



Det kongelige kulturdepartement  
[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Saksnr.	Arkivkode	Avd/Sek/Saksb	Dato	Gradering
12/1526-11	ARKNR 312	KRK/KRK/THA	31.10.2014	

## **SVAR - STATEN OG DEN NORSKE KIRKE - ET TYDELIG SKILLE. HØRING**

Alstahaug kirkelige fellesråd har følgende merknader til høringen: Staten og Den norske kirke – et tydelig skille

### **INNLEDNING**

Departementet har sendt ut et notat med forslag til endringer i kirkeloven, høringsfrist 1. november 2014.

Notatet er et svar på kirkemøtets (KM) bestilling i 2013 om å etablere Den norske kirke sentralt som eget rettssubjekt, og overføre virksomhets- og arbeidsgiveransvar for prestedtjenesten og tilsatte ved regionale og sentrale kirkelige organer til dette nye rettssubjektet.

Alstahaug kirkelige fellesråd har vurdert høringsdokumentet ut fra lokalt syn, KA`s høringssvar, Styret for Sør-Hålogaland Kirkevergelags uttalelse, samt sett på ulike fellesråds- og menighetsråds uttalelser og har følgende merknader.

### **Generelle merknader**

Fellesrådet støtter arbeidet med et ryddigere og tydeligere skille mellom kirke og stat og gir på generelt grunnlag støtte til to av de viktigste momentene i høringen;

- Opprettelsen av kirken som eget rettssubjekt
- Overføring av arbeidsgiveransvar for berørte yrkesgrupper til dette rettssubjektet.

### **Soknets oppgaver og ansvar**

Det foreslås at Kirkemøtet opptrer på vegne av det nye sentrale rettssubjekt, når det ikke er fastsatt noe annet i lov eller i medhold av lov. I høringsnotatet er det i utgangspunktet ikke fastsatt detaljerte regler for hvilke andre organer som kan opptre på vegne av rettssubjektet *Den norske kirke* annet enn i spørsmålet som gjelder økonomi der det foreslås lovregulert at det er Kirkerådet som er det ansvarlige organ.

Fellesrådet vil uttrykke klar støtte til departementets forslag om å videreføre den rettslige selvstendighet soknene har i dagens kirkelige lovgivning.

Det etterlyses imidlertid en bredere drøfting av en alternativ oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå i Den norske kirke. Det synes å være bred kirkelig enighet om at kirkeordningen bør utvikles i retning av større myndighetsoverføring til soknene.

Det knyttes stor usikkerhet til hva det vil innebære å være kirke på lokalt plan når man kommer til administrasjon og ledelse, og ikke minst arbeidsgiveransvaret.

Samtidig som at soknet skal være et selvstendig organ, så stenger det for muligheten til å gjøre forsøksordning for delegering av oppgaver fra Kirkemøtet til soknet.

### **Om prestatjenesten**

Høringsnotatet foreslår at det sentrale rettssubjekt får generell myndighet til å organisere og regulere prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste innenfor de rammene som gis av den alminnelige arbeidsretten (styringsrett). Det foreslås imidlertid noen rettslige begrensninger i styringsretten. De to mest sentrale forslagene er en bestemmelse om at prestatjenesten «skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser» og at prostetjenesten skal lovfestes.

Vi støtter forslaget om at det er i kirken og samfunnet sin interesse at prestene tar vare på sine oppgaver gjennom sin forpliktelse på ordinasjonen og med et personlig ansvar. Videre at prostetjenesten lovfestes.

Høringsnotatet foreslår også at det i kirkeloven inntas bestemmelser om at det skal være prest i hvert sokn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. Vi er glad for forslaget som innebærer en lovfesting av soknets rett til å bli betjent av prest. En lovbestemt rett for soknene til prest, forutsetter en aktiv forpliktelse fra staten til å finansiere en landsomfattende prestatjeneste.

Fellesrådet støtter også fullt ut at bispetjenesten i bispedømmene avspeiles på en naturlig måte i loven og slik at det ikke hefter tvil ved statens framtidige finansieringsansvar også for bispetjenesten i Den norske kirke.

Nært knyttet til dette er forslaget om opprettelsen av en uavhengig klagenemnd og at denne nemnda skal være rett saksøkt i disiplinærsaker (oppsigelse, avskjed m.v.).

### **Fellesrådet er noe delt i dette spørsmålet.**

**En del imøteser forslaget om opprettelse av uavhengig klagenemnd, mens en annen del vil mene at disiplinærsaker i kirken, som i samfunnet forøvrig, og som for øvrige ansatte i kirken, best ivaretas av arbeidsgiverorganet. Det kan synes underlig at ikke bestemmelsene i arbeidsmiljøloven gir tilstrekkelig rettssikkerhet også for den gruppen av arbeidstakere som nå overføres fra staten.**

### **Mulighet for lokale forsøk og annen oppgavefordeling**

Høringsnotatet legger opp til at Kirkemøtet/Kirkerådet ikke kan delegerer «lenger ut» enn til prost. Dette innebærer at det vil være en sperre for å delegerer f.eks. arbeidsgiverfunksjoner til soknets organer. Samtidig foreslås en ny bestemmelse om at soknets organer kan be bispedømmerådet om å ivareta oppgaver. Dette innebærer at det er en delegasjonssperre «nedover», men fri adgang til bemyndigelse av oppgaver «oppover».

Konsekvensen av dette er bl.a. at det fortsatt ikke blir mulig å utprøve de mest etterspurte alternative måter å organisere Den norske kirke på. Særlig gjelder dette muligheten for å prøve ut felles arbeidsgiveransvar på fellesrådsnivå der f.eks. prosti og fellesrådsområde er sammenfallende, og som i lang tid har vært ønsket gjennomført mange steder i landet.

KA støtter høringsforslagets vektlegging av å opprettholde soknets rettslige selvstendighet. Vi gir derfor støtte til forslaget om en delegasjonssperre mellom Kirkemøtets myndighet og soknene. Dette understreker bl.a. at det ikke er noe generelt over- eller underordningsforhold mellom de to typer rettssubjektene. Vi ønsker imidlertid en lovregulering som åpner for utprøving av andre måter å løse oppgaver på mellom nivåene i Den norske kirke. Dette kan skje ved følgende tillegg til siste ledd i §§ 9, 14 og 23:

*§ 9: Menighetsrådet utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av kirkelig fellesråd eller Kirkemøtet.*

*§ 14 Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller av Kirkemøtet.*

*§ 23 Bispedømmerrådet utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av menighetsråd eller kirkelig fellesråd*

Kirkelovens § 24 om Kirkemøtet bør ha en tilsvarende bestemmelse om at oppgaver kan overlates til soknets organer etter avtale

**Fellesrådet er todelt i dette synet hvor noen er enig i høringsforslagets syn på delegasjonssperre, mens andre er enige i KA`s syn på dette.**

**I de følgende punkter som gjelder: Kirkemøtet, Statens økonomiske ansvar, Kirkebygg, Organisatorisk todeling av den norske kirke, økonomiregelverk og Pensjon er fellesrådet i hovedsak enig med KA`s utkast til høringsuttalelse (oktober 2014) og gjengir deres uttalelser fra denne.**

### **Kirkemøtet**

KA støtter høringsnotatets understrekning av at Kirkemøtet ikke skal kunne gripe inn i soknets selvstendighet i kraft av å være øverste organ for Den norske kirke som trossamfunn. Selv om høringsnotatet foreslår lovendringer bidrar til nødvendig styrking av Kirkemøtets oppgaver og myndighet, er det positivt at høringsdokumentet presiserer at Kirkemøtet må ha uttrykkelig hjemmel i lov for styring av soknets organer. Dette er etter KAs oppfatning ønskelig for å sikre en videreføring av soknets selvstendighet og balanse mellom nivåene i Den norske kirke i tråd med dagens kirkeordning. Det er likevel avgjørende at Kirkemøtets rolle for ordninger som binder kirken sammen blir styrket og videreutviklet (liturgier, tjenesteordninger, regelverksmyndighet mv)

### **Statens økonomiske ansvar**

Høringsnotatet bidrar i liten grad til å tydeliggjøre statens økonomiske ansvar for Den norske kirke, og lovforslaget i § 22 er kort og skjematisk. KA etterlyser en klarere beskrivelse av hvordan departementet forstår statens forpliktelser overfor Den norske kirke på grunnlag av den nye § 16 i grunnloven om statens ansvar for å understøtte folkekirken. Vi viser her bl.a. til departementets budsjettforslag for 2015 der det i tilknytning til omtalen av Den norske kirke som folkekirke i § 16 i grunnloven er utledet følgende fire mål for statens bevilgninger til Den norske kirke:

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle døpte barn.

- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.

KA mener at § 16 i grunnloven gir grunnlag for at disse målene kan opprettholdes som grunnlag for statens tilskudd til Den norske kirke også etter økt rettslig selvstendighet for kirken på sentralt nivå. Vi viser her bl.a. til Stortingets behandling av grunnlovsendringene som ga tydelige signaler om at staten fortsatt ville opprettholde grunnlaget for en landsdekkende, aktiv og levende folkekirke selv om det gis økt kirkelig selvstendighet fra staten.

I kirkelovens § 15 gis det i dag en oversikt over kommunenes økonomiske ansvar for bestemte formål i den lokale kirkes virksomhet. KA ønsker at § 22 på en tilsvarende måte beskriver statens økonomiske ansvar. Dette vil bl.a. bidra til å klargjøre forholdet mellom statens- og kommunenes økonomiske ansvar for Den norske kirke. Det er her nødvendig å omtale de formål som staten i dagens finansieringsordning har påtatt et særlig finansieringsansvar for. Vi foreslår følgende nytt første, andre og tredje ledd i § 22:

*Statens økonomiske ansvar*

*Staten utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra Kirkemøtet:*

- a) En landsdekkende prestedtjeneste*
- b) En landsdekkende trosopplæring*
- c) Utgifter til bispetjenesten, regionale og sentrale kirkelige organer*
- d) Utgifter til døvemenigheter og samisk kirkeliv*

*Kirkemøtets budsjettforslag skal også omfatte statlige bidrag til diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk i soknene, kirkevalg og andre lokale, regionale og nasjonale kirkelige formål.*

*Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at hvert sokn skal være betjent av prest i et omfang som sikrer soknets medlemmer mulighet for regelmessig gudstjenestefeiring, tilgang til kirkelige handlinger og nødvendig samordning med soknets virksomhet. Utgiftsdekningen til trosopplæring skal gi grunnlag for at det gis tilbud om regelmessig trosopplæring for alle døpte i alderen 0 til 18 år.*

## **Kirkebygg**

Høringsforslaget legger opp til at departementets rolle som godkjenninginstans for nybygging, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirkebygg i hovedsak skal videreføres som i dag. Det foreslås heller ikke andre endringer i kirkelovens bestemmelser om kirkebygg, med unntak av et forslag om en egen hjemmel for å kunne delegere vedtak etter § 21 i kirkeloven. KA støtter departementets tilbakeholdenhet med å endre bestemmelser som har nær sammenheng med det kommunale finansieringsansvaret. Finansiering av kirkebyggfeltet er et slikt område der kommunenes rolle er sentral. Samtidig er det grunn til å stille spørsmålsteget ved at departementet fortsatt skal være godkjenninginstans på områder som i mindre grad utfordrer direkte det kommunale finansieringsansvaret, slik som f.eks. ombygginger/endringer av kirkebygg. Det er behov for en rettsutvikling som tydeliggjør Den norske kirkes ansvar for egne bygg samtidig som det offentlige finansielle ansvar for drift og vedlikehold kan videreføres.

Kirkebyggene representerer noen av de mest rike kulturminner i Norge, og kirkene er en sentral del av en felles nasjonal kulturarv, uavhengig av tros eller livssynstilhørighet. For

den Den norske kirke som folkekirke har kirkebyggene en avgjørende rolle når det gjelder tilhørighet og engasjement. En mindre del av kirkebyggene er fredet i medhold av kulturminneloven. De verneverdige kirkene er omfattet av et spesielt regelverk som forutsetter at staten kan pålegge bestemte saksbehandlingsregler før ombygginger og vesentlige endringer kan finne sted. Gjennom dette regelverket er det bl.a. forutsatt at Riksantikvaren skal uttale seg om alle endringer i om lag 750 av kirkene i tillegg til de som er fredet.

For Den norske kirkes lokalmenigheter påligger det et stort samfunnsoppdrag for å sikre vedlikehold av den viktige kulturarven som kirkebyggene representerer. KA etterlyser en bredere gjennomgang av de juridiske, økonomiske, faglige og forvaltningsmessige rammene for kirkebyggforvaltningen på grunnlag av lovendringene som endrer forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det er bl.a. behov for en omtale av hva § 16 i Grunnloven betyr for statens ansvar for å «understøtte» kirkebyggene. Det er videre et behov for å gjennomtenke forholdet mellom Riksantikvaren, Kirkerådet og kirkelig fellesråds rolle i forvaltningen av kirkebygg med store kulturminneverdier i lys av endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke.

### **Organisatorisk todeling av Den norske kirke**

Den norske kirke har i dag en organisatorisk todeling; soknenes virksomhet og virksomhet som i dag er å forstå som statlig virksomhet. Denne todelingen bidrar til mye uklarhet, usikkerhet, ekstraarbeid og byråkrati. Endringene som nå skal gjennomføres kan bidra til å redusere betydningen av denne organisatoriske todelingen og bidra til forenkling og bedre samordning av den kirkelige virksomheten. Vi savner en vektlegging på dette perspektivet i høringsnotatet.

Noen av forslagene bidrar tvert imot til å forsterke en organisatorisk todeling ved at det foreslås helt nye ordninger (f.eks. klagenemd) som bare vil omfatte en del av Den norske kirke. *(todelt syn jfr. fellesrådets oppfatning under pkt. om prestetjenesten).*

### *Økonomiregelverk*

Et eksempel på behovet for bedre samordning mellom soknet og resten av Den norske kirke er på økonomiområdet. Høringsnotatet legger opp til at det nye rettssubjektet skal følge regnskapslovens bestemmelser, men med en mulighet for departementet å fastsette andre bestemmelser i forskrift. Samtidig foreslås at nåværende økonomiregler for soknene videreføres.

I høringsforslaget begrunnes valg av regnskapsloven med at det er regnskapsloven som gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, og at det ikke er naturlig for kirken å knytte seg opp til regnskapsregelverk som gjelder for kommunesektoren.

Det er ikke slik at andre tros- og livssynssamfunn gjennom lov er pålagt å følge regnskapsloven, med mindre de kommer inn under regnskapslovens § 1-2, nr 9 (store selskaper). "andre foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk".

Høringsnotatet legger dessuten klart opp til at Den norske kirke fortsatt vil stå i en særstilling i forhold til staten, sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, og det er derfor behov for andre økonomi-/regnskapsbestemmelser enn det som gjelder for veldedige og allmenntilretteleggende organisasjoner.

Valg av økonomimodell og regnskapsbestemmelser bør ta utgangspunkt i hva slags virksomhet det nye rettssubjektet blir, og formålet med virksomheten. Regnskapsloven

er ikke nødvendigvis best egnet til denne type virksomhet. Ut fra beskrivelsen i høringsnotatet vil det være ønskelig med økonomimodeller og regnskapssystemer som har fokus på tilgang og bruk av midler, hvor budsjett- og bevilgningskontroll vil være sentrale begrep. Vi foreslår derfor at ikke spesifikt angis at regnskapsloven skal gjelde. Ved å sløyfe denne bindingen legges det til rette for større åpenhet i det videre arbeidet med å finne fram til hensiktsmessig økonomimodell.

Forslag til ordlyd: *Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om regnskap.*

KA mener det er et viktig anliggende at hele den norske kirke kan forholde seg til ett felles økonomiregelverk og felles regnskapsprinsipper. Felles økonomiregelverk og regnskapsprinsipper legger til rette for å vurdere hele Dnk's økonomi i en totalsammenheng, og samtidig muligheter for mer effektive og rasjonelle økonomi- og rapporteringsrutiner for Dnk samlet sett.

Felles anskaffelser av regnskapsprogrammer og rådgivning vil også bli lettere med et felles økonomiregelverk. Vi savner en grundigere vurdering av de to ulike økonomiregelverk som etter forslaget blir gjeldende, med siktemål å vurdere muligheten for et felles økonomiregelverk / regnskapsprinsipper for soknene og det nye rettssubjektet.

## **Pensjon**

KA er ikke tilfreds med det fremlagte forslag til løsning på pensjonsspørsmålet.

Kirkelig tilsatte som i dag har staten som arbeidsgiver har i all hovedsak opparbeidet sine framtidige pensjonsrettigheter i staten. KA forventer at staten fullt ut garanterer dekning av alle framtidige utgifter knyttet til reguleringskostnader og andre ikke forsikringsbare ytelser for disse tilsatte på grunnlag av tida de var tilsatt i staten. KA vil ikke kunne gi sin støtte til en fristilling uten at dette er ivaretatt.

Når det gjelder framtidige pensjonsrettigheter (opparbeidet etter fristillingen), deler KA høringsnotats vurdering av at det må tilligge ny arbeidsgiver å velge/fremforhandle fremtidas politikk på pensjonsområdet. Skal ny arbeidsgiver ha et reelt valg, forutsettes det at staten også etter fristilling en sikrer det finansielle grunnlag for pensjonskostnadene.

Forutsetningen for dette er selvsagt at kirken fra sin side forplikter seg til å opptre innenfor rammen av det som er nivået ellers i offentlig sektor når det gjelder pensjon.

Den norske kirke har fram til i dag vært omfattet av de lønns- og pensjonsordninger som har vært gjeldende i offentlig sektor. Ved overføring av kirkelig tilsatte fra kommune til soknet i 1997 forutsatte også Stortinget at de tilsatte fortsatt skulle ha lønns- og arbeidsvilkår som i kommunal sektor. Dette inkluderte bl.a. en offentlig pensjonsordning. De som nå skal overføres til Den norske kirke sentralt som arbeidsgiver har en offentlig pensjonsordning ved virksomhetsoverdragelsen. KA finner det urimelig dersom staten indirekte tvinger den nye kirkelige arbeidsgiver til å endre pensjonsordning som følge av svekket statlig finansiering.

Forslaget etterlater også andre viktige spørsmål uavklart. Særlig gjelder dette spørsmålet om beregning av hva som vil være forsvarlig egenkapital, men også hvordan pensjonsforpliktelser skal regnskapsføres i balansen. Samtidig foreslås prinsippet om overføring av økonomisk risiko for pensjonskostnader på det nye rettssubjektet og at rammetilskuddet til kirken ikke vil bli korrigeret på grunn av endringer i pensjonskostnadene som skjer senere enn overdragelsestidspunktet. Rettssubjektet foreslås samtidig begrenset i sin handleevne på det økonomiske området.

Høringsnotats forslag innebærer at hele stor pensjonsrisikoen blir overført til Den norske kirke, og rammetilskuddet til kirken vil ikke i utgangspunktet bli korrigeret på grunn av endringer i pensjonskostnadene. Kirken må selv takle uforutsatte pensjonsutgifter, sørge for nødvendige avsetninger og ansvar for at pensjonsordningen har tilstrekkelig fond/premiereserve for de framtidige pensjonsrettighetene. Dette er en tung "ryggsekk" som kirken må bære med mange ukjente faktorer og stor økonomisk uforutsigbarhet. Den ventil som åpnes er at «staten og kirken vurderer tiltak» dersom og når det skulle oppstå uforutsette kostnader som følge av valg av den ene eller andre pensjonsordning er langt fra tilstrekkelig.

Fellesrådet vil i tillegg tilføye uttalelse fra Tjøtta menighetsråd behandlet i møtet 28.10.2014:

*Tjøtta menighetsråd har merka seg og er godt fornøyd med at det er uttalt at det er en grunnleggende forutsetning at soknene fortsatt skal være selvstendige i den nye Norske kirke.*

*Når det gjelder økonomi vil vi peke på det prekære behovet for midler til vedlikehold av kirkebygg.*

*Mange kirker er fredede eller verneverdige og representerer således kulturelle fellesverdier som det er naturlig at staten bidrar til å ta vare på.*

*Lokalt er det vanskelig å få bevilgninger fra kommunen til nødvendig vedlikehold fordi det ofte er snakk om store prosjekt som kommer i konkurranse med mange andre kommunale lånebehov. Her er det nødvendig at Staten trer støttende til med for eksempel rentekompensasjon for lån eller lignende ordninger også i framtida.*

Med vennlig hilsen  
Alstahaug kirkelige fellesråd

  
Tove K. Hansen  
Kirkeverge

