

# Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering

---



# INNHold

<b>INNHold</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>DEL 1: BAKGRUNN OG DAGENS SITUASJON</b> .....	<b>8</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>9</b>
<b>2 HOVEDUTVALGETS ARBEID OG MANDAT</b> .....	<b>12</b>
2.1 HOVEDUTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID .....	12
2.2 MANDATET.....	13
2.3 HOVEDUTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET .....	15
2.4 AVGRENSNINGER.....	16
<b>3 RAMMER FOR NY ORGANISERING</b> .....	<b>18</b>
3.1 HISTORISKE LINJER.....	18
3.2 KIRKEFORSTÅELSE.....	19
3.3 GEOGRAFISKE FORHOLD OG BOSETTINGSMØNSTRER .....	21
3.4 TRENDER OG UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET .....	22
3.5 NYTT REGELVERK GIR RAMMER FOR NY ORGANISERING .....	24
<b>4 DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING</b> .....	<b>26</b>
4.1 DAGENS ORGANISERING.....	26
4.2 UTFORDRINGER VED DAGENS ORGANISERING.....	33
<b>DEL 2: SENTRALE TEMAER</b> .....	<b>35</b>
<b>5 NYTT ORGAN MED NYE RELASJONER</b> .....	<b>36</b>
5.1 INNLEDNING .....	36
5.2 ANSVAR OG MYNDIGHET FOR PROSTIFELLESRÅDET .....	36
5.3 SAMMENSETNING OG VALGORDNING.....	40
5.4 MENIGHETSRÅDET .....	46
5.5 PROSTIFELLESRÅDET OG RELASJON TIL KOMMUNENE.....	48
5.6 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIET .....	51
5.7 TILSETTINGSORDNING FOR ANDRE MEDARBEIDERE ENN DAGLIG LEDER.....	61
5.8 BISPEDØMMENIVÅET .....	61
5.9 OPPGAVER OG ANSVAR FOR KIRKEN NASJONALT .....	70
5.10 ANDRE TEMAER.....	71
<b>6 KIRKELIG DEMOKRATI</b> .....	<b>74</b>
6.1 INNLEDNING .....	74
6.2 «EMBETE OG RÅD» - SAMVIRKEPRINSIPPET.....	74
6.3 ANTALL DIREKTE VALG .....	75
6.4 MENIGHETSRÅD .....	75
6.5 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING .....	76
6.6 KIRKERÅDET .....	79
6.7 UNGDOMSDEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE.....	80
6.8 OMBUDSPLIKT .....	81
6.9 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE.....	82
<b>7 ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR</b> .....	<b>83</b>
7.1 OM PROBLEMSTILLINGEN OG FORSTÅELSE AV MANDATET .....	83
7.2 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEN .....	83

7.3	RETTLIGE RAMMER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR .....	84
7.4	MULIGE ALTERNATIVER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR .....	87
7.5	MEDBESTEMMELSE I NY ORGANISERING .....	91
<b>8</b>	<b>SAMMENSTILTE MODELLER.....</b>	<b>95</b>
8.1	MODELL 1: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET; ALLE ER ANSATT DER.....	95
8.2	MODELL 2: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET OG RDNK; ALLE ER ANSATT I RDNK.....	97
8.3	MODELL 3: DELEGASJON AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER FRA RDNK TIL PROSTIFELLESRÅD.....	98
8.4	OPPSUMMERING AV DE TRE MODELLENE .....	100
<b>DEL 3:</b>	<b>VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>101</b>
<b>9</b>	<b>MÅLOPPNÅELSE.....</b>	<b>102</b>
9.1	INNLEDNING .....	102
9.2	VURDERINGER AV MODELLENES MÅLOPPNÅELSE.....	103
<b>10</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>108</b>
<b>11</b>	<b>KONSEKVENSER AV FORSLAGENE.....</b>	<b>117</b>
11.1	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....	117
11.2	ARBEIDSRETTLIGE KONSEKVENSER.....	118
11.3	TJENESTEPENSJON .....	119
11.4	FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE .....	120
<b>12</b>	<b>IMPLEMENTERING .....</b>	<b>122</b>
12.1	INNLEDNING .....	122
12.2	ENDRINGER I PROSTISTRUKTUREN .....	124
12.3	MEDBESTEMMELSE KNYTTET TIL VEDTAK OM NY ORGANISERING OG IMPLEMENTERING .....	127
12.4	GJENNOMFØRINGSRISIKO.....	127
<b>13</b>	<b>TEMAER FOR VIDERE UTREDNING.....</b>	<b>128</b>

## Vedlegg

1. Rapport fra arbeidsgruppe 1
2. Rapport fra arbeidsgruppe 2
3. Rapport fra arbeidsgruppe 3
4. Rapport fra arbeidsgruppe 4
5. Historiske utviklingstrekk
6. Løsninger for arbeidsgiverorganisering som ikke er tatt videre
7. Konsekvensanalyse av modeller for ny kirkelig organisering (PwC)

Oversendt fra Hovedutvalget for kirkelig organisering til Kirkerådets leder og Kirkerådets direktør, 31. mars 2021.

ISBN 978-82-7545-204-5	Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering	Trykt, heftet	Prosjekt kirkelig organisering 2019-2021 - Hovedutvalgets sluttrapport
ISBN 978-82-7545-205-2	Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering	E-bok (PDF)	Prosjekt kirkelig organisering 2019-2021 - Hovedutvalgets sluttrapport

# SAMMENDRAG

## SAMHANDLING I EN SELVSTENDIG FOLKEKIRKE – NY KIRKELIG ORGANISERING

Kirkemøtet fattet i 2019 vedtak om å be Kirkerådet fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning. På bakgrunn av dette satte Kirkerådet i september 2019 ned et bredt sammensatt hovedutvalg med et mandat for arbeidet. Mandatet for utvalget gjengis i avsnitt 2.2.

Hovedutvalget for kirkelig organisering startet sitt arbeid i november 2019 og leverte rapport til Kirkerådet 31. mars 2021. Fire arbeidsgrupper leverte delutredninger på utvalgte temaer 1. oktober 2020. Rapportene ble lagt til grunn for hovedutvalgets arbeid, men utvalget har ikke vært forpliktet på arbeidsgruppene anbefalinger.

Hovedutvalget har drøftet ulike løsninger med bakgrunn i dagens organisering og innenfor gjeldende juridiske, teologiske og praktiske rammer. Hovedutvalget har hatt en bred tilnærming til hovedspørsmålet, og har vurdert mange temaer. Utvalget understreker at organisering ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for at Den norske kirke skal kunne være folkekirke i hele landet.

Utvalget er enige om mye. Det er imidlertid uenighet rundt noen sentrale problemstillinger, som hva som er den beste løsningen for arbeidsgiverorganisering og hvilken ordning for daglig ledelse som vil være best egnet for et prostifellesråd. I kapittel 10 oppsummerer utvalget sine anbefalinger ut fra sitt mandat. Her synliggjøres anbefalinger i ulike spørsmål og begrunnelse for disse.

Koronapandemien preget utvalgsarbeidet. Hovedutvalget hadde flere fysiske møter, men hoveddelen av arbeidet ble gjennomført digitalt. Samhandling på skjerm er annerledes enn ved fysiske møter, og dette har påvirket hvor grundig utvalget har kunnet diskutere ting. Det kan ha fått konsekvenser for det endelige resultatet. Med ny trossamfunnslov fra 2021 er det Kirkemøtet som vedtar kirkens organisering. Utvalgets rapport inneholder løsningsforslag og konsekvenser som vil være et viktig beslutningsgrunnlag for den videre prosessen i kirken.

### *Et nytt kirkelig organ*

Utredningen er gjort på oppdrag fra Kirkerådet, om opprettelsen av et nytt kirkelig organ på prostinivå. Dette organet skal erstatte dagens kirkelige fellesråd og dagens prostier, og utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i lokalkirken. Dette geografiske nivået vil inneholde mange menigheter – og ofte flere kommuner. Det opprettes et nytt folkevalgt råd på dette nivået, kalt prostifellesråd, som vil være et kirkelig organ med medansvar for alt menighetsliv i området.

### *Prostifellesrådets formål og oppgaver*

Hovedutvalget mener at prostifellesrådet bør være et kirkelig organ, som skal ha medansvar for å «vekke og nære» det kristelige livet i menighetene. Prostifellesrådet blir et «nav» i kirken som samler trådene fra kirkens organer og myndighetspersoner lokalt, regionalt og nasjonalt. Det blir også prostifellesrådet som ivaretar relasjonene til lokalsamfunnet og de kommuner som inngår i prostiet.

Hovedutvalget har foreslått en formålsbestemmelse for prostifellesrådet, som sier noe om rådets karakter: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig».

Les mer i avsnitt 5.2.

### *Prostifellesrådets sammensetning*

Prostifellesrådet skal være et folkevalgt organ, og hovedutvalget mener at medlemmene skal velges gjennom indirekte valg i menighetsrådene, blant menighetsrådsmedlemmene. Hovedutvalget mener at det bør være en

representant fra hvert menighetsråd, én geistlig representant og en samisk representant i prostifellesråd som har sokn i forvaltningsområdet for samisk språk.

Utvalget har vurdert om kommunene skal kunne oppnevne representant i rådet, eventuelt med begrenset stemmerett og antallsbegrensning. Et flertall går inn for kommunal representasjon, mens et mindretall ikke anbefaler det. I tillegg mener hovedutvalget at det kan være aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet.

Les mer i avsnitt 5.3.

### *Menighetsrådet*

Hovedutvalget mener at menighetsrådene fortsatt skal ha ansvar for å «vekke og nære» det kirkelige livet i soknet, og ha virksomhetsansvar for en rekke områder. Utvalget foreslår at menighetsrådene overtar en del av innholdsansvaret for menighetsprestene, men dette vil være avhengig av arbeidsgivermodell. I tilsettingssaker skal menighetsrådets rolle styrkes.

Dagens ordning for valg og sammensetning av menighetsråd videreføres. Videre anbefaler hovedutvalget at hvert menighetsråd velger en representant til prostifellesrådet, og at alle menighetsrådsmedlemmene kan delta på det årlige prostimøtet.

Les mer i avsnitt 5.4.

### *Rettslig forankring av prostifellesrådet – organiseringen av arbeidsgiveransvaret*

Kirkerådet har bedt hovedutvalget om å utrede en kirkelig organisering med et fellesorgan på prostinivå som arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte. Det vil si at prostifellesrådet skal fungere som arbeidsgiver for alle tilsatte i lokalkirken. I dag er disse hovedsakelig ansatt i kirkelig fellesråd eller i rettssubjektet Den norske kirke (RDNK).

Et viktig spørsmål, særlig i forbindelse med arbeidsgiverorganisering, er prostifellesrådets rettslige forankring. Dagens fellesråd er ikke egne rettssubjekter. De er organer *for* soknene, som vil si at de henter sin rettslige handleevne fra soknene. Den rettslige forankringen er viktig fordi den bestemmer hvem som er øverste ansvarlige arbeidsgiver for de ansatte i prostiet, og dermed hvem som er «den rett saksøkte» i situasjoner der ansvaret settes på spissen.

Utvalget har sett på flere rettslige modeller, og i rapporten blir tre alternativer utredet og vurdert. Utvalget er delt i hvilken modell som anbefales.

Les mer i kapittel 7.

### *Daglig ledelse i prostiet*

Hovedutvalget er spesielt bedt om å utrede daglig ledelse i prostifellesrådet. Den daglige lederen i prostifellesrådet vil fungere som arbeidsgiver for en bred gruppe av tilsatte, og må kunne lede disse på en god måte. Dette gjelder både de som arbeider utadrettet i menighetene (prester, undervisningsansatte, kirkemusikere, diakoner osv.), på gravplasser, i prostiadministrasjonen og eventuelle andre virksomhetsområder som barnehager.

Hovedutvalget presenterer tre alternativer for daglig ledelse i prostiet. Utvalget deler seg i synet på hvilket av disse alternativene som er best egnet.

Les mer i avsnitt 5.6.

### *Relasjonen mellom lokalkirken og kommunene*

Hovedutvalget ser at det er viktig å beholde en god relasjon mellom kirken og kommunene. Dette kan gjøres både gjennom samskaping, forvaltning av gravplassområdet og representasjon i folkevalgt organ. Hovedutvalgets flertall

mener at kommunene bør oppnevne en representant i prostifellesrådet, men er uenige i hvorvidt denne skal ha stemmerett og eventuelt i hvilke saker.

Les mer i avsnitt 5.5.

### *Bispedømmenivået: Tilsyn, roller og relasjoner til lokalkirken*

Biskopens rolle har vært utredet i arbeidet. Et flertall i hovedutvalget mener at biskopens leder- og tilsynsrolle bør tydeliggjøres og skilles fra arbeidsgiverrollen, eventuelt ha en rolle i forbindelse med tilsetninger. Et mindretall i utvalget mener at biskopen fortsatt bør ha en rolle som arbeidsgiver i ny organisering.

I tillegg har utvalget sett på rollen til de ansatte ved bispedømmekontoret. Utvalget mener at kontoret skal bestå, og at det trengs en faglig kompetent stab. Bispedømmet kan få en større rolle i faglig og strategisk utvikling ved å være kompetansesenter for prostifellesrådene. Både bispedømmerrådet og bispedømmekontoret kan bli viktige i relasjonen mellom lokalkirken og det nasjonale nivået – for eksempel gjennom representasjon.

Les mer i avsnitt 5.8.

### *Kirkelig demokrati*

Hovedutvalget har utredet valgordninger og kirkelig demokrati. Utvalget er enige om at det kun bør gjennomføres to direkte valg: til menighetsrådet og Kirkemøtet. Menighetsrådets sammensetning og valgordning er foreslått videreført som i dag. Prostifellesrådet velges indirekte av menighetsrådene.

Kirkemøtet bør etter utvalgets syn bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, tre samiske representanter, lederen av Samisk kirkeråd, døvemenighetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. De fleste av hovedutvalgets medlemmer anbefaler at antall folkevalgte medlemmer bør differensieres ut ifra bispedømmenes kirkemedlemmer.

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av totalt 17 medlemmer: leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Hovedutvalget mener også at det må innføres et krav om at både kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet.

Les mer i kapittel 6.

### *Samisk kirkeliv*

I henhold til mandatet skal hovedutvalget sikre ivaretagelse av samisk kirkeliv i ny organisering. Utvalget anbefaler at det oppnevnes en egen samisk representant til prostifellesråd i de områder der det er sokn i samisk forvaltningsområde. Disse prostifellesrådene vil også ha et særlig ansvar for ivaretagelse av samisk kirkeliv i soknene.

Les mer i avsnitt 5.2.7 og 5.3.5.

### *Døvemenighetene og døveprostiet*

Døvekirken har et pågående forsøksprosjekt med enhetlig ledelse og samordning av arbeidsgiveransvaret. Hovedutvalget anbefaler at Kirkemøtet fastsetter en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten, som tar utgangspunkt i en ny kirkeordning med nødvendige tilpasninger med erfaringer fra det pågående prosjektet.

Les mer i avsnitt 5.10.2.

### *Medbestemmelse*

Hovedutvalget vil understreke viktigheten av at det etableres gode ordninger for medbestemmelse i ny kirkelig organisering. Hvilke konkrete medbestemmelsesordninger som bør fastsettes, er det opp til partene å finne ut av, men utvalget mener at partssammensatte utvalg bør videreføres inntil videre.

Videre anbefaler hovedutvalget at det bør etableres formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

Les mer i avsnitt 7.5.

### *Organisering av spesialprestetjeneste*

Hovedutvalget har vurdert hvordan spesialprestene i Den norske kirke bør organiseres. Det kan både tenkes en organisering med nasjonal overbygning og tilknytning til bispedømmene eller at de tilhører prostifellesrådet. Hovedutvalget gjør ingen anbefaling i dette spørsmålet, og mener at dette må vurderes i nærmere dialog med de aktuelle fagmiljøene.

Les mer i avsnitt 5.10.1.

### *Temaer for videre utredning*

Gjennom hovedutvalgets arbeid har det dukket opp flere temaer som har vært utenfor utvalgets mandat, eller som det ikke har vært kapasitet til å utrede. I det videre arbeidet med kirkelig organisering vil det blant annet være behov for å utrede mulige endringer i sokne- og prostistrukturen, ledelse på lokalt arbeidssted, valgregler og bispedømmets rolle og oppgaver.

Les mer i kapittel 13.

# DEL 1: BAKGRUNN OG DAGENS SITUASJON



*Paulus kirke ved Birkelunden i Oslo bispedømme. Foto: © Kerstin Mertens/Samfoto*



# 1 INNLEDNING

Den norske kirke er en evangelisk-luthersk folkekirke. Kirken vitner i ord og gjerning om frelse, frihet og håp i Jesus Kristus ved å være bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende. I flere hundre år var kirken en statskirke, som en integrert del av den norske staten, men gradvis har Den norske kirke blitt mer selvstendig. I et stadig mer mangfoldig, flerreligiøst og sekulært samfunn er dette på sin plass. Samtidig har Den norske kirke en særstilling blant de mange trossamfunnene i Norge. I Grunnlovens §16 omtales kirken som «Norges folkekirke», og er det trossamfunnet med klart størst andel av befolkningen som medlemmer.

Grunnlovens beskrivelse av kirken som folkekirke forplikter. Kirken er grunnleggende sett et fellesskap av døpte, og Den norske kirke er fortsatt en majoritetskirke, der to av tre velger å være medlemmer. Medlemsundersøkelser understreker at dåp, konfirmasjon, vielse og gravferd er store dager i nordmenns liv, der det store flertallet søker til kirken. Som folkekirke er Den norske kirke også til for folket i bredere forstand. Kirken har et gudegitt oppdrag i å forkynne evangeliet for folket, og et samfunnsoppdrag i å bidra med å forvalte Norges kristne arv. Ved katastrofer og ulykker åpnes kirkene, og kirkens ansatte involveres. Den norske kirke er en naturlig del av lokalsamfunnets bevissthet. Et grunnleggende kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke er at kirken er demokratisk oppbygd og styrt. Dette er et uttrykk for at alle kirkemedlemmer har et medansvar for kirkens felles liv og virksomhet.

Samfunnet har gjennomgått store endringer de siste tiårene, blant annet knyttet til demografi, bosettingsmønster, levevaner og religiøsitet. Kirken er i samfunnet og må forholde seg til dette. Det stilles stadig strengere krav til det å være arbeidsgiver, og til effektiv ressursbruk av offentlige midler. For kirken blir det dermed ekstra viktig å ta i bruk de mange mulighetene som ligger i ny kunnskap om ledelse og organisering, digitalisering og kompetanseutvikling for å virkeliggjøre kirkens oppdrag.

Den norske kirkes oppdrag virkeliggjøres ikke gjennom organisering alene. Likevel kan en hensiktsmessig organisering frigjøre flere ressurser til menneskemøter, skape bedre samhandling og legge til rette for et mer planmessig arbeid både i kirken lokalt og som helhet. En mer hensiktsmessig kirkelig organisering kan dermed faktisk gjøre det enklere for kirken å virkeliggjøre sitt oppdrag og bidra til at det kirkelige fellesskapet blir enda bedre og enda større. Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner for alle i lokalkirken, og noe større fellesorganer, er en helt sentral del av dette.

Som folkekirke skal Den norske kirke være landsdekkende, med livskraftige menigheter i alle deler av landet og stort rom for lokalt selvstyre. Kirken er et fellesskap, men også grunnleggende sett lokal. Fordi kirken skal være til stede lokalt over hele landet, vil det alltid være ressurskrevende å realisere kirkens oppdrag. God bruk av kirkens ressurser er likevel godt både for medlemmene, de folkevalgte, de ansatte og de frivillige. Ny kirkelig organisering handler ikke om å gjøre Den norske kirke mer lik et konsern eller en annen sekulær organisasjon, men om å bruke de ressursene kirken til enhver tid rår over på best mulig måte.

Etter at Grunnloven ble endret i 2012, er Den norske kirke blitt tydeligere skilt fra staten. Fra 1. januar 2021 er den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygget ned, og Kirkemøtet har myndighet til å bestemme hvordan kirken skal organiseres. Hovedutvalget leverer nå forslag til ny organisering av kirken. Rapporten peker på ulike løsningsforslag og konsekvenser, som vil være en del av beslutningsgrunnlaget for den videre prosessen i kirken.

### Oppbygning av rapporten

Utvalgets rapport har tre hoveddeler. Første del inneholder fire kapitler som handler om bakgrunn og dagens situasjon. Her gjennomgås hovedutvalgets arbeid, dagens organisering og ulike rammer for ny organisering: Både historien, kirkens identitet og oppdrag, og ulike faktorer som legger rammene for en ny organisering.

I del to presenteres sentrale tema for utredningen, med hovedvekt på prostifellesrådet. Her behandles blant annet ansvar og myndighet, arbeidsgiverorganisering, daglig ledelse og kirkelig demokrati, i tillegg til rettslig modell for organisering av arbeidsgiveransvaret.

I den tredje delen av rapporten gjøres det en helhetlig vurdering av ulike valg, som resulterer i utvalgets anbefalinger. Her presenteres også måloppnåelsen, ulike konsekvenser og risikovurderinger. Til slutt peker utvalget på valg knyttet til implementering og hvilke temaer som bør utredes videre.

Hovedutvalget har forsøkt å lage en sluttrapport som er lett tilgjengelig, også for lesere som ikke har inngående kjennskap til kirken fra før. Utvalget anerkjenner likevel at enkelte deler av utredningen er mer tekniske og kompliserte enn andre, og kan være tyngre å lese. Det gjelder for eksempel når det refereres til lovgivning, kirkeordning og andre juridiske dokumenter.

Underveis i rapporten henvises det til de fire delrapportene, disse ligger vedlagt rapporten. Fotnoter benyttes både til kildehenvisning og for å gi utfyllende informasjon.

### Ordforklaringer og begreper

Den norske kirke	Hele trossamfunnet Den norske kirke
Kirken	Viser til Den norske kirke som trossamfunn i Norge. De stedene det menes den verdensvide kirke, er dette presisert.
Rettssubjektet Den norske kirke (RDNK)	Rettssubjektet for Den norske kirke nasjonalt, opprettet 1. januar 2017
Trossamfunnsloven	Gjeldende lovgivning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, fra og med 01.01.2021
Kirkeloven	Loven som gjaldt for Den norske kirke frem til 01.01.2021
Kirkeordning	Den norske kirkes eget regelverk som inneholder overordnede bestemmelser om kirkens læregrunnlag, kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og kirkelige valgordninger. Vedtas av Kirkemøtet.
Barne- og familiedepartementet	Gjeldende departement for tros- og livssynssamfunnene
Sokn	Rettslig begrep for menigheten. Utgjør den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den. Er et eget rettssubjekt.
Menighetsråd	Folkevalgt organ som treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet
Kirkelig fellesråd	Folkevalgt organ i kommuner med flere enn ett sokn, som blant annet skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene.
Prosti	Geografisk område i Den norske kirke, både nåværende og i en eventuell ny struktur. I dag finnes det 94 prostier.
Prostifellesråd	Foreslått navn på nytt folkevalgt organ
Prostiadministrasjon	Administrasjon/sekretariat for det folkevalgte organet, som utøver arbeidsgiveransvaret
Bispedømme	Geografisk område i Den norske kirke på regionnivå. I dag finnes det 11 bispedømmer.
Bispedømmeråd	Folkevalgt organ på bispedømmenivå
Bispedømmekontor	Sekretariatet til bispedømmeråd og biskop
Kirkerådet	Folkevalgt organ som leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå, som blant annet forbereder saker til Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger

## 1 Innledning

Kirkemøtet	Den norske kirkes øverste representative og besluttede organ, som blant annet fastsetter kirkens grunnlag og lære, og alle liturgier og gudstjenstlige bøker i kirken
Geistlig	Fellesbetegnelse på ordinerte prester (altså prester, proster og biskoper)
Synodal	En kirkeforfatning hvor kirken styres av et valgt kirkemøte (en synode)
Episkopal	En kirkeforfatning der biskopens lederansvar og tilsynsrolle spiller en vesentlig rolle i strukturen
Kongregasjonalistisk	En kirkeforfatning som legger hovedvekt på den enkelte menighets uavhengighet og selvstyre
Rettssubjekt	Enhver person eller virksomhet (f.eks. foreninger, aksjeselskaper, kommuner og organisasjoner) som har rettsevne. Det vil si at de kan ha rettigheter og plikter, ha rettslig handleevne, være part i søksmål.
Kirkefag	De tradisjonelle kirkelige fagområder (teologi, kirkemusikk, kateketikk, diakoni)
Tjenesteordning	En tjenesteordning er en nasjonal regulering av generelle bestemmelser om rettigheter og plikter som tilligger en stilling, og som både arbeidsgiver og arbeidstaker vil være bundet av. Diakon, kantor, kateket og prest er de fire vigslede stillingene i kirken. Disse har en tjenesteordning, og fengselsprest, prost og biskop har egne.
Virksomhetsoverdragelse	Overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.

## 2 HOVEDUTVALGETS ARBEID OG MANDAT

### 2.1 HOVEDUTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID

Denne rapporten er resultat av et utvalgsarbeid fra november 2019 til mars 2021. I mars 2019 vedtok Kirkemøtet sin egen kirkeordning, og bad samtidig Kirkerådet «om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». I september 2019 vedtok Kirkerådet et mandat som er gjengitt i neste avsnitt,<sup>1</sup> og at utredningen skal sendes på bred høring før Kirkerådet oversender sitt forslag til Kirkemøtet.

Kirkerådets direktør oppnevnte et hovedutvalg for ny kirkelig organisering, som fikk i oppgave å levere på bestillingen i mandatet. Hovedutvalget har bestått av følgende representanter:

- Morten Müller-Nilssen (leder), konserndirektør i Vy
- Oddbjørn Eide, nestleder i styret i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter og styremedlem i Norges kirkevergelag
- Martin Enstad, leder av Presteforeningen
- Torbjørn Backer Hjorthaug, avdelingsdirektør i Kulturdepartementet
- Marit Halvorsen Hougsnæs, administrerende direktør i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
- Anders Hovind, nestleder i Creo
- Ann Kristin Langeland, assisterende kommunedirektør i Volda og styremedlem i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
- Brit Skjelbred, leder av Nidaros bispedømmeråd og tidligere fylkesmann
- Bjørn Solberg, leder av Indre Østfold kirkelige fellesråd og leder av Eidsberg felles menighetsråd
- Tone Sønsterud, vararepresentant til Stortinget
- Olav Fykse Tveit, preses i Bispemøtet og biskop i Nidaros domprosti

Olav Fykse Tveit tilrådte som preses i Bispemøtet 10. mai 2020. Før dette var Bispemøtet representert i hovedutvalget av daværende preses Helga Haugland Byfuglien (ut januar 2020) og fungerende preses Atle Sommerfeldt (1. februar til 10. mai 2020).

#### *Sekretariat og eksterne bidrag*

Sekretariatet for hovedutvalget har bestått av:

- Inger Kari Stensrud (prosjektdirektør)
- Andreas Henriksen Aarflot
- Tyra Margrete Ekhaugen
- Anders Emil Kaldhol
- Kristian Bandlien Kraft
- Kristian Myhre

Konsulentselskapet PwC har bistått med konsekvensanalyser av utvalgets forslag, professor Ulla Schmidt fra Aarhus Universitet har bidratt med teologiske vurderinger, Agenda Kaupang med en kartlegging av dagens ressursbruk, Aon med vurderinger av pensjonsspørsmål og advokatfirmaet Hjort med juridiske vurderinger.

#### *Arbeidsgrupper for særskilte temaer*

Kirkerådsdirektøren nedsatte fire arbeidsgrupper for å utrede særskilte temaer for hovedutvalget:

- Arbeidsgruppe 1: Arbeidsgiverorganisering

---

<sup>1</sup> Mandatet og andre rammer for prosjektet er gitt i Kirkerådets sak KR 59/19 fra september 2019.

- Arbeidsgruppe 2: Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
- Arbeidsgruppe 3: Kirkelig demokrati – kirkelige organers sammensetning og valgordninger til disse
- Arbeidsgruppe 4: Forholdet kirke – kommune

Arbeidsgruppene ble ledet av henholdsvis Marit Halvorsen Hougsnæs, Brit Skjelbred, Bjørn Solberg og Ann Kristin Langeland, alle medlemmer av hovedutvalget. Arbeidsgruppene hadde til sammen 33 medlemmer, se oversikter i vedlagte arbeidsgrupperapporter. Rapportene ble avlevert til hovedutvalget i september 2020.

### *Hovedutvalgets arbeid*

Hovedutvalget har hatt 13 møter i perioden november 2019 til mars 2021. Den første delen av utvalgets arbeid bestod i informasjonsinnhenting for å få god innsikt i Den norske kirkes nåsituasjon og ulike workshoper om ny kirkelig organisering. Deretter brukte utvalget tid på å gå gjennom de fire arbeidsgrupperapportene, før utvalget startet arbeidet med egen rapport og sluttprodukt.

Møtene har vært gjennomført fysisk når det har vært mulig, men Covid-19-restriksjoner gjorde at møtene særlig i den siste delen av arbeidet måtte gjennomføres digitalt. Opprinnelig skulle utvalget levere utredningen til Kirkerådets direktør innen 1. januar 2021. Som følge av situasjonen med Covid-19 måtte denne fristen forskyves, og hovedutvalget leverte sin rapport 31. mars 2021.

### *Møter med involverte*

Hovedutvalget har lagt stor vekt på å hente inn innspill fra aktører som blir berørt av en ny kirkelig organisering. Innspillmøter har vært en viktig del av dette arbeidet, både helt åpne møter og møter som har vært spesielt lagt til rette for ulike grupper i Den norske kirke. Covid-19 gjorde at innspillmøtene ble flyttet fra våren til høsten 2020, og at de ble gjennomført digitalt i stedet for fysisk. Den digitale møteformen gjorde at flere fikk mulighet til å delta enn det som ellers ville vært mulig, og til sammen deltok nærmere 3 000 personer. De digitale innspillmøtene har samtidig visse begrensninger som hovedutvalget har vært bevisst på. Gjennom store deler av arbeidet har en egen elektronisk innspillskanal åpnet for frie innspill fra de som måtte ønske dette, noe som har resultert i 64 innspill.

Hovedutvalget har i tillegg til åpne møter gjennomført møter med arbeidstakerorganisasjonene, Norges kirkevergelag, Presteforeningens representantskap, styret i KA, bispedømmerrådslederne, Kirkemøtet, Bispemøtet, arbeidsutvalget i nettverk for kirkelige fellesråd, verneombudskonferansen i rettssubjektet Den norske kirke, KS og enkelte andre berørte instanser. Formålet har vært å gi rom for innspill underveis i arbeidet, og møtene var ikke ment å erstatte formelle høringsinnspill eller være del av fagforeningenes formelle medbestemmelse. Hovedutvalget har forsøkt å gjennomføre disse møtene fysisk når det har vært mulig, men i enkelte faser av arbeidet innebar smittevernsrestriksjonene at møtene måtte gjennomføres digitalt.

## **2.2 MANDATET**

Kirkerådet vedtok følgende målsetning og mandat for arbeidet med kirkelig organisering i KR 59/19.

«Ny kirkeordning skal:

- 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.

(...)

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om fremtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke og gjøre andre tilpasninger og endringer i kirkeordningen.

Kirkerådet ønsker at utvalget særlig skal utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke. Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur.

Arbeidet skal ha fokus på arbeidsoppgavene i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes. Utredningen konsentreres om arbeidsgiveransvar, med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken.

Med henblikk på formålet, skal følgende utredes:

- «Prostiråd/storfellesrådet» som fellesorgan for soknene og arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte.
- Oppgavefordeling mellom menighetsrådene og det nye fellesorgan for soknene med utgangspunkt i Kirkemøtets tidligere føringer og bispedømmerådernes relasjon til det nye fellesorganet.
- Biskopens rolle i ny kirkeordning, herunder det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn. Forholdet mellom embete og råd på et nytt mellomnivå, herunder prostens rolle som kirkefaglig leder, må tydeliggjøres sammen med avklaring av biskopens rolle. Det skal utredes en tydelig sammenheng mellom biskopens, prostens og menighetsprestens tjeneste. Utredningen må se hen til de økumeniske avtaler Den norske kirke er forpliktet på.
- Ordning for daglig ledelse i «prostiråd/storfellesrådet».
- Bispedømmerådets rolle og funksjon. Bispedømmerådene skal bestå.
- Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges.

Kirkerådet vil inngå avtale med et eksternt konsultantselskap som skal bidra i arbeidet med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser ved det eller de løsningsforslag som fremmes.

Det skal leveres delutredninger til utvalget om følgende temaer:

1. Arbeidsgiverorganisering
2. Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
3. Kirkelig demokrati – kirkelige organers sammensetning og valgordninger til disse
4. Forholdet kirke – kommune

Det skal gjennomføres innspillmøter og fagkonsultasjoner med sikte på bred involvering. Arbeidet skal skje i dialog med kirkelige organer og andre aktører i kirken. Ekspertise innen relevante fagområder som arbeidsrett, demokrati og økonomi – i tillegg til kirkerett, trekkes inn i arbeidet.»

Mandatet slår fast at det er et mål å komme frem til løsninger som kan få bredest mulig oppslutning.

### 2.3 HOVEDUTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET

Hovedutvalget har valgt å holde seg strengt til mandatet fra Kirkerådet, og har brukt de fastsatte målene og problemstillingene aktivt gjennom hele arbeidet. Hovedutvalget har lagt vekt på å utforme en organisering som styrker soknene lokalt og sikrer deres selvstyre og handlekraft, samtidig som den bidrar til at Den norske kirke henger godt sammen vertikalt, fra soknet via prostiet og bispedømmet, til nasjonalt nivå.

Det har også vært viktig for hovedutvalget å gi en helhetlig fremstilling av Den norske kirke, for å få frem virkemåtene til de ulike sidene ved ny organisering, både lokalt og i kirken som helhet. Utvalget ønsker også at rapporten skal være tydelig og forståelig, blant annet slik at begrunnelsene for ulike valg kommer klart frem. Den norske kirkes evne til å løse sitt oppdrag på en god måte avhenger av mye mer enn organiseringen av arbeidsgiveransvaret i lokalkirken – og ofte er det i samspillet og detaljene at nøkkelen til en velfungerende organisering ligger.

I tråd med mandatet har hovedutvalget viet særlig oppmerksomhet til arbeidsoppgavene i soknet, og til organiseringen av arbeidsgiveransvar, arbeidsledelse og tilsettinger for alle som arbeider lokalt i kirken. Dette innebærer at problemstillinger knyttet til biskopens rolle og forholdet mellom kirke og kommune, altså temaene som ble utredet av arbeidsgruppe 2 og 4, drøftes i den grad de er direkte knyttet til spørsmålet om arbeidsgiverorganisering og nytt fellesorgan. Temaet arbeidsgiverorganisering, som ble utredet av arbeidsgruppe 1, drøftes mer inngående. Hovedutvalget har brukt arbeidsgruppene rapporter aktivt i arbeidet, og støtter mange av de vurderingene som er gjort der. Se også konkrete henvisninger fortløpende i rapporten. Arbeidsgruppene rapporter gir også flere detaljer enn det har vært rom for i utvalgets rapport, og hovedutvalget oppfordrer derfor til å oppsøke disse for mer detaljerte redegjørelser.

Mandatet fra Kirkerådet uttrykker ti mål for hovedutvalgets arbeid. Målene skal gi retning for arbeidet med ny kirkelig organisering, og gjenspeiler en forståelse av hvilke problemer en ny kirkelig organisering er ment å løse. Målene skal også kunne brukes til å vurdere nytten av hovedutvalgets forslag, både før de gjennomføres og etter at de eventuelt blir gjennomført. Hovedutvalget har tatt eierskap til målene gjennom å uttrykke dem i et målbilde med fem målformuleringer. Målbildet tar hensyn til hovedutvalgets forståelse av samfunnstrender og utfordringene med dagens system, beskrevet i kapittel 3 og 4.

Målbildet er også basert på en forståelse av at Kirkemøtet gjennom de siste tiårenes kirkelige arbeid med reformer har hatt som sentralt mål å styrke soknet og menighetsrådet.<sup>2</sup> Samtidig er soknene uløselig knyttet sammen, og til trossamfunnet Den norske kirke. Menighetene hører til i et prosti og i et bispedømme, og de står under tilsyn av en biskop. Kirkemøtet skal som Den norske kirkes øverste representative organ ivareta den helheten og sammenhengen som lokalkirken hører hjemme i. Kirkeordningen skal balansere selvstendighet med helhet og sammenheng, og den skal legge til rette for et godt samvirke mellom sokn, biskop og rådsstruktur.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Kirkemøtet 2006 uttalte at «[e]n kirkeordning må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon», noe som Kirkemøtet 2007 gjentok som et av hovedprinsippene og en av føringene for utarbeidelse av kirkeordning for Den norske kirke. I 2013 ga Kirkemøtet uttrykk for at det «er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en fremtidig kirkeordning». Kirkemøtet 2016 bad Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirkens organisering, og uttalte i den sammenheng at «Kirkemøtet (...) har som premiss at den lokale kirke styrkes». Samtidig gav Kirkemøtet en føring om at «menighetsrådets rolle ved tilsetting av alle stillinger styrkes» [og at «oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes»].

<sup>3</sup> Kirkemøtet 2004 vektla i uttalelsen om Den norske kirkes identitet og oppdrag at menighetene hører hjemme i en større sammenheng, at den grunnleggende formålsbestemmelsen for menighetene gjenfinnes regionalt og nasjonalt, og at organene på ulike nivåer har et samordningsansvar. I sak KM 08/05 utalte Kirkemøtet at et nytt organisatorisk mellomnivå må balansere «den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse». Også i sakene KM 08/06 og 08/07 pekte Kirkemøtet på soknets grunnleggende funksjoner og ansvar, samtidig som det ble understreket at kirkeordningen må ivareta helhet og sammenheng, legge til rette for samvirke mellom organer, nivåer og tjenester og balansere de kongregasjonalistiske, synodale og episkopale elementene. Slike hensyn, og Kirkemøtets rolle som øverste representative organ i trossamfunnet, ble også fremhevet i Kirkemøtets høringsuttalelse til ny trossamfunnslov, se sak KM 10/18.

Målbildet er bygget opp slik at det i fem hovedmål beskriver kirken slik utvalget vil at den skal være i årene som kommer. Noen elementer er mål i tradisjonell forstand, om hva som ønskes oppnådd, mens andre elementer er med for å minne om hva utvalget ikke ønsker å miste med ny organisering. Målbildet fanger opp og utfyller de ti målene i Kirkerådets mandat.

I kapittel 9 operasjonaliseres målbildet for å kunne vurdere hvorvidt ny organisering oppnår disse målformuleringene.

### *En folkekirke i hele landet*

Den norske kirke er en kirke som er til stede i hele landet og oppfyller samfunnsoppdraget om å være folkekirke. Over hele landet er kirken en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte. Den norske kirke formidler evangeliet gjennom ord og handling, og er med på å forvalte den kristne kulturarven.

### *Kirken står sterkt lokalt*

Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.

### *Avklarte roller og mandat*

Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.

### *God ledelse på alle nivå*

Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.

### *God ressursutnyttelse*

For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.

## 2.4 AVGRENSNINGER

Mandatet som er gitt fra Kirkerådet fanger opp de temaene som hovedutvalget vurderer som viktigst, og vies oppmerksomhet i rapporten. Det er likevel behov for å avgrense hvilke temaer utredningen ikke berører, men som hovedutvalget ser kan ha innvirkning på ny kirkelig organisering. Noen avgrensinger presenteres her, og de nevnes også i kapittel 13, der det pekes på temaer som bør utredes videre frem mot implementering av ny kirkelig organisering.

### *Finansiering*

Dagens finansiering av Den norske kirke legges til grunn, slik den er vedtatt i trossamfunnsloven med to finansieringskilder. Et bredt flertall på Stortinget gikk inn for dette, og det ligger som et premiss for utvalgets arbeid. Hovedutvalget ser at endret organisering av kirken kan gi konsekvenser for økonomistyring, regnskapsføring, disponeringsrett mv., som bør vurderes utredet i det videre arbeidet.

### *Inndelingen av prostier og sokn*

Ved en eventuell etablering av nye fellesorganer, er det etter utvalgets vurdering naturlig å ta utgangspunkt i prostinivået, men også å gå kritisk igjennom dagens inndeling av prostier. Størrelsen på prostiene i form av både antall medlemmer, ansatte og geografi, kan ha mye å si for hvordan ny kirkelig organisering vil virke. Det samme gjelder hvordan prostiene passer med andre eksisterende regionale inndelinger, for eksempel i form av



kommunesamarbeid. Soknenes størrelse vil også ha betydning for hvordan ny kirkelig organisering kan virke, men eventuelle endringer i sokneinndelingen kan gjøres løsrevet fra implementeringen av ny organisering. Hovedutvalget behandler disse spørsmålene på overordnet nivå i avsnitt 12.2, og peker på at dette er noe som må utredes videre.

### *Bispedømmenivåets roller og oppgaver*

Dersom bispedømmenivået ikke skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster på samme måte som i dag, skaper dette behov for å gå igjennom rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Et tema i denne sammenhengen er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke, og forholdet mellom de som gjør dette på lokalt og nasjonalt nivå i dag.

Hvordan de ulike instansene på bispedømmenivået konkret vil bli påvirket av ny organisering, og hvilke roller og oppgaver de bør ha, vil avhenge av hvordan organiseringen av arbeidsgiveransvaret operasjonaliseres i ny organisering. Hovedutvalget har derfor bare drøftet spørsmålene overordnet, se avsnitt og særskilt om behovet for en gjennomgang av de ulike nivåene som kompetanseorganer i kapittel 13.

### *Organisering og ledelse av den enkelte arbeidsplass lokalt*

Hovedutvalget anerkjenner at organiseringen og ledelsen av arbeidsplassene i det enkelte sokn/kontorsted kan ha stor betydning for både lokalkirkens arbeid og den enkelte ansatte. Utvalget ser behov for mer kunnskap om dagens praksis og erfaringer før det kan stilles krav og gis anbefalinger.

## 3 RAMMER FOR NY ORGANISERING

Organiseringen av Den norske kirke må skje innenfor visse rammer. Historien, kirkens identitet og oppdrag, geografiske forhold, trender og statlig lovregulering er med på å legge føringer for hvordan kirken kan og bør organiseres for å ivareta sitt oppdrag på best mulig måte også i fremtiden.

### 3.1 HISTORISKE LINJER

Dagens organisering av kirken er blitt til gjennom historien, med ulike formelle og uformelle prosesser. Hovedutvalget vil gjøre rede for noen historiske utviklingstrekk som viser hvordan Den norske kirke har blitt et selvstendig trossamfunn. Dette har vært med på å danne bakgrunnen for utvalgets arbeid. Bøndene hadde fra gammelt av ansvar for å bygge kirker, samt å lønne prest og biskop gjennom tiende, og lokalsamfunnene vedlikeholdt kirkebyggene. Prester ble sendt for å tjenestegjøre i dem, og med noen få unntak var prestene de eneste som jobbet i kirken. Etter reformasjonen var prestene en del av kongens embetsverk over hele landet. Kirke og stat ble sammenvevd, og kirken tok initiativ til skoler og stell av syke allerede i middelalderen

Gjennom de siste 200 årene er kirken gradvis blitt utviklet som organisasjon. Det har kommet flere ansatte og organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Nye lover og nye organer har vært viktige skritt på veien mot en selvstendig kirke. Særlig fra og med 1997 er det en historie om kirken som blir en selvstendig organisasjon, atskilt fra kommunen og staten. Ulike vedtak i storting og Kirkemøte danner grunnlaget for hovedutvalgets arbeid med ny kirkelig organisering. En utfyllende oversikt over historiske utviklingstrekk og vedtak, særlig etter 1997, finnes i vedlegg 5.

En viktig milepæl i selvstendigheten var den nye kirkeloven som trådte i kraft i 1997, som klargjorde soknets rettslige stilling som et selvstendig rettssubjekt, atskilt fra kommunene. De som var lokalkirkelig ansatte (kirkemusikere, kirketjenere osv.) hadde ulike ordninger for tilsetning mv., hvor menighetsrådet, fellesrådet, kommunestyret, biskop og bispedømmerrådet hadde tilsetningsmyndighet og instruksmyndighet. Fra 1997 ble tilsetningsmyndigheten og arbeidsgiveransvaret overført til det kirkelige fellesrådet. Kateketer som var statsansatt ble også overført til fellesrådene. Prestene fortsatte å ha staten som sin arbeidsgiver. En annen viktig milepæl var at myndigheten til å tilsette menighetsprester ble delegert til bispedømmerådene fra 1989. De to arbeidsgiverlinjene i lokalkirken fikk dermed den formen de fortsatt har i dag: Menighetsprestene ansettes på bispedømmenivå, mens de andre ansettes lokalt. I tillegg kommer enkelte menighetsprester, diakoner mv. som ansettes av den enkelte menighet, og spesialprester med ulike ansettelsesforhold.

Et kirkelig utvalg leverte i 2002 rapporten *Samme kirke – ny ordning* som gav ny retning til diskusjonen om å skille stat og kirke. Et statlig utvalg fulgte opp med vidtgående forslag om endringer i statskirkeordningen i sin rapport i 2006.<sup>4</sup> I 2008 inngikk partiene på Stortinget en avtale om endringer i statskirkeordningen.

Dette kirkeforliket ble i årene etterpå fulgt opp av Stortinget og Kirkemøtet, blant annet gjennom en demokratireform i Den norske kirke. Stortinget vedtok også omfattende endringer i grunnlovsbestemmelsene om statskirkeordningen i 2012, blant annet slik at myndigheten til å tilsette proster og biskoper ble overført fra Kongen i statsråd til henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet.

Med virkning fra 1. januar 2017 ble rettssubjektet Den norske kirke (RDNK) opprettet ved endringer i kirkeloven. Samtidig ble prester, proster, biskoper og tilsatte ved sekretariatene til bispedømmerådet og Kirkerådet overført fra staten til det nye rettssubjektet, med Kirkemøtet som den øverste arbeidsgivermyndigheten.

Allerede i 2005 vedtok Kirkemøtet målsettingen om felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning.<sup>5</sup> Målsettingen ble bekreftet på Kirkemøtet i 2013, og Kirkerådet ble bedt om å fortsette arbeidet med ny kirkeordning

<sup>4</sup> NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

<sup>5</sup> KM 08/05.

når ny rammelov for Den norske kirke ble vedtatt av Stortinget. I 2015 og 2016 behandlet Kirkemøtet saker som forberedte organisasjonen på skillet mellom stat og kirke fra 2017, og kirkeordningen etter dette.

I 2016 behandlet Kirkemøtet tre hovedveivalg for fremtidig organisering i kirken (KM 08/16), hvor det vedtok å gå inn for et alternativ med *samordnet arbeidsgiverorganisering*, samtidig som de fastholdt målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar senere, uten å ta stilling til hvilket nivå det skal være på. I etterkant vurderte Kirkerådet og kirkemøtekomiteen at det ikke var hensiktsmessig å følge opp KM-vedtaket om en modell for samordnet arbeidsgiverorganisering, men bad derfor i stedet om at Kirkerådet skulle komme tilbake til Kirkemøtet så snart som mulig med et forslag til fremtidig arbeidsgiverorganisering.

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) ble sendt på høring høsten 2017 og vedtatt i april 2020. Loven trådte i kraft 1. januar 2021. Trossamfunnsloven inneholder et kapittel med rammelovgivning for Den norske kirke. Her tydeliggjøres kirkens selvstendighet når den gir Kirkemøtet ansvar for å fastsette hvordan kirken skal organiseres: «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene».<sup>6</sup>

Dermed har det skjedd et paradigmeskifte i selvstendigjøringen av kirken. Fra at staten regulerte kirkens organisasjon i lov, gjennom en gradvis lovbasert selvstendigjøring, til at Den norske kirke nå er et selvstendig trossamfunn med en egen organisasjon. Den norske kirke står nå fritt til selv å fastsette bestemmelser om kirkens organisering på den måten som er mest hensiktsmessig.

## 3.2 KIRKEFORSTÅELSE

### 3.2.1 Den norske kirkes identitet og oppdrag

Den norske kirke forstår seg selv som en bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke.<sup>7</sup> En fornyet gjennomtenkning av kirkens organisasjon må ta utgangspunkt i denne bestemmelsen av Den norske kirkes identitet og oppdrag.

Den norske kirke bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd; Gud som skaper, frelser og livgiver. I bekjennelsen til Gud som Hellig Ånd og livgiver bekjennes også troen på «én hellig, apostolisk og allmenn kirke». Kirken springer ut av Guds livgivende handling gjennom Jesu liv, død og oppstandelse, hvor det skapes et nytt fellesskap mellom Gud og mennesker, og mennesker imellom. Den norske kirke er et uttrykk for den verdensvide kirke som står i en ubrutt historisk sammenheng med den første kristne kirke.

Den norske kirke har derfor en identitet og et oppdrag som er gitt i evangeliet om Guds nåde og kjærlighet til alle mennesker. Den skapes ved evangeliet, og lever og fornyes gjennom ord og sakrament. Kirken er grunnleggende sett et fellesskap av mennesker som er døpt. Kroppen er et bibelsk bilde på forholdet mellom Kristus og kirkens medlemmer og ulike tjenester. De hører sammen som lemmer på en kropp, og er ikke en sammenslutning av likesinnede i kraft av å ha felles interesser eller fordi de er blitt enige om et verdigrunnlag.

Slik Den norske kirke selv er blitt til og lever av evangeliet om Guds nåde, har den som oppdrag å forkynne evangeliet som et budskap til frelse, trøst og håp og et kall til liv i kjærlighet. Dette skjer gjennom forkynnelse av evangeliet i ord og handling, og gjennom dåp og nattverd der mennesker får del i Guds nåde og tas inn i og fornyes i fellesskap med Gud og med hverandre. Som folkekirke forstår Den norske kirke sitt oppdrag å være landsdekkende og til stede overalt med forkynnelsen av evangeliet, og som forsamlingen om ord og sakrament.

I Den norske kirke som en luthersk kirke er det derfor lagt vekt både på tjenesten med å forvalte ord og sakrament, og det allmenne prestedømme. Alle døpte har rett til og ansvar for å dele evangeliet, og dermed også til å dele ansvar i og for menighet og kirke. Ut fra vår lutherske tradisjon er kirkens oppdrag gitt til alle døpte medlemmer, med

<sup>6</sup> Paragraf 12 andre ledd.

<sup>7</sup> "Den norske kirkes identitet og oppdrag", Kirkemøtet 2004, også lagt til grunn i senere visjonsdokumenter, jf. sak KM 11/04.

basis i det allmenne prestedømme. All kirkelig organisering må derfor ses i lys av hva som bidrar til at menigheten kan realisere sitt oppdrag.

Menigheten forstått som en levende organisme har bruk for mange ulike tjenester med forkynnelse, musikk, undervisning, diakonalt arbeid, og å organisere og samordne både de faste tjenester og det frivillige arbeid.

Som bekjennende kirke er Den norske kirke derfor også åpen. Fordi den bekjenner en Gud som gir nytt liv og frelse til alle mennesker, skal den favne mennesker på tvers av skillelinjer og forhold som kan virke ekskluderende. Som bekjennende folkekirke i Norge skal Den norske kirke sikre at alle mennesker overalt i Norge kan møte evangeliet i ord og handling, bære barna sine til dåp, samles om nattverdbordet til tilgivelse, fellesskap og nytt liv, utvikle og tilegne seg kunnskap om kristen tro, og få del i kirkens tradisjon og kultur.

Som bekjennende kirke er Den norske kirke også en tjenende kirke. Den skal tjene mennesker og samfunn med evangeliet i ord og handling. Diakonal innsats er for alle mennesker i alle slags livssituasjoner. Den møter mennesker i ulike former for kriser med ulike behov. Kirken tjener også det samfunnet den er en del av og hører til i, både lokalt, nasjonalt og globalt. Som tjenende skal den være med å bygge gode samfunn sammen med andre aktører. Både gjennom å styrke frivillighet og deltakelse i sivilsamfunn, og gjennom samhandling med politiske myndigheter og andre aktører, kan den bidra til å bygge gode lokalmiljø for menneskers hverdag. Som tjenende er Den norske kirke også kulturbærer som tar vare på og gir videre kultur og tradisjon lokalt og nasjonalt. Uten båndene til staten som kirken hadde tidligere, må denne samfunnsmessige og kulturelle betydningen og relevansen bygges på andre og kanskje nye måter, som ett trossamfunn med mange ulike uttrykk.

Som en misjonerende kirke deler Den norske kirke evangeliet og kaller mennesker til dåp og tro, og til et liv i Guds kjærlighet. Det har den alltid gjort, og det har kommet til uttrykk på ulike måter. Med nye utfordringer som synkende dåpstall og mindre oppslutning om gudstjenester, må denne siden av kirkens oppdrag utvikles videre i alle menigheter og i Den norske kirke som en landsdekkende kirke. Engasjement for og evne til dialog og samtale med mennesker og grupper med en annen religiøs eller livssynsmessig bakgrunn, er også en viktig del av kirkens selvforståelse og oppdrag.

#### **3.2.2 Sammenhenger mellom kirkeforståelse og organisering**

Den norske kirkes selvforståelse som bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke peker på noen uoppgivelige hensyn og legger noen premisser for kirkelig organisering. Sammenhengen mellom det kirken er lokalt og det den er som et større fellesskap kommer her til uttrykk. Kirken blir til ved det som kommer til menneskene og som den verdensvide kirke deler i det ene og samme evangelium. Likevel er kirken til stede og kommer først og fremst til uttrykk lokalt. Fellesskapet om ord og sakrament der Gud skaper og fornyer sin kirke, er først og fremst et lokalt fellesskap, der mennesker møter evangeliets trøst og omsorg i ord og handling, og får nytt livsmot i sin konkrete hverdag. Her hører alle dømte til, og her innbys alle mennesker til å være med, på tvers av de forskjeller som ellers skiller mennesker fra hverandre. Kirken kan på en spesiell måte være åpen og tjenende til stede der mennesker bor, arbeider og lever sine liv. I et samfunn med større mobilitet, med mange måter å kommunisere på gjennom ulike digitale plattformer, blir det også flere muligheter for å formidle evangeliet og til å være en synlig kirke både lokalt og nasjonalt.

Det er en stor og ressurskrevende oppgave for Den norske kirke å være landsdekkende, men uten en slik målsetting kan den ikke fullføre sitt oppdrag som en bekjennende kirke, og heller ikke en åpen, tjenende og misjonerende kirke i Norge.

For å kunne fylle sin identitet og sitt oppdrag slik det her er beskrevet, trenger kirken gode strukturer og ordninger lokalt, regionalt og nasjonalt, og en god samhandling mellom dem med tanke på å fylle hele kirkens mandat. Den trenger også en tjenlig og praktisk organisering med tanke på geografi, demografi og behov for samordning av de lokale og nasjonale ressurser som er tilgjengelige. Strukturene må styrke sammenhengen mellom de ulike tjenester og alle medlemmers ansvar for kirken og dens oppgave.

Slik Den norske kirke er etablert og har utviklet seg gjennom generasjoner som både en lokal og nasjonal kirke organisert i bispedømmer, og ved å gå gjennom ulike reformer, har den fått en organisasjon og ledelse med tre ulike dimensjoner og strukturer som hver på sin måte uttrykker dens identitet. Kirken har og ledes gjennom kongregasjonalistiske, synodale og episkopale strukturer i samspill med hverandre. Dette har Den norske kirke til felles med mange lutherske og andre kirker som har en liknende historie og læremessig profil. Kirkens organisering vