn til å anta at den skepsis som uttrykkes allerede til Modell 1, ville ha blitt ytterligere forsterket i forhold til de øvrige, og mer sentraliserende modellene.

### Innledning

Kommunene hadde frist til medio oktober med å svare på høringsspørsmålene knyttet til Müller-Nilssen-utvalgets rapport *Nyorganisering av Den norske kirke*. Kommunene ble i særlig grad bedt om å vurdere etablering av kommuneovergripende prostifellesråd, avgrenset til å gi uttrykk for fordeler og ulemper samt tiltak som kan få relasjonen til å fungere.

Det er innkommet totalt 109 høringssvar, hvorav 103 fra kommuner. I tillegg til kommunene er det innkommet svar fra KS, fire regionråd, fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark samt Norsk forening for gravplasskultur. Det synes å være en naturlig geografisk spredning av kommuner som har svart, mens det synes å være en overvekt av mindre kommuner i materialet.

Kommunene er ikke spurt om de støtter opprettelsen av prostifellesråd (PFR), men spørsmålene er i større grad rettet mot antatte fordeler og ulemper samt tiltak som kan antas bidra til å bevare relasjonen mellom kirke og kommune. Kommunene har svart mer eller

mindre utfyllende, og det er ganske mange som ikke har svart på mange spørsmål, samt at noen kommuner har valgt å samle sitt svar i et åpent spørsmål. Det er derfor ikke mulig å gi helt presise svar på alle viktige spørsmål. 93 kommuner har svart på elektronisk skjema, mens 10 har valgt å sende sitt svar inn som brev eller utskrift av møtebok.

Denne gjennomgangen søker å avdekke vurderinger, samt å peke på svar som likevel angir en tydelig stillingtaking til PFR. I tillegg er kommunene spurt om de mener det bør være kommunal representant i PFR.

## Hovedmønsteret i svarene

Innledningsvis gir høringssvarene uttrykk for en generell interesse for og forpliktelse for kirker og gravplasser, samt den lokale kirkelige virksomhet. Kirkens betydning i lokalsamfunnet understrekes, både som en viktig institusjon, men også som lokal samhandlingspart. Ingen av kommunene problematiserer sin tilskuddsplikt til kirkelige formål. Følgende svar fra tre ulike kommuner kan illustrere noe av dette:

*«Kyrkja og kyrkjelyden er både kulturelt og religiøst viktige i eit lokalsamfunn, og dei er viktige samarbeidspartnarar og tenesteleverandør i kommunane.»*

*«Vi kjenner til at den lokale kirken betyr mye for mange i lokalsamfunnet, og det er et sterkt engasjement knyttet til både kirkebygget og for kirkegårder.»*

*«Det er nettopp gjennom de nære relasjoner og det lokale engasjement at kirken har sin største styrke. Det er her den lever og er til. Og det er også gjennom den lokale kirkens virksomhet at kommunen finner størst motivasjon for sitt engasjement for kirken.»*

Helt generelt gir de fleste høringssvar fra kommunene uttrykk fra at en eventuell nyorganisering, med opprettelse av et prostifellesråd, er et kirkelig anliggende. Svarene gir uttrykk for at et PFR kan sikre bedre og mer effektiv utnytting av ressurser og skape større fagmiljøer. KS sitt svar angir en nokså nøytral aksept av at PFR kan gi antatte effekter, og mange kommuner svarer noenlunde likt dette:

*«En enhetlig arbeidsgiverlinje for alle kirkelig tilsatte kan gi grunnlag for forenklinger i kirkelig administrasjon, med overføring av ressurser fra sentral kirkelig administrasjon og bispedømmeråd nærmere det lokale nivå. (...) kan også gi økte muligheter for bedre oppgaveløsning lokalt, slik at kirkelige tjenester leveres lokalsamfunnet med best mulig kvalitet (...).»*

De fleste gir imidlertid uttrykk for bekymring på flere området og med varierende styrke. Et av de viktigste områdene det knyttes bekymring til er relasjonen mellom kirke og kommune, der den «mildeste» formuleringen er hentet fra høringsuttalelsen til KS:

*«Det er en ikke ubetydelig risiko for at det svekker relasjonen mellom kommunen som tilskuddsmyndighet og gravplassmyndighet og det kirkelige organet som vil ha drifts- og vedlikeholdsansvar for kirkebygg, kirkelig aktivitet i lokalsamfunnet.»*

Det gis også sterkere vurderinger som kan knyttes til legitimitet og en i ytterste fall svekket vilje til fortsatt tilskudd til kirkelige formål. Av høringsinstansene gir 35 kommune svar som direkte uttrykker bekymring for en svekket relasjon mellom kirke og kommune.

