

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 4

Vedlegg 4 til Hovedutvalgets rapport

KIRKE OG KOMMUNE



1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	4
1.1 INNLEDNING	4
1.1.1. Ny tros- og livssynssamfunnslov	4
1.1.2 Prosjekt kirkelig organisering	4
1.1.3 Arbeidsgruppe 4 – kirke og kommune – mandat fra hovedutvalget	5
1.1.4 Arbeidsgruppens medlemmer og organisering av arbeidet	6
1.1.7 SAMMENDRAG	7
2. KIRKE OG KOMMUNE	10
2.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE	10
2.1.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE – I KOMMUNEN	10
2.1.2 KIRKEN I NORGE – ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	11
2.1.3 KIRKELOVEN FRA 1996 OG NY TROS- OG LIVSSYNESSAMFUNNSLOV I 2020	12
2.1.3.1 Delt finansieringsansvar mellom staten og kommunene	14
2.1.3.2 Gravplassforvaltningen	15
2.1.3.3 Økonomien i den norske kirke	16
2.2 ORGANER FOR DEN LOKALE KIRKE	17
2.2.1 SOKNET	17
2.2.2 MENIGHETSRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR	17
2.2.3 DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR	19
2.2.4 PROSTIER –ANSVAR OG OPPGAVER	23
2.3 KOMMUNENE	27
2.3.1 KOMMUNALT SELVSTYRE	27
2.3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KOMMUNELOVEN	28
2.3.3 KOMMUNEREFORM	30
2.3.4 SAMARBEIDSREGIONER OG SAMARBEID MELLOM KOMMUNER	31
2.3.5 BO OG ARBEIDSMARKEDSREGIONER I NORGE	31
2.3.6 REGIONRÅD I NORGE	32
2.3.6.1 Kommuneregioner og regionråd i viken fylke	34
3. DEN NORSKE KIRKE - SAMARBEIDSFORSØK OG SAMMENSLÅINGER IFM. KOMMUNEREFORMEN	35
3.1 NYE STYRINGSMODELLER OG SAMORDNING AV ARBEIDSGIVERANSVAR	35
3.1.1 SAMLEDE KONKLUSJONER AV VEIVALG OG ERFARINGENE	37
3.2 NY KOMMUNESTRUKTUR – ETABLERING AV NYE KIRKELIGE FELLESRÅD	37
4. ØKONOMISKE OG JURIDISKE FORHOLD MELLOM KIRKE OG KOMMUNE	38

4.1. FORSKRIFT OM ØKONOMIFORVALTNING I FELLESRÅD OG MENIGHETSRÅD I DEN NORSKE KIRKE	38
4.1.1. MER OM DEN KOMMUNALE ØKONOMIMODELL	39
4.1.2. TROSSAMFUNNSLOVEN - BESTEMMELSE OM REGNSKAPSLOV – DEPARTEMENTETS VURDERING	40
4.1.3 SÆRSKILT OM KOMMUNAL TJENESTEYTING	40
4.1.3.1. Investeringer	41
4.1.3.2. Regnskapsføring av kommunal tjenesteyting	41
4.1.4. Særskilt om pensjon	42
4.2 JURIDISKE FORHOLD	42
4.2.1 MOMSKOMENSASJON – JURIDISK GRUNNLAG	42
4.2.1.1 Mulige utfordringer med ny organisering	42
4.2.1.2 Tjenesteyting i regi av prosti-/storfellesråd	43
5. SAMSKAPING	43
<hr/>	
5.1 KOMMUNEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR	43
5.2 KIRKEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR	44
6.0 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	45
<hr/>	
6.1 PREMISSE FOR ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	45
6.1.1 ALTERNATIV TIL PROSTI-/STORFELLESRÅDSMODELL – VERTSFELLESRÅD	46
6.2 FREMTIDIG PROSTISTRUKTUR	46
6.2.1 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER OM INNDELING I PROSTIER	47
6.3 SAMARBEID MELLOM PROSTI-/STORFELLESRÅD OG KOMMUNENE	48
6.3.1 ØKONOMI	48
6.3.2 RAPPORTERING OG INNSYN MELLOM KOMMUNE OG KIRKE	49
6.3.3 SÆRLIG OM TJENESTEYTINGSAVTALER OG REGNSKAPSPRINSIPP	50
6.3.4 KOMPENSASJON AV MERVERDIAVGIFT	51
6.3.5 PENSJON	51
6.3.6 SAMHANDLING OG BUDSJETTPROSESS MELLOM «PROSTIRÅD/STORFELLESRÅD OG KIRKEMØTE	51
6.4 SAMHANDLING OG SAMSKAPING MELLOM KIRKE OG KOMMUNE	52
6.5 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL ET RAMMEVERK FOR ETABLERING AV PROSTI-/STORFELLESRÅD	53
7. VEDLEGG	55
<hr/>	
7.1 ALTERNATIVE ENHETSnivåer OG MODELLER FOR SAMHANDLING	55
7.2. NOTAT OM SAMARBEID KIRKE OG KOMMUNE –BERGEN	59

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 INNLEDNING

1.1.1. NY TROS- OG LIVSSYSSAMFUNNSLOV

Våren 2020 gjorde Stortinget vedtak om en ny tros- og livssynssamfunnslov til erstatning for kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven, se Innst. 208 L (2019-2020) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen og Prop. 130 L (2018-2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Med grunnlag i Grunnloven § 16 tredje punktum ble den særskilte lovgivningen for Den norske kirke videreført i et eget kapittel i den nye loven.

I innstillingen beskriver komiteen utviklingen i Norge fra et relativt ensartet samfunn til et langt mer mangfoldig og sekulært samfunn. Samfunnet i dag preges av både en sterk kristen kulturarv, et større tros- og livssynsmessig mangfold og sekularisering. Komiteen viser derfor til at flere har tatt til orde for å privatisere og begrense religiøs praksis og religiøse uttrykk i det offentlige rom. Komiteen avviser imidlertid denne tilnærmingen og argumenterer for at dersom religion og livssyn begrenses, så vil dette føre til et mindre inkluderende og mangfoldig samfunn. De anbefaler derfor videreføring av en helhetlig og aktivt støttende tros- og livssynspolitik som anerkjenner menneskers tro og livssyn i et livssynsåpent samfunn.

De overordnede målsettingene med lovreformen har vært å forenkle og fornye lovgivningen på tros- og livssynsområdet. Særlig har det vært behov for å se på endringer innen de lovregulerte tilskuddsordningene for Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

1.1.2 PROSJEKT KIRKELIG ORGANISERING

Kirkemøtet vedtok i april 2019 å be Kirkerådet «om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Kirkerådets direktør har nedsatt et hovedutvalg til å utrede en fremtidig arbeidsgiverorganisering. Kirkerådet har i sakene [KR 37/19](#) og [KR 59/19](#) gjort vedtak om utredningsarbeidet om fremtidig arbeidsorganisering.

I sak KR 37/19 fremgår det at arbeidsgruppe 4 skal utrede:

Konsekvenser for forholdet kirke-kommune

- Samarbeid mellom kirke og kommune om for eksempel kirkebygg, diakonale og kulturelle samfunnsområder.
- Samhandling og budsjettprosess
- Rapportering og innsyn mellom kirke og kommune
- Samhandling og budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd» og Kirkemøte

I tillegg til oppdraget til arbeidsgruppene ble det besluttet at en skulle knytte til seg et konsultantselskap for å understøtte arbeidet i prosjektet.

Nærmere om økonomiske, administrative konsekvensvurderinger

Det lyses ut oppdrag for et konsultentselskap. Oppgaven vil være å gi et godt grunnlag for å vurdere de økonomiske konsekvenser av organisasjonsendringene, blant annet:

- Konsekvenser og risikofaktorer dersom «prostiråd/storfellesråd» omfatter flere kommuner.
- Bortfall av tjenesteytingsavtaler med kommunene?
- Endring i nærhet mellom menighet, frivillige og befolkning lokalt dersom et nytt fellesorgan for soknene de fleste steder omfatter flere kommuner
- Overgangskostnader
- Pensjonsforpliktelser

Kirkerådet har satt følgende mål for den nye organiseringen:

- frigjøre mest mulig ressurser til møter med folk lokalt og tilstrekkelige ressurser til å få kirken til å henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt
- legge til rette for at kirken når ut med evangeliet til flest mulig mennesker
- legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget som en folkekirke for alle som vil være med og som tar vare på den kristne kulturarven
- være enkel og funksjonell – den skal inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig
- inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte
- være fleksibel, ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov
- ivareta behovene til kirkens mange aktører: folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester
- gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt
- ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes
- sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse
- bispedømmerådene skal bestå.
- det skal være direkte valg både til menighetsråd og til kirkemøtet/bispedømmerådene.
- menighetsrådenes og bispedømmerådets medvirkning i et eventuelt nytt felles kirkelig organ på prostinivå avklares.

1.1.3 ARBEIDSGRUPPE 4 – KIRKE OG KOMMUNE – MANDAT FRA HOVEDUTVALGET

Arbeidsgruppe 4 **Forholdet kirke – kommune**, har med basis i målene for den nye organiseringen utredet følgende:

Fase 1 Statusbeskrivelse

- Redegjørelse for nå-situasjonen med henblikk på kirkelig organisering og økonomi.
- Sammenstilling av funn fra samarbeidsforsøk med kommuneoverskridende fellesråd.
- Innsamling av relevante erfaringer fra sammenslåing av fellesråd i forbindelse med kommunereformen
- Endret kommunestruktur, trender i kommune-Norge.
- Samarbeidsregioner i kommune-Norge.
- Forslag til ny trossamfunnslov – konsekvenser for kommunalt finansieringsansvar

Fase 2 Kartlegging og undersøkelse

- Økonomiske og administrative forhold mellom kommune og kirke som påvirkes av ny kirkelig organisering.
- Juridiske forhold mellom kommune og kirke som påvirkes av ny kirkelig organisering.
- Kommuners holdning til å finansiere kirkelig virksomhet med en kommuneoverskridende organisering.
- Mulige konsekvenser av ny trossamfunnslov

Fase 3 Utredning og vurdering

- Økonomiske modeller for finansiering og organisering av den kirkelige virksomheten innenfor rammen av ny trossamfunnslov.
- Mulige plasseringer av oppgaver og funksjoner (storfellesråd/prostiråd, bispedømmerråd eller rettssubjektsnivå).
- Modellenes behov for demokratiske strukturer.

Fase 4 Tilråding

- Modeller for relasjon mellom kommune og kirke.
- Organisering av funksjoner av stor betydning for forholdet mellom kommune og kirke.
- Administrative systemer kirken bør ha på plass i forkant av ny organisering.

1.1.4 ARBEIDSGRUPPENS MEDLEMMER OG ORGANISERING AV ARBEIDET

Gruppen har bestått av følgende medlemmer:

Leder: Ann Kristin Langeland, ass. kommunedirektør Volda kommune, styremedlem KA

Jan Olav Olsen, Kirkerådet, tidl. ordfører og stortingsrepresentant

Karl Johan Kirkebø, medlem Bjørgvin bispedømmerråd og tidl. Bergen kirkelige fellesråd

Randi Letmolie, direktør kirkebygg og gravplass KA

Terje Wiik, fellesrådsleder Vestvågøy kirkelige fellesråd og varamedlem styre KA

Gunnar Tangvik, kirkeverge Alta

Aud Karin Hovi, kirkeverge Nord-Aurdal (tidl. økonomisjef i Kirkerådet)

Trygve Nedland, spesialrådgiver KA

Harald Askeland, fagdirektør i KA har vært faglig ressurs for gruppens arbeid.

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte januar 2020. I perioden mars-juni er arbeidsgruppens møter gjennomført digitalt. Arbeidsgruppen engasjerte tidligere økonomisjef i KA, Betty Haga, til å utarbeide en oversiktsrapport med grunnlagstall for de kirkelige fellesrådene. Tabellene med oversikt over fellesråd og prostier er hentet fra Haga sin rapport.

Arbeidsgruppen har hatt dialog med Agenda Kaupang som vår/sommer 2020 har arbeidet med en rapport om økonomien i Den norske kirke. Rapporten fra Agenda Kaupang vil ferdigstilles i etterkant av arbeidsgruppens frist for levering av rapport til hovedutvalget. Agenda Kaupangs rapport er dermed ikke hensyntatt i dette dokumentet.

I prosessen har arbeidsgruppen hatt møter med flere interessenter i relasjonen kommune og kirke. Representanter fra både Barne- og familiedepartementet, KS, KA, kirkeverger og fellesrådsledere har møtt arbeidsgruppen og fremmet viktige synspunkter til gruppens arbeid.

1.1.7 SAMMENDRAG

Kirke og kommune har lange og nære bånd. I et historisk perspektiv ser en at den sivile inndelingen i stor grad har fulgt den kirkelige inndelingen. Med ny tros- og livssynssamfunnslov åpner Stortinget for at den kirkelige inndelingen kan avvike fra kommunene. Med dette skapes en ny situasjon i relasjonen mellom kirke og kommune.

I Den norske kirke har en noe erfaring med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd. Samtidig har kirken høstet viktige erfaringer gjennom opprettelsen av nye kirkelige fellesråd gjennom kommunereformen. Kunnskapsgrunnlaget og erfaringene med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd gir flere interessante funn. Blant disse er at en lokal vilje fremstår som en god forutsetning for å lykkes. Samtidig ser en at samordning krever tid og godt forarbeid for å lykkes. Flere forsøk har vist at en får redusert dobbeltarbeid og at en kan få en bedre utnyttelse av de ansatte sine ressurser. I enkelte forsøk har en opplevd en uro rundt menighetsrådenes ansvar og myndighet, særlig gjelder dette menighetsråd i tidligere ettsogskommuner.

Erfaringene med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd tilsier også at det vil være naturlig med en todeling av de kommunale tilskuddene. Med hensyn til den ordinære driften viser erfaringen at det er mulig å komme frem til en stabil fordeling av driftsbudsjettet, der de ulike kommunene finansierer en fast andel av dette. Samtidig viser erfaringene at en med hensyn til investeringskostnader til bygg og anlegg må forvalte dette bilateralt mellom fellesrådet og den kommune hvor investeringen hører hjemme.

Ny kirkelig organisering reiser både økonomiske og juridiske spørsmål. De fleste av disse må det arbeides videre med. Et hovedspørsmål er pensjon. Om pensjonsforpliktelsene for prestene skal samordnes med de som i dag er ansatt i de kirkelige fellesrådene, er slik arbeidsgruppen ser det et åpent spørsmål. Arbeidsgruppen viser blant annet til overføringen av lærerne, som beholdt sin tilknytning til SPK da de ble overført fra staten til kommunene.

Et annet sentralt spørsmål i den videre prosessen er momskompensasjon. En forutsetning i momskompensasjonsloven er at kompensasjon kun ytes til anskaffelser som er til bruk i egen virksomhet. Skattedirektoratet har ved vurdering av denne problemstilling konkludert at kommunens anskaffelse til bruk i kirkelig fellesråd kan likestilles med kommunens egen bruk, med henvisning til kommunens økonomiske forpliktelse etter kirkeovens § 15. Dette vil i utgangspunktet være basert på «en til en» relasjon mellom kommune og kirkelig fellesråd.

Et tredje spørsmål knytter seg til kommunale tjenesteytingsavtaler. Lovverket åpner for at kommunen kan levere tjenester i stedet for å yte tilskudd for å dekke sine forpliktelser i loven. Kommunen leverer da en tjeneste som er nærmere beskrevet i avtalen med de kirkelige fellesrådene. Det skjer ingen pengetransaksjon mellom kommune og fellesrådet. Kommunens ansvar er å levere den tjeneste man ved avtale har forpliktet seg til, og kostnaden ved å levere tjenesten er kommunens ansvar. Kirkelig fellesråd har like fullt det forvaltningsmessige ansvar som følger av lov

og forskrift for alle tjenesteområder som fellesrådet har ansvar for, også det som omfattes av kommunal tjenesteyting. Dersom en kommune leverer tjenester til et prosti-/storfellesråd som strekker seg over flere kommuner, må kommunene kreve ordinær betaling for de tjenestene som ikke hører innunder kommunens område.

Siden kommunene finansierer brorparten av Den norske kirkes virksomhet ser arbeidsgruppen det som helt essensielt at en tar vare på den nære relasjonen til kommunene i arbeidet med ny kirkelig organisering. Arbeidsgruppen mener også det i dagens situasjonen foreligger et betydelig potensiale for å styrke dialog og samhandling med kommunene. Kirken er tjent med å arbeide strategisk for å forstå kommunenes behov og de kommunale plan- og budsjettprosesser. Med økt oppmerksomhet omkring samskaping fremstår kirken ofte som en attraktiv medspiller for kommunen i deres arbeid for gode lokalsamfunn.

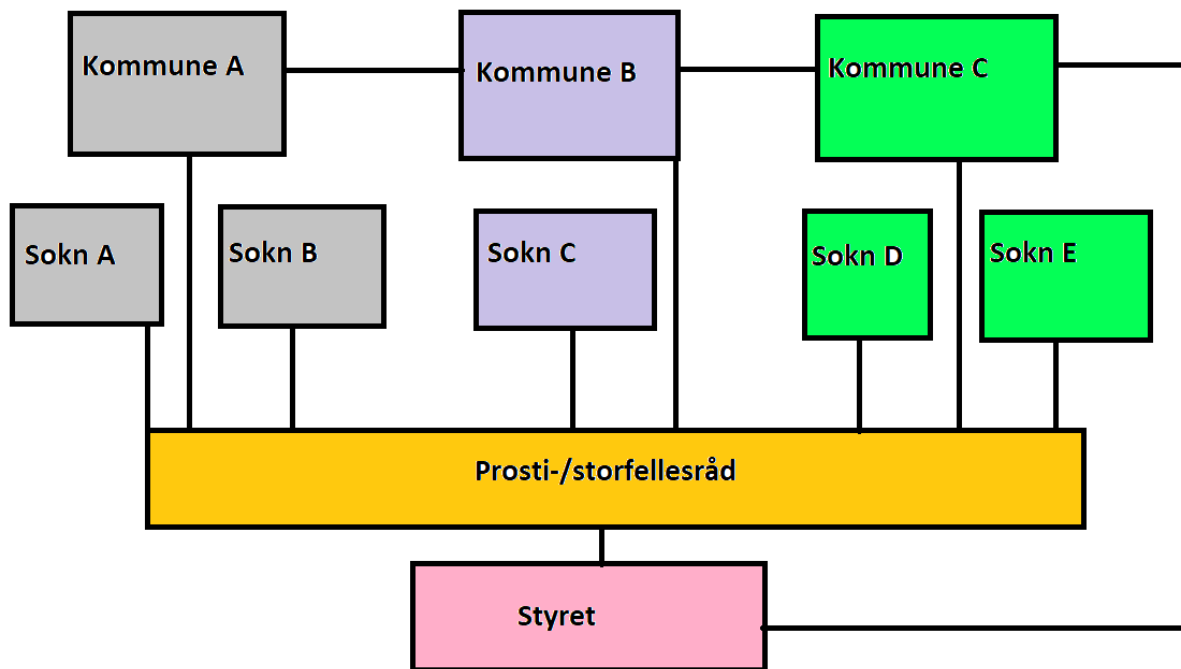
Arbeidsgruppen mener videre at et lokalt engasjement og lokale prosesser er av stor betydning når en ser på en fremtidig struktur for prosti-/storfellesråd. Ut over den finansieringsplikt som følger av trossamfunnsloven, berøres ikke kommunene av Kirkemøtets internkirkelige organiseringskompetanse. Dette innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at det bør etableres en ny form for kirkelige enheter som speiler institusjonelle ordninger kommunene er kjent og fortrolige med.

Dels bør kirkelig inndeling derfor skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og dels bør størrelsen av nye enheter ikke være større enn kommunene er komfortable med og soknene kan kjenne tilhørighet til de enheter som etableres. I møtet med arbeidsgruppen var KS tydelige på at prosti-/storfellesrådet må ha en relasjon til den enkelte kommune. Kommunene er suverene i sine beslutninger og vil ikke kunne bindes av andre aktører.

Gjennomgangen av eksisterende, og parallelle enheter i samfunnet, peker mot noen viktige trekk: I omtrent en tredjedel av materialet er det sammenfall mellom prostigrenser, regionråd og naturlige bo- og arbeidsområder. For en tilsvarende antall områder, synes den naturlige inndeling å dele prostiets forankring i to ulike regioner eller bo- og arbeidsområder. For noe over en tredjedel, representerer prostiet et fragmentert region eller bo- og arbeidsområde.

Dersom Kirkemøtet blir enig om et rammeverk og prinsipper for inndeling i prostier kan bispedømmerådene raskt gå i gang med å sondere mulige inndelinger i prosti-/storfellesråd. Dette arbeidet må skje i nært samarbeid med berørte kirkelige fellesråd og kommunene.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid utarbeidet en modell for prosti-/storfellesråd:



Forslaget fra arbeidsgruppen tar utgangspunkt i kommunelovens regulering av interkommunalt politisk råd og kommunale oppgavefelleskap i kommunelovens §§ 18 og 19. Forslaget tar også opp i seg dagens regulering med oppnevning av medlemmer til kirkelig fellesråd fra soknene. I realiteten vil forslaget være en videreføring av dagens ordning med kirkelige fellesråd, men innenfor rammene som gis med en mulig organisering som prosti-/storfellesråd.

I henhold til figur over ville prosti-/storfellesrådet i dette tilfellet bestått av 3 kommunale representanter (fra kommune A, B og C), og 5 representanter fra de ulike soknene (A-E). Prosti-storfellesrådet som i realiteten blir et representantskap velger så medlemmer til et styre. Styret skal i dette tilfellet bestå av 1 kommunal representant valgt blant de tre kommunene, i tillegg skal styret bestå av minst en representant fra et sokn i hver av de tre kommunene, i dette tilfelle blir det da 3 representanter som velges. Gjennom dette sikrer en både en kommunal representasjon og samtidig vil soknene være representert på kommunenivå i styret.

