

Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Deres ref.: 17/3788

Dato: 31.12.2017

Høringsuttalelse – Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Det vises til departementets høringsbrev av 27. september 2017. Jeg ønsker å gi følgende uttalelse til høringen.

Uttalelsen omfatter et fåtall moment som jeg antar at andre høringsinstanser ikke adresserer med tilsvarende løsninger. Momentene er knyttet til Den norske kirkes forhold. Formatet på departementets nettbaserte høringsløsning er ikke tilpasset formatet på dette høringssvaret så svaret sendes per e-post.

./ Vedlagt følger et notat som gir noe utdyping av flere enkeltmoment og –argument som benyttes i høringssvaret.

1. Den norske kirkes strategiske utfordring

1.1. Ytre forhold

Det pågår en skrittvis oppløsning av de båndene som ble etablert mellom stat og kirke ved kong Christian III sin dansk-norske «nasjonalisering» av den katolske kirke i 1536. Dette skjer parallelt med at tradisjonsbaserte band mellom folk og kirke svekkes pga. en mer heterogen befolkning og en generell mentalitetsendring med større vekt på personlig autonomi og individuell autensitet. Sekulariseringen tiltar samtidig som befolkningens religiøse tilknytning blir mer mangfoldig.

Kirke- og undervisningskomitéen presiserte under behandlingen av grunnskoleloven i 1969 «at kirken selv har ansvaret for å gi dåpsopplæring i kirkelig forstand». Den norske kirke har i liten grad maktet å utføre dette oppdraget og i lys av foreldreansvaret er den kanskje heller ikke å klandre i så stor grad som kirke- og undervisningskomitéens uttale ved første blick kan gi inntrykk av.

Kombinert med en mer heterogen befolkning fører redusert oppslutning om det kristne trosinnholdet til at dåpsandelen falt til 55 prosent i 2016 (29 prosent i Oslo). Fjerdedelen av kirkens medlemmer velger ikke å døpe sine barn. Flertallet av døpte under 18 år deltok ikke i dåpsopplæringstiltak i 2016, jf. KR 41/17.

Ser en på utviklingen fra 1990-tallet har gudstjenestedeltakingen falt med en fjerdedel. Antall dåp har falt med en tredjedel og antall kirkelige ekteskapsvielser er nærmere halvert til tross for at både fødselstall og ekteskapsinngåelser er på nivå med 1990-tallets. Sekularisering og større mangfold vises etter hvert i den kirkelige statistikken.

De dømte medlemmene i kirken utgjorde ved årsskiftet 2016/2017 kun 69 prosent av befolkningen (47 prosent i Oslo). Dersom totaleffekten av nettoinnvandring, fødselsoverskudd, netto utmeldingstall og dåps-/gravferdstall for kirkemedlemmer blir som siste tiåret, passerer medlemsandelen for hele landet 50 prosent i løpet av 2030-tallet. Rundt 500-årsjubileet for innføringen av reformasjonen i Norge er det følgelig mulig at om lag halvdel eller mindre av Norges befolkning er medlemmer av Den norske kirke.

1.2. Indre forhold

Den norske kirkes organisasjon er innrettet etter dens funksjon som en stats- og kommunekirke.

Bindingene til staten er delvis løst opp, men ennå finnes det bindinger knyttet til finansiering og politiske føringer for kirkens valgordninger.

Bindingene til kommunene ble noe løsere gjennom kirke- og gravferdslovene av 1996. Fellestrådene fungerer likevel langt på vei som en etat som tar styringssignaler fra kommunene, men har et eget styre i form av representanter fra menighetsrådene i kommunen. Inntrykket er at virksomheten i stor grad er utpreget administrasjonsstyrt, spesielt i de kommunene det er mange sokn.

Denne todelte bindingen til det offentlige er problematisk:

1. De ansatte som arbeider i menighetene har ulike arbeidsgivere, fellestråd eller bispedømmeråd, – eller kanskje flere dersom menigheten finansierer egne medarbeidere. Forholdet vanskeliggjør en enhetlig styring og bidrar til arbeidsmiljøproblem.
2. Soknet representeres som rettssubjekt i de aller fleste tilfellene ved fellestrådet/kirkevergen, mens menighetsrådet har virksomhetsansvaret. Forholdet medfører at det ikke er samsvar mellom myndighet og ansvar.

Finansieringen fører i tillegg til en generell sentralisering til fellestråd og bispedømmeråd/Kirkeråd.

Organiseringen på lokalplanet er prinsipielt lik enten det er 312.131 kirkemedlemmer i 38 sokn som i Oslo kommune, eller 157 i det ene soknet i Utsira kommune, – bortsett fra at menighetsråd og fellestråd er sammenfallende i ettsoknskommuner unntatt kommunerepresentanten som deltar i fellestrådssaker.

I småkommuner med ett sokn kan dagens modell fungere mobiliserende lokalt, men den løser ikke problemet med den doble arbeidsgiverlinjen. I de større kommunene med flere sokn, – der de fleste kirke-medlemmene bor, – slår derimot problemene inn for fullt og problemene forsterkes til lengre det er mellom menighetsrådet med virksomhetsansvar og fellestrådet med organisatorisk myndighet/representasjonsrett.

2. Enhetlig finansiering. Sentraliserte versus desentrale løsninger.

Den eksisterende sentraliserte kirkestyringen til fellestrådskontor og proste- og bispedømmekontor er en sikker oppskrift på å fjerne myndighet fra der kirken fungerer. Kirken slipper ikke løs engasjement, initiativ

og kreativitet i lokalmenighetene, men legger til rette for en videre sentralstyrt nedskalering. Det finnes ingen «quick fix» på utfordringene, men kirken trenger å bygge organisasjonen der kjerneaktiviteten skjer. Da er det grunnleggende å legge maksimalt med myndighet som medfører reelt ansvar, til lokalkirken.

2.1. Lokalkirkens grunnfinansiering

I kirker med medlemsfinansiering kommer inntektene naturlig inn gjennom menighetene. Det setter menighetene i førersetet. Når finansieringen sluses inn i kirken sentralt og har offentlige kilder, – enten kilden er stat eller store kommuner, – er det en opplagt fare for byråkratisering. Problemet blir i utgangspunktet ikke mindre om Kirkerådet i stedet for fellesrådene fordeler pengesekken i kirkeorganisasjonen.

Med utgangspunkt i at staten ikke vil legge til rette for en kirkelig beskatningsrett, i motsetning til slik det er i Sverige, er det likevel en mulighet for å sikre desentraliseringen. For å sikre desentralisering til menighetene må ressursene som i dag brukes i den enkelte menighet, forbli der når hele finansieringsansvaret overføres til staten. I tillegg må den delen av ressursene som brukes i fellesrådsadministrasjonene, og ikke naturlig hører til i bispedømmeadministrasjonen, også tilordnes menighetene. Disse ressursene kan ses på som menighetenes del av det framtidige rammetilskuddet fra staten, – en form for grunnfinansiering.

For den enkelte menighet bør grunnfinansieringen deles på medlemstallet ved overgangen til statlig finansiering. Dette menighetsspesifikke beløpet per medlem endres med justeringer i rammetilskuddet og med utviklingen i kirkens og menighetens medlemstall. Øker medlemstallet i en menighet øker grunnfinansieringen og minker medlemstallet minker menighetens grunnfinansiering. Minker kirkens totale medlemstall må den tilhørende delen av grunnfinansieringen fordeles på de gjenværende. Dermed legges det til rette for en fleksibel tilpasning til demografiske endringer uten tunge byråkratiske prosesser i kirkeforvaltning og kirkelige råd. Kirkemøtet bør lovfeste i kirkeretten denne ordningen for grunnfinansiering for å sikre lokal tillit til systemet.

Eksisterende ulikhet i bevilgning vil til en viss grad beholdes gjennom denne ordningen, men det sikrer at de behov som er identifisert og dekket opp lokalt forblir det. Det er neppe mange menigheter som er overfinansiert. I tillegg er de kommunene/fellesråda som gir relativt mest til kirkelige formål gjennomgående relativt små og spredtbygde. De totale midlene benyttet der er derfor begrenset og trolig nødvendige pga. småskalalempere. En sentralstyrt omfordeling er derfor verken fornuftig eller rettferdig. Dersom den lokale kirken oppnår en rasjonalisering bør den stå fritt til å omdisponere midlene til eksempelvis preste-, diakoni, trosopplæring eller lignende ressurser som i dag finansieres av staten. Til gjengjeld får alle menighetene et reelt ansvar for forvaltningen av grunnfinansieringen og for å skaffe tilleggsfinansiering.

Ordningen krever at små menigheter samordner seg for å få en fornuftig forvaltning. Ukentlig gudstjeneste er kritisk for en funksjonell lokalkirke og også et hensiktsmessig kriterium for en fornuftig forvaltning. 60 prosent av de om lag 1.200 soknene har færre enn 52 gudstjenester i året så det blir fortsatt behov for en samordning, men nå ikke basert på kommunestrukturen. Kirkemøtet bør lage en ordning som menighetene kan velge å ta i bruk for slik samordning.

Denne ordningen er ikke til hinder for en profesjonell personalforvaltning i regi av eksempelvis bispedømmet. Grunnfinansieringen er menighetenes og ressursene styres i en enhetlig lokal organisasjon. Hvor en vil

forankre ansattforholdet juridisk er et hensiktsmessighetsspørsmål, men daglig ledelse må knyttes til lokalkirken.

2.2. Kulturendring.

Med en slik ordning får menighetsrådene en klar myndighet med tilhørende ansvar. Menigheter som skaffer tilleggsfinansiering gjennom givertjeneste, fond og kirkeeksterne kilder, risikerer ikke at kirkebyråkratiet tar ressurser bort fra menigheten når det ser at menigheten er mer selvforsynt. Dette innebærer en nødvendig endring i kulturen lokalt. Bort fra å lobbe mot offentlige myndigheter for å skaffe finansiering og over til å motivere kirkemedlemmene til bruke Mammon til noe med varig verdi.

Denne kulturendringen er en nødvendig langsiktig omlegging for en kirke som får stadig mindre relativ oppslutning i befolkningen. Tilbudet om full statlig finansiering kan fungere som en bro mot den virkeligheten kirken vil møte i fremtiden.

3. Grunnboken

Det fremgår av kirkeloven § 17 tredje ledd første punktum og utkastet til ny trossamfunnslov at kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Tilsvarende bestemmelse fulgte av tidligere lovgivning, sml. opphevet lov 3. august 1897 om Kirker og Kirkegaarder § 1. Stikkprøver viser at dette i svært varierende grad er gjennomført i grunnboken. Kommunene er i stor utstrekning hjemmelshaver.

Dette manglende samsvaret mellom grunnboken og kirkelovens bestemmelse er oppsiktsvekkende etter et par tiår med kirkeloven av 1996 der soknet er eget rettssubjekt. I Kultur- og kirke departementets rundskriv V-2002-6 B av 21. januar 2002 uttales det at det er «viktig at arbeidet med å bringe ... forholdene i orden blir prioritert både fra fellesrådenes og kommunenes side».

Jeg har ingen kvalitetssikret oppfatning av hvorfor dette tar tid, men ved hjelp av stikkprøver på seeiendom.no kan det observeres at det i Oslo kommune synes å være ryddet bedre enn i andre større byer. En hypotese kan være at kommunal gravplassforvaltning letter arbeidet med å få riktig grunnbok.

En annen hypotese kan være at det er vanskelig for fellesrådet å gjennomføre krevende prosesser overfor kommunen som finansierer fellesrådets virksomhet.

Dersom disse hypotesene har noe for seg kan både forslaget om full statlig finansiering og mer fleksibel overføring av gravplassforvaltningen til kommunene bidra til å få ryddet i grunnboken.

Jeg takker for anledningen til å bidra i høringsprosessen og står til disposisjon om departementet ønsker ytterligere utdypinger.

Vennlig hilsen

Asgeir M. Remø