I høringen til trossamfunnsloven gikk KS inn for fortsatt delt finansiering, mens en del kommuner ønsket at staten skulle overta finansieringen av lokal kirkelig aktivitet. I det foreliggende materialet er det ingen kommuner som tar til orde for statlig finansiering.

Imidlertid er det 3 kommuner som nevner dette som et alternativ, dersom etablering av prostifellesråd bidrar til at det ikke er én-til-én-dialog eller at PFR disponerer tilskudd fritt på tvers av kommunegrenser. Alle 3 kommuner har imidlertid dagens ordning som primært ønske. Slik representerer høringsmaterialet en sterk markering av kommunal vilje til å fortsatt finansiere den lokale kirke.

I tillegg er det mange som vektlegger at etablering av PFR bidrar til en sentralisering som svekker kirken selv, og ikke minst relasjonen til det lokalsamfunn som folkekirken forutsetter. Andre typer bekymringer er knyttet til utflytting av arbeidsplasser fra lokalsamfunnet, en generell økende avstand både mellom kirkelig medarbeidere og mellom dem og kirkens medlemmer. Flere kommuner gir uttrykk for en særlig skepsis til det de ser som en kirkelig sentralisering: *«Det er vanskelig å se at det er mulig å styrke lokalkirken gjennom å flytte ansvar ut og bidra til sentralisering.»*

Ikke alle kommuner har svart, men på de første punktene er svarprosenten nokså høy. Mens de fleste aksepterer og anerkjenner muligheten for mer effektiv ressursutnyttning og stordriftsfordeler, er det altså en betydelig skepsis til om dette tjener lokalkirken og relasjon til lokalsamfunn og kommune. I alt er det registrert godt over 100 konkrete bekymringer formulert i høringene.

Det er registrert 10 direkte svar som positivt støtter oppretting av PFR. Dette er i hovedsak svar for større kommuner der de nærmest utgjør et prosti i utgangspunktet. Det er registrert 18 kommuner som direkte avviser eller ikke anbefaler oppretting av PFR, mens 9 kommuner direkte formulerer at de ønsker en videreføring av dagens ordning. Av de positive er nesten alle store og befolkningsrike kommuner, som selv på det nærmeste representerer et prosti.

Det er et klart flertall av mindre kommuner blant de som uttrykker sterkest skepsis til etablering av PFR. Flere kommuner vil kunne tolkes som å støtte en videreføring av dagens ordning, men uttaler seg ikke så direkte. Et slikt svar er gitt også fra en større kommune:

*«Nærleiken til lokalkyrkjene kan vere ei utfordring. Slik kyrkjeleg fellesråd fungerer i dag, så er det kort veg til at ein kan løyse lokale utofordringar (...). Dynamikken mellom sokneråd og fellesråd vil bli endra. I dag har vi felles sokneråd mellom våre to sokn som også utgjer kyrkjeleg fellesråd (der ordførar også er med).»*

10 kommuner gir eksplisitt uttrykk for at om PFR etableres, så bør de sammensettes slik at de utgjør mindre enheter enn dagens prostier. Dette gjelder også for enkelte av kommunene som støtter opprettelse av PFR. Noen få argumenterer på eget initiativ for å anvende kommunale erfaringer fra interkommunalt samarbeid som mal for kirkelige organisering.

Samtidig gir også mange kommuner uttrykk for at det er utfordringer ved interkommunale løsninger, og særlig derfor antallet deltakende kommuner blir stort. Slike utfordringer knyttes til demokratiutfordringer samt utfordringer med å finne en rettferdig økonomisk fordeling som alle kan slutte seg til. Det er registrert noen få kommuner som i ulik grad berører alternativ organisering, dels ved å peke på interkommunalt politisk råd (eller samarbeid) og dels ved å peke på at det kan være ønskelig at prostifellesrådet består av 2-3 kommuner.