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med. Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

2. KIRKE OG KOMMUNE

2.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE

2.1.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE – I KOMMUNEN

Kirken har ulike roller. Vi kan snakke om kirkens universelle oppdrag og kirken som en del av en global bevegelse. Kirken er også nasjonal, og Den norske kirke er på en særskilt måte nasjonal som en folkekirke i Norge, forankret i Grunnlovens § 16. I dagliglivet er likevel kirken først og fremst lokal. Kirkens virksomhet i gudstjenestefeiring, menighetsbyggende og diakonale arbeid er kjennetegnet av å være lokal. Derfor springer kirkens virksomhet på mange måter ut av de 1193 soknene og om lag 1630 kirkebyggene i Den norske kirke. Som det står i § 11 i den nye tros- og livssynssamfunnsloven: *«Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den.»*

Med de 1193 soknene er den kirkelige inndelingen betydelig mer oppdelt sammenlignet med den kommunale inndelingen i Norge med 356 kommuner. Kirkebyggene, som har dannet grunnlaget for sokneinndelingen i landet har vokst frem gjennom de siste 1000-årene. Kirkebyggene er reist gjennom lokale behov, initiativ og midler. Når grender og byer har vokst frem og utviklet seg i Norge, har kirkene vært en naturlig og viktig del av den lokale samfunnsbyggingen. Ofte er kirkebygget den viktigste identitetsmarkøren for et sted.

Samtidig som antall kirker og sokn har holdt seg forholdsvis stabilt, har en i de fleste lokalsamfunn sett en tendens mot en samfunnsmessig organisering med stadig større enheter. Dette gjelder alt fra skolekretser til kommuneinndeling. Med opprettelsen av de kirkelige fellesrådene fikk soknene et felles organ som ivaretar kontakten mellom kirke og kommune.

Delrapporten [Forankring og Forandring. Den norske kirke i det norske samfunn](#) (Kirke/stat-utvalget 2000) inneholder noen spennende analyser og refleksjoner rundt betydningen av lokalsamfunn og kirke. Mennesker forholder seg til sine omgivelser ulikt. Mens en del av befolkningen er opptatt av sine nære omgivelser og ønsker å engasjere seg i nærmiljøet, har andre ingen tanke for nærmiljøet, men søker seg utover dette. Sosiologer referer derfor gjerne til «lokalister» og «kosmopolitter» (Roof: Community and Commitment). Sosiologiske studier har vist at det er en positiv sammenheng mellom å være opptatt av nærmiljøet og religiøst engasjement. I delrapporten kommer det frem at det ikke er foretatt en studie om denne tendensen er tilstede også i Norge. Like fullt kan man slå fast at norsk menighetsliv har hatt sin oppmerksomhet knyttet til det lokale. F.eks. ved at menighetstilknytning avgjøres av bostedsadresse. I forbindelse med gudstjenestereformen ble det lokale perspektivet styrket, da en la opp til en sterkere *stedegengjøring* av gudstjenestene.

Med en stadig redusert kostnad knyttet til mobilitet har mennesker, unge som gamle forflyttet seg stadig mer. Det er lite ressurskrevende i dag å forflytte seg fra et lokalsamfunn til et annet. Dette medfører også at man kan oppsøke arbeid og fritidstilbud utenfor sin hjembygd, og gjerne også utenfor hjemkommunen. I den digitale tidsalder kan en over nettet også ha virtuelle fellesskap som strekker seg både over lande- og kontinentale grenser.

Den kirkelige statistikken synes å dokumentere et inverst forhold mellom innbyggertall i en kommune og oppslutning om de kirkelige tjenestene; den kirkelige virksomheten i kommuner med få innbyggere synes å være preget av høyere oppslutning sammenlignet med oppslutningen om kirkelige handlinger i de store byene. Det kan være mange grunner til dette. Tradisjon, nærhet og kjennskap kan være faktorer som gir en sterkere kirkelig identitet og tilhørighet. I mindre lokalsamfunn er kirken ofte en naturlig og sentral del av dagligliv og høytid. Kirkebygget gir både identitet og stolthet. Det kirkelige aktivitetstilbudet for unge og gamle utgjør ofte en stor del av tilbudet til lokalbefolkningen og i de gamle kirkene har flere slektsledd blitt døpt, konfirmert, inngått ekteskap og blitt stedt til hvile.

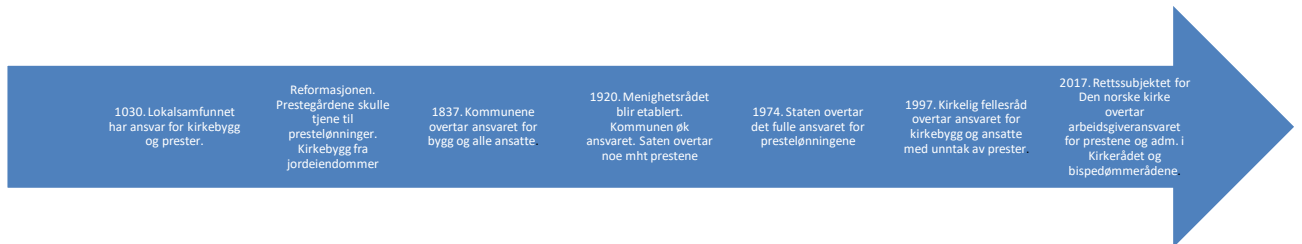
2.1.2 KIRKEN I NORGE – ET HISTORISK TILBAKEBLIKK

Fra kristningen av Norge har menighetene hatt et ansvar for å finansiere store deler av kirkens virksomhet. De eldste kristenrettene gav bøndene ansvar for kirkebygging og underhold av prestene. Folkekirken har alltid hatt en lokal forankring i tillegg til den styring som har skjedd fra Konge og politiske myndigheter i statskirkesystemet. Det kan vris på et gammelt utsagn, som mer presist ville lyde: Riktignok sendte kongen prester, men bøndene både bygde kirker og finansierte prestelønnen. Etter geistlig lønningslov i 1957 tok staten et større ansvar for presters lønn, men ikke fullt før 1974. Tidlig på 1100-tallet ble det innført tiende som ble fordelt på biskopen, presten, kirkebygget og de fattige. Fra 1152 ble det adgang til å testamentere gaver til kirken. De etablerte systemene, samt en voksende klostervirksomhet i Norge, medførte at kirken rundt midten av 1300-tallet eide om lag halvparten av jordegodset i landet.

I etterkant av reformasjonen ble all kirkelig eiendom, med unntak av Domkapittelgodset inndratt og lagt under Kongen. Samtidig tilfalt deler av tienden Kongen. Prestegårdene skulle fortsatt ligge til de respektive presteembetene. Gårdene skulle tjene til prestenes underhold (mensalgodset). På samme måte skulle kirkenes vedlikehold fortsatt finansieres av avkastningen fra den jordeiendommen (fabricagodset) som var avsatt til dette. Etter noe tid ble sognekirkenes gods ansett som statseiendom Kongen rådde over. Senere ble også prestegårdene ansett som Kongens gods, men formålsbestemt til underhold av prestene. I 1660 ble eiendommene benevnt som «det Geistligheden benificerede Gods».

Da formannskapslovene ble innført i Norge i 1837, ble kommunenes rolle overfor kirken lovfestet. Kommunene vedtok den lokale kirkes budsjett, førte regnskap, utøvet arbeidsgiveransvar og ivaretok en rekke tekniske og administrative oppgaver relatert til kirkebyggene og -gårdene. Kommunenes økonomiske ansvar for menighetenes økonomi ble forsterket i lov om kirker og kirkegårder og den geistlige lønningsloven i 1897. Med innføringen av loven ble menighetenes økonomiforvaltning underlagt kommunestyret. I utgangspunktet var det ikke tiltenkt at kommunene med dette ville få et større økonomisk ansvar, siden det lå til grunn at kostnadene skulle dekkes ved hjelp av inntekter fra kirkens eiendommer og inntekt fra tidligere avgifter. Dette viste seg likevel å ikke være tilstrekkelig, og finansieringen av kirken ble dermed i sterkere grad basert på kommunens skatteinntekter. Prest og klokker fikk ikke lønn for å ivareta sin tjeneste, men fikk en såkalt «erstatning» av kommunen for arbeidet de utførte i kirken. Denne ble sett i sammenheng med inntektene prestene hadde fra embetsgårdene.

Med innføringen av menighetsrådene i 1920 fikk kirken lokalt to organer. Mens det økonomiske ansvaret ble videreført hos kommunene, fikk menighetsrådet hovedansvar for å fremme kirkelig virksomhet og det åndelige livet i menighetene. Menighetsrådet skulle legge frem budsjettforslag til kommunen for utgifter til kirker og kirkegårder. Samtidig tok staten i løpet av 1920-tallet mer av ansvaret for prestelønningene. Etter hvert inkluderte dette ansvaret også prestenes tjenesteboliger og til den viss grad kontorhold. I 1974 tok staten over det fulle ansvaret for prestelønningene.



2.1.3 KIRKELOVEN FRA 1996 OG NY TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNNSLOV I 2020

I 1996 gjorde Stortinget vedtak om nytt lovverk for Den norske kirke. Tre lover av betydning for kirken ble vedtatt dette året; kirkeloven, gravferdsloven og lov om Opplysningsvesenets fond. Det nye lovverket videreførte modellen for finansiering av kirken, hvor kommunenes økonomiske ansvar ble videreført. Samtidig ble ansvaret for forvaltningen av de kommunale bevilgningene overført til et nytt kirkelig organ; kirkelig fellesråd.

Lovfestingen av kirkelige fellesråd i alle kommuner, med selvstendig forvaltningsansvar på det kirkelige området representerte en prinsipiell endring med økt selvstendighet for kirken. Med dette ble ansvar og oppgaver innenfor kirkeforvaltningen overført fra kommunale til kirkelige organer.

Dette kommer til uttrykk i kirkeloven i paragrafene 14 og 15:

§ 14. Kirkelig fellesråds oppgaver.

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for:

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av menighets- og prestekontor,
- e) administrativ hjelp for prostene når staten yter tilskudd til det,
- f) – – –
- g) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 35 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

§ 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,
- d) driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellessrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a og b. De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommuneloven.

Med kirkeloven ble det statlige finansieringsansvaret for prestedtjenesten bekreftet. Det statlige finansieringsansvaret inkluderer også kirkens regionale og nasjonale organer (bispedømmerådene, Kirkerådet og Kirkemøtet). Utover dette har staten siden 2003 tatt et ansvar for å finansiere trosopplæring i Den norske kirke.

Med endringene som kom inn i kirkeloven i 2016 ble bestemmelsen statens økonomiske ansvar overfor Den norske kirke gitt følgende ordlyd: «*Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål*» Fra 2017 ble statens tilskudd til Den norske kirke gitt som et rammetilskudd til Kirkemøtet, som disponerer og fordeler tilskuddet til kirkens nasjonale og regionale administrasjon, prestene, trosopplæring og andre formål som Kirkemøtet ser som formålstjenlig å støtte. Det er like fullt satt opp en avgrensning i bruken av tilskuddet i forhold til oppgaver som kommunene har et lovfestet ansvar for.

Med det gjeldende lovverket med to ulike finansieringskilder hviler det på kirken å synliggjøre sin disponering av tilførte midler på en god måte. Den kommunale finansieringen har sin klare avgrensning til kirkens lokale virksomhet i de respektive sogn, mens den statlige bevilgningen dels skal gå til kostnadsdekning for prestedtjenesten og enkelte andre formål, og dels kostnadsdekning av aktiviteten ved de nasjonale og regionale kirkelige organer. I sin virksomhet må kirken anvende tilskudd i tråd med gjeldene oppgavedeling mellom stat og kommune.

I høringsnotatet til ny tros- og livssynssamfunnslov argumenterte departementet med at kommunens økonomiske ansvar ikke kunne gå lenger enn å angi hvilke kirkelige formål det kommunale ansvaret retter seg mot. Etter departementets oppfatning måtte derfor den nye loven være tydelig på ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område. Departementet viste også til statens ansvar etter den gjeldende kirkelovens § 2 a, innebærer et betydelig handlingsrom med tanke på å definere de budsjettmessige forpliktelsene som følger av ansvaret. Etter departementets oppfatning burde kommunene ha det samme budsjettmessige handlingsrommet. De budsjettmessige virkningene burde således ikke kunne utledes direkte fra loven, men være gjenstand for en ordinær budsjettbehandling i kommunen. Den største forskjellen i forslaget til ny lov var dermed at en ikke lenger lovregulerte hvilket kirkelig organ som skulle disponere de kommunale bevilgningene. Kompetansen til å fastsette dette ble foreslått overført til Kirkemøtet. Dermed åpnet man for at Kirkemøtet kunne bestemme en kirkelig inndeling som avvek fra den kommunale inndelingen. De kommunale bevilgningene ville i så tilfelle bli forvaltet på et annet nivå enn kommunenivået.

2.1.3.1 DELT FINANSIERINGSANSVAR MELLOM STATEN OG KOMMUNENE

Selv om man i høringen åpnet for å plassere all offentlig finansiering av kirken fra staten, anbefalte departementet i stortingsmeldingen en fortsatt delt finansiering mellom stat og kommune. Her videreførte man det todelte ansvaret mellom kommune og stat for finansieringen av Den norske kirkes virksomhet. Kommunens rettslige forpliktelse til å finansiere angitte formål videreføres. Samtidig opprettholdt man forslaget om å gi kompetanse til å vedta kirkelig inndeling til Kirkemøtet.

Den nye loven viderefører dermed den eksisterende ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Gjennom stortingsbehandlingen ble paragrafen om finansiering av Den norske kirke noe endret ved at kommunens forpliktelser ble noe mer definert:

§ 14. Finansiering av Den norske kirke

Staten gir tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i kirkebygg og tilhørende varige driftsmidler.

Bestemmelsene i § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

Regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og for regnskapet til soknet, med mindre departementet har fastsatt annet i forskrift.

Et sokn kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandlinger etter konkursloven.

2.1.3.2 GRAVPLASSFORVALTNINGEN

I forbindelse med arbeidet med ny lov for tros- og livssynssamfunn vurderte man også plasseringen av forvaltningsansvaret for gravplassene. I stortingsmeldingen anbefalte departementet en videreføring av gravplassmyndigheten hos et lokalt organ for Den norske kirke. Samtidig åpnet departementet for at det kan treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også i tilfeller der soknet ikke har gitt sin tilslutning til dette. Departementet peker i meldingen på at kirkens oppgave som forvalter av de offentlige gravplassene er en samfunnsoppgave som kirken lokalt ivaretar på vegne av samfunnet. Siden kirkelig fellesråd i forslaget til rammelov ikke lenger vil være et lovbestemt kirkelig organ, foreslo departementet endringer også i gravferdsloven. I meldingen skriver departementet: *«Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har ment at forslaget om at kirkelig fellesråd ikke lenger skal omtales direkte i loven, er en særlig utfordring for fortsatt kirkelig forvaltningsansvar for gravplassene. Departementet ser ikke dette som en avgjørende innvending mot fortsatt kirkelig forvaltningsansvar som normalordning. Kirkemøtet kan etablere et fellesorgan for flere sokn, jf. lovforslaget § 11 fjerde ledd, og kan velge å videreføre dagens kirkelige fellesråd. Det kan uansett være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant.»*

I meldingen foreslo departementet å endre gravferdslovens språkbruk slik at den gjennomgående omtaler det organet som har lokalt ansvar for gravplassforvaltningen, som «den lokale gravplassmyndigheten».

Med opphevelsen av kirkeloven § 15 argumenterte departementet for at reguleringen av finansieringsansvaret for den lokale gravplassforvaltningen utelukkende skulle gis i gravferdsloven (foreslått endret til gravplassloven). Etter dette foreslo departementet endringer i gravplassloven:

§ 3 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i gravplasser og tilhørende varige driftsmidler.

§ 23 første og annet ledd skal lyde:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet etter denne loven.

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen fastsette at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal ligge til kommunen.

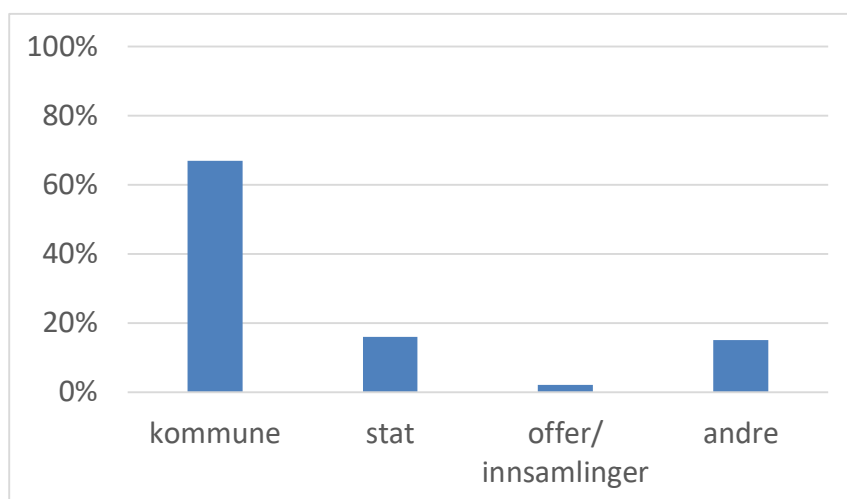
2.1.3.3 ØKONOMIEN I DEN NORSKE KIRKE

Den norske kirke disponerer samlet sett om lag 6 mrd. kroner i offentlige overføringer fra stat og kommune. Kostnader til kirkebygg, gudstjenester og kirkelige handlinger og gravplassforvaltning utløser den største delen av de offentlige tilskuddene. Grovt sett kan en si at statens andel utgjør en tredjedel av finansieringsgrunnlaget, mens kommunene bidrar med om lag to tredjedeler. Om lag 65 prosent av kirkens driftsutgifter er lønnsutgifter, som fordeler seg på ca. 6000 årsverk. Antall kirkebygg er om lag 1630. 220 av disse er fredet mens 760 er listeførte.



Fordeling av driftstilskudd Den norske kirke fra staten og kommunene

I 2018 var de samlede overføringene til Den norske kirke på om lag 6,4 mrd. kroner. Over statsbudsjettet ble det bevilget om lag 2,2 mrd. kroner, mens kommunene bevilget om lag 4,2 mrd. kroner. Finansieringen av de kirkelige fellerådene kan illustreres på følgende måte:



I kategorien «andre» kommer diverse brukerbetalinger som gravstell og festeavgifter m.m.

Driftsutgiftene til de kirkelige fellesrådene økte noe mer fra 2017 til 2018 sammenlignet med driftsinntektene. Dette bidro til at netto driftsresultat for fellesrådene, overskudd fra driften etter fratrukk av kostnader til renter og avdrag, ble redusert fra 101 mill. kroner i 2017 til 83 mill. kroner i 2018. Av driftsinntektene til fellesrådene utgjorde de kommunale overføringene 3,1 mrd. kroner i 2018. Overføringene fra kommunene til fellesrådene for å dekke investeringsutgiftene var på om lag 700 mill. kroner.

	(i mill. kroner)		
	2017	2018	Endring i pst. 17/18
Driftsinntekter	4 557	4 688	2,9
Driftsutgifter	4 413	4 562	3,4
Investeringsinntekter	1078	1 031	-4,4
Investeringsutgifter	1 201	1 080	-10,1

Tabell fra Prop 1 S (2019-2020) Barne og familiedepartementet

2.2 ORGANER FOR DEN LOKALE KIRKE

2.2.1 SOKNET

Soknet er den geografiske rammen om menighetene i Den norske kirke. Med 1193 sokn og 356 kommuner er hovedregelen at en kommune geografisk strekker seg over flere sokn. Brorparten av soknene vil det dermed ha to styringsorgan; menighetsrådet og kirkelig fellesråd. Når kirkeloven bortfaller 1. januar 2021 vil forholdet mellom organer i Den norske kirke reguleres i [kirkeordningen for Den norske kirke](#).

2.2.2 MENIGHETSRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR

Menighetsrådet sitt ansvar er «negativt avgrenset». Det betyr at dersom ikke lov- eller regelverk positivt har lagt ansvar og oppgaver til et annet organ, så er det menighetsrådet som treffer beslutninger, jf. kirkeordning for Den norske kirke § 8 (heretter kirkeordningen).

De sentrale oppgavene til menighetsrådet er gitt i kirkeordningen § 12:

§ 12. MENIGHETSRÅDETS OPPGAVER

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet medvirker ved tilsetning i kirkelige stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges frem for menighetsmøtet, jf. § 13, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som kirkelig myndighet ber om.

Menighetsrådenes ansvar forvaltes i samspill med flere ulike instanser. Den viktigste blant disse er de kirkelige fellesrådene. Blant annet skal kirkelig fellesråd, som det fremkommer av kirkeordningen, godkjenne opprettelsen av stillinger. Med hensyn til gudstjenestene, som er det mest sentrale samlingspunktet i soknene, er det menighetsrådet som fastsetter grunnordningen for gudstjenesten, mens presten har hovedansvaret for forberedelse og gjennomføring av de enkelte gudstjenestene. For sentrale oppgaver i soknene som trosopplæring, diakoni og kirkemusikk har Kirkemøtet gitt retningsgivende planer som skal understøtte menighetsrådenes strategiske og planmessige arbeid. I Håndbok for menighetsråd og kirkelige fellesråd fremkommer det eksempel på en rekke arbeid og tiltak som menighetsrådet kan prioritere blant:

- Barne- og ungdomsarbeid
- Besøktjeneste
- Bruk av kirkebygg og andre kirkelige lokaler
- Forbruk og rettferdighet, miljøengasjement og samfunnsengasjement
- Bibelgrupper og samtalegrupper
- Misjon og evangelisering
- Økumenikk
- Rekruttering og organisering av frivillig arbeid
- Rekruttering av unge mennesker, men også såkalt «andrekarriere» til kirkelige studier
- Unge-voksne i kirken
- Informasjon, menighetsblad ol.
- Spesielle oppgaver nevnt i kirkeordningen

I tillegg til oppgavene knyttet til utvikling og strategi på soknenivå, har kirkeordningen enkeltparagrafer som gir menighetsrådet ansvar og oppgaver av forvaltningsmessig karakter. Dette dreier seg blant annet om:

- Bestemme hva og hvem kirkeofringene skal gå til
- Gi uttalelse i forbindelse med tilsetning av prest, prost og biskop
- Bestemme utleie av kirkene i soknet
- Forberede saker for menighetsmøtet
- Gi ulike rapporter til andre kirkelige organ og Statistisk sentralbyrå

Menighetsrådene må følge saksbehandlingsreglene som gjelder for forvaltningsorgan og/eller er vedtatt av kirkelige organer.

2.2.3 DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR

Fram til 1.1. 2021 er det lovfestet med kirkelige fellesråd i alle kommuner med mer enn ett sogn. I kommuner med ett sogn utøver menighetsrådet funksjonene som ligger til kirkelige fellesråd. Kirkelige fellesråd er et felles organ for soknene i en kommune. I kirkeordningen som gjelder fra 1.1.2021 er sammensetningen av fellesrådet beskrevet. To menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen og prost eller prest oppnevnt av biskopen skal sitte i rådet. I tillegg kan kommunen velge en representant. I kommuner med fem eller flere sogn velges det bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd. Siden de kirkelige fellesrådene i hovedsak følger kommunegrensene er det stor variasjon i størrelse både geografisk og med hensyn til antall medlemmer. Men også på en rekke andre parameter fremkommer det store ulikheter. I de følgende tabeller vises de 10 kirkelige fellesrådene med høyest og lavest tilskudd per medlem, og tilsvarende for de kirkelige fellesrådene med høyest og lavest antall årsverk per tusen medlemmer:

Fellesråd – Rangering basert på tilskudd pr. medlem – 10 med mest og 10 med minst

Kommune nr.	Fellesråd	Areal	Innbyggere	Medlemmer	Andel medlemmer	Sokn	Kirker	Medlemmer per kirke	Tilskudd kommune per medlem	Tilskudd stat og Dnk per medlem	Sum årsverk FR
3423	Stor-Elvdal	2166	2419	1876	78 %	4	5	375	3666	133	9,6
1151	Utsira	6	198	154	78 %	1	1	154	3584	130	0,5
4619	Eidfjord	1492	906	760	84 %	1	2	380	3499	132	3,3
4221	Valle og Hyllestad	1265	1164	949	82 %	1	2	475	3388	101	1,3
4228	Sirdal	1554	1822	1412	77 %	1	4	353	3388	-	3,9
4629	Mo	412	388	328	85 %	1	1	328	3299	183	1,3
5432	Loppa	689	888	706	80 %	1	3	235	3075	116	3,4
1857	Værøy	19	728	532	73 %	1	2	266	3019	211	1,8
4636	Solund	228	802	636	79 %	1	3	212	2869	104	2
4222	Bykle	1467	965	697	72 %	1	3	232	2815	123	1,2
5037	Sør-Innherad	2270	37739	30778	82 %	11	13	2368	592	146	26,8
3405	Lillehammer	478	28345	20588	73 %	6	8	2574	583	113	18
5401	Tromsø	2521	76974	54931	71 %	9	10	5493	581	127	44,6
3804	Sandefjord	422	63764	42581	67 %	10	10	4258	579	-	39,7
5031	Malvik	168	14148	10897	77 %	2	3	3632	576	145	8,4
3022	Drøbak og Frogn	86	15877	11144	70 %	1	2	5572	575	2	9,1
3054	Lunner	292	9048	6920	76 %	2	2	3460	539	133	7
3001	Halden	642	31373	21248	68 %	7	8	2656	538	98	19,5
301	Oslo	454	693494	326915	47 %	39	64	5108	464	89	176,7
3412	Løten	369	7674	6132	80 %	1	1	6132	456	-	3,5

Fellesråd – rangering basert på årsverk pr. 1000 medlemmer – 10 med flest og 10 med færrest

Kommune nr.	Fellesråd	Areal	Medlemmer	Andel medlemmer	Kirker	sum årsverk	Årsverk pr. 1000 medlemmer	årsv. Kirke og gravplass	års. Ledelse	Års. Adm.
3423	Stor-Elvdal	2166	1876	78	5	9,6	5,1	4,9	0,8	0,5
5432	Loppa	689	706	80	3	3,4	4,8	2,5	0,8	0
4619	Eidfjord	1492	760	84	2	3,3	4,3	1	0,7	0,3
3450	Etnedal	459	1084	85	2	4,4	4,1	0,9	0,9	0,6
4629	Mo	412	328	85	1	1,3	4	0,5	0,8	0
5433	Hasvik	556	699	70	1	2,6	3,7	1,1	1	0
1857	Værøy	19	532	73	2	1,8	3,4	0,6	0,8	0
1151	Utsira	6	154	78	1	0,5	3,2	0	0,5	0
4636	Solund	228	636	79	3	2	3,2	0,6	0,6	0
1875	Tysfjord og Hamarøy	2020	2221	80	3	6,8	3,1	2	1,6	1
3030	Lillestrøm	457	53047	62	9	30,9	0,6	7,1	5,1	4,2
3412	Løten	369	6132	80	1	3,5	0,6	1,8	1	0
301	Oslo	454	326915	47	64	176,7	0,5	17,5	40,1	45,8
1579	Hustadvika	522	11069	83	5	5,9	0,5	1	1,8	0
5029	Skaun	224	6959	84	3	3,7	0,5	0,1	0,9	0,5
3023	Nesodden	61	11702	60	3	6	0,5	1,2	2	1
5052	Leka	110	465	83	1	0,2	0,4	0,2	0	0
1825	Grane	2004	1225	83	1	0,4	0,3	0,4	0	0
5415	Lavangen	302	888	86	1	0,2	0,2	0	0	0
1853	Evenes	253	1100	82	2	0,2	0,2	0	0	0,2

Kirkelig fellesråd sitt ansvar er positivt avgrenset i kirkeordningen. De aller fleste oppgavene fremkommer i kirkeordningen § 17:

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknernes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av kirkekontor,
- e) administrativ hjelp for prostens når kirkens virksomhet nasjonalt yter tilskudd til det,
- f) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 41 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, tilskudd til kirkelig virksomhet fra kommunen eller kirkens virksomhet nasjonalt og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Det fremkommer dermed av loven at de kirkelige fellesrådene er strategiske samhandlingsorgan, både mellom soknene og for kontakten mellom kommune og sokn.

Håndbok for menighetsråd og kirkelige fellesråd angir fellesrådets oppgaver til å være:

- Bygging, drift og vedlikehold av kirker, gravplasser og kirkeinventar
- Anskaffelse og drift av kirkekontor (også prestekontor)
- Skaffe lokale, utstyr og materiell til konfirmasjonsundervisningen – inkludert tilrettelegging for konfirmanter med særskilte behov (universell utforming)
- Arbeidsgiveransvar for lønnede medarbeidere over fellesrådsbudsjettet (opprette og legge ned stillinger, ansettelse og oppsigelse av arbeidstakere, ansvar for arbeidsmiljø etc.)
- Forvaltning av felles økonomi, f.eks. midler/tilskudd fra kommunen, midler/tilskudd fra Kirkemøtet til bl.a. undervisning, diakoni og kirkemusikk, midler som menighetene stiller til disposisjon eller overlater til kirkelig fellesråd, gaver/arv m.m. til kirkebygg, stillinger osv.
- Sørge for administrativ hjelp til prostene når Kirkemøtet stiller midler til disposisjon.

Alt dette er svært viktige områder for soknet. Kirkelig fellesråd skal sørge for gode rammevilkår, slik at soknene kan løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig at det er gode rutiner for dialog mellom menighetsrådene og kirkelige fellesråd i disse sakene. KA og Kirkerådet har utarbeidet et eget rundskriv om ansvarsdeling og samarbeid mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd.

Ansvarsområdet for de kirkelige fellesrådene kan illustreres slik:

Ansvarsområder for kirkelig fellesråd



Under de ulike områdene kan en liste opp en rekke ansvarsområder. Listen er ikke utfyllende.

Kirkelige handlinger	<ul style="list-style-type: none"> - Gudstjenester forordnet av biskopen, inkl. konfirmasjonsgudstjenester - Dåp – ofte men ikke alltid som del av gudstjenesten - Vigselse - Gravferd
----------------------	--

Gravferdsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Gravferd</u> <ul style="list-style-type: none"> - Fastsette tidspunkt for gravferd/urnenedsettelse/kistenedsettelse med alle ansatte i begge kirkelige arbeidsgiverlinjer, gravferdsbyrå og i enkelte tilfeller pårørende - Gjennomføre aktiviteten - Dialog med andre tros- og livssynssamfunn - Dialog med gravferdsbyrå, også muslimske - Dialog med pårørende - Smittevern hensyn spesielt krevende i korona-situasjonen - <u>Gravlegging</u> etter de krav som stilles i: <ul style="list-style-type: none"> - Gravferdsloven - Gravferdsforskriften - Lokale vedtekter - <u>Vern</u> av graver og gravminner etter de krav som stilles i <ul style="list-style-type: none"> - Lovverk og rundskriv (f.eks. kulturminner)
Drift –bygg og gravplasser	<p><u>Bygg</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ofte middelalderbygg, listeførte- og verneverdige kirker - Risiko for personskader ved manglende vedlikehold - Risiko for feil forvaltning og uopprettelige skader ved manglende kompetanse <p><u>Gravplasser</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dialog med festere - Fagsystemer for gravplass - Regulering til ulike typer gravlegging (kiste, urne i grav, urne i minnelund, verna graver) - Parkanlegg
Drift – aktivitet	<p><u>Kirkemusikk</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - sang- og salmekvelder - kor <p><u>Barn og unge - trosopplæring</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav 315 timer 0-18 år <p><u>Diakoni</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulike former for diakoni, f.eks. barn og unge, sorggrupper, sårbare grupper - Utleie
Personal og arbeidsmiljø	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsmiljøansvar - Tariff - Ansettelser - Medarbeidersamtaler - Oppfølging av sykmeldte - Organisasjonskultur - Personalpleie
Administrasjon	<ul style="list-style-type: none"> - Servicetorg for alle som ønsker kontakt med kirken - Koordinere alt arbeid i kirken - Følge opp leverandører - Lov- og forskrift om offentlige anskaffelser

	<ul style="list-style-type: none"> - GDPR - IKT-leveranser - Arkivlov - Offentleglov - Forvaltningslov - ++
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomiforvaltning etter forskrift - Bevilgning: Dialog med kommunen - Regnskapsføring: Dialog med regnskapsfører, bank og revisor - Sikre øvrige inntekter (i hovedsak festeavgifter og stellavtaler/legatgraver)

2.2.4 PROSTIER –ANSVAR OG OPPGAVER

Hvert prosti i Den norske kirke består av ett eller flere sokn, og tilhører ett av de 11 bispedømmene. Det er flest prosti i Bjørgvin med 11 prosti, mens Møre bispedømme har færrest med 6 prosti. Prostiene i Den norske kirke er i stor grad uensartede med store ulikheter dersom man vurderer prostiene gjennom forskjellige parameter.

Prostier i Den norske kirke																			
Oslo bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Borg bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Nord-Hålogaland bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Hamar bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest
Oslo domprosti	1	39	177	99	Fredrikstad domprosti	2	11	62	17	Tromsø domprosti	2	10	47	20	Hamar domprosti	3	8	37	13
Søndre Aker prosti					Sarpsborg prosti	2	16	58	18	Trondenes prosti	5	13	34	12	Ringsaker prosti	1	6	25	9
Groruddalen prosti					Østre Borgesyssel prosti	6	22	82	18	Senja prosti	8	12	34	16	Solør, Vinger og C	6	20	46	16
Nordre Aker prosti					Vestre Borgesyssel prosti	3	7	31	11	Nord-Troms prosti	6	6	19	7	Sør-Østerdal pro	5	24	38	11
Vestre Aker prosti					Nordre Follo prosti	2	8	40	12	Alta prosti	3	4	20	8	Nord-Østerdal pi	6	18	21	7
Asker prosti	1	10	83	11	Søndre Follo prosti	4	11	37	13	Hammerfest prosti	5	7	20	8	Nord-Gudbrands	7	17	33	10
Bærum prosti	1	10	62	21	Nordre Romerike prosti	4	14	85	26	Indre Finnmark prosti	5	5	18	10	Toten prosti	3	15	49	13
Døveprostit					Øvre Romerike prosti	5	20	68	20	Varanger prosti	5	5	18	7	Hadeland og Lan	5	14	42	12
Feltprestkorps															Valdres prosti	6	24	25	9
Agder og Telemark bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Stavanger bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Møre bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Tunsberg bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest
Kristiansand domprosti	1	15	84	23	Stavanger domprosti	4	28	150	33	Molde domprosti	3	15	31	14	Tønsberg dompr	2	15	68	19
Skien prosti	3	10	65	21	Ytre Stavanger prosti					Søre Sunnmøre prosti	7	20	45	15	Drammen prosti	2	15	95	25
Bamble prosti	3	12	28	9	Tungenes prosti					Ytre Nordmøre prosti	4	12	29	9	Eiker prosti	4	8	28	10
Øvre Telemark prosti	11	21	68	19	Sandnes prosti	1	9	53	16	Indre Nordmøre prosti	4	13	21	7	Hallingdal prosti	6	10	26	9
Arendal prosti	2	7	42	14	Dalane prosti	4	6	16	6	Indre Romsdal prosti	2	11	11	5	Kongsberg prost	4	13	28	9
Aust-Nedenes prosti	5	8	21	8	Jæren prosti	4	12	75	13	Nordre Sunnmøre prosti	5	24	80	25	Larvik prosti	1	12	39	14
Vest-Nedenes prosti	3	9	58	9	Ryfylke prosti	4	10	22	8					Nord-Jarlsberg p	2	7	33	10	
Otrødal prosti	7	9	18	7	Haugaland prosti	5	15	46	13					Ringerike prosti	2	11	27	10	
Lister og Mandal prosti	7	19	58	19	Karmøy prosti	1	8	31	9					Sandefjord prost	1	10	40	11	
Nidaros bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Sør-Hålogaland bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Bjørgvin bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest					
Nidaros domprosti	1	16	136	37	Bodø domprosti	5	13	60	17	Bergen domprosti	4	33	168	70					
Byåsen/Heimdal/Byåsen prosti					Sør-Helgeland prosti	5	6	13	7	Fana prosti									
Fosen prosti	4	11	27	9	Indre Helgeland prosti	5	14	42	14	Åsane prosti									
Ørkdal prosti	6	19	34	16	Nord-Helgeland prosti	7	10	24	10	Bergensdalen prosti									
Gauldal prosti	6	20	34	12	Salten prosti	5	10	29	9	Sunnhordland prosti	7	23	49	19					
Stjørdal prosti	5	9	39	11	Ofoten prosti	3	11	29	10	Vesthordland prosti	2	10	56	12					
Namdal prosti	8	18	34	15	Lofoten prosti	4	12	26	9	Nordhordland prosti	7	13	39	14					
Stiklestad prosti	4	25	52	19	Vesterålen prosti	6	6	26	11	Hardanger og Voss prosti	7	27	46	16					
										Sogn prosti	6	26	30	11					
										Sunnfjord prosti	6	19	49	15					
										Nordfjord prosti (inkl. deler av Kinn)	4	25	28	14					

tall pr. 1.1.2020

Prostiet er i dag først og fremst en organisatorisk enhet for å lede og utøve prestatjenesten i bispedømmet. Hovedoppgaven er å sikre geistlig betjening til alle menighetene i prostiet og samtidig gi gode rammer for arbeidshverdagen for prestene i deres tjeneste.

[Retningslinjer for prostiråd og prostimøter](#) sier at det kan dannes et prostiråd dersom en skal behandle saker som angår hele prostiet. Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelser som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.

Prosten leder prestatjenesten i prostiet og bistår biskopen i sin tjenesteutøvelse. Prostens oppgaver fremkommer i [Tjenesteordning for proster](#). En hovedoppgave for prosten er å samvirke med de kirkelige råd i prostiet og sikre god samhandling mellom prestatjenesten og virksomheten i de kirkelige råd.

Prestene er i dag tilsatt med hele eller deler av prostiet som tjenestedistrikt med et eller flere sokn som særskilt tjenestested. Tidligere var prestene tilsatt i et prestegjeld (ett eller flere sokn). I praksis vil dette si prosten kan benytte en prest i hele eller deler av prostiet til pålagte tjenester, samtidig som presten hovedsakelig skal gjøre sin tjeneste innenfor sitt særskilte tjenestested. En av fordelene med denne tjenesteordningen er at man ikke blir så sårbare ved f.eks. sykdom, ferier og vakanser. Dessuten kan spesialkompetanse hos en prest komme hele prostiet til nytte på en bedre måte. Det er viktig å understreke at et grunnleggende premiss i denne nye tjenesteordningen er at den enkelte menighet skal ha sin prest som har soknet som sin del av sitt særskilte tjenestested. En hensiktsmessig enhet for ledelse av prestatjenesten handler dels om antall prester, dels om avstand og kommunikasjonsforhold og dels om naturlige samarbeidsenheter både i kirken og samfunnet ellers.

For prestene handler det om behov for arbeidsfelleskap, samarbeid med kolleger og ansatte i fellesrådene, om støtte i tjenesten og om faglig og personlig utvikling. I sitt arbeid legger de fleste bispedømmeråd til grunn en tanke om en minimumsstørrelse på antall ansatte for å være robust nok til å håndtere sykefravær, beredskap, oppgavefordeling og vakanser. Samtidig skal prosten ha mulighet for å følge opp den enkelte ansatte både med hensyn til ledelse og styring og faglig veiledning og oppfølging av individuelle behov.

Størrelse handler også om geografi, demografi, kommunestruktur, bygdesamfunn, veiforbindelser, off. kom. og avstander. Det er i dag store forskjeller på prostiene når det gjelder antall fellesråd, menighetsråd, kirker og utstrekning.

I tabellene under kommer noen av variasjonene frem. For å få frem ulikhetene er de 10 prostiene med høyest og lavest score basert på ulike parametere presentert.

Prosti – rangering basert på antall fellesråd – 10 med flest og 10 med færrest

	Antall FR	Medlemmer 31.12. 2019.	Med- lems %	Sokn 01.01.20	Kirker 01.01. 2020	sum årsverk 01.12.18	årsv. prester 2020
Sum totalt	348	3679850	69 %	1164	1635	3853,0	1 302

Øvre Telemark prosti	11	38144	75 %	21	49	67,9	19,0
Namdal prosti	8	30232	82 %	18	35	34,4	15,0
Senja prosti	8	32037	83 %	12	21	33,5	16,0
Hardanger og Voss prosti	7	35486	81 %	27	29	46,3	16,2
Sunnhordland prosti	7	47919	80 %	23	35	49,4	19,0
Søre Sunnmøreprosti	7	39273	79 %	20	21	44,9	15,0
Lister og Mandal prosti	7	44694	73 %	19	34	57,5	19,0
Nord-Gudbrandsdal prosti	7	20616	86 %	17	19	33,2	10,0
Nordhordland prosti	7	30064	79 %	13	25	39,3	13,5
Nord-Helgeland prosti	7	14326	79 %	10	17	24,2	10,0
Nord-Jarlsberg prosti	2	35704	69 %	7	12	33,2	10,0
Arendal prosti	2	35299	69 %	7	13	42,1	14,0
Kristiansand Domprosti	1	68837	62 %	15	18	84,0	23,0
Larvik prosti	1	33951	72 %	12	17	38,8	13,5
Bærum prosti	1	79358	62 %	10	10	62,0	21,0
Asker prosti	1	60861	64 %	10	12	83,1	10,8
Sandefjord prosti	1	42581	67 %	10	10	39,7	11,3
Sandnes prosti	1	51115	64 %	9	13	53,2	16,0
Karmøy prosti	1	32915	78 %	8	9	30,9	9,0
Ringsaker prosti	1	27747	80 %	6	10	25,0	9,0

Prosti – rangering basert på antall sokn – 10 med flest og 10 med minst

	Tall på FR	Medlemmer 31.12. 2019.	Medlems %	Sokn 01.01.20	Kirker 01.01. 2020	sum årsverk 01.12.18	årsv. prester 2020
Sum totalt	348	3679850	69 %	1164	1635	3853,0	1 302
Hardanger og Voss prosti	7	35486	81 %	27	29	46,3	16,2
Stiklestad prosti	4	58438	82 %	26	34	52,1	19,0
Sogn prosti	6	23719	82 %	26	36	30,0	11,0
Nordfjord prosti (+ litt av Kinn)	4	20651	79 %	25	30	28,4	13,6
Nordre Sunnmøre Prost	5	75089	76 %	24	30	79,9	25,0
Sør-Østerdal prosti	5	28211	79 %	24	26	37,9	10,8
Valdres prosti	6	14299	81 %	24	28	24,6	8,7
Sunnhordland prosti	7	47919	80 %	23	35	49,4	19,0
Østre Borgesyssel prosti	6	57727	73 %	22	29	82,4	18,0
Øvre Telemark prosti	11	38144	75 %	21	49	67,9	19,0
Arendal prosti	2	35299	69 %	7	13	42,1	14,0
Hammerfest prosti	5	13384	73 %	7	12	20,2	8,0
Ringsaker prosti	1	27747	80 %	6	10	25,0	9,0
Vesterålen prosti	6	25606	79 %	6	17	26,3	11,0
Dalane prosti	4	17588	73 %	6	9	15,7	6,0
Nord-Troms prosti	6	13468	86 %	6	11	18,7	7,0
Sør-Helgeland prosti	5	10993	85 %	6	8	12,5	7,0

Varanger Prosti	5	15258	72 %	5	10	18,4	7,0
Indre Finnmark prosti	5	11246	84 %	5	12	18,2	9,7
Alta prosti	3	18115	80 %	4	13	19,5	8,0

Prosti – 10 største og 10 minste rangert etter antall ansatte

	Areal	Medlemmer 31.12. 2019.	Kirker 01.01. 2020	Totalt antall årsverk
Sum totalt	323809	3679850	1635	5 155,0
Oslo 5 prosti	454	326915	64	275,2
Bergen 4 prosti	1354	219685	55	238,3
Stavanger prosti	363	118383	35	182,8
Trondheim 3 prosti	529	139389	26	172,6
Drammen prosti	619	77264	18	120,2
Nedre Romerike Prosti	785	103773	17	110,6
Kristiansand Domprosti	644	68837	18	107,0
Nordre Sunnmøre Prosti	3126	75089	30	104,9
Østre Borgesyssel prosti	3205	57727	29	100,4
Asker prosti	377	60861	12	93,9
Indre Finnmark prosti	25521	11246	12	27,9
Indre Nordmøre prosti	3798	15635	14	27,8
Nord-Østerdal prosti	9442	11943	19	27,6
Alta prosti	5094	18115	13	27,5
Nord-Troms prosti	9367	13468	11	25,7
Varanger Prosti	8386	15258	10	25,4
Otredal prosti	6165	15966	18	24,7
Dalane prosti	1786	17588	9	21,7
Sør-Helgeland prosti	3211	10993	8	19,5
Indre Romsdal prosti	1854	11501	14	16,1

Prosti – 10 største og 10 minste rangert etter areal

	Areal	Medlemmer 31.12. 2019.	Kirker 01.01. 2020	Totalt antall årsverk
--	-------	------------------------------	--------------------------	-----------------------------

Sum totalt	323809	3679850	1635	5 155,0
Indre Finnmark prosti	25521	11246	12	27,9
Indre Helgeland prosti	12668	38675	16	55,6
Namdal prosti	12632	30232	35	49,4
Øvre Telemark prosti	12468	38144	49	86,9
Nord-Gudbrandsdal prosti	11044	20616	19	43,2
Senja prosti	10892	32037	21	49,5
Sør-Østerdal prosti	9946	28211	26	48,6
Hammerfest prosti	9630	13384	12	28,2
Nord-Østerdal prosti	9442	11943	19	27,6
Nord-Troms prosti	9367	13468	11	25,7
Nordre Follo prosti	436	45900	11	51,6
Tønsberg domprosti	429	57265	17	86,7
Sandefjord prosti	422	42581	10	51,0
Vesthordland prosti	416	52845	13	67,8
Søndre Follo prosti	384	46674	13	49,1
Fredrikstad domprosti	383	58326	13	79,1
Asker prosti	377	60861	12	93,9
Stavanger prosti	363	118383	35	182,8
Karmøy prosti	230	32915	9	39,9
Bærum prosti	192	79358	10	83,0

2.3 KOMMUNENE

2.3.1 KOMMUNALT SELVSTYRE

Det kommunale selvstyret med eget forvaltningsnivå og demokratisk arena går tilbake til formannskapslovene i 1837. Siden den gang har kommunene vært en sentral del av den offentlige forvaltningen. Prinsippet om kommunalt selvstyre har likevel kun vært indirekte anerkjent i norsk lovgivning. De senere år er dette endret. Våren 2016 ble det tatt inn en egen bestemmelse i Grunnloven om det lokale selvstyre, jf. Grunnloven § 49 andre ledd:

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Da Stortinget våren gjorde 2018 vedtak om ny kommunelov på bakgrunn av regjeringens framlegg [Prop. 46 L \(2017-2018\) Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\)](#) tok en det kommunale selvstyret inn i formålsparagrafen til loven, jf. kommuneloven § 1-1.

Kommunene er egne rettssubjekter og har en negativt avgrenset kompetanse. Kommunene kan dermed sies å ha en generell myndighet til å ta beslutninger og å utføre oppdrag, så lenge det ikke følger av lov at oppgavene eksklusivt er lagt til andre eller at det ikke er adgang for kommunene å påta seg oppgaven. Ved å styrke det kommunale selvstyret i kommuneloven er det fra

departementets side argumentert med at en slik lovhjemmel vil kunne medvirke til en mindre grad av detaljregulering fra nasjonale myndigheter overfor kommunene.

Gjennom lovverket er kommunene pålagt å utføre en rekke oppgaver. Rettighetsbestemmelser for innbyggerne er gjerne forankret i pålegg for kommunene. I noen sammenhenger angir lovverket regler for hvordan oppgavene skal utføres, men ofte vil det være opp til kommunen selv å definere ivaretagelsen av dette.

Nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å gi føringer for kommunene og dermed begrense kommunenes autonomi. Kravet til lovhjemmel er en sentral forutsetning i det kommunale selvstyrets rettslige vern. Prinsippet er forankret i kommunelovens § 2-1 tredje ledd som sier at; *Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.*

På ulike samfunnsområder er det i lov beskrevet hvilken myndighet som hører til ulike forvaltningsorganer. På de fleste områdene har kommunene et særskilt ansvar. Det gjelder blant annet innenfor plan- og bygningsloven, folkehelseloven, politiloven m.fl. I møte med koronapandemien ble kommunenes ansvar i henhold til smittevernloven aktualisert. Dette medfører at under parasollen av et overordnet nasjonalt lovverk, så vil det være mange lokale forskjeller i bestemmelser fastsatt av kommunale myndigheter.

I den nye kommuneloven er det tatt inn flere prinsipper om relasjonen mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren, utover legalitetsprinsippet (lovkrav). Prinsippene har vært i funksjon i lengre tid, men først nå ble disse formelt tatt inn i kommuneloven, jf. § 2-2:

- Nærhetsprinsippet, som medfører at offentlig myndighetsutøvelse bør ligge så nær innbyggerne som mulig.
- Forholdsmessighetsprinsippet, som tilsier at nasjonale myndigheter ikke skal gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta relevante mål.
 - o Det lokalpolitiske prinsipp, som medfører at nasjonale myndigheter kun skal begrense det kommunale selvstyret når det er et klart behov for sentrale føringer.
 - o Tydelighetsprinsippet, som medfører at en bør understreke det kommunale selvstyret når kommunene pålegges oppgaver i lov og når staten gir veiledninger, retningslinjer etc.
- Finansieringsprinsippet, som legger til grunn at kommunene har egne frie inntekter og får kompensasjon for de merutgifter som påføres kommunesektoren når en innfører nye oppgaver, endrer regelverk eller på annen måte treffer vedtak som medfører økte utgifter for kommunene. Det skal være samsvar mellom de økonomiske rammene for kommunene og de oppgavene de er pålagt å løse. Den kommunale økonomien bør være av en slik karakter at ikke all økonomi er knyttet til de lovpålagte oppgavene.

2.3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KOMMUNELOVEN

Kommuneloven angir også regulering av samarbeid mellom kommuner. Kap. 18 angir regler for interkommunalt politisk råd, kap. 19 kommunalt oppgavefelleskap og kap. 20 vertskommune. I det

følgende vil vi redegjøre for de viktigste reglene for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap.

Kap 18 Interkommunalt politisk råd – deltakeransvar og representantskap

To eller flere kommuner, eller to eller flere fylkeskommuner, eller én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, kan gå sammen om å opprette et politisk samarbeidsorgan i form av et interkommunalt politisk råd.

Om slike råd:

- opprettes ved vedtak i hver enkelt deltakerkommune og med egen avtale
- kan gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene
- kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen.
- kan fatte enkeltvedtak som gjelder interne saker i rådet
- kan være eget rettssubjekt og kan da operere med flere rettigheter
- *politisk råd* skal være en del av det offisielle navnet på rådet.

Deltageransvar

Oppgavefellesskapet har et delt ansvar for fellesskapets forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et ansvar for fellesskapets forpliktelser. Deltakernes ansvarsandel skal framgå av samarbeidsavtalen dersom denne avviker fra eierandelen. Summen av deltakernes ansvarsandeler må dekke oppgavefellesskapets totale forpliktelser. Den enkelte deltakeren hefter med hele sin formue – både sin andel av oppgavefellesskapets formue og sin øvrige formue – for sin ansvarsandel av oppgavefellesskapets totale forpliktelser.

§ 18-2 tredje ledd lovfester det som allerede følger av alminnelig obligasjonsrett, nemlig at en deltaker som trer ut av et oppgavefellesskap, fortsetter å være ansvarlig for forpliktelser oppgavefellesskapet hadde på uttredelsestidspunktet. Noe annet krever at kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Også der et oppgavefellesskap oppløses, vil deltakerne fortsette å hefte for oppgavefellesskapets forpliktelser.

Representantskapet

Representantskapet er det øverste organet. Hver deltager må ha minst en representant. Antallet skal framgå i samarbeidsavtalen. Medlemmer og varamedlemmer velges av og blant kommunestyret eller fylkestinget. Lederverv skal gå på omgang.

Representantskapet kan også ansette en daglig leder til å ivareta den daglige ledelsen av rådet. Samtlige deltagere skal hver for seg vedta samarbeidsavtalen. § 18-4 gir føringer for hva en slik avtale skal inneholde.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

Kommuner og/ eller fylkeskommuner kan også opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Et oppgavefellesskap kan ikke være deltaker i et annet oppgavefellesskap. Det er kommunestyrene og fylkestingene selv som må treffe vedtaket om å opprette et oppgavefellesskap.

Oppgavefellesskap kan både benyttes til enkelt samarbeid og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte.

Oppgavefellesskap kan være egne rettssubjekter. Dersom et statlig organ ønsker å legge slik myndighet til oppgavefellesskapet, må det ha hjemmel for dette i annen lovgivning. *Kommunalt oppgavefellesskap* skal være en del av det offisielle navnet på samarbeid etter denne bestemmelsen.

Deltageransvar

Deltageransvaret er likt som interkommunalt politisk råd.

Representantskapet

Representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet. Det er også det eneste obligatoriske organet i oppgavefellesskapet. Samtlige deltakere skal delta med minst ett medlem i representantskapet.

Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som oppnevner kommunens eller fylkeskommunens medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Representantskapet selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt i samarbeidsavtalen. En eventuell daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet.

2.3.3 KOMMUNEREFORM

I 2014 tok regjeringen initiativet til en kommunereform. Forrige store kommunereform i Norge var på 1960-tallet. Siden den gang har kommunene fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver, samtidig har den statlige detaljstyringen og rettighetsfestingene økt. I samme periode har en sett en betydelig økning i antall interkommunale samarbeid. Av de 428 kommunene i Norge hadde over halvparten færre enn 5 000 innbyggere. De 100 største kommunene hadde 75 prosent av innbyggertallet. I snitt hadde norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere, 335 kommuner hadde færre innbyggere enn snittet.

Sammenlignet med europeiske kommuner er ikke kommunene i Norge spesielt små hverken når det gjelder areal eller antall innbyggere. De norske kommunene skiller seg likevel ut fordi de har en betydelig større oppgaveportefølje særlig sammenlignet med kommuner i Sør- og Mellom-Europa. Fra regjeringens side var de uttalte målene med reformen å få gode og likeverdige tjenester, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner samt styrking av lokaldemokratiet. Stortinget gav sin tilslutning til å gjennomføre reformen, men la til grunn at hovedregelen skulle være frivillige sammenslåinger.

1. januar 2020 var alle sammenslåingene gjennomført og antall kommuner redusert fra 428 til 356. I tillegg til kommunereformen vedtok Stortinget at en parallelt skulle arbeide for en regionreform hvor målet var større og sterkere fylkeskommuner, og hvor staten overførte oppgaver til regional forvaltningen. Samlet sett skulle fylkeskommunene da bedre kunne ivareta sin rolle som regional samfunnsutvikler.

2.3.4 SAMARBEIDSREGIONER OG SAMARBEID MELLOM KOMMUNER

I dagligtalen kan begrepet «region» henspile på ulike geografiske områder, og hvordan disse er tenkt inndelt. Essensen vil ofte være at det er et område som på en eller flere måter skiller seg fra andre områder. NIBR opererer med tre ulike regiontyper:

- Funksjonelle regioner
Funksjonen kan være knyttet til naturgeografien, f.eks. et område hvor en elv renner. Det mest vanlige knyttes derimot til samfunnsgeografien, og da særlig i form av felles bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller felles bo-, arbeids- og serviceregioner. Den funksjonelle regionen defineres av interaksjon mellom en by og byens omland og avhengigheten mellom innbyggere innenfor et område. En tredje type funksjonell region kan være omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommuner.
- Homogene regioner
Disse regionene skiller seg fra andre regioner ved å ha bestemte former eller hovedtrekk som er felles. Eksempel kan være: fjellkommuner, landbrukskommuner, kystkommuner eller industrikommuner
- Perseptuelle regioner
Oppfatninger blant innbyggere eller næringsliv om at en hører sammen er kjennetegn på en perseptuell region. Regionen kan være basert på funksjonell og målbar avhengighet mellom en gruppe kommuner, men også andre faktorer som bidrar til en felles regional tilhørighet og identitet.

2.3.5 BO OG ARBEIDSMARKEDSREGIONER I NORGE

Høsten 2018 fikk Transportøkonomisk institutt (TØI) i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å gjennomgå og oppdatere inndelingen av kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). TØI leverte sin rapport i juni 2019 ([Inndeling i BA-regioner 2020](#)) I sitt arbeid har TØI tatt utgangspunkt i kommunestrukturen som skulle gjelde fra 2020. Inndelingen resulterte i 159 BA-regioner. Det er to færre enn forrige revisjon i 2013. At antall regioner nå ble redusert skyldes en kombinasjon av kommunesammenslåing, endring i pendling og reisetid, og justering av metode for inndeling.

Inndelingen av landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner har som ambisjon å beskrive hvordan forholdet mellom arbeidssted og bosted gir regioner som fungerer som egne økonomiske systemer. TØI opererer med følgende definisjon for bo- og arbeidsmarkedsregion i sin rapport: «*en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide*». Selv om kommunegrensene danner et utgangspunkt for BA-regionene, ser en i den videre inndelingen bort fra øvrige administrative grenser. Inndelingen tar heller ikke hensyn til sentralitet eller distriktsutfordringene, men holder seg strengt til funksjonell integrasjon som hovedkriterium.

Etableringen av bo- og arbeidsmarkedsregionene hviler i utgangspunktet på to faktorer som en mener har effekt på funksjonell integrering. Det første, pendlingsnivå, brukes som kriterium for å sette sammen kommuner i BA-regioner. I etableringen av rapporten ser en på pendling begge veier mellom to kommuner som integrasjonsindikator. Dette er en styrke ved den siste modellen sammenlignet med tidligere rapporter, hvor en bare så på pendling én vei. Da fikk man ikke med

pendling fra en senterkommune og ut til en arbeidsplassintensiv kommune. Pendling på et nivå over 8 prosent for gruppen mellom 20 og 66 år, angir en funksjonell integrasjon i et arbeidsmarked. Videre ser en på reisetid mellom kommuner som et annet kriterium for regional integrasjon. Kriteriet sier noe om hvor langt arbeidstakere er villig til å pendle i forbindelse med arbeid. Kort reisetid anses som integrasjonsfaktor.

Et utgangspunkt i etableringen av BA-regioner er definering av senterkommuner. Hovedregelen tilsier at kommuner med relativt større innpendling fra andre kommuner (minst 8 prosent av arbeidsaktuell befolkning i bokommunen) enn utpendling fra egen kommune defineres som senterkommuner. For å bli inkludert i BA-regionen til senterkommunen må omkringliggende kommuner ha en utpendling til senterkommunen på minst 8 prosent og reisetiden kan ikke overstige 75 minutter. Gjennom å kombinere disse to kriteriene, pendlingsnivå og reisetid, søker en å avdekke hvilke kommuner som henger sammen i funksjonelle regioner. TØI har i tillegg satt som forutsetning at regionene må være sammenhengene.

TØI har ikke inkludert kommuner i regioner ved hjelp av kjedependling («dominopendling»). Kjedependling medfører at en inkluderer en kommune dersom den har tilstrekkelig innpendling til flere kommuner i regionen i tillegg til senterkommunen. Etter TØIs vurdering bryter dette med deres tolkning av hva som kjennetegner en region med funksjonell integrasjon. I sin rapport viser TØI til et eksempel fra Innlandet: Våler og Åsnes har nok pendling mellom seg til å være en BA-region, men Våler er mer integrert i BA-region Elverum. Denne regionen inkluderer også Åmot på motsatt side av Elverum. Åsnes er ikke funksjonelt integrert med Elverum, og i enda mindre grad integrert med Åmot. Åsnes blir dermed en egen BA-region.

2.3.6 REGIONRÅD I NORGE

NIVI Analyse kartla omfanget av regionråd i Norge på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018. Kartleggingen slo fast at det var 66 operative regionråd. 395 av landets kommuner deltok i minst av regionrådene, som samlet dekket 97 prosent av landarealet. Gjennomsnittlig antall innbyggere i regionområdene var 57 000, men med relativt stor variasjon fra det minste med 6 000 innbyggere, til det største som hadde 290 000 innbyggere. Gjennomsnittlig antall deltakende kommuner var 6, varierende fra 2 til 19. Blant de som ikke er del av et regionråd er både Oslo, Bergen og Stavanger med omegnskommuner. 23 kommuner var medlem i to regionråd.

I rapporten foretok ikke NIVI en systematisk gjennomgang av vedtekter og dagsorden for regionrådenes arbeid, men etterlatt inntrykk for forskerne er likevel at det virker å være en økende oppmerksomhet om regionrådenes rolle for å bidra til regional samfunnsutvikling. Flertallet av regionråd videreføres som generalistorganer som omfatter både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Regional utviklingsrolle gis prioritet og blir satt på dagsorden i saker om areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert samordning mot fylkeskommune og statlige etater.

Tidligere kartlegginger har identifisert tre viktige roller for regionrådene:

1. Initiere og samordne interkommunalt samarbeid om kommunal administrasjon og kommunale tjenester (tjenesterollen).

2. Interessepolitisk arbeid for å påvirke næringsliv, regionale og nasjonale aktører (interessepolitisk rolle).
3. Samordning av løpende saker gjennom felles høringsuttalelser og saksbehandling (prosessrolle)

Den siste kartleggingen indikerer at regionrådene har utviklet seg i retning av å bli mer demokratiske, profesjonelle og formelle. Forskerne fant i sitt arbeid en høyere andel av faste deltakere fra kommunestyrene, de administrative ressursene hadde økt sammenlignet med tidligere og flere av regionrådene hadde oppdaterte vedtekter og reguleringer av egen virksomhet. Det synes også å være en trend med en intern todeling i regionrådenes roller, hvor politikerne og den politiske organiseringen fokuserer på samfunnsutviklerrollen, mens kommunedirektørene og -administrasjonen fokuserer på tjenesteproduksjonen.

Forskerne fant tre hovedkategorier av regionråd:

1. Små homogene råd som i stor grad sammenfalt med BOA-områdene, typiske hverdagsregioner med stor daglig interaksjon på arbeids- og servicemarkedet.
2. Mellomstore regionråd som sammenfaller med sammenhørende landskaper som man finner igjen i gamle fogderier eller andre administrative inndelinger, gjerne forsterket med sterke kulturelle og næringsmessige fellesskap og langvarige samarbeidstradisjoner mellom kommunene.
3. Store regionråd, som nærmest fremstår som «småfylker». Flere av disse gjenspeiler gamle administrative inndelinger og innarbeidede offentlige eller sivile samarbeidsområder.

Regionråd i Norge rangert etter folketall, deltakerkommuner og areal:

Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018	Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018
1	Trondheimsregionen	290331	34	Sør-Troms Regionråd	36526
2	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	180300	35	Indre Helgeland Regionråd	35869
3	Region Kristiansand	164263	36	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	33951
4	Sunnmøre Regionråd IKS	152350	37	Inn-Trøndelagsregionen	33448
5	Nedre Glomma regionråd	149262	38	Sogn Regionråd	32925
6	Jærrådet	144872	39	Vesterålen Regionråd	32611
7	Follorådet	141595	40	Regionrådet for Halden og Aremark	32436
8	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	128954	41	Midt-Troms Regionråd	30461
9	Grenlandssamarbeidet	121746	42	Regionrådet for Hadeland	29612
10	Haugaland Vekst Regionråd	118594	43	Nordfjorrådet	29159
11	Midt-Trøndelag Regionråd	116440	44	Helgeland Regionråd	28315
12	Gardermoregionen	105751	45	Øst-Finnmark Regionråd	27928
13	Regionrådet for Hamarregionen	93342	46	Ofoten Regionråd	25759
14	Østre Agder Regionråd	92819	47	Lindesnesregionen	25634
15	Troms-områdetets Regionråd	83554	48	Fosen regionråd	25502
16	Salten Regionråd	82960	49	Ryfylke IKS	25119
17	Regionrådet for Gjøvikregionen	71244	50	Lofotrådet	24640
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	64906	51	Regionråd Dalane	24292
19	Romsdal Regionråd	62733	52	Regionrådet i Trøndelag sør	23427
20	Regionrådet for Mosseregionen	61607	53	Hardangerrådet IKS	22728
21	Øst-Troms Regionråd	58332	54	Regionrådet for Fjellregionen	22605
22	Regionrådet for Kongsbergregionen	54098	55	Regionrådet for Hallingdal	20579
23	Indre Østfold Regionråd	52115	56	Regionrådet i Midt-Buskerud	19645
24	Regionrådet for Kongsvingerregionen	49076	57	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	18700
25	Regionrådet for Nordhordland	45040	58	Regionstyret i Valdres	17770
26	Rådet for Ringersregionen	43893	59	Midt-Telemarkrådet	17428
27	Vest-Finnmark Regionråd	42592	60	Nord-Troms Regionråd	15958
28	Øst-Tromsregionen	42550	61	Vest-Telemarkrådet	14110
29	Regionrådet for Sør-Østerdal	39634	62	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	13328
30	Regionrådet for Lillehammerregionen	39216	63	Sør Helgeland Regionråd	13181
31	Namdal Regionråd	37812	64	HAFS Regionråd	8083
32	Regionrådet Vest	37687	65	Setesdal Regionråd	7015
33	Listerrådet	36928	66	Årvårrådet Urlofsregion	5647

Tabell 2.4 Landets regionråd rangert etter folketall per 1.1.2018

Nr	Regionråd	Antall deltakerkommuner	Nr	Regionråd	Antall deltakerkommuner
1	Sunnmøre Regionråd IKS	19	34	Vesterålen Regionråd	6
2	Namdal Regionråd	14	35	Listerrådet	6
3	Midt-Trøndelag Regionråd	12	36	Regionrådet for Sør-Østerdal	6
4	Øst-Troms Regionråd	10	37	Regionrådet for Kongsvingerregionen	6
5	Salten Regionråd	10	38	Gardermoregionen	6
6	Haugaland Vekst Regionråd	10	39	Grenlandssamarbeidet	6
7	Region Kristiansand	10	40	Sør Helgeland Regionråd	5
8	Øst-Finnmark Regionråd	9	41	Regionrådet i Trøndelag sør	5
9	Sogn Regionråd	9	42	Ryfylke IKS	5
10	Øst-Tromsregionen	9	43	Lindesnesregionen	5
11	Regionrådet for Nordhordland	9	44	Ofoten Regionråd	5
12	Trondheimsregionen	9	45	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	5
13	Regionrådet for Fjellregionen	8	46	Indre Helgeland Regionråd	5
14	Midt-Troms Regionråd	8	47	Regionrådet for Gjøvikregionen	5
15	Vest-Finnmark Regionråd	8	48	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	5
16	Indre Østfold Regionråd	8	49	Jærrådet	5
17	Romsdal Regionråd	8	50	Setesdal Regionråd	4
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	8	51	HAFS Regionråd	4
19	Østre Agder Regionråd	8	52	Regionråd Dalane	4
20	Hardangerrådet IKS	7	53	Inn-Trøndelagsregionen	4
21	Helgeland Regionråd	7	54	Regionrådet for Mosseregionen	4
22	Sør-Troms Regionråd	7	55	Regionrådet for Hamarregionen	4
23	Regionrådet for Kongsbergregionen	7	56	Nedre Glomma regionråd	4
24	Follorådet	7	57	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3
25	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	7	58	Midt-Telemarkrådet	3
26	Vest-Telemarkrådet	6	59	Regionrådet i Midt-Buskerud	3
27	Nord-Troms Regionråd	6	60	Regionrådet for Hadeland	3
28	Regionstyret i Valdres	6	61	Regionrådet Vest	3
29	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	6	62	Regionrådet for Lillehammerregionen	3
30	Regionrådet for Hallingdal	6	63	Rådet for Ringersregionen	3
31	Lofotrådet	6	64	Troms-områdets Regionråd	3
32	Fosen regionråd	6	65	Årvårrådet Urlofsregion	2
33	Nordfjorrådet	6	66	Regionrådet for Halden og Aremark	2

Tabell 2.3 Landets regionråd rangert etter antall medlemskommuner per november 2018

Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann	Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann
1	Øst-Finmark Regionråd	18751	34	Nordfjorðráðet	3472
2	Árvjórré Urfólksregion	15160	35	Østre Agder Regionråd	3436
3	Vest-Finmark Regionråd	14721	36	Fosen regionråd	3226
4	Namdal Regionråd	13021	37	Sør Helgeland Regionråd	3205
5	Regionrådet for Fjellregionen	12609	38	Regionrådet for Gjøvikregionen	3168
6	Midt-Trøndelag Regionråd	12089	39	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3131
7	Salten Regionråd	11968	40	Region Kristiansand	3088
8	Regionrådet for Sør-Østerdal	10651	41	Vesterålen Regionråd	3039
9	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	9904	42	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	2977
10	Sogn Regionråd	9590	43	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	2901
11	Nord-Troms Regionråd	9367	44	Grenlandssamarbeidet	2829
12	Indre Helgeland Regionråd	9182	45	Sør-Troms Regionråd	2767
13	Midt-Troms Regionråd	8634	46	Regionrådet for Hamarregionen	2724
14	Regionrådet i Trøndelag sør	8249	47	Regionrådet Norhordland	2566
15	Regionrådet for Kongsbergregionen	8062	48	Regionrådet for Lillehammerregionen	2309
16	Vest-Telemarkrådet	7698	49	Lindesnesregionen	2073
17	Hardangerrådet IKS	6303	50	Gardermoreregionen	2055
18	Trondheimsregionen	6059	51	Rådet for Ringeriksregionen	1974
19	ORKidé-Nordmøre Regionråd	5907	52	Regionråd Dalane	1786
20	Regionrådet for Hallingdal	5830	53	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	1751
21	Sunnmøre Regionråd IKS	5608	54	Regionrådet i Midt-Buskerud	1734
22	Regionstyret i Valdres	5406	55	Indre Østfold Regionråd	1488
23	Tromsø-områdets Regionråd	5110	56	Jærrådet	1476
24	Ofoten Regionråd	4991	57	Regionrådet for Hadeland	1275
25	Inn-Trøndelagsregionen	4876	58	HAFS Regionråd	1230
26	Helgeland Regionråd	4859	59	Lofotrådet	1230
27	Haugaland Vekst Regionråd	4666	60	Nedre Glomma regionråd	1224
28	Setesdal Regionråd	4594	61	Midt-Telemarkrådet	1014
29	Regionrådet for Kongsvingerregionen	4579	62	Regionrådet for Halden og Aremark	961
30	Orkdalsregionen	4479	63	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	953
31	Ryfylke IKS	4370	64	Follorådet	820
32	Listerrådet	4177	65	Regionrådet for Mosseregionen	514
33	Romsdal Regionråd	3939	66	Regionrådet Vest	315

Tabell 2.5 Landets regionråd rangert etter arealstørrelse per 1.1.2018

Små, og til en viss grad mellomstore, regionråd kan være godt egnet for samarbeid om tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. De største regionrådene må gjerne operere på to ulike nivåer; et overordnet nivå for regionale anliggender, og et hvor en splitter opp massen i mer formålstjenlige grupper for å samarbeide om tjenesteproduksjon.

Regionråd kan defineres som et samarbeidsorgan mellom kommuner for å ivareta felles utfordringer og stå sterkere i møte med regionale utfordringer. Med den nye kommunelovens § 18 er det et krav om at alle regionråd skal benevnes med ordene «interkommunalt politisk råd».

2.3.6.1 KOMMUNEREGIONER OG REGIONRÅD I VIKEN FYLKE

I forbindelse med regionreformen og opprettelsen av Viken fylke fikk NIVI Analyse i oppdrag å analysere regioner og regionråd i Viken fylke, i forbindelse med fylkeskommunes arbeid med regional planstrategi for det nye fylket (https://viken.no/f/pKommuneregioner_og_regionrad_i_Viken)

I utredningen undersøkte NIVI de 13 regionrådene i de daværende fylkene: Akershus, Østfold og Buskerud. Viken hadde ved etableringen flest regionråd av samtlige fylker, fem av disse hadde mer enn 100 000 innbyggere. De to minste, Midt-Buskerud og Hallingdal hadde begge ca. 20 000 innbyggere og var dermed også blant de minste i landet. Kongsbergregionen og Hallingdal er samtidig blant landets største om en ser på areal.

En viktig observasjon av regionrådene i Viken er at de i stor grad sammenfaller med funksjonalitet med henblikk på felles bo- og arbeidsmarkedsområder. Samtidig har inndelingen for statlige organer dårlig sammenfall med fylkesinndelingene. Karleggingen av kommunenes samarbeidspreferanser viste at det var stort sammenfall mellom kommunene med henblikk på ønsket samarbeidsstruktur.

Rapporten munnet ut i et forslag om en fremtidig samarbeidsstruktur i Viken med ni kommuneregioner:

1. Asker og Bærum med 220 000 innbyggere.
2. Drammensregionen med 146 000 innbyggere.
3. Kongsbergregionen med 58 000 innbyggere.
4. Ringerike med 60 000 innbyggere.
5. Hallingdal med 21 000 innbyggere.
6. Romerike med 60 000 innbyggere.
7. Follo og Indre Østfold med 194 000 innbyggere.
8. Mosseregionen med 62 000 innbyggere.
9. Nedre Glomma og Halden med 183 000 innbyggere.

De faglige anbefalingene tok utgangspunkt i det følgende:

- Naturlige bo- og næringsregioner i Viken.
- Kartlegging av kommunens ønsker og ambisjoner om organisering av kommuneregioner.
- Innspill fra andre regionale aktører og regional stat.

3. DEN NORSKE KIRKE - SAMARBEIDSFORSØK OG SAMMENSLÅINGER IFM. KOMMUNEREFORMEN

3.1 NYE STYRINGSMODELLER OG SAMORDNING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

Gjennom flere prosjekter har en gjort forsøk med hensyn til nye modeller mht. større enheter og endret plassering og arbeidsfordeling mellom styringsorganer i Den norske kirke.

Av prosjekter som ligger nær et styringsmodellforsøk, og som det gjengis erfaringer fra her, kan nevnes:

- Sør-Innherad som har etablert felles prostistyre og felles kirkeverge mellom tre kommuner (Levanger, Frosta og Verdal)
- Senja har etablert et storfellesråd
- Storfjorden med et nytt fellesråd for Stranda, Norddal, Stordal, Ørskog og Skodje

Disse forsøkene har en innretning som innebærer etablering av større enheter for ivaretagelse av fellesrådsansvar eller for prestetjenesten. Felles er at de lander på at prostiet (eller deler av prostiet) meningsfullt kan bli den sentrale enhet for oppgaveløsning og styring/ledelse. Denne type prosjekter kan sies å møte en del utfordringer som kan kaste lys over de spørsmål som nå utredes.

Lokal vilje er en god forutsetning

Fra flere av prosjektene blir det framhevet at en viktig forutsetning for å lykkes med etablering av større enheter, har vært en lokal vilje til å drive prosessen fram. Både i Sør-Innherad og i Storfjorden hadde det eksistert et godt samarbeid mellom ledere (særlig kirkevergene) i forkant. Samtidig vokste erkjennelsen fram av at man alene hadde færre ressurser enn man kunne få sammen. I Sør-Innherad har man også trukket veksler på et godt og langvarig samarbeid mellom kommunene, forut for at de kirkelige enheter tok opp interkommunalt samarbeid og sammenslåing. Etableringen av Storfjord-samarbeidet ble i utgangspunktet støttet av flere kommuner, mens det i etableringen av et fellesråd skjedde en avskalling. I ettertid viser det seg at ved kommunesammenslåingen har Storfjord fellesrådsområde blitt til to nye kommuner, Fjord (Stordal og Norddal) og Ålesund (Ørskog og Skodje), mens Stranda fremdeles er egen kommune.

Samordning krever tid og godt forarbeid

Forarbeid synes å være en kritisk faktor, da samordning på tvers av eksisterende enheter og organer krever en betydelig gjennomgang av formaliteter, rutiner og praksisformer. Det er påpekt at det vil være en fordel med et felles strategidokument eller en utredningsrapport som gir klare rammer for mandat og progresjon (Kjeldsen 2006:17). Et slikt arbeid vil ofte kunne tjene på å anvende ekstern spisskompetanse. Framdrift i prosjektorganisert arbeid synes også avhengig av god prosjektledelse, hensiktsmessig organisering og klar og solid forankring i aktuelle styringsorganer.

Bedre utnyttelse av personalressurser på tvers

De fleste prosjekter rapporterer at de erfarer en mer effektiv utnyttelse av de ansatte som en følge av prosjektet. I hovedsak handler dette om opphør av dobbeltarbeid, forenkling av rutiner, sammenslåing av administrative oppgaver og utnyttelse av spisskompetanse. Samtidig er dette en gevinst som ikke kan spores i alle prosjekter. Flere steder ser man at det på kort sikt tvert om medfører økte kostnader i form av økt møtevirksomhet, økte reisekostnader og bibehold av eksisterende stillinger.

Flere av prosjektene har hatt økt kvalitet på kirkelige tjenester som målsetting. I de gjennomførte prosjekter er det få indikatorer på økning i brukeropplevd kvalitet. Enkelte prosjekter kan rapportere bedre tilgjengelighet til kontor og kirkelig tilsatte for kirkens medlemmer og brukere.

Soknet består – uro rundt menighetsrådets ansvar og myndighet

Få forsøk bidrar til å etablere samarbeid som griper inn i eller endrer menighetsrådenes ansvar for planer og kirkelig virksomhet. Soknet som grunnenhet utfordres ikke av forsøkene, som også i hovedsak har fokus rundt ansvarsområder for fellesråd og kirkeverge.

Samtidig blir det rapportert at menighetsråd i tidligere ettsoknskommuner, kan oppleve store endringer i mandat. Disse har tidligere hatt oppgaver som blir lagt ut til nytt og større fellesråd. Det er derfor blitt pekt på at forsøkene kan representere et kirkelig demokratiproblem (Solstad 2007). Fra Sør-Innherad pekes det på at menighetsrådene mister kontroll med avgjørelser som tas i prostistyre, men også at medlemmene i prostistyret har mindre kontakt med menighetene og i mindre grad representerer disse.

Besparing som tjener kirkelige kjernetjenester?

I flere prosjekter har det også vært en målsetting at besparinger skulle pløyes tilbake til menighetsbyggende virksomhet. En kan flere steder se at en har fått til samordnet bruk av personale, men ikke klart å tematisere innholdet i disse stillingene (Kjeldsen 2006:23).

Forholdet mellom arbeidsgiverlinjene

Fra Storfjord rapporteres det at samlokalisering av kontorene til kirkeverge og prost har fungert bra, selv om det ikke alltid er like lett å få satt av tid til nok koordinering. Sammenslåingen har gitt færre fellesråd i prostiet, slik at det for prosten oppleves å være bedre tid til et fordypet samarbeid med fellesrådet. Også i Sør-Innherad har samarbeid vært en forutsetning for at sammenslåing har lyktes, blant annet ble prostens kontor flyttet til det nye administrasjonssenteret for fellesrådsadministrasjonen i Levanger. Fra prosjektet i Sør-Innherad gis det i evalueringen uttrykk for at samarbeid mellom kirkeverge og prost, når begge ledere opererer med samme distrikt gir likevekt med hensyn til ansvars- og kompetanseområde. Blant annet peker prosten på at med et godt samarbeid, på samme organisatoriske nivå, oppleves ikke de to tjenestelinjene som et problem (Solstad 2007:49).

Samlet synes de første evalueringene å gi noe begrenset verdi med hensyn til utprøving av arbeidsgiversamordning, da det har vært liten vilje til reell myndighetsoverføring fra staten som arbeidsgiver til prostnivået.

3.1.1 SAMLEDE KONKLUSJONER AV VEIVALG OG ERFARINGENE

En første viktig iakttagelse kan knyttes til at sentrale reformer og forsøk med endring/utvikling i liten grad har skjedd koordinert.

Når det gjelder de erfaringer som er gjort i forsøksvirksomheten, er det en klar svakhet at evalueringer har skjedd i så vidt varierende grad og omfang. Like fullt synes det både å være nyttig og mulig å trekke noen vurderinger på basis av det tilgjengelige materialet. Vurderingene når det gjelder sammenligning med øvrige forsøksprosjekter kan summeres i følgende punkter:

- Prosjektering av forsøk undervurderer ofte omfanget av arbeid som må gjøres med hensyn til etablering av felles rutiner og systemer, særlig når prosjektet handler om sammenslåing av enheter eller samordning av enheter og tjenestelinjer.
- Prosjekter kan rapportere på effektivisering av administrative og merkantile funksjoner, samt en bedre samordning av personalressurser.
- Ressursmessig gevinst synes i liten grad å komme menighetsbyggende arbeid til gode umiddelbart. Dette skyldes at det tar tid før gevinster kan hentes ut og omfordeles budsjettmessig til stillinger og funksjoner. Denne type potensiale antas å ligge noe lenger fram i tid. Gevinsten er i første rekke mer robuste stillinger og kvalitetssikring.
- Prosjektene synes i stor grad å handle om strukturutvikling og organisasjonsbygging, og mindre om virksomhetsutvikling
- Relasjonen mellom nivåer er ikke lett å løse.
- På prostinivå (eller justert fellesrådsnivå) vil en i større grad se samarbeidsprosjekter rundt gudstjenester, konfirmasjons- og ungdomsarbeid osv. som initieres og «kontrolleres» av staben. Denne type samarbeid vil også kunne iverksettes uten etablering av nye felles organer.
- Samordning av ledelse på prostinivå synes å være en god løsning med hensyn til tjenestelinjene, så langt som det rekkes og er mulig å gå. Samtidig som dette oppleves som normalt og positivt for prester (som uansett har prosten som leder), vil en kunne oppleve at ansatte i rådsstrukturen opplever at avstand til egen leder er blitt større i prosjektet.

3.2 NY KOMMUNESTRUKTUR – ETABLERING AV NYE KIRKELIGE FELLESRÅD

I forbindelse med opprettelsen av nye kommuner gjennom kommunereformen, ble tilsvarende endringer for kirkelige fellesråd gjennomført. 109 kirkelige fellesråd ble lagt ned, og erstattet med 43 «nye» kirkelige fellesråd. For å bistå de kirkelige fellesrådene utgav KA en egen veileder for kirkelige fellesråd, [KA Kirkelige fellesråd og kommunesammenslåing - en veileder](#). Veilederen gir en oversiktlig og god beskrivelse over prosessen som berørte fellesråd måtte gjennom for å etablere nye kirkelige fellesråd.

KA er nå i ferd med å oppsummere hovedfunn fra arbeidet med etableringen av de nye fellesrådet. Foreløpige funn viser følgende:

- Sammenslåingsprosessen innebar også justering av soknegrenser i 10 av de nye kommunene, der noen er slått sammen og andre er overflyttet til andre kommuner/prostier.
- Kirken har nytt godt av midler fra kommunene til sammenslåingsprosessen, noe som har gitt rom for å etablere prosjektleder flere steder. Slik tilføring av ekstramidler skjedde i nær 90 % av kommunene.

- I halvparten av kommunene ble tilskudd til kirkelig fellesråd videreført på om lag det nivå som de tidligere fellesråd fikk. Et par steder har det vært en liten økning, mens i ca 40 % av tilfellene fikk man et lavere tilskudd enn det fellesrådene tidligere hadde samlet.
- I undersøkelsen oppgis det at man i første omgang er bekymret for økonomien ut fra forventet tildeling over statsbudsjettet. Flere kommuner forventes å få redusert overføring, noe som ofte vil kunne medføre nedgang også for kirkelig fellesråd.
- Rundt 85 % av kirkelige fellesråd oppgir å bli involvert i dialog med kommunen i forbindelse med budsjettarbeidet for 2021. Mens 15 % oppgir at de ikke involveres, oppgir 40 % at de involveres som andre kommunale etater og 44 % at de opplever noe mindre involvering enn kommunens egne etater.
- Prosessene som ledet til sammenslåing ble ofte ledet av kirkevergene eller prosjektleder, og der representanter for berørte parter fra enten fellesråd eller menighetsråd var med i fellesnemd i forberedelsen. Nær alle oppgir at også prosten var sterkt involvert i arbeidets faser ved å delta i fellesnemd, i mange prosesser også representant for øvrige prester.
- I 90 % av tilfellene har implementeringen skjedd som planlagt og forutsett, mens det samtidig rapporteres at en del administrative rutiner fremdeles arbeides med å få på plass. Sammenslåing representerer komplekse prosesser og innebærer at mange små og store rutiner skal samordnes.
- Mens 20 % har organisert seg ut fra geografi eller sokneinndeling, så har noe over 40 % valgt en funksjonsorganisering. Dette innebærer at det er blitt en felles kirkeverge, med funksjonsledere ved siden av (f. eks. leder kirkefag, gravplass, bygg, økonomi osv.). Noe over 30 % av kommunene har organisert seg ut fra en kombinasjon av de nevnte prinsipper.
- Bortimot halvparten rapporterer at det er egen ledelsesfunksjon i soknet, men disse varierer ut fra lokale forutsetninger som økonomi, antall stillinger og omfang av virksomhet. I ett tilfelle oppgis det at soknepresten fungerer som leder av stabsmøtet i det største soknet.
- De fleste oppgir at det enten er like stor ressursbruk knyttet til administrasjon eller svært usikkert om det vil være relativt mindre ressurser på administrasjon og ledelse. Dels er dette komplisert å vurdere så vidt tidlig etter sammenslåing, dels skal alle oppgaver ivaretas og lokale staber ledes som tidligere. Men i 25 % av tilfellene har det vært en reell nedgang i ressurser til lederstillinger. 40 % oppgir at det er lagt til grunn gevinstrealisering, mens 60 % oppgir at det ikke er forutsatt slik innsparing som del av sammenslåingsprosessen

4. ØKONOMISKE OG JURIDISKE FORHOLD MELLOM KIRKE OG KOMMUNE

4.1. FORSKRIFT OM ØKONOMIFORVALTNING I FELLESRÅD OG MENIGHETSRÅD I DEN NORSKE KIRKE

De kirkelige fellesråd og menighetsrådene følger i dag et finansielt orientert regnskapsprinsipp, og er basert på de kommunale økonomiregler. Det er fastsatt egen økonomiforskrift for kirkelige fellesråd og menighetsråd, som bygger på dette finansielt orienterte regnskapssystem. Økonomiforskriften sier videre at regnskapet skal avlegges etter god kommunal regnskapsskikk (GKRS), og rammeverk/regnskapsstandarder fastsatt av GKRS gjelder for fellesråd/menighetsråd så langt de passer.

Økonomiforskriften pålegger også at regnskapet for kirkelige fellestråd skal rapporteres til SSB etter noenlunde samme modell som kommunenes Kostra-rapportering, men likevel langt mindre omfattende.

Regnskapet er primært innrettet på å vise tilgang av midler og bruk av midler, og sier noe om rådets evne til å dekke sine økonomiske forpliktelser. Årsregnskapet er videre bevilgningsorientert, i den forstand at det er innrettet med fokus på å kunne utøve kontroll med hvordan rammene i årsbudsjettet faktisk er brukt. Budsjett er et sentralt styringsdokument, og det er i økonomiforskriften tatt inn særskilte bestemmelser om årsbudsjett og økonomiplan(4-årig). Økonomiforskrift for kirkelige fellestråd og menighetsråd er fra 2003, og har vært gjenstand for noen mindre endringer i årene etter. Forskriften er i stor grad sammenfallende med budsjett- og regnskapsforskrift for kommuner, men har enkelte avvik/tilpasninger for å tilpasses fellestrådenes-/menighetsrådenes behov. I budsjettprosessen med søknad om årlige tilskudd fra kommune vil derfor fellestrådets regnskapsrapportering og budsjettgrunnlag være gjenkjennelig for kommunen.

4.1.1. MER OM DEN KOMMUNALE ØKONOMIMODELL

Formålet med kommunal virksomhet er å gi størst mulig velferd til befolkningen innenfor de rammene lovgivningen og de folkevalgte fastsetter. Soknets organer/kirkelig fellestråd har langt på vei tilsvarende formål innenfor sine virksomhetsområder. Dette formål er annerledes enn kommersiell virksomhet hvor økonomisk verdiskaping er det overordnede formål, og regnskapsregler er primært utformet for å vise økonomisk verdiskaping.

Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommuner:

- Sunn og langsiktig økonomiforvaltning
- Planlegging – Sentralt verktøy for styring og utvikling
- Rettslige rammer for forvaltning av økonomi

Regnskapet er som nevnt foran primært innrettet for å gi brukerne informasjon om bevilgningskontroll samt bærekraftig økonomisk utvikling (evne til å finansiere sin aktivitet og møte sine forpliktelser på kort og lang sikt).

Kommuneloven har bestemmelser om at en kommune ikke kan gå konkurs. Tilsvarende bestemmelse finnes i kirkeloven § 16 «*Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven*»

Det er videre fastsatt noen rettslige rammer i økonomiregelverket:

- Krav til årlig driftsbalanse – Ikke anledning til å budsjettere med netto merforbruk(underskudd)
- Skille mellom drift og investering
- Låneopptak, begrensninger /restriksjoner
- Ikke anledning til å stille garanti for andres økonomiske forpliktelser (gjelder sokn, ikke kommune)

Kommunenes og fellestrådets årsregnskap bygger som nevnt på andre regnskapsprinsipper enn regnskapsloven. Det sentrale resultatbegrepet for kommuner og fellestråd (netto driftsresultat) er forskjellig fra resultatbegrepet etter regnskapsloven (årsresultat). Hovedforskjellen er at netto

driftsresultat er belastet med avdrag på lån i stedet for avskrivninger, og at netto driftsresultat ikke omfatter gevinst og tap ved avhending av eiendeler (anleggsmidler).

Noen viktige regnskapsprinsipper:

Bruttoprinsipp (Inntekter og utgifter skal vises brutto)

Periodisering – Kjente utgifter og inntekter skal medtas (Ikke kontantprinsipp). I stor grad sammenfallende med periodiseringsprinsipp etter regnskapsloven.

Årsregnskap for kommuner og tilsvarende for kirkelige fellesråd består av:

- Driftsregnskap
- Investeringsregnskap (hvis aktuelt)
- Balanse
- Noter

4.1.2. TROSSAMFUNNSLOVEN - BESTEMMELSE OM REGNSKAPSLOV – DEPARTEMENTETS VURDERING

I ny trossamfunnslov er det følgende bestemmelse om regnskap i § 14: «*Regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og for regnskapet til soknet, med mindre departementet har fastsatt annet i forskrift.*»

Departementet uttalte ved fremleggelse av lovforslag at spørsmålet om fortsatt kommunal finansiering ville ha betydning for om departement ville «*fastsette annet i forskrift*», slik loven gir anledning til. Når resultatet ble fortsatt kommunal finansiering av kirken lokalt, har departementet bestemt at regnskapsbestemmelser for soknets organer fortsatt skal legge til grunn de kommunale økonomiregler og utformes i tråd med kommunale regnskapsprinsipper. En arbeidsgruppe har våren 2020 bistått departementet med revisjon av gjeldende økonomiforskrift for å tilpasse den til ny trossamfunnslov og samtidig harmonisere med nye kommunale regnskapsforskrifter som er gjort gjeldende fra 2020. Revidert forskriftsutkast fastsettes i løpet av høsten 2020, med virkning fra regnskapsåret 2021. Det er i forskriftsutkastet en del mindre endringer av regnskapsteknisk karakter, men ingen prinsipielle endringer.

Departementet har videre et mandat til nevnte arbeidsgruppe at den innen juni 2021 skal «*belyse konsekvensene av å gå over fra kommunale regnskapsprinsipper til regnskapsloven*», jf. ny trossamfunnslov § 14 sjette ledd. Dette arbeidet vil kunne gi departementet grunnlag til å vurdere om det på lengre sikt vil være hensiktsmessig å endre regnskapsprinsipp.

4.1.3 SÆRSKILT OM KOMMUNAL TJENESTEYTING

Kirkeloven § 15 om kommunens økonomiske ansvar har følgende bestemmelse i fjerde ledd: «*Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.*»

Lovteksten gir i seg selv en definisjon av hva kommunal tjenesteyting faktisk er. Kommunen leverer en tjeneste som er nærmere beskrevet i avtalen. Det skjer ingen pengetransaksjon mellom kommune og fellesråd. Kommunens ansvar er å levere den tjeneste man ved avtale har forpliktet seg til, og kostnaden ved å levere tjenesten er kommunens ansvar. Kirkelig fellesråd har like fullt det

forvaltningsmessige ansvar som følger av lov og forskrift for alle tjenesteområder som fellesrådet har ansvar for, også det som omfattes av kommunal tjenesteyting.

Begrunnelsen for denne særskilte lovfestede ordning med tjenesteyting var primært hensynet til effektiv ressursutnyttelse og kompetanse når kirkelige fellesråd i 1997 skulle overta oppgaver som tidligere var utført av kommunen. Dette gjaldt særskilt de mindre fellesrådene. De fleste fellesråd inngikk da avtale med sin kommune om tjenesteyting på ett eller flere områder.

Det har vært vanlig med kommunal tjenesteyting på følgende tjenesteområder:

- Administrative tjenester – Regnskap, Lønn, IT-løsninger, og andre merkantile tjenester
- Byggforvaltning: Stille kontor-fasiliteter til rådighet, vaktmester/vedlikehold av kirke
- Gravplassforvaltning: Åpning/igjenfylling av graver, gressklipp og vedlikehold gravplasser

4.1.3.1. INVESTERINGER

Også investeringer kan være omfattet av kommunal tjenesteyting. Det skjer ved at kommunen påtar seg utførelse av byggherrerollen og oppføring av bygg på kommunens hånd. Kommunen opptar også lån og regnskapsfører bygget under oppføring. Svært mange nye kirkebygg og større gravplassutbygginger siden 1997 har skjedd ved oppføring «i kommunens bøker». Soknet ved kirkelig fellesråd har imidlertid gjennom kirkelov eiendomsrett til kirkebygget, og tilsvarende gjelder gravplasser i medhold av gravferdsloven.

Også større rehabiliteringsprosjekter er vanlig å gjennomføre med kommunal tjenesteyting. Fellesråd i store kommuner har i større grad hånd om egne investeringer.

Lånefinansiering av investeringer skjer for den største del på kommunens hånd. Dette gjelder både når kommunen selv forestår investeringen (tjenesteyting) og når kommunen yter investeringstilskudd til kirkelige fellesråd som gjennomfører investeringen. I begge tilfeller vil den ferdige investering fremkomme som anleggsmidler i fellesrådets balanseregnskap, mens lånet vil ligge igjen i kommunens balanse og renter/avdrag vil belaste kommunens driftsregnskap.

4.1.3.2. REGNSKAPSFØRING AV KOMMUNAL TJENESTEYTING

Etter gjeldende bestemmelser skal verdien av den kommunale tjenesteyting fremkomme både i kommunens og i fellesrådets regnskap. I fellesrådets regnskap fremkommer dette som kalkulatorisk inntekt (kommunal overføring) og kalkulatorisk utgift (på det respektive formål), men nettoen vil være null. Ved at kommunal tjenesteyting regnskapsmessig er et «null-sum» er det en erkjennelse av at det mange steder ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomhet på å få fram verdien i regnskapet av denne del av kommunale overføringer til kirkelig fellesråd. Ved at det er kommunen som yter tjenesten vil det primært være kommunens ansvar å fremskaffe denne verdien som grunnlag for fellesrådets regnskapsføring.

Omfanget av tjenesteyting har blitt mindre de senere årene, men fortsatt har et stort antall fellesråd tjenesteyting på ett eller flere av områdene nevnt foran. Det foreligger ikke undersøkelser de senere årene, men det er grunn til å tro at minst halvparten av de kirkelige fellesråd fortsatt har tjenesteyting, og da mest i fellesråd i de små og mellomstore kommuner.

4.1.4. SÆRSKILT OM PENSJON

Kirkelige fellesråd har gjennom sin tariffavtaler offentlig tjenestepensjon for sine ansatte. Denne dekkes for de fleste gjennom KLP, men også gjennom egne kommunale pensjonskasser i de kommuner som har slike. Offentlig tjenestepensjon er en ytelsesbasert pensjonsordning, og er samordnet med folketrygden, hvor ansatte som inngår i ordningen har en garanti om dekning. Kirkelige fellesråd har derfor en forpliktelse på fremtidig utbetaling. Innbetalte premier til ordningen er ofte lavere enn forpliktelsen. Pensjonsmidler /pensjonsforpliktelser fremgår ikke av fellesrådenes balanseregnskap, men skal opplyses i note til regnskapet. En særskilt del av fremtidige forpliktelser er den såkalte reguleringsforpliktelsen.

Ved at denne ikke fremgår av fellesrådenes regnskaper finnes det ikke oversikt over størrelse på slike forpliktelser. Men det er grunn til å anta at for alle fellesrådene samlet kan en slik forpliktelse beløpe seg til flere milliarder kroner. Slike forpliktelser kan ha ulik relativ størrelse i de ulike fellesråd ut fra aktuarmessige forhold knyttet til ansatte.

4.2 JURIDISKE FORHOLD

4.2.1 MOMSKOMPENSASJON – JURIDISK GRUNNLAG

Kirkelig fellesråd er omfattet av ordningen med momskompensasjon som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Lovens § 2, første ledd har bestemmelser om hvem loven gjelder for, og bokstav e) benevner spesifikt kirkelig fellesråd. Menighetsråd er ikke nevnt i loven, men er omfattet etter en fortolkningsuttalelse fra Finansdepartementet. I 2019 fikk de kirkelige fellesrådene kompensert 365 mill. kroner gjennom ordningen.

En eventuell kirkelig organisering med prosti-/storfellesråd vil kreve en klargjøring, eventuelt en lovendring for å være sikret at ordningen også vil gjelde et felles sokneorgan som er kommuneovergripende.

Når kompensasjonsordningen ble etablert i 2004 fikk kommunene trekk i rammetilskudd fra staten ut fra stipulert forventet momskompensasjon. Regnskapsdata fra kirkelige fellesråd inngikk i grunnlaget for trekk, og det er derfor naturlig å anta at en sammenslåing av fellesråd til større enheter, vil få de nødvendige lovendring til fortsatt å være omfattet av kompensasjonsordningen.

Dersom et prosti-/storfellesråd også blir tilført oppgaver/ressurser fra sentralt organ (rettssubjektet Den norske kirke), som i dag ikke er omfattet av kompensasjonsordning, vil dette kunne være en tilleggsutfordring i møte med en lovendring/avklaring. Samtidig er det også slik at de kirkelige fellesrådene allerede i dag mottar betydelige tilskudd fra bispedømmerådene for sin virksomhet innen diakoni og trosopplæring.

4.2.1.1 MULIGE UTFORDRINGER MED NY ORGANISERING

Kommunal tjenesteyting som er omtalt i kap 5.3.1 har noen utfordringer mht. momskompensasjon når kommunen som ledd i tjenesteytingen gjør anskaffelser som er til bruk i kirkelig fellesråd. En forutsetning i momskompensasjonsloven er at kompensasjonen kun ytes til anskaffelser som er til bruk i egen virksomhet. Skattedirektoratet har ved vurdering av denne problemstilling konkludert at

kommunens anskaffelse til bruk i kirkelig fellelråd kan likestilles med kommunens egen bruk, med henvisning til kommunens økonomiske forpliktelse etter kirkelovens § 15. Dette vil i utgangspunktet være basert på «en-til-en» relasjon mellom kommune og kirkelig fellelråd.

4.2.1.2 TJENESTEYTING I REGI AV PROSTI-/STORFELLESRÅD

En kommunes tjenesteyting til et eventuelt prosti-/storfellesråd vil ikke ha samme identifisering til den enkelte kommunes eget økonomiske ansvar. Denne problemstilling må vurderes særskilt, og kan ha som konsekvens at anskaffelser ifm. tjenesteyting ikke gir rett til momskompensasjon for kommunen. Dette vil selvsagt kunne ha konsekvens for hvor hensiktsmessig ordningen med tjenesteyting vil være. Dersom en kommune skal levere tjenesteyting til et prosti-/storfellesråd er det sannsynlig at kommunen må selge tjenestene til de delene av prosti-/storfellesrådet som ligger utenfor kommunens grenser.

Det vil være nødvendig å avklare disse problemstillingene med Skattedirektoratet i forkant av beslutninger om modell.

5. SAMSKAPING

5.1 KOMMUNEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR

De senere årene har det vokst fram en ny bevegelse i Kommune-Norge. I møte med eldrebølge, lavere skatteinngang og reduserte statlige bevilgninger har behovet for nyteknisk meldt seg for både ansatte og politikere. Tradisjonelt har kommunene hatt en stor bevissthet rundt å ha en mest mulig effektiv tjenesteproduksjon. Med de store utfordringene som det offentlige står ovenfor er oppmerksomheten nå ikke lenger entydig på effektiv ressursutnyttelse, men også i større grad dreid over mot mobilisering av ressurser. Professor Jacob Torfing ved Roskilde universitet argumenterer for en utvikling av synet på offentlig sektor fra Old Public Administration hvor myndighetsrollen i offentlig sektor var den mest fremtredende, til New Public Management hvor en så offentlig sektor i første rekke som en serviceleverandør, til det han kaller New Public Governance, hvor offentlig sektor sees på som en «arena for samskapelse».

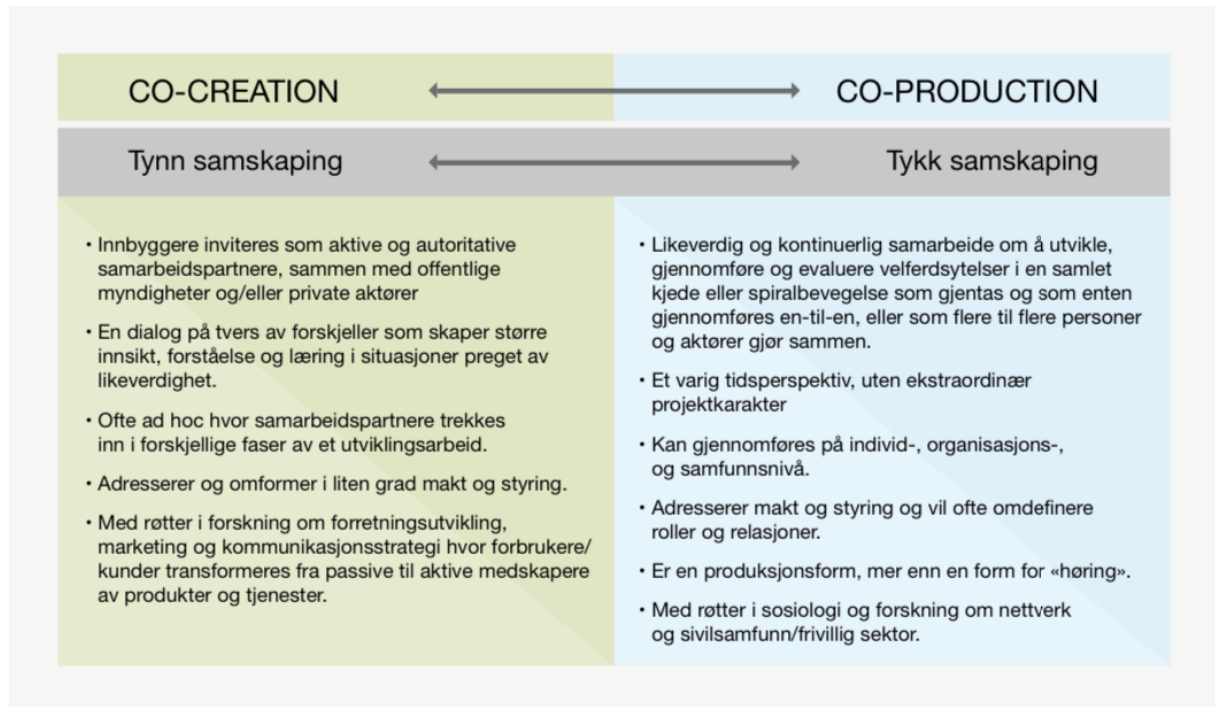
En kommune er både et sted og en organisasjon. Mens 10 prosent av de sysselsatte i Oslo arbeider i de kommunale tjenestene, er andelen ofte langt høyere i mindre kommuner. Kommunen er også lokal regulerende myndighet. Kommunes betydning i lokalmiljøet kan dermed sies å være betydelig. Samtidig må en erkjenne at de lokale ressursene er langt større enn de kommune og andre offentlige myndigheter rår over. Sivilsamfunnet er en viktig samarbeidspartner for kommuner og private virksomheter. Gjennom samskaping samles kunnskap, ressurser og erfaringer fra ulike aktører som innbyggere, sosiale entreprenører, foreninger og bedrifter. Løsningene blir utformet gjennom en involverende prosess der også brukerne er med i utformingen av dem.

I [La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon](#), har forfatterne presisert hva som ligger i begrepet «samskaping». De viser til at begrepet ofte er brukt sammen med andre begreper som sosial innovasjon, sosialt entreprenørskap, empowerment og eller samstyring. Etter deres oppfatning handler slektskapet mellom begrepene om det følgende:

- De anvendes gjerne med hensyn på forslag til løsning på komplekse sosiale problemer.

- Begrepene vektlegger brukerperspektivet og øvrige aktører i sivilsamfunnet, som likeverdige partnere til de offentlige velferdsløsningene.
- Begrepene er brukt om fenomen hvor både private virksomheter, offentlig sektor og sivilsamfunnet spiller en rolle.
- Begrepene er ofte brukt i situasjoner der en har som ambisjon å utvikle nye løsninger gjennom nye prosesser der de organisatoriske skillelinjene brytes ned.

På engelsk rommer det norske begrepet «samskaping» to ulike uttrykk. Co-creation handler hovedsakelig om å skape noe nytt, mens co-production mer er uttrykk for et produksjonsfelleskap.



Kilde: *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*

5.2 KIRKEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR

På samme måte er også den lokale kirke en aktør som er opptatt av lokalsamfunnet og de utfordringer og muligheter som her finnes. Kirkens nærhet til menneskene lokalt, stabenes ulike faglige kompetanse og frivillig kapital er en styrke og en ressurs som beriker lokalsamfunnet og bidrar inn i kommunenes mange oppgaver i dag. Men samskapingemetodikken åpner nå for flere muligheter for samarbeid i lys av kommunenes økende satsning på samarbeid og samskaping med kirker og frivillige organisasjoner i arbeidet for å gå sammen og finne løsninger for utfordringer i lokalsamfunnet.

Vi har sett eksempler på at et godt budsjett- og strategiarbeid i regi av kirkelig fellestråd og utvikling av nært kirke/kommunesamarbeid har vært avgjørende for bl.a. opprettelse av flere diakonstillinger de siste årene.

Konkrete eksempler:

- [13-20](#) er et godt eksempel. Det begynte med at det var så mange ungdommer på Sandvika Storsenter som ble tatt for nasking, og politiet opplevde at straffereaksjoner ikke fungerte. Da tilbød kirken seg å etablere et samtaletilbud, som kommunen finansierer. I dag har

Bærum 13-20 fire diakoner som driver et samtaletilbud, og ungdommer som blir tatt i nasking sendes rett til dem. De samarbeider tett med skole, politi, uteseksjonen også videre.

- I Asker driver [Kirkens feltarbeid](#) store deler av kommunens tiltak for rusavhengige og andre på gata. Arbeidet er eid og driftet av fellesrådet.
- Mange menigheter driver [språkkafe](#) i samarbeid med bydel/kommune der de er.
- Ungdomskafeen [Kom.inn!](#) er et ungdomstilbud i Alta. Ordføreren utfordret menigheten på å starte et ungdomstilbud i sentrum. Menigheten etablerte en ungdomskafe som holder åpent på ettermiddagstid 4-5 dager/uke. Kommunen dekker kostnadene knyttet til lokalet (husleie/strøm), menigheten sørger for bemanning (ungdomsdiakon og frivillige). Tilbudet har vært i drift siden 2001.
- [Foreningen Basecamp](#) på Sotra utenfor Bergen drives som et spleiselag mellom kommunen, fellesrådet og ledelsen på kjøpesenteret Sartor Storsenter. Ungdomsdiakoniltaket fokuserer på rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for ungdom mellom 13-25 år på kjøpesenteret, hvor mange ungdommer som ikke deltar i organisert ungdomsarbeid oppholder seg.

Det ligger potensiale for kirken til å gå inn som en enda mer aktiv aktør og leverandør i samskapningen med kommunene. Men for å kunne gjøre dette kreves det gode samarbeidsrelasjoner mellom kirke og kommune som jevnlig pleies.

Et kirkelig samarbeid med flere kommuner kan være både en styrke og en ulempe i samskapingsarbeidet. Men dersom man kan lene seg på allerede opprettede kommunale samarbeidsrelasjoner, vil dette være en fordel for kirken til å være en aktiv tjenesteleverandør.

6.0 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

6.1 PREMISSER FOR ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Hovedregelen i dag er at relasjonen mellom kirke og kommune ivaretas gjennom dialog mellom det kirkelige fellesrådet og kommunen. Dette følger naturlig av bestemmelsene i kirkeloven. Denne reguleringen videreføres i kirkeordningen. I arbeidsgruppens videre arbeid legger vi til grunn at den lovregulering som gjelder de kirkelige fellesrådene i hovedsak videreføres i en ny modell med opprettelsen av prosti-/storfellesråd. Det vil medføre at prosti-/storfellesrådene vil ha ansvaret for å «*ivareta soknenes interesser overfor kommunen*». Arbeidsgruppen legger dermed til grunn at prosessen i utgangspunktet ikke påvirker oppgavedelingen mellom soknene og de oppgavene som i dag ligger til de kirkelige fellesrådene. Arbeidsgruppen tar heller ikke stilling til en eventuell samordnet oppgaveløsning på enkeltområder på et nivå over prosti-/storfellesrådsnivået.

Arbeidsgruppen har vært i kontakt med KS om konsekvenser ved mulig endring i lokalkirkelig organisering. Vi erfarer at uavhengig av kirkelig organisering, vil kirken lokalt måtte forholde seg til hver enkelt kommune i forhandlingen om tildelingen av tilskuddsmidler. Den kirkelige inndelingen må av den grunn ikke organisere seg for fjernt fra kommunenes administrasjon og politikere.

Dagens lovregulering sikrer representasjon fra menighetsrådene i de kirkelige fellesrådene. Med dette er det etablert en nøye sammenheng mellom de to organene for soknet. Valg til menighetsråd

og prosti-/storfellesråd inngår i arbeidet til arbeidsgruppen som ser på valgordninger. Vi har like fullt valgt å komme med forslag til hvordan denne relasjonen kan etableres i en ny kirkelig organisering.

Arbeidsgruppen er bedt om å se nærmere på følgende momenter i relasjonen mellom kirke og kommune:

- Samarbeid mellom kirke og kommune om for eksempel kirkebygg, diakonale og kulturelle samfunnsområder
- Samhandling og budsjettprosess
- Rapportering og innsyn mellom kirke og kommune
- Samhandling og budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd og Kirkemøte

I det følgende vil vi gi våre anbefalinger og vurderinger rundt disse tema. Vi vil også presentere en anbefalt tilnærming til modell for inndeling i prostier. Aller først vil vi kort vise til en alternativ modell som en kunne vurdert i arbeidet med ny kirkelig organisering.

6.1.1 ALTERNATIV TIL PROSTI-/STORFELLESRÅDSMODELL – VERTSFELLESRÅD

I mandatet for prosjekt kirkelig organisering er det fra oppdragsgiver pekt på at; «*Vi ønsker særlig utredet mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå*». Vi vil like fullt nevne at det vil være andre måter å organisere arbeidsgiverorganisering av de lokalt kirkelig ansatte. Flere modeller er tidligere diskutert i Kirkemøtet og besluttet å ikke gå videre med. I rapporten *Kirkesamarbeid og kommunegrensene - Modeller for organisering av samarbeid mellom kirkelige fellesråd*, vises det til en modell med vertsfellesråd med demokratisk styre. Denne modellen har ikke vært oppe til diskusjon på Kirkemøtet. Med utgangspunkt i denne modellen kunne en sett for seg at prestene ble ansatt i det største fellesrådet eller annet fellesråd hvor prostesetet lå, og at en utfra dette sikret prestetjeneste i hele prostiet. Eventuelt kunne en se for seg at alle ansatte ble overført til et vertsfellesråd, og at en gjennom dette sikret en felles arbeidsgiverlinje. Arbeidsgruppen viser til dette, men har valgt å ikke gå videre med en nærmere drøftelse av modellen.

6.2 FREMTIDIG PROSTISTRUKTUR

Utgangspunktet for arbeidet med ny kirkelig organisering relaterer seg til arbeidsgiverspørsmålet, og skal sikre en hensiktsmessig organisering av dette. I mandatet blir det videre pekt at en skal ta utgangspunkt i dagens prostier og den nye kommunestrukturen.

Etter nærmere bestemmelser gitt av Kirkemøtet er det i dag bispedømmerådene som fastsetter prostiinndelingene. Et nytt felles kirkelig organ på prostinivå, hvor arbeidsgiveransvaret i kirken samordnes medfører i realiteten en fusjonsprosess med utgangspunkt i de respektive kirkelige fellesrådene og prestene i det tilhørende prostiet. De ansatte i kirken i de tidligere prostiene vil da ikke lenger bare bestå av prestene, men alle ansatte i lokalkirken. I seg selv medfører denne endringen behov for å se på prostiinndelingen sammenlignet med dagens situasjon.

Samtidig mener arbeidsgruppen det kan være verdifullt å se strukturen for de nye prosti-/storfellesrådene opp mot både bo- og arbeidsmarkedsregioner og regionrådsstrukturen i Norge.

Bo- og arbeidsmarkedsregionene er relevante å se på siden disse får frem regioner med mye interaksjon, hvor mennesker i regionen pendler til ulike deler i forbindelse med arbeid. Områdene er derfor godt egnet til å si noe om naturlige områder å organisere ansatte også i kirkelig sammenheng.

Som det fremkommer av omtalen av regionrådene foran så er graden av integrasjon mellom kommunene varierende gjennom rådene. Like fullt angir regionrådene geografiske områder og kjente størrelser hva gjelder samarbeid. Å se hen til disse kan dermed være verdifullt siden den kirkelige virksomheten da vil ha en struktur som innbyr til tillit og gjenkjennes av kommunene.

6.2.1 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER OM INNDELING I PROSTIER

I forbindelse med ny trossamfunnslov uttalte Kirkemøtet at det var ønskelig med fortsatt delt finansieringsansvar og dette ble også lagt til grunn i regjeringens melding og i Stortingets lovvedtak. Denne delingen legger derfor viktige premisser for videre utvikling av lokale kirkelige organer på vegne av soknet. Her er det særlig viktig å ta hensyn til den kommunale autonomi, som innebærer at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å gi føringer for kommunene og dermed begrense kommunenes autonomi. Ut over den finansieringsplikt som følger av trossamfunnsloven, berøres ikke kommunene av Kirkemøtets internkirkelige organiseringskompetanse. Dette innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at det bør etableres en ny form for kirkelige enheter som spiller institusjonelle ordninger kommunene er kjent og fortrolige med.

Dels bør kirkelig inndeling derfor skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og dels bør størrelsen av nye enheter ikke være større enn kommunene er komfortable med og soknene kan kjenne tilhørighet til de enheter som etableres.

Gjennomgangen av eksisterende, og parallelle enheter i samfunnet, peker mot noen viktige trekk: I omtrent en tredjedel av materialet er det sammenfall mellom prostigrenser, regionråd og naturlige bo- og arbeidsområder. For et tilsvarende antall områder, synes den naturlige inndeling å dele prostiets forankring i to ulike regioner eller bo- og arbeidsområder. For noe over en tredjedel, representerer prostiet et fragmentert region eller bo- og arbeidsområde. Her er det liten konsistens i forankring for prostiets del i forhold til hvordan folk orienterer seg eller hvilke kommuner som naturlig søker sammen om viktige samfunnsoppgaver. Dette henger etter arbeidsgruppens vurdering sannsynligvis sammen med en lokal utvikling der bosettingsmønstre og samhandlingsmønstre og -vilje mellom kommuner har vært i dynamisk endring uten at det er fanget opp av prostistrukturen. Ut fra dette er det mulig å tenke noen grunnleggende kriterier for å vurdere videre kirkelig inndeling i prosti-/storfellesråd som også tar hensyn til kommunal inndeling/sammenslåing:

Storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger bør utvikle egne inndelinger.

Der det har vært gjennomført kommunesammenslåing, noe over 100 kommuner er blitt til 47, bør det kunne vurderes om dette framstår som en bærekraftig enhet for videre kirkelig organisering. Flere av de største kommunene/kirkelig fellesråd (fra ca 60 000 innbyggere) sammenfaller med prostiet, mens flere i gruppen fra 25 000 innbyggere og oppover representerer sammenslåtte kommuner. Da det allerede har vært gjort uttømmende forsøk på integrasjon mellom kommuner, foreslår arbeidsgruppen at sammenslåtte kommuner anses som bærekraftige også som en ny kirkelig enhet.

Dersom ovenstående grupper tenkes å kunne fungere som nytt prosti-/storfellesråd, gjenstår det omtrent 250 kommuner som bør organiseres innen rammen av prosti-/storfellesråd. Dette vil innebære at de største byene enten unntas eller allerede er prostier. 23 av dagens prostier bør

kunne videreføres som prosti-/storfellesråd, da det er sammenfall mellom prosti, regionråd og bo- og arbeidsområde. Da gjenstår at 65 av dagens prostier bør vurderes for justering eller deling.

6.3 SAMARBEID MELLOM PROSTI-/STORFELLESRÅD OG KOMMUNENE

Med opprettelsen av prosti-/storfellesråd vil relasjonene mellom kommune og kirke endres, men hovedlinjene vil like fullt ligge fast. I det videre vil vi vurdere noen av de sentrale faktorene i relasjonen mellom kirke og kommune.

6.3.1 ØKONOMI

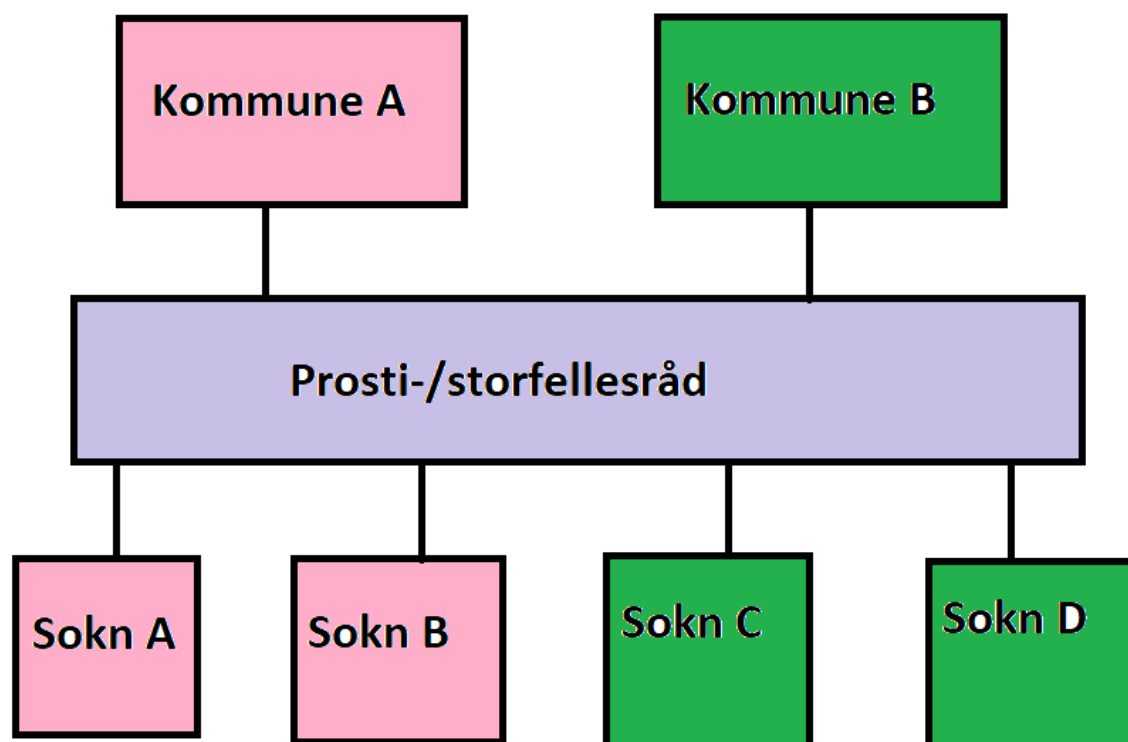
Med innføringen av ny tros- og livssynssamfunnslov videreføres kommunens finansieringsansvar. Som redegjort for tidligere i rapporten er det kommunale finansieringsansvaret mindre eksplisitt sammenlignet med reguleringen i kirkeloven. Gjennom stortingsbehandlingen ble det like fullt gjort endringer i proposisjonen slik at forskjellene ble mindre sammenlignet med forslaget fra regjeringen.

En av de sentrale endringene som inntreffer med ny lov er at det fremover ikke vil ligge til kommunene å måtte «utrede» budsjettforslaget fra kirkelige fellesråd, men «*kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet*». Med denne endringen kan en si at kommunens frihet til å definere tilskuddsnivået er noe større sammenlignet med bestemmelsen i kirkeloven. I denne sammenheng vil vi likevel vise til omtalen av kommunens autonomi. Denne medfører at kommunen allerede i dag har relativt stor frihet når en bestemmer tilskuddsnivået til de kirkelige fellesrådene. Politiske prioriteringer og det økonomiske handlingsrommet avgjør tildelinger til kirken. En må forvente strammere økonomiske tider for kommunene, og dermed også for kirken. Effektiviseringspresset gjelder hele offentlig sektor.

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at prosti-/storfellesrådet utarbeider budsjettforslag på vegne av soknene. Praksis fra kommuneoverskridende fellesråd tilsier at en har gode erfaringer med driftsbudsjett hvor en opererer med en fast prosentvis fordeling mellom kommunene. Samtidig har en med hensyn til investeringsbudsjettet (investeringer i kirkebygg/gravplasser) lagt opp til et system hvor dette budsjetteres i en bilateral dialog mellom kirkelig fellesråd og den aktuelle kommune hvor investeringsprosjektet hører hjemme. Arbeidsgruppen mener dette vil være en god modell for budsjettering i prosti-/storfellesrådene.

Den økonomiske utviklingen for kirkelige fellesråd viser at tilskuddet fra kommunene i hovedsak er i tråd med lønns- og prisvekst i kommunal sektor. De eksemplene vi har innhentet i vårt arbeid viser at en har klart å komme frem til en fast fordeling for finansieringen av kommuneoverskridende fellesråd. Fordelingsnøkklene har i all hovedsak stått seg over tid når kommunene årlig har indeksregulert sine tilskudd. Bare unntaksvis har en opplevd at en kommune ikke har regulert sitt tilskudd i tråd med pris- og lønnsutviklingen. Med den initiale overenskomsten mellom kommunene og fellesrådet har modellen dermed gitt stor forutsigbarhet for alle parter.

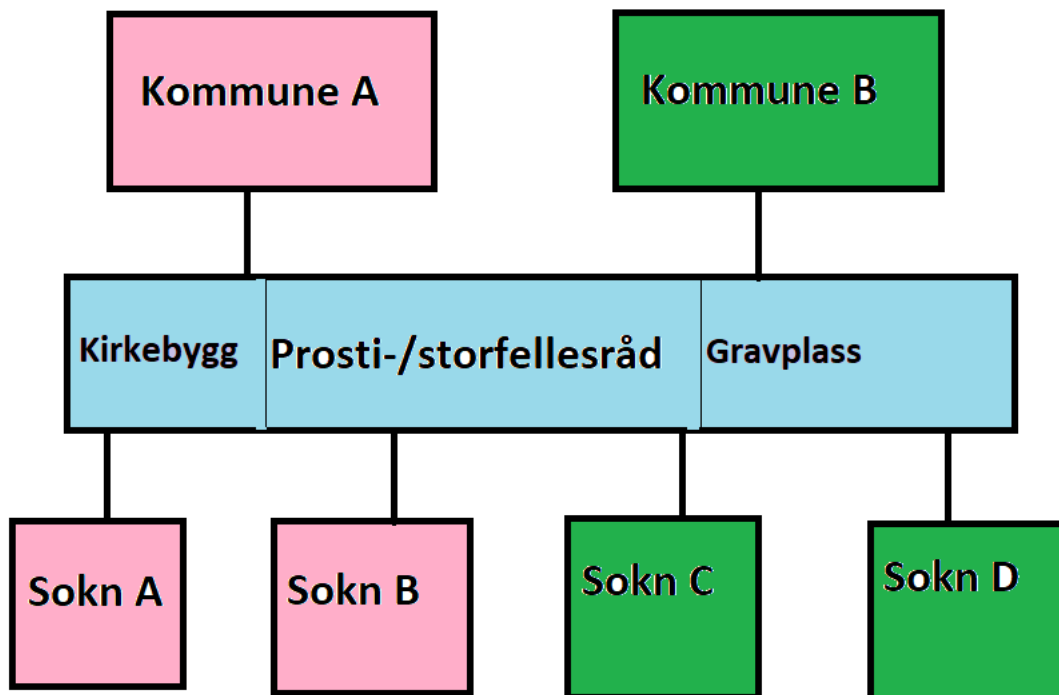
En enkel modell for dialog og relasjon mellom kommunene og prosti-/storfellesrådet kan da se ut slik:



6.3.2 RAPPORTERING OG INNSYN MELLOM KOMMUNE OG KIRKE

Med en kommuneoverskridende struktur for den kirkelige organisasjonen øker behovet for transparens og dialog med kommunene. Dagens situasjon hvor normalen er at kirkelig fellesråds virksomhet skjer innen kommunegrensene har gitt en korrelasjon mellom kommunal og kirkelig geografisk struktur som har medført at kommunene har hatt en svært lav risiko for at tilskudd har gått til formål utenfor kommunen. Med en kirkelig struktur som strekker seg over kommunegrensene blir det avgjørende for prosti-/storfellesrådene å avklare de økonomiske rammene og forventningene med den enkelte kommune i forbindelse med budsjettprosessen, og deretter kunne dokumentere ressursbruken gjennom regnskapsrapporteringen.

Gjennom etableringen av prosti-/storfellesråd er ambisjonen at en vil oppnå stordriftsfordeler som vil kunne medføre for eksempel lavere administrative kostnader og flere heltidsstillinger i kirken. Med hensyn til investeringskostnadene ville disse forventes å være relativt stabile selv om organisasjonen endres. Det vil si at de store kostnadene med istandsetting og bygging av kirker og gravplasser vil være knyttet til de ulike prosjektene. De positive effektene en kan se for seg er noe høyere kvalitet i prosjektgjennomføringen når en gjennomfører flere prosjekter sammenlignet med dagens situasjon. Denne lærings- og repetisjonseffekten vil likevel ikke føre til noe særlige lavere kostnader. For kommunene som har finansieringsansvaret vil det derfor trolig være avgjørende å kunne få dokumentert de kostnadene som hører til prosjekter i de respektive kommunene. For å legge til rette for dette vil det for mange prosti-/storfellesråd være formålstjenlig med en form for synliggjøring av disse delene av virksomhetens arbeid. Det er flere måter å adressere denne tematikken, f.eks. organisatoriske tilpasninger eller strukturering av regnskapet:



6.3.3 SÆRLIG OM TJENESTEYTINGSAVTALER OG REGNSKAPSPRINSIPP

Kirkeloven har åpnet for at kommuner kan dekke sine tilskuddsforpliktelser overfor kirken ved å yte tjenester i stedet for å utbetale tilskudd. Flere steder har en sett dette som en ønskelig ordning. Ny tros- og livssynssamfunnslov viderefører denne muligheten. I dag er det mange kommuner som yter tjenesteyting til de kirkelige fellesrådene. Dette gjelder særlig innen områder som lønns- og regnskapstjenester, drifts- og systemløsninger innen IKT og kontorlokaler.

Tjenesteytingsavtalene kan medføre noen utfordringer med hensyn til etablering av kommuneoverskridende prosti-/storfellesråd. I en tenkt situasjon kan alle kommunene i et prosti-/storfellesråd levere lønns- og regnskapstjenester til dagens kirkelige fellesråd. I den fusjonsprosessen kirken står overfor kan det være krevende å få omgjort tjenesteytingsavtaler til rene tilskuddsmidler.

Rent formelt vil det ikke være noe i veien for at en av kommunene leverer tjenester til hele prosti-/storfellesrådet. Dette er vanlig også for kommunenes egen virksomhet, at en kommune ivaretar en oppgave på vegne av flere kommuner. Tjenesteyting vil da skje som et rent avtalemessig forhold.

Arbeidsgruppen viser til den høye andelen kirkelige fellesråd som får levert regnskapstjenester fra kommunen. I lys av dette mener arbeidsgruppen det er en styrke at de kommunale regnskapsprinsippene videreføres. En overgang til regnskapsloven for prosti-/storfellesråd vil skape stor usikkerhet om kommuner som i dag fører regnskap vil fortsette å levere disse tjenestene til prosti-/storfellesråd. Dersom kommunale regnskapsprinsipper videreføres mener arbeidsgruppen at dette vil gjøre dialogen mellom kommune og kirke lettere og være en styrke for samarbeidet.

6.3.4 KOMPENSASJON AV MERVERDIAVGIFT

De kirkelige fellesrådene får i dag kompensert sine utgifter til merverdiavgift i kraft av merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 bokstav e. Loven bruker her begrepet «kirkelige fellesråd». Gjennom en lovtolkning har Finansdepartementet slått fast at loven også omfatter menighetsråd. Når kompensasjonsordningen ble etablert i 2004 fikk kommunene trekk i rammetilskuddet fra staten ut fra stipulert forventet momskompensasjon. Regnskapsdata fra kirkelige fellesråd inngikk i grunnlaget for trekk, og det er derfor naturlig å anta at en sammenslåing av fellesråd til prosti-/storfellesråd, så vil disse fortsatt være omfattet av kompensasjonsordningen siden den kommunale finansieringen videreføres.

Ved opprettelsen av prosti-/storfellesråd vil en større andel av budsjettet dekkes gjennom tilskudd fra bispedømmerådene sammenlignet med dagens situasjon. I all hovedsak vil denne økningen relatere seg til kostnadsdekning av lønnsutgifter til prester. Bispedømmerådene yter i dag tilskudd til de kirkelige fellesrådene innen kirkelig opplæring og diakoni. Hoveddelen av disse tilskuddene går til å dekke lønnsutgifter til trosopplærere, diakoner og kateketer. En økning i tilskuddet for å dekke prestelønninger er således ikke noe prinsipielt nytt som er til hinder for fortsatt merverdikompensasjon.

6.3.5 PENSJON

Både ansatte i de kirkelige fellesrådene og prestene har offentlig tjenestepensjon. På fellesrådssiden er brorparten medlemmer i KLP, med en liten andel i kommunale pensjonskasser. Prestene er på sin side medlemmer av Statens Pensjonskasse.

Det vil være ulike måter å håndtere pensjonsspørsmålet ved opprettelsen av prosti-/storfellesråd. For fellesrådene vil det i utgangspunktet ikke medføre noen store endringer, men det må i alle henseender foretas beregninger av pensjonsforpliktelsene på fellesrådsnivå før en samordner disse i inngående balanse for prosti-/storfellesrådene.

Prestene på sin side er tilknyttet SPK. En kan vurdere om prestene i fortsettelsen bør beholde dagens ordning i SPK. Dette vil være mulig etter modell fra lærerne som beholdt sin tilknytning til SPK da de ble overført fra staten til kommunene. Spørsmål rundt pensjon bør arbeides videre med av hovedutvalget.

6.3.6 SAMHANDLING OG BUDSJETTPROSESS MELLOM «PROSTIRÅD/STORFELLESRÅD OG KIRKEMØTE

Arbeidsgruppen har kun i begrenset grad vurdert samhandling budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd og Kirkemøtet». I [Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke](#) heter det i § 9: «Etter at rammene for budsjettet er vedtatt av Kirkemøtet og budsjettet er vedtatt av Kirkerådet, skal Kirkerådets direktør treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettbehandlingen.» Etter gruppens vurdering er det sentrale anliggende at det etableres relasjoner og systemer mellom Kirkemøtet og prosti-/storfellesrådene som bidrar til transparens og forutsigbarhet.

Arbeidsgruppen viser til [KM 09/19 Forslag til nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til menighetsprestetjeneste](#). I saken bes Kirkerådet om å gjennomgå kriteriene for tildeling til også de øvrige formål som finansieres over statsbudsjettet. Arbeidsgruppen mener metoden med fordelingsnøkler er god og vil kunne medvirke til at en får tilstrekkelig forutsigbarhet i de årlige tilskuddene til prosti-/storfellesrådene slik at disse kan ivareta de oppgavene som overføres til disse organene gjennom den nye kirkelige organiseringen.

6.4 SAMHANDLING OG SAMSKAPING MELLOM KIRKE OG KOMMUNE

Kirke og kommune har mange steder et godt og fruktbart samarbeid. Særlig overfor barn og unge og den eldre befolkningen har kirken et stort aktivitetstilbud. Gjennom sitt diakonale arbeid møter kirken mennesker i utfordrende situasjoner som få andre gjør. Samtidig er kirkene blant de viktigste kulturscenene i landet.

Tall fra den kirkelige årsstatistikken viser at det i 2019 var nær 1 000 barnekor med nær 19 000 medlemmer i menigheter i Dnk. Antall voksenkor var på litt over 600 med om lag 14 000 medlemmer. Om lag 670 000 besøkte en av de 6 788 konsertene i regi av menighetene. I regi av andre ble det arrangert 4 500 konserter i kirkene, med 760 000 besøkende. Menighetene arrangerte i tillegg 2300 kulturarrangementer, hvor 204 000 deltok. Tilsvarende tall for kulturarrangementer i regi av andre i kirkene var 740 arrangement med 80 000 deltakere. 659 av 1193 sokn i Den norske kirke har diakonal betjening. Diakonale stillinger øker samarbeid med kommunene med tanke på innbyggernes behov for kirkelig nærvær og omsorgstjenester. De ulike benevnelsene innen diakonien viser noe av de ulike behovene kirken møter; ungdomsdiakon, seniordiakon, sykehjemsdiakon, gatediakon, integreringsdiakon, bydiakon m.fl. Gjennom diakonien når kirken mennesker og grupper som kan være vanskelig for kommunene å nå gjennom sine tjenester.

Samtidig som vi ser mye flott arbeid i lokalsamfunn og mye godt samarbeid mellom kirke og kommune, så er det like fullt et stort potensiale for å videreutvikle samarbeidet mange steder. Med de økende utfordringene kommunene står overfor er det både en mulighet og en oppgave for kirken å bidra til gode lokalsamfunn. For å bli denne aktøren er det viktig med god dialog både mot kommunens administrative og politiske ledelse.

Arbeidsgruppen mener det er sterke argumenter for at de ulike prosti-/storfellesrådene bør arbeide strategisk og systematisk med sin relasjon til kommunen(e). Både administrasjon og folkevalgte i kirken bør ha inngående kjennskap til de kommunale planprosessene og budsjettarbeidet. Kommunens og kirkens arbeid i de ulike lokalsamfunnene har flere tilknytningspunkter. Arbeidsgruppen mener det vil kunne være et gode både for kommune og kirke i å videreutvikle relasjonen mange steder. Eksemplene vi har referert i denne rapporten viser at det er mange tilfeller der kirken har helt andre muligheter til å adressere utfordringer som kommunene står i. Med en økende oppmerksomhet for samskaping i kommunene og kirken, er det gode muligheter for fruktbare samarbeid.

6.5 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL ET RAMMEVERK FOR ETABLERING AV PROSTI-/STORFELLESRÅD

Utvikling av et rammeverk i kirkeordningen for prostifellesråd bør, slik arbeidsgruppens ser det, utformes etter prinsipper som er gjenkjennbare for kommunene. Gruppen finner at det kan være naturlig å bygge på den legale strukturen for interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap. Ut over at dette er ordninger kommunene kjenner og er involverte i, var det også et poeng i ny kommunelov å tydeliggjøre ansvar og rettssubjektivitet for denne type konstruksjoner.

Arbeidsgruppen foreslår at Kirkemøtet fastsetter rammer og oppgaver for slike organ i kirkeordningen, med prosedyrer for etablering som følger de som gjelder i kommuneloven. Dette innebærer at soknene i to eller flere kommuner, med tilslutning fra kommunestyret i angjeldende kommuner, kan gå sammen om å opprette et interkommunalt prostifellesråd. Slike råd:

- opprettes ved vedtak i hvert enkelt sokn og hver enkelt deltakerkommune og med egen avtale
- får myndighet til å behandle saker som går på tvers av sokne og kommunegrensene, tilsvarende dagens kirkelige fellesråd rolle i kirkeordningen
- kan ivareta omfattende samarbeid om oppgaveløsning, både lovpålagte og ikke-lovpålagte
- kan fatte enkeltvedtak som gjelder interne saker i rådet
- kan være eget rettssubjekt og kan da operere med flere rettigheter

Arbeidsgruppen legger følgende premisser, oppgaver og sammensetning til grunn i forslaget:

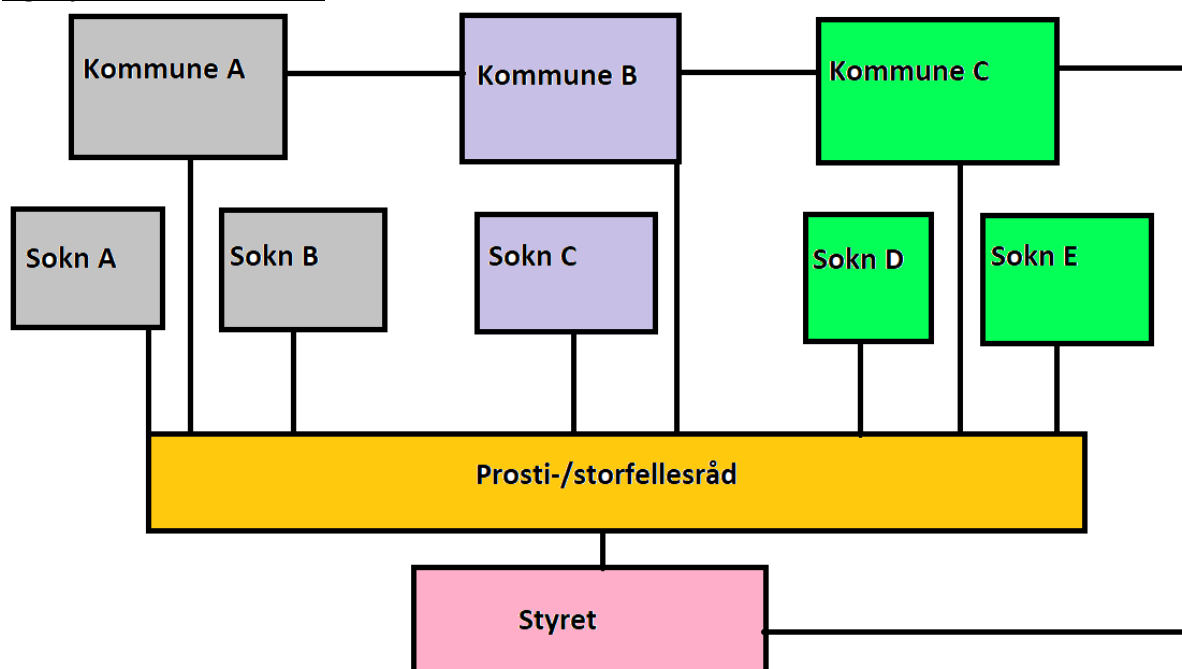
- Prostifellesrådet representerer en kommuneovergripende utvidelse av fellesrådsområdet, er rettssubjektets soknets organ og sammensetning baseres på valg i menighetsrådet.
- Prostifellesrådet etableres etter samme prinsipper som interkommunalt oppgavefelleskap og/eller politisk råd med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser kap. 18 og 19.
- Det er ønskelig at prostifellesrådet har oppnevnt kommunal(e) representant(er).
- Prostifellesrådet etableres etter lokalt initiativ, innen 5 år etter rammevedtak i Kirkemøtet, og modelleres ut fra prinsipper som kommunene kjenner.
- Det skal ligge vedtak i hvert enkelt sokn og tilslutning fra hver enkelt kommune til grunn, samt en skriftlig samarbeidsavtale med de berørte kommuner. Ordningen kan ikke settes i verk før all de nevnte har underskrevet avtalen.
- Avtalen regulerer hvilke saker som kan vedtas på tvers av kommune- og soknegrensene.
- Kommunene og soknene har delt ansvar for fellesskapets forpliktelser, og ansvarsandel skal framgå av samarbeidsavtalen.
- Et mulig alternativ, som også er hjemlet i kommuneloven, er å etablere et vertsfellesråd for eksempel ved prostesetet. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet å ville konkretisere dette forslaget.
- Prostifellesrådet samordner budsjettforslag fra soknene og disponerer tildelte midler, med de føringer/øremerkinger som følger av kommunale vedtak. Slik at det for bygg, anlegg og øremerkede midler er inndelt etter kommune, mens tildelte midler til fellestiltak og administrasjon disponeres på tvers.
- Dersom soknestørrelsen tilsier det, vil det kunne vurderes delegasjon fra prostifellesrådet til menighetsrådet/soknerådet mht til eksempelvis personal- og økonomiansvar. Det forutsettes at det i så tilfelle også er disponible ressurser for å ivareta lokal arbeidsledelse og administrasjon/forvaltning.
- Det velges en representant fra hvert sokn til prostifellesrådet, som fungerer som øverste organ. Prostifellesrådet velger et styre, der medlemmer fra alle kommuner inngår samt eventuell(e) kommunestyreoppnevnte medlem(mer).
 - Prostifellesrådet vedtar strategiplan og godkjenner regnskap og årsrapport. Styret avlegger årsrapporten og regnskapet.

- Prostifellesrådet er gravplassmyndighet (jf ny lov § 23), men kan delegere ansvar til styret
- Prostifellesrådet skal ha en daglig leder, tilsatt av styret

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med.

Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

Figur prosti-/storfellesråd:



I henhold til figur over ville prosti-/storfellesrådet i dette tilfellet bestått av 3 kommunale representanter (fra kommune A, B og C), og 5 representanter fra de ulike soknene (A-E). Prostifellesrådet som i realiteten blir et representantskap velger så medlemmer til et styre. Styret skal i dette tilfellet bestå av 1 kommunal representant valgt blant de tre kommunene, i tillegg skal styret bestå av minst en representant fra et sokn i hver av de tre kommunene, i dette tilfelle blir det da 3 representanter som velges. Gjennom dette sikrer en både en kommunal representasjon og samtidig vil soknene være representert på kommunenivå i styret.

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med. Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

7. VEDLEGG

7.1 ALTERNATIVE ENHETSNIVÅER OG MODELLER FOR SAMHANDLING

Vedlegg - Notat om alternative enhetsnivåer og modeller for samhandling (Harald Askeland)

Ut fra en vurdering av relasjonen mellom verdier for generell oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, kan det pekes på tre vanlige hovedhensyn i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

På basis av tidligere reformarbeid (både kirkelige og offentlige utredninger), samt Kirkemøtets behandling av Embete og råd i 1988 er det mulig å destillere noen grunnleggende premisser som det tidligere reformarbeid la for videreutviklingen av kirkeordningen:

- Det er lokalmenigheten som er stedet der livet skal utfolde seg, kirkens ordninger må derfor legges til rette for en grasrotstruktur slik at lovverk legger til rette for et levende og dynamisk menighetsliv. Dette er blant annet markert gjennom utformingen av kirkeloven, der menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet har lik formålsparagraf med noe ulik profil.
- Beslutninger bør derfor i størst mulig grad legges lokalt og så nært de som blir berørt av avgjørelsen som mulig. Samtidig inngår menighetene i regionale, nasjonale og globale strukturer – noe som nødvendiggjør at enkelte tilsyns-, samordnings- og reguleringsfunksjoner legges til nivåer over menighetene.
- De organer som er gitt ansvar og myndighet, må også gis en administrasjon som muliggjør realiseringen av de oppgaver en er tildelt, samt at hensynet til en tjenlig og ryddig organisering ivaretas.

Grunnet en lang statskirkelig tradisjon, har kirken utviklet allmenne trekk som viser stor grad av sammenfall med offentlig sektor. Med hensyn til lokale forhold, har kirken virket i lokalsamfunnet og utviklet seg i samspill med de til enhver tid gjeldende institusjonelle ordninger for lokalt styre og lokal finansiering.

I denne sammenheng, ikke minst siden løsningsforslag også skal ta hensyn til ny kommunal organisering, kan det være nyttig å se hvilke offentlige verdier som har preget forvaltningsutviklingen på kommunenivå.

- Oppgavefordelingen skal legge til rette for engasjement og fornyelse i Den norske kirkes menigheter.
- Styring og representative strukturer baseres på dåpen som medlemskapskriterium. Strukturen skal oppleves som legitim gjennom å være preget av demokratiske kjennetegn, og ved å bringe de tjenester medlemmene har behov for på en mest mulig effektiv måte.
- Oppgaveløsning, økonomistyring og arbeidsgiveransvar skal i størst mulig grad ivaretas av rent kirkelige organer innenfor de rammer som settes av kirkens offentligrettslige karakter og de ressursrammer som samfunnet stiller til rådighet.

Videre utvikling av modeller må baseres på noen valg, for eksempel om enheten skal baseres på folks bosettings- og arbeidsmønster, på å være en effektiv enhet ressursmessig eller om den skal inngå i naturlige regionale samarbeid (som ofte bør være mindre enn regionråd).

Foreløpig analyse av ulike enheter

Enhetsproblematikken, er analysert i forhold til tre ulike enhetsinndelinger, Bo- og arbeidsregion, Prosti og Regionråd. Der disse tre enheter er fullt eller nokså nær overlappende er de betegnet som områder med *Sammenfall*. Der det er sammenfall mellom to nivåer, men f.eks. delt i flere BA-regioner er de betegnet som *Delt*. Der det er deling både i BA-region og regionråd i forhold til prostiet, er dette betegnet som *Fragmentering*.

Ved sammenfall kan størrelse av område like fullt indikere at enheten bør vurderes delt i mindre områder for et prosti-/storfellesråd. Som regel bør dette vurderes ved Delt og Fragmentert prosti. Viktige faktorer som antall sokn, kirker/kirkegårder og geografisk avstand er ikke vurdert i denne sammenheng. Det vil si at lokale hensyn må tilføres analysen.

	Bo/arbeid region	Prosti	Regionråd
Sammenfall	Stavanger/Sandnes	Jæren	Jær-rådet
	Eigersund	Dalane	Dalane
<i>Eksempel på områder:</i>		Dalane, Fredrikstad Haugaland Jæren Molde Nedre Romerike Nordre Follo Nordre Sunnmøre Nord-Østerdal Skien Solør, Vinger & Odal Stjørdal Søndre Follo Toten Tønsberg Valdres Vestre Borgesyssel Hallingdal Hamar Kongsberg Sandnes Sandefjord	
Delt enhet	Halden Indre Østfold Oslo/Bærum	Østre Borgesyssel	Halden/Aremark, Indre Østfold, Nedre Romerike
	Bykle, Evje & Hornnes	Otredal	Setesdal Lindesnes Kristiansand

	Kristiansand		
Eksempler på områder:		Aust-Nedenes Fosen Hardanger & Voss Indre Finnmark Indre Nordmøre Indre Romsdal Indre Helgeland Lofoten Namdal Nordfjord Nord-Gudbrandsdal Nordhordland Nord-Troms Ofoten Orkdal Otredal Ringerike Salten Sarpsborg Sogn Stjørdal Søre Sunnmøre Sør-Gudbrandsdal Sør-Helgeland Sør-Østerdal Trondenes Varanger Vesterålen Vesthordland Ytre Nordmøre Østre Borgesysse Øvre Romerike	
Fragmentert	Gjøvik, Oslo/Bærum, Ringerike	Hadeland & Land	Gjøvik Hadelandsregionen
	Hammerfest Nordkapp Måsøy, Lebesby	Hammerfest	Vest-Finnmark Øst-Finnmark
Eksempler på områder:		Bodø Eiker Gauldal Hadeland & Land Hammerfest Lister & Mandal	

		Nord-Helgeland Ryfylke Senja Stiklestad Sunhordland Vest-Nedenes Øvre Telemark	
--	--	--	--

I løpet av året vil KA gjøre et case-studium i fire sammenslåtte kommuner, for å vurdere om dette kan representere et tilstrekkelig enhetsnivå (jf utvalgets mandat). Tilsvarende blir det gjort en spørreundersøkelse i alle vel 40 sammenslåtte kommuner om erfaringer med kommunesammenslåing i forhold til kirkelig organisering.

Case	<i>Bo/arbeid region</i>	<i>Prosti</i>	<i>Regionråd</i>
Færder kommune	Tønsberg	Tønsberg	
Indre Østfold	Halden Indre Østfold Oslo/Bærum	Østre Borgesyssel	Halden/Aremark, Indre Østfold, Nedre Romerike
Ålesund	Strand, Ålesund	Nordre Sunnmøre	Sunnmøre
Senja	Målselv, Salangen, Senja	Senja	Midt-Troms Sør-Troms

Hovedinntrykk av naturlig enhetsstørrelse:

Vel 200 av landets kommuner har under 10 000 innbyggere, og har i snitt mellom 3 og 6 årsverk over fellesrådets budsjett. I tillegg kommer prestestillinger, og da gjerne 1 eller 2 i hver kommune. For eksempel har Indre Romsdal to kommuner (Rauma og Vestnes) til sammen 11 500 innbyggere. Prostiet har samlet 11 årsverk i fellesrådene og 5 prester, og består av 11 sokn og 14 kirker

Ingen prostier har samlet under 10 000 innbyggere. Likevel er det i de minste prostiene et snitt for årsverk pr kommune på 4, noe som skyldes at det flere steder er små kommuner som inngår i prostiene. Dette kan også tyde på at de dekker et stort griségrendt område.

Først når det er over 50 000 innbyggere i et prosti, blir det gjennomsnittlige årsverkstallet i hver enkelt kommune over 20. Sarpsborg prosti har 88 000 innbyggere, to kommuner (Halden og Sarpsborg) og består av 16 sokn med til sammen 19 kirker.

De prostier som har over 100 000 innbyggere har i snitt noe over 30 årsverk i hver kommune (her er de 4 største byene unntatt). For eksempel består Bærum prosti av Bærum kommune, med 127 000 innbyggere. Det er ca 60 årsverk over fellesrådets budsjett og 21 årsverk for prester. Prostiet består av 10 sokn og 10 kirker.

7.2. NOTAT OM SAMARBEID KIRKE OG KOMMUNE –BERGEN

(Bergen kirkelige fellesråd)

Kirken i Bergen har over tid hatt et godt samarbeid med Bergen kommune. Med kirken i Bergen menes her i hovedsak fellesrådet, men også andre deler av kirken har gode relasjoner med kommunen, både byråkrater og politikere.

Kommunikasjon

Fellesrådet har over tid jobbet med kommunikasjonen inn mot kommunen. Det legges vekt på fellesrådets egne verdier (Åpen, frimodig og troverdig) i dette arbeidet. Åpenhet rundt økonomiske ressurser og behov er et eksempel på dette. Vi har hatt byggeprosjekter som har fått lavere kostnader og dette er tidlig meldt tilbake til kommunen. Vi er frimodige i vårt budsjettarbeid og rapporterer troverdig og realistisk tilbake på det som er oppnådd.

Møteplasser

I arbeidet sammen med kommunen har fellesrådet i utgangspunktet flere kontaktpunkt til kommunen.

Byrådsavdelingen (kommunaldirektør og hans stab):

Det er etablert halvårslige møter med byrådsavdelingen om status for arbeidet i fellesrådet, og utdyping av budsjettsøknaden. Vi leverer alltid en kort skriftlig dokumentasjon på vårt budskap i disse møtene. Vi sender skriftlig budsjett og får oppdragsdokument tilbake. I tillegg rapporterer fellesrådets administrasjon til kommunens årsrapport på målsetninger vi har satt i felleskap. Mål for kirkelig fellesråd er også en del av kommunens budsjettarbeid.

Mellom møtene er det ad hoc direkte kommunikasjon mellom kirkevergens fagpersoner og byrådsavdelingens fagpersoner. Dette handler vanligvis om oppklarende saksopplysninger og rådgivning til prosesser. Dette er ikke minst viktig for å gi adekvate innspill til kommunens tertialrapportering og mulige ekstra bevilgninger.

Fellesrådet har tatt en aktiv rolle i kommunalt planarbeid eksempelvis i kommunens gravferdsplan. Utgangspunktet for denne er forfattet av kirkevergens administrasjon. Vi deltar også aktivt i kommunens arealplanarbeid.

I tillegg har enkelte menigheter kontakt inn mot kommunens fagpersoner og saksbehandlere i forbindelse med søknader om tilskudd på kulturfeltet. Kirkelig fellesråd hjelper også til med å oppdatere kommunens hjemmesider som omhandler kirken.

Byråden:

Vi har årlige møtepunkt. Under byråden regnes også den politiske plattformen til byrådet hvor fellesrådet forsøker å finne forankring for sine satsninger, bl.a. diakoner, kirkelig kulturarbeid og kirkevedlikehold er nevnt her.

Hvert fjerde år avlegger biskopen visitas i kommunen. Da møter kirken med biskop, fire proster og kirkevergen med flere av sine ledere. Fra kommunal side møter byrådsleder samt flere av byrådene og kommunaldirektører (avhengig av hvilke saker som skal tas opp). I visitasen diskuteres konkrete

saker hvor kommune og kirke kan støtte hverandre. Saksliste er sendt ut og forberedt i samarbeid mellom alle parter.

Bystyresiden/de politiske partier:

Vi har (ikke regelmessig) invitert oss selv til møte med gruppelederne i bystyret – dette har gjerne vært foranlediget av særskilte saker.

Vi deltar alltid på den årlige deputasjonen som bystyrekomiteen inviterer til i forkant av budsjettbehandlingen i bystyret. I tillegg til muntlig presentasjon legger vi fra oss en kortfattet skriftlig dokumentasjon på vårt budskap.

Vi tilstreber å være på de arenaene som kommunen inviterer oss til, eksempelvis fagseminarer, kulturarrangement, åpne høringer m.m. Vi er også behjelpelig med å svare på spørsmål fra politikerne, men dette er det lite av.

Egne arenaer

Vi inviterer bystyrepolitikerne til halvdagsseminar hvor vi informerer om hva kirken jobber med. I år inviterer vi til to ulike seminarer.

Før hvert kommunevalg inviteres partiene til åpen debatt. Her belyses kirkelige temaer og det debatteres f.eks. behov for nye kirker, vedlikehold, diakoner, kirkelig kulturarbeid m.m.

Vi inviterer byråd eller ordfører til våre arenaer som kan være naturlige, eksempelvis åpning av gravplasser, åpning av navnet minnelund, åpning av Kirkens hus og vår årlige sommerfest. Byrådets politiske plattform er et ressursdokument for fellesrådets strategiarbeid og de deler av plattformen som vedrører kirken er innbakt i vårt Verdi- og måldokument. Slik skapes en bevissthet hos oss om kommunen som en viktig alliansepartner til kirken. Generelt snakker vi vel om kommunen fordi vi opplever både politikere og byråkrater som aktivt støttende til kirkens arbeid.