



**Referanser:** KM 9/02, KR 12/03, KR 24/03, KM 8/05, KM 11/10, KR 65/16

**Arkivsak:** 14/2608 - 109 (16/41167)

### **Saksdokumenter:**

#### **Tittel**

Oversikt over forsøk med felles menighetsråd pr november 2016

#### **Dok. ID**

1539567

## **Forsøksordning med felles menighetsråd for flere sokn - en orientering til Kirkemøtet 2017**

### **Sammendrag**

Etter at forsøkshjemmelen i kirkeloven § 5 fjerde ledd trådte i kraft fra 1. juli 2001, og i forbindelse med oppfølgingen av Kirkerådets kirke/stat-utvalg, ble en forsøksordning med felles menighetsråd for flere sokn etablert som ett av mange tiltak i prosjektet «Kirkelige reformer». Fra 2004 og frem til dags dato har 153 sokn hatt forsøk under denne ordningen, fordelt på 65 prosjekter. Høsten 2016 har Kirkerådet gjennomført en spørreundersøkelse blant de menighetene som hadde aktivt forsøk i forrige valgperiode. Tilbakemeldingene fra denne spørreundersøkelsen samt andre erfaringer som Kirkerådet er kjent med, danner grunnlaget for denne orienteringen.

Forsøksordningen har vist seg svært vellykket som en utprøvningsfase i områder der soknesammenslåinger har vært vurdert. Over halvparten av forsøkene som ble startet opp i 2009 eller tidligere endte med soknesammenslåing. Noen steder har erfaringene vist at rådssammenslåing ikke var veien å gå, og ugunstige soknesammenslåinger har blitt unngått. Ordningen har også avdekket at det å ha felles menighetsråd for flere sokn kan være et tjenlig unntak fra den ordinære lovpålagte rådsstrukturen også utover en forsøksperiode. Dette gjelder særlig der det felles rådet har omfattet et helt fellesrådsområde. Flere forsøk av denne typen ber nå om at en mulighet for permanent felles menighetsråd for flere sokn blir en mulighet i den nye kirkeordningen. Vurderingene fra denne saken vil inngå i Kirkerådets arbeid med ny kirkeordning, som etter planen skal behandles på Kirkemøtet i 2019.

# Saksorientering

## 1. Bakgrunn

### 1.1. Lovhjemmel

I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 187 (2000-2001), jf. St.meld. nr. 14 (2000-2001) *Børs og katedral – om økonomien i Den norske kyrkja*, gjorde Stortinget 29. mars 2001 følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen foreslå en bestemmelse i Kirkeloven som åpner for ulike forsøksordninger i kirken.

På bakgrunn av Ot.prp. nr. 90 (2000-2001) og Innst. O. nr. 97 (2000-2001) ble kirkeloven endret ved lov 15. juni 2001 nr. 68. Det ble da blant annet lagt til et nytt fjerde ledd i § 5, som lyder som følger:

For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forsøk etter denne bestemmelse.

Med denne lovhomehlen var det åpnet for å prøve å ut forskjellige typer forsøk med rådsorganiseringen.

### 1.2. Saksbehandling i kirkelige rådsorganer og mål for forsøksordningen med felles menighetsråd for flere sokn

Kirkemøtet behandlet i 2002 sak KM 9/02 *Innstilling fra Kirkerådets kirke/stat-utvalg*. Vedtakets punkt 3 lyder som følger:

På bakgrunn av høringsmaterialet og Kirkemøtets behandling, mener Kirkemøtet det bør prioriteres å arbeide videre med følgende spørsmål, som hovedsakelig vil være uavhengige av relasjonen til staten:

- kirkeforståelsen
- en enhetlig kirkelige økonomi
- organisering av kirken
- samordning av arbeidsgiveransvaret
- valgordningene i kirken

Kirkemøtet viser for øvrig til den utdyping og presisering som framgår av komiteens merknader. Kirkemøtet ber om at Kirkerådet legger frem for Kirkemøtet 2003 en rapport om status i arbeidet og om planer og fremdrift.

Kirkerådet vedtok i mars 2003 i sak KR 12/03 *Kirke/stat-oppfølging* at arbeidet med kirkelige reformer skulle ledes av en styringsgruppe, og at det skulle utarbeides en helhetlig plan med tiltak, prosjekter, organisering mv. for arbeidet. I juni 2003 i sak KR 24/03 *Hovedplan for kirkelig reformarbeid* ble hovedplan for kirkelig reformarbeid for perioden 2003–2006 vedtatt. Planen ble fremlagt til orientering til Kirkemøtet 2003. Denne planen bygget i stor grad på spørsmålene fra vedtaket i KM 9/02 punkt 3, men i tillegg var det en hoveddel kalt «forsøks- og utviklingsprosjekter» (kapittel 7). Følgende utdrag er relevant i denne sammenhengen:

Å vinne erfaring gjennom forsøk og utviklingsprosjekter vil være et sentralt virkemiddel i reformarbeidet. Det skal søkes iverksatt tiltak innen alle hovedområdene i løpet av perioden. Særlig haster det med tiltak innenfor økonomiarbeidet, organisering og arbeidsgiveransvar. Organer på alle nivå i kirken kan foreslå tiltak og søke om bistand til gjennomføring. (...)

Kirkerådet vil legge til grunn at det i denne perioden må kunne planlegges og gjennomføres forsøk så langt det er mulig innenfor lovens rammer og evt. også få dispensasjoner utover denne. Regjeringen har uttrykt forståelse for behovet for vide fullmakter til forsøk innenfor lovens rammer.

Forsøk med felles menighetsråd for flere sokn (også kalt «sammenslåtte menighetsråd») var en av flere typer forsøk som inngikk i denne delen av prosjektet. Kirkerådet samarbeidet med KA om samarbeid på tvers av sokn og fellesråd, og dette arbeidet ble stimulert gjennom egne midler til forsøk (hovedsakelig FOU-midler fra statsbudsjettet). I perioden for hovedplanen kunne menigheter som ønsket å prøve ut forsøk med felles menighetsråd for flere sokn, søke tilskudd fra disse midlene.

Kirkemøtet behandlet i 2005 sak KM 8/05 *Kirkelige reformer*. I denne saken var det blant annet vedlagt en rapport fra styringsgruppen for kirkelige reformer. Kirkemøtet gjorde følgende vedtak i del A punkt 2 og 3.

2. Kirkemøtet legger til grunn at kirkens oppgaver skal ivaretas på lavest mulig tjenlig nivå og at den kirkelige organisering på øvrige nivåer må bidra til dette. Målet må være å etablere hensiktsmessige, tjenlige og kostnadseffektive enheter som bidrar til å skape lokalt engasjement, tilhørighet og menighetsbevissthet.

3. Kirkemøtet ber Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk med samarbeid mellom sokn og til forsøk med større sokn.

Som det fremgår av henvisninger til sakspapirer og vedtak, var det lite konkret om formålet for forsøksordningen med felles menighetsråd for flere sokn. Den utgjorde en del av et større reformprosjekt som samlet søkte å finne en mer formålstjenlig organisasjon. For å belyse hva som i den første fasen var tenkt som formål for ordningen, finnes det relevant informasjon i Kirkerådets uttalelse til det første forsøket med felles menighetsråd som ble innvilget (Dovre prestegjeld). I brev av 20. september 2004 til departementet skriver Kirkerådet blant annet:

Kirkerådet anser dette for å være en nyttig modell å få prøvd ut, der sokn ikke bare samarbeider om enkeltsaker, men faktisk går sammen for å skape mer helhet og effektivitet. En slik organisering bør være i samsvar med intensjonen i kl § 5 fjerde ledd. Hvorvidt erfaringen fra dette forsøket, som kan sees på som en sammenslåing av sokn i "light-utgave", vil føre til at en ønsker en sammenslåing av soknene, vil det være nyttig å få belyst. Dessuten om dette kan være en hensiktsmessig ordning med et felles råd for menighetsråds- og fellesrådssaker i kommuner med flere sokn.

Kirkemøtet behandlet i 2010 sak 11/10 *Valgregler, herunder særskilte regler for de kirkelige valg 2011, representasjon for samisk kirkeliv. Evaluering av demokratireformen*. Som del av saksdokumentene til denne saken var det vedlagt en egen rapport fra forsøksordningen kalt *Erfaringer fra forsøk med sammenslåtte menighetsråd*. Desember 2009 (KM 11.1.5/10). Denne rapporten oppsummerte erfaringene fra forsøksordningens første år. I 2006 var det 82 sokn som hadde ønsket

felles menighetsråd og dette var blitt til 35 felles menighetsråd (ved en inkurie står det henholdsvis 80 sokn og 34 felles menighetsråd i innledningen i rapporten). Allerede i desember 2009 var det klart at fire av disse forsøkene hadde endt med sammenslåing samt at ett av forsøkene hadde blitt avsluttet etter vedtak om å gå tilbake til ordinær organisering. Det ble gjort rede for at ytterligere 19 sokn ønsket å gå inn i ni nye forsøk fra og med 2009. Positive erfaringer som nevnes i rapporten er færre møter, lavere kostnader, bedre/enklere saksbehandling, større ansvar for helheten m.m. Det nevnes også at flere hadde gitt uttrykk for at sammenslåing av menighetsrådene hadde vært avgjørende for å få virksomhetenes ressurser til å strekke til. Negative erfaringer som nevnes er at færre personer gjør rådsarbeidet mer sårbart, at det blir færre å fordele ansvar og oppgaver mellom, at lokaliseringsspørsmål kan være negativt og at de små sokn er redde for å bli overkjørt av de store. Rapporten konkluderte med at det så ut som om det hadde vært en svært god ordening for mange menigheter, og også at videre fremtid for ordningen etter hvert måtte drøftes og sees i sammenheng med ny kirkeordning.

I sak KM 11/10 vedtok Kirkemøtet følgende i punkt 10:

Kirkemøtet anbefaler at prøveordningen med sammenslåtte menighetsråd videreføres for valgperioden 2011-2015. Ordningen evalueres etter menighetsrådsvalget i 2011.

Det ble planlagt en evaluering av ordningen før utløpet av valgperioden 2011-2015, men den måtte utsettes på grunn av manglende kapasitet i oppkjøringen til kirkevalget i 2015.

### **1.3. Forsøksordningens utvikling og omfang**

I perioden 2003–2006 var det en del forsøk som fikk tilskudd fra FOU-midlene. Etter 2006 ble ikke forsøk av denne typen prioritert ved utdeling av midler, men ordningen ble likevel sett i sammenheng med FOU-arbeidet videre.

Godkjenning av forsøkene i ordningen har departementet stått for, i tråd med kirkeloven § 5 fjerde ledd. Kirkerådet har blitt bedt om å uttale seg i hver enkelt sak. Kirkerådet fikk i brev av 6. oktober 2008 fullmakt til å forlenge allerede godkjente forsøk for valgperioden 2009–2011. Videre fikk Kirkerådet i brev av 27. oktober 2010 fullmakt til å forlenge godkjente forsøk ytterligere en valgperiode, men Kirkerådet ble samtidig bedt om å orienterte de aktuelle menighetene om adgangen til å slå sammen sokn samt prosedyrene for dette. I brev av 15. desember 2014 ble Kirkerådet bemyndiget til å godkjenne nye søknader om forsøk, forlenge allerede godkjente forsøk samt å behandle søknader om avvikling av forsøk. Kun søknader om forsøk på tvers av kommunegrenser ble fremdeles forbeholdt behandling i departementet.

I rapporten fra desember 2009 ble det gjort rede for til sammen 44 forsøk der i alt 101 sokn inngikk. Status for disse 44 forsøkene ved gjennomgang i november 2016 er at 25 forsøk har endt med soknesammenslåing. I disse forsøkene var 53 sokn involvert. Ordningen har dermed bidratt til en permanent reduksjon på 28 sokn. Kun 7 forsøk har endt med at man har gått tilbake til tidligere organisering (18 sokn). I tillegg er det 12 forsøk fra 2009 som fremdeles er i en uavklart situasjon (30 sokn).

Siden rapporten i 2009 har det kommet til ytterligere 21 forsøk, og ytterligere 52 sokn har gått inn i prøveordningen. Kun ett av disse nye forsøkene er avsluttet (med en sammenslåing).

Totalt er det 153 sokn som har tatt del i denne forsøksordningen siden oppstarten i 2004, fordelt på 65 prosjekter. Vedlagt saksorienteringen foreligger en fullstendig oversikt over alle sokn som har deltatt i ordningen.

## **2. Spørreundersøkelse med en evaluering av forsøksordningen**

### ***2.1. Generelt om spørreundersøkelsen***

Kirkerådet sendte 19. september 2016 ut en spørreundersøkelse gjennom Questback til de sokn som hadde vært med i forsøksordningen i hele eller deler av valgperioden 2011–2015. Målet med undersøkelsen ble oppgitt å være å få en vurdering av hvordan det hadde fungert med felles menighetsråd, samt å innhente informasjon om hvilke løsninger som hadde vært valgt for ordningen. Fra de soknene som ikke lenger var med i forsøksordningen, var det i tillegg ønskelig å få informasjon om hvordan det hadde fungert i etterkant. Det var 38 forsøk som var i målgruppen (aktive forsøk i perioden 2011–2015), og 42 menighetsråd ble identifisert som de menighetsråd som nå kunne svare på vegne av disse forsøkene. Det ble oppgitt at undersøkelsen kunne besvares administrativt, men at det var ønskelig at spørsmålene ble drøftet i de aktuelle rådene. Frist for tilbakemelding ble satt til 31. oktober 2016.

Det kom inn 25 svar. Disse representerer 25 av de aktuelle 38 forsøk og 26 av de 42 forespurte råd. Av disse 25 svarene er det bare fem respondenter (20,0 %) som har oppgitt at undersøkelsen har vært til behandling i rådet. Tolv respondenter (48,0 %) har oppgitt at undersøkelsen kun er administrativt behandlet. I tillegg har åtte respondenter (32,0 %) svart «annet». Her blir det blant annet henvist til delegeringer til forskjellige utvalg og til tidligere behandlinger eller vedtak. Tretten av svarene (52,0 %) er gitt på vegne av fortsatt pågående forsøk. Åtte av svarene (32,0 %) representerer forsøk avsluttet så sent som i 2015. Det er kun to svar som representerer forsøk som ble avsluttet for mer enn tre år siden. To respondenter (8,0 %) svarer for forsøk som pågikk / har pågått i antall år tilsvarende inntil én valgperiode (0-4 år), elleve respondenter (44,0 %) svarer for forsøk som pågikk / har pågått i antall år tilsvarende inntil to valgperioder (5-8 år) og tolv respondenter (48,0 %) svarer for forsøk som pågikk / har pågått i antall år tilsvarende mer enn to valgperioder (mer enn 8 år).

Den videre gjengivelsen av spørreundersøkelsen som følger er ikke en fullstendig redegjørelse for alle spørsmål i undersøkelsen, men gjør rede for noen hovedtemaer som er viktige for oppsummeringen i neste hoveddel.

### ***2.2. Motivasjon for hvert enkelt forsøk***

I undersøkelsen ble det spurt om hva som var den viktigste motivasjonen for å prøve ut ordningen med felles menighetsråd for flere sokn.

Det er relativt store sprik i det som er meldt tilbake på dette spørsmålet. Den praktiske motivasjonen som nevnes er blant annet mindre møtebelastning, fordelene med å ha kirkevergen som sekretær, at det er lettere å rekruttere medlemmer til menighetsråd og at soknene er for små hver for seg. Flere av soknene har allerede mye samarbeid og felles møter, og noen er utskilt fra et tidligere felles sokn. Å innføre ordningen med felles menighetsråd har slik sett blitt en formell forlengelse av det eksisterende arbeidet.

Noen har oppgitt at det for daglig leder er en nyttig ordning, da den gjør rådsarbeidet og administreringen av dette mye mer praktisk. Oppgaven å fordele gudstjenester og andre aktiviteter og det å trekke veksler på hverandres ressurser i form av frivillige, ansatte og ikke minst med tanke på idéutveksling, blir omtalt som en stor fordel. Noen

steder er det allerede tradisjon for at prestene i de to soknene tjenestegjør på tvers av soknegrensene. Noen av respondentene oppgir felles økonomi som motivasjon, og andre oppgir at det er rasjonelt med hensyn til de ansatte å ha felles møter.

Noen har trukket frem muligheten for å redusere dobbeltarbeid som en viktig grunn for å prøve ordningen. For noen er hovedgrunnen at det viste seg å være vanskelig å få nok representanter til å stille til valg på menighetsrådslistene til valget, og at et felles menighetsråd derfor var mest tjenlig. Istedenfor å tilrettelegge innen trosopplæringen flere ganger, kan en frigjøre arbeidstid ved å slå sammen rådene.

En motivasjonsfaktor som også blir oppgitt er stor økning av oppgaver, utredninger, høringer og reformer som blir pålagt fra sentralt hold. En av respondentene har oppgitt at ordningen ble presentert fra øverste hold, og at det ikke var noen motivasjon lokalt.

Andre mer overordnede grunner til å innføre ordningen med felles menighetsråd for flere sokn blir oppgitt å være kommunesammenslåing i det aktuelle området, et opprinnelig fellessokn fra flere år tilbake og et ønske om å styrke samarbeidet mellom ulike menigheter. Behovet for å forenkle det kirkelige byråkratiet med to menighetsråd og ett fellesråd i samme kommune er også oppgitt som en viktig grunn til å innføre ordningen. En annen faktor som blir løftet frem er muligheter til å drøfte/planlegge felles utfordringer/saker, ikke minst sett i sammenheng med en kommunesammenslåing.

### ***2.3. De klareste fordelene med forsøket***

I undersøkelsen ble det spurt om hva respondenten ville trekke frem som de klareste fordelene ved å ha felles menighetsråd for flere sokn.

Den fordelen de fleste respondentene har trukket frem ved ordningen, er færre møter. Flere har også nevnt at ordningen har gitt muligheter til å få mer oversikt og helhet, og gitt gode samarbeidsforhold og godt arbeidsklima. Gjennom kutt i antall møter og færre medarbeidere som har vært bundet opp til menighetsrådsmøter, har det også blitt frigjort ressurser til utadrettet menighetsarbeid. Antallet frivillige som har fått oppgaver tettere på menighetene har økt. Effektivitet og forenkling av byråkratiet («en sak må ikke innom 3 råd før beslutninger tas») blir også nevnt som en fordel.

Felles økonomi, forvaltning og sekretær blir trukket frem som en effektiviserende faktor, noe som gir mulighet til å utnytte felles ressurser som bemanning, drift og anlegg på en bedre måte. En av respondentene har trukket frem at kirketjenere og gravere nå kan fungere som vikarer for hverandre, noe som ikke lot seg gjøre før prøveordningen. Administrasjonskostnadene har gått ned på grunn av ordningen og antallet innkallinger og referater blir i flere tilfeller halvert. Flere har nevnt at det har blitt bedre struktur på møtene, og at møtene er blitt mer interessante. Rådsmedlemmene er mer engasjerte, og opplever derfor mer dybde og innsikt.

Flere har trukket frem at rådsarbeidet blir opplevd som mer helhetlig enn før. Noen oppgir også at rådets ansvarsoppgaver i større grad enn tidligere faller sammen med ansattes arbeidsområde, noe som oppleves som motiverende. Noen har også trukket frem at det uten sammenslåingen av rådet ville vært vanskelig å få tilstrekkelig med medlemmer i menighetsrådet.

Ordningen omtales også som medvirkende til å styrke kirkelivet, blant annet gjennom delte erfaringer av kulturelle, språklige, kirkemusikalske og gudstjenestelige

ordninger. Felles aktivitet for ulike musikalske krefter og kor har blitt fordelt på en god måte, og ordningen blir trukket frem som en mer praktisk måte å jobbe på for alle.

#### **2.4. De største svakheter/utfordringer i forsøket**

I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hva respondenten ville trekke frem som de største svakheter/utfordringer med å ha felles menighetsråd for flere sokn.

Det er åtte av de 25 respondentene (32,0 %) som har oppgitt at de ikke ser noen svakheter ved ordningen, og én av respondentene har her oppgitt at de ønsker ordningen permanent. De øvrige respondentene har nevnt noen utfordringer.

En utfordring er f.eks. at det kan være sårbarhet knyttet til antallet rådsmedlemmer. Oppmøtet ved møter kan være svakt, og i noen menighetsråd ble det på grunn av svakt oppmøte besluttet å øke til flere medlemmer fra soknene.

En annen ulempe er at de små soknene ikke alltid får den plass og prioritet de skal ha på menighetsrådsmøtene sammenliknet med «hovedsoknet», og det blir understreket at det kreves en økt bevissthet for å unngå dette.

Ulik økonomi, ledelse og kultur blir trukket frem som noe som kan skape utfordringer. Fond og annen økonomi som er øremerket ett spesielt sokn kan være utfordrende å forholde seg til, og det blir understreket at en bør ha oversikt over bundne fond. Det at administrative oppgaver som rådene selv utførte tidligere, i større grad har blitt lagt til kontorpersonalet, er også nevnt som problematisk. Samtidig blir det trukket frem at omleggingen også har ført til kvalitetssikring av det som blir sendt ut. Å skulle ha én saksbehandler er nevnt som en utfordring/svakhet.

Noen av dem som har svart, nevner at en mulig utfordring er at ordningen stiller krav til engasjement for alle kirkebygg, også byggene lokalisert utenfor eget sokn. Eierforholdet og den lokale iveren kan falle bort eller bli skadelidende på grunn av at bygdene er forskjellige, og i kommuner med sterk vekst kan det bli vanskeligere å ta hånd om og inkludere de nyinnflyttede i flere sokn når menighetsrådet er felles.

En annen svakhet som er nevnt, er at det i noen tilfeller er store avstander mellom soknene, noe som gir lang reisevei.

#### **2.5. Forskjellige hovedtyper av forsøk**

I undersøkelsen ble det spurt om forsøket omfattet alle soknene i et fellesrådsområde. 18 av respondentene (72,0 %) har svart «ja» på dette spørsmålet. Disse 18 respondentene ble videre spurt hva slags organisering de hadde valgt. To av disse 18 respondentene (11,1 %) har svart at det felles menighetsrådet og kirkelig fellesråd har fungert hver for seg, mens de resterende har svart at det felles menighetsrådet også har fungert som kirkelig fellesråd. Der rådet har fungert også som kirkelig fellesråd, trekkes det av flere respondenter frem at dette er effektiviserende og gir mindre møtebelastning. Det nevnes også at det gir bedre totaloversikt og innsikt. Det er klar overvekt av gode tilbakemeldinger knyttet til en slik ordning. Argumenter som oppgis mot en organisering der rådet også fungerer som kirkelig fellesråd, er at det kan være vanskelig å skille mellom menighetsarbeid og fellesrådsarbeid. Det nevnes også at fellesrådet kan bli for stort, med for mange representanter som muligens ikke ønsker eller føler seg kompetente til å sitte der. Overgangen til en ny ordning kan også bli lettere dersom det opprettholdes et eget fellesråd i tillegg til det nye felles menighetsrådet.

## **2.6. Spørsmål kun for avsluttede forsøk**

De tolv respondentene som oppga at forsøksordningen var avsluttet (48,0 %), ble spurt om hvorfor ordningen ble avsluttet. Her har elleve respondenter (91,7 %) oppgitt at soknene ble slått sammen. Samtlige av disse bortsett fra én respondent har oppgitt at sammenslåing var noe de selv ønsket. Flere har oppgitt at sammenslåing var en naturlig videreføring av det allerede etablerte samarbeidet. Én respondent har oppgitt som grunn til sammenslåing at de hadde fått inntrykk av at man ikke kunne regne med at forsøksperioden ville bli forlenget.

Respondentene ble videre spurt om de hadde ønsket en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn fremfor sammenslåing dersom dette hadde vært mulig. Kun én respondent har sagt at det kunne ha vært stemning for en slik løsning. Dette for å sikre representasjon fra hvert av de tidligere soknene inn i det felles menighetsrådet. En annen respondent har også nevnt dette argumentet.

Det er kun én respondent som har svart at forsøket ble avsluttet fordi soknene ble enige om å fortsette hver for seg. Som grunn oppgis det at ulik kultur og økonomi slet på medlemmene i menighetsrådet. Videre nevnes det at kun ved noen felles gudstjenester deltok folk fra det ene soknet i gudstjenester i det andre soknet. De nye rådene har nå meldt om at det er hensiktsmessig å bare ha fokus på egne kirker/menighetshus/gudstjenester/aktiviteter. Samtidig har denne respondenten gitt uttrykk for at det for staben går mer tid til oppfølging av to ulike menighetsråd. Denne ene respondenten har svart «nei» på spørsmålet om en permanent organisering med felles menighetsråd for flere sokn hadde vært et alternativ til å gå tilbake til tidligere organisering dersom dette hadde vært mulig.

## **2.7. Spørsmål kun for pågående forsøk**

De tretten respondentene som representerer fortsatt pågående forsøk (52,0 %), ble spurt om hvilke fordeler de så i å ha felles menighetsråd på tvers av sokn fremfor sammenslåing av soknene. Her er det særlig muligheten til å sikre (lik) representasjon i rådet fra alle dagens sokn som blir trukket frem. Man sikrer da at man får personer som er kjent med hver kirke og hvert sokn i kommunen, og videre øker man sjansen for at det blir kandidatlistene med navn som er kjent for mange. Retten til kirkebygg i hvert sokn trekkes også frem – kirkebygningen er viktig for den «lokale selvfølelse». Ord som tradisjon, eierskap, identitet og stolthet nevnes også. Det nevnes også at interessen for menighetsarbeidet holdes levende. Én respondent har nevnt at forsøksordningen er viktig i en overgangsfase for å tilpasse seg en kommende sammenslåing.

Disse tretten respondentene ble videre spurt om hva som var den største hindringen for en sammenslåing av soknene. Her gjentas mye fra foregående spørsmål. Valgordningen – det at man ikke kan styre representasjonen fra de forskjellige soknene – trekkes igjen frem av flere, særlig frykten for de minste soknernes innflytelse. Sentralisering kan drepe engasjementet i små grender. Det nevnes også at det er frykt for at det ikke blir en aktiv kirke og menighet i alle soknene dersom det blir sammenslåing. Tradisjon og lokal tilhørighet til «sin» kirke trekkes også frem. Fondsmidler og andre økonomiske forhold nevnes også. Én respondent har svart at det egentlig ikke er noen hindring etter en så lang forsøksperiode, men at forsøket ble forlenget for ikke å forsere noe.

De som har pågående forsøk ble også spurt om hva det er mest sannsynlig at de vil gjøre dersom det ikke blir mulig å forlenge forsøket etter 2019. Fem respondenter (38,5 %) har krysset av for at de da ønsker å slå sammen soknene. Ingen har krysset av



for at de ønsker å gå tilbake til den organiseringen man hadde før forsøket. Fem respondenter har krysset av for at de vil fortsette med et uformelt samarbeid på tvers. To respondenter (15,4 %) har krysset av for «vet ikke», og én respondent (7,7 %) har svart «annet» og sier videre at dette må utgreies og behandles i rådet.

### **2.8. Mulighet for permanent ordning i ny kirkeordning**

Samtlige respondenter ble spurt om de mener det burde være en hjemmel i den fremtidige kirkeordning for å kunne tillate felles menighetsråd for flere sokn som en permanent ordning. Tretten respondenter (52,0 %) har svart «ja» på dette spørsmålet. Kun tre respondenter (12,0 %) har svart «nei». Sju respondenter (28,0 %) har svart «vet ikke». To respondenter (8,0 %) har svart «annet», hvorav én respondent har utdypet svaret med å legge til at det ikke nødvendigvis må kalles menighetsråd. «Kirkestyre» forslås, som det tilsvarende til «kommunestyre».

Respondentene ble videre bedt om å utdype svaret, og også vurdere en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn opp mot at soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke. Blant de respondentene som har svart «ja», trekkes særlig sikringen av en bred representasjon i rådet frem. Samtidig nevnes bevissthet rundt hvert sokns selvstendighet og at representanter fra det enkelte sokn må bli hørt i saker som berører deres sokn. Videre nevnes økt mulighet til å ta vare på det brede engasjementet uten for mye møtevirksomhet. Flere vektlegger at kirkeordningen bør gi rom for variasjoner ut fra det som er formålstjenlig lokalt. Det nevnes også at der det er stor motstand mot sammenslåing, vil felles menighetsråd kunne gi tilnærmet de samme driftsfordelene. To respondenter har nevnt at tilhørigheten går til den lokale kirken uavhengig av samarbeidsprosjekt og soknesammenslåing.

De tre respondentene som har svart «nei», trekker frem argumenter om at soknet er den juridisk enheten, og at det er enklest med ett sokn, ett menighetsråd og ett menighetsmøte. Det kan bli vanskelig å være ett når men egentlig er to/flere. Det nevnes også at valgordninger vil kunne gi utfordringer, og at kirken ikke trenger flere alternative ordninger å forholde seg til.

Flere av respondentene som har uttrykt usikkerhet, har ikke vurdert eller diskutert alternativet. Blant disse respondentene fremkommer det ikke flere direkte relevante argumenter for selve spørsmålet om muligheten for en permanent ordning med ett menighetsråd for flere sokn.

### **2.9. Tiden som trengs for å gi tilstrekkelig erfaring**

Samtlige respondenter ble spurt om hvor lenge det er behov for å ha forsøk før man har tilstrekkelig erfaring til å fatte beslutning om permanent organisering. Én respondent (4,0 %) har svart at inntil én valgperiode (0-4 år) gir tilstrekkelig erfaring, tretten respondenter (52,0 %) har svart at inntil to valgperioder (5-8 år) gir tilstrekkelig erfaring og seks respondenter (24,0 %) har svart at mer enn to valgperioder (mer enn åtte år) må til for å gi tilstrekkelig erfaring. To respondenter (8,0 %) har svart «vet ikke», mens tre respondenter (12,0 %) har svart «annet». De som har krysset «annet» har ikke tilføyd kommentarer som er direkte relevant for å vurdere dette spørsmålet.

### **2.10. Andre viktige forhold**

Avslutningsvis ble alle respondentene spurt om det var noe mer de syntes det var viktig å få frem når forsøksordningen for flere sokn skal evalueres. Flere trekker frem at de er

godt fornøyde, og fremhever igjen viktigheten av at man lokalt kan foreta visse organisatoriske tilpasninger. Tre respondenter er veldig tydelige på at det bør åpnes for en permanent ordning for felles menighetsråd for flere sokn. En av disse hevder videre at soknene ikke bør bli tvunget til soknesammenslåing før man er klar for dette. Andre nevner at det er viktig å kunne prøve ut samarbeidet en stund før sammenslåing, særlig på steder der det i utgangspunktet er en generell motstand mot sammenslåing.

### **3. Vurderinger for veien videre**

#### **3.1. Hovedinntrykk**

På bakgrunn av spørreundersøkelsen gjennomført høsten 2016 samt erfaringer og tilbakemeldinger som Kirkerådet ellers er kjent med, er det Kirkerådets hovedinntrykk at forsøksordningen har virket positivt for de aller fleste menighetene i ordningen, både ut fra en vurdering av oppgavene som skal løses og ut fra strukturelle behov. Selv om det også fremkommer svakheter og utfordringer knyttet til ordningen, er summen av erfaringene overveiende positive. Forsøksordningen ser ut til å ha vært en viktig bidragsyter i prosesser der det har vært aktuelt å vurdere soknesammenslåinger. 26 soknesammenslåinger siden 2004 har skjedd etter et forutgående forsøk med felles menighetsråd. Forsøksordningen kan også ha bidratt til at man har unngått enkelte uhensiktsmessige soknesammenslåinger. Forsøksordningen har videre gitt nyttige erfaringer med alternative måter å organisere arbeidet i et fellesrådsområde på.

Selv om anbefalingene fra respondentene i stor grad taler for en videreføring av en ordning med felles menighetsråd for flere sokn, er det viktig å vurdere hvorvidt det bør gjøres noen justeringer i selve forsøksordningen. De kommende avsnittene vil ta opp dette. Det er også viktig at lærdom fra denne forsøksordningen tas med i det videre arbeidet med den nye kirkeordningen. Spørsmålet om hvorvidt det på sikt bør åpnes for en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn, må drøftes særlig. Dette kan ikke drøftes uten at man berører spørsmålet om forholdet mellom menighet og sokn.

#### **3.2. Formålet med ordningen**

Når det gjelder vurdering av formål for ordningen, kan det være hensiktsmessig å skille mellom formål for hvert enkelt forsøk og formål for ordningen som helhet. Som det fremkom i del 1, var det i utgangspunktet ikke veldig tydelige føringer knyttet til formål for ordningen. Helt siden forsøksordningene ble innført i 2003, har det å få frem forskjellige muligheter knyttet til forsøk vært viktig. I departementets veiledning fra september 2009 er det i første punkt fremhevet at søker må «beskrive forutgående prosess og formålet med forsøket». Dette bekrefter således at ordningen i utgangspunktet har åpnet for en bredde i typen forsøk.

Det er ganske stort sprik i hva som har vært blitt meldt tilbake som motivasjon for forsøkene, jf. avsnitt 2.2. Relevante tilbakemeldinger andre steder i spørreundersøkelsen er også tydelige på at det er ønskelig å kunne tilpasse organiseringen til de behov man har lokalt. Det å innsnevre og begrense hva som kan være formål for hvert enkelt forsøk virker derfor ikke å være klokt.

Når det gjelder formål for ordningen som helhet, tegner det seg et bilde av to hovedformål. Fra starten av var det et ønske om å prøve ut forskjellige forsøk for å avdekke hensiktsmessige organisasjonsformer i arbeidet frem mot en ny kirkeordning. Etter tolv års drift av forsøksordningen er kanskje det meste av potensielle erfaringer høstet. Det er nå på tide å konkludere rundt hvordan disse erfaringene kan utnyttes i

kirkeordningsarbeidet. Det andre hovedformålet for forsøksordningen har vært å fungere som en starthjelp og en utprøvingsfase for sokn der det har vært grunner for å vurdere soknesammenslåinger. Ordningen har vist seg å fungere svært godt til sistnevnte formål.

### **3.3. Prosjektlengthe**

Forsøksordningen har så langt vært praktisert uten særlige føringer med tanke på hvor lenge det enkelte forsøk kan pågå. Selv om mange forsøk likevel har blitt avsluttet, de fleste med soknesammenslåing, har det likevel vært en utfordring at det ikke har vært tydeligere føringer her. Forsøkene har i all hovedsak blitt vedtatt for en valgperiode av gangen, men det har ikke vært noen begrensninger med tanke på mulighet for forlenging. Kirkerådet har innvilget alle søknader om forlengelse av forsøk, men har i sin veiledning gjerne vært tydelig på at et forsøksprosjekt bør ha en ende. Rundskriv 1-2015 fra Kirkerådet av 11. februar 2015 tydeliggjorde dette forholdet.

Uavhengig av hvorvidt det blir aktuelt å innføre en mulighet for en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn, bør det vurderes om det bør antydes allerede fra starten av at forsøk med felles menighetsråd ikke bør ha en lengde som går ut over to fulle valgperioder. Spørreundersøkelsen gir god støtte til en slik endring, jf. avsnitt 2.9. Selv om det gis tydeligere føringer, er det likevel fullt mulig å innvilge lengre forsøksperioder der det er spesielle grunner som tilsier dette. Dette bør likevel tilhøre unntakene.

### **3.4. Forskjellige organisatoriske versjoner av ordningen**

Det har som nevnt vært store variasjoner knyttet til forsøkene, men det har likevel vist seg hensiktsmessig å dele dem i to hovedtyper, jf. avsnitt 2.5. Den ene hovedtypen er de forsøkene som omfatter alle soknene i en kommune og som dermed medfører at forsøksrådet også fungerer som fellesråd. Den andre hovedtypen er de forsøkene som bare utgjør deler av et fellesrådsområde og der fellesrådsfunksjonene er uendret. Det er også noen få forsøk der det felles menighetsrådet omfatter hele kommunen, men der man likevel opprettholder et eget fellesråd. Sistnevnte hører til unntakene.

Det er interessant å sammenholde oversikten over de forsøk som har omfattet hele fellesrådsområdet med tallene i avsnitt 2.1 om de fortsatt pågående forsøk. Med unntak av ett forsøk er det i typen forsøk der det felles rådet også har fellesrådsfunksjoner at alle de langvarige forsøkene befinner seg. Det er kanskje ikke så overraskende. Det er i denne hovedtypen forsøk at det er størst effektiviseringspotensial. Det er også her at endringene forsøket medfører blir de største. Rådene i denne hovedtypen får prøve ut mye av den situasjonen man har i kommuner med ett sokn. De får ansvar både for menighetsrådssakene og fellesrådssakene.

De forsøkene der det ikke har vært endring i fellesrådsfunksjonen, ser i større grad ut til å fungere som en utprøving frem mot en mulig soknesammenslåing. Mange steder har dette vært den naturlige utgangen av forsøket, mens det andre steder har vært naturlig å gå tilbake til separate råd.

### **3.5. Skal en ordning med felles menighetsråd kunne tillates som en permanent ordning? Noen refleksjoner**

Når det skal vurderes hvorvidt en ordning med felles menighetsråd for flere sokn kan tas inn i kirkeordningen som en permanent ordning, berører man fort spørsmålet om hva et sokn skal være. Det blir stadig gjentatt at soknet er den grunnleggende enhet i

Den norske kirke, men hva som skal være kriteriene for et sokn er det vanskeligere å definere. Dette er en omfattende diskusjon som ligger utenfor dette dokumentets rammer å gå i dybden på, men spørsmålet om en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn kan ikke drøftes uten at dette berøres noe.

I Den norske kirke er det tradisjon for et «en til en»-forhold mellom et geografisk sokn og en gudstjenestefeirende menighet, og gjerne med én tilhørende kirke. Det finnes en del eksempler på avvik fra dette mønsteret, men det har likevel vært en hovedbyggekloss i kirkeordningen. Spørsmålet er hva man gjør i situasjoner der det av ulike grunner kan være vanskelig å ha et menighetsråd knyttet til hver kirke. Er det ikke noe menighetsliv knyttet til hver kirke kan soknesammenslåing virke naturlig. Er det derimot en gudstjenestefeirende menighet knyttet til hver kirke, selv om det ikke er ressurser eller grunnlag til å opprettholde et menighetsråd ved hver kirke, dukker det opp et dilemma. Skal man da på lenger sikt opprettholde soknene uten selvstendige menighetsråd, eller er det riktigere å gjøre en soknesammenslåing og da faktisk ha flere gudstjenestefeirende fellesskap i soknet?

Det er viktig å ha klart for seg hvilke forskjeller det medfører å ha en full soknesammenslåing fremfor å opprettholde selvstendige sokn ved siden av et felles menighetsråd. Så lenge soknene opprettholdes er det lovpålagt fortsatt å opprettholde alle soknekirkene. Dette gir altså hvert lokalmiljø større rettigheter samtidig som fellesrådet får mindre handlingsrom. I de fleste tilfeller av forsøksordningen er det regulert hvor mange representanter som skal sitte i det felles rådet fra hvert av soknene. Blir soknene sammenslått så kan ikke dette reguleres etter at den opprinnelige sammenslåingen er gjort. Kirkeloven § 12 første ledd sier at fellesrådet består av menighetsrådsmedlemmer fra menighetsrådene i fellesrådsområdet. På tross av dette har det vært vanlig å opprettholde ordinær representasjon i fellesrådet fra alle soknene. I de forsøk der fellesrådet har flere sokn enn dem som har forsøk, får soknene da beholde sin fellesrådsrepresentasjon. Slås soknene sammen vil fellesrådsrepresentasjonen fra det nye sammenslåtte soknet bli redusert tilsvarende antall sokn som slås sammen. Det nye sammenslåtte soknet får da et redusert votum i fellesrådet sammenlignet med de andre soknene.

Det å gjøre ordningen med felles menighetsråd for flere sokn permanent gir altså hvert enkelt sokn i denne ordningen flere rettigheter og fordeler. Dette gjerne på bekostning av det større fellesskapet. Ordningen vil kunne føre til at soknesammenslåinger som burde vært gjennomført blir utsatt og trenert. Kunne man gjort noen grep slik at soknesammenslåing ikke ble oppfattet som et så stort tap for det enkelte sokn?

For å sikre geografisk representasjon fra alle deler av et sammenslått sokn, kunne man vurdert å innføre valgkretser ved menighetsrådsvalg. I dag praktiseres det bruk av stemmekretser, men alle stemmer ut fra samme kandidatliste. Dersom valgkretser med selvstendige lister blir innført, vil det være mulig å sikre at hver valgkrets blir likt representert i et nytt sammenslått menighetsråd. En slik endring vil dog medføre store endringer i gjennomføringen av menighetsrådsvalgene, og vil trolig få store administrative og økonomiske konsekvenser. Innføring av valgkretser ved menighetsrådsvalg har så langt ikke vært utredet.

Man kunne også sett for seg at man vurderte fellesrådsrepresentasjon ut fra soknestørrelse, og at man ved sammenslåing av sokn ikke fikk redusert fellesrådsrepresentasjonen. Det er imidlertid et innarbeidet prinsipp at alle sokn skal være likt representert i fellesrådet. Det lite trolig at en endring på dette er ønskelig.

Som nevnt i avsnitt 3.3 virker det som om det nesten utelukkende er de forsøkene der det felles rådet også har fellesrådsfunksjoner, som ikke avsluttes. Det er en mulighet å vurdere de to hovedtypene forsøk forskjellig når det skal utredes videre om det bør tillates permanent organisering med felles menighetsråd for flere sokn. Dette er det flere grunner til.

Den nevnte utfordringen med fellesrådsrepresentasjon sammenlignet med andre sokn i fellesrådet som ikke har forsøk, er ikke aktuell når alle soknene i fellesrådsområdet er med i forsøket. I tillegg er det slik at forsøk som ikke omfatter hele fellesrådsområdet, i praksis kan ende med å innføre ytterligere et nivå. Fellesrådet blir værende som tidligere, man har et felles menighetsråd som et nivå mellom fellesrådet og soknet og så har man i tillegg behov for en type kirke- eller menighetskomité i hvert enkelt sokn. Forsøk som ikke omfatter et helt fellesrådsområde har derimot et større effektiviseringspotensial. Om man velger å opprettholde en kirke- eller menighetskomité i hvert sokn vil det likevel ikke kunne bli flere sokn og utvalg sammenlagt enn det var før.

Det kan ut fra de tall og tilbakemeldinger som er presentert i denne saken, se ut som om det ikke er noe stort behov for å ha felles menighetsråd for flere sokn som en permanent ordning der forsøkene ikke omfatter hele fellesrådsområdet. Som det fremgår av avsnitt 2.6 var det kun én respondent blant dem som hadde gjennomført soknesammenslåing som nevnte at det kunne vært aktuelt med en permanent ordning med felles menighetsråd, dersom dette hadde vært mulig. Samtidig er det noen spesielle unntak. Unntaket i spørreundersøkelsen var Hof menighetsråd i Åsnes kommune (Hamar bispedømme). I dette fellesrådsområdet på seks sokn var det to forsøk der begge forsøkene bestod av tre sokn. Det ene forsøket ble besluttet avsluttet da erfaringene ikke var så gode. Det andre forsøket har overveiende gode erfaringer, og soknene ønsker ikke å gå tilbake til ordinær organisering med tre menighetsråd. I dette tilfellet vil en sammenslåing av de tre sistnevnte soknene kunne få utilsiktede konsekvenser. Da vil den ene halvdel av fellesrådsområdet få tre ganger så stor representasjon i fellesrådet som den andre halvparten. Det er likevel et spørsmål hvorvidt noen slike spesialtilfeller kan begrunne innføring av en permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn også der de felles menighetsrådene ikke omfatter et helt fellesrådsområde. I slike tilfeller kan det være mer hensiktsmessig at bispedømmerådene tenker helhetlig om soknestructuren i kommunen, og således sørger for at helheten i kommunen blir rimelig. Spesielle tilfeller kan også tilsi at man bør kunne være lempelig med prosjektlengde, selv om det i avsnitt 3.3 anbefales at en veiledende ramme er inntil åtte år.

De spørsmålene som her er trukket frem, må vurderes grundigere i det videre arbeidet med den nye kirkeordningen.

## **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forsøksordningen med felles menighetsråd for flere sokn har fungert uten støtte siden 2006. Mange av disse forsøkene har blitt vurdert som ressurs sparende. En videreføring av ordningen anses ikke å ha noen særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. En permanent ordning med felles menighetsråd for flere sokn anses heller ikke å ha noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette må uansett vurderes inn i en større helhet når ny kirkeordning skal behandles. Tiltak som minsker ulempene ved sammenslåing fremfor felles menighetsråd for flere sokn, slik som innføring av valgkretser, kan gi vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.