Det er et hovedinntrykk fra høringssvarene at kommunene kommenterer PFR slik det framkommer i flertallets innstilling. Det er premisene i Modell 1 som er rammen for svarene, med et interkommunalt organ som ivaretar tilsvarende ansvar som dagens kirkelige fellesråd.

## Hva kan sikre fortsatt god relasjon?

Helt gjennomgående knyttes svarene her til to forhold: For det første må det videreføres direkte kontakt og bilaterale samtaler mellom ansvarlig kirkelig organ og kommunens administrasjon og/eller politikere. Mange anvender KS sin formulering her: «*Det er viktig å etablere formelle strukturer for direkte dialog mellom administrasjonen i den enkelte kommune og prostifellesråd om de oppgaver som utføres med basis i kommunalt tilskudd.*» Eksempelvis uttaler Øvre Eiker.

*«Kommunestyret mener det vil være veldig viktig å videreføre en en-til-en relasjon mellom kommune og PFR, fordi den tette dialogen kommunene har i dag er nødvendig for å forstå budsjettinnspillene fra fellesrådet og sikre at tildelte midler blir benyttet etter hensikten. Vi mener også det er viktig å skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett, fordi investeringene er knyttet til helt lokale tiltak og dermed kan identifiseres på kommunenivå.»*

Det andre gjennomgående svaret er at det må skilles mellom drifts- og investeringsbudsjett. Slik vil det være mulig å ha tillit til at investeringer til lokale bygg, anlegg og tiltak forblir lokalt. En stor majoritet av de som har svart følger dette argumentet. I tillegg er det mange som på ulike måter gir uttrykk for at tilskudd må forbli i egen kommune. Her er det flere som gir uttrykk for at erfaringer fra interkommunale samarbeid gjør det vanskelig å sikre dette. Et par kommuner gir uttrykk for at de ikke kan se tiltak som kan avbøte den svekkelse av lokalkirken som forslaget om PFR innebærer.

Med hensyn til denne problematikken var kommunene også gitt en mulighet til å score henholdsvis en-til-en relasjon, skille mellom drifts- og investeringsbudsjett og styrke rollen som samskaper. I materialet er det to viktige tendenser: Noe over 30 høringsinstanser har svart Vet ikke på alle disse tiltakene, samt at noen flere har krysset av på dette alternativet når det gjelder samskaping. Den andre viktige tendensen er at av de som har svart nærmere 60 angitt at dette er viktig (verdien 5). Det eksisterer noen nyanser i disse svarene, og det handler om at én-til-én-relasjonen angis å være det viktigste tiltaket for å beholde relasjonen, etterfulgt av et skille mellom drifts- og investeringsbudsjett.

## Kommunal representant i prostifellesrådet

KS gav i sitt høringssvar ikke noen anbefaling av en bestemt representasjonsform for kommunene i PFR. Samtidig ble det pekt på at de som deltar i et styre vil sitte der for å ivareta rådets oppgaver og interesser. Om en vektlegger å videreføre mye av forholdet mellom kirke og kommune, kan det trekke i retning av at kommunene oppnevner representant. Samtidig pekes det på at det kan være unaturlig at kommunen utpeker representant til styret i et kirkelig organ, sett i et livssynsperspektiv. Dette henger blant annet sammen med ansvar for rådets/styret oppgaver, noe som gjør det problematisk å ha full stemmerett i alle saker.

Kommunene er spurt direkte om det bør være kommunal representant i PFR. En stor majoritet av høringssvarene ønsker kommunal representant i PFR, med 73 positive svar.

## Høringssvar fra kommunene til Müller-Nilssen-utvalgets innstilling

Dette nyanseres i spørsmål om stemmerett, jf. KS sin problematisering. Like fullt ønsker 50 kommuner at det skal være kommunal representant med full stemmerett, mens 23 ønsker at det skal være enten begrenset stemmerett, men med tale- og forslagsrett. Kun fire kommuner gir uttrykk for at det ikke er ønskelig med kommunal representant, mens 26 ikke har svart på spørsmålet.

Det er en klar tendens til at de minste kommunene ønsker å delta med full eller begrenset stemmerett, mens det er store kommuner som har gitt uttrykk for å ikke ønske å stille representant.

*Oslo, desember 2021*

*Harald Askeland  
KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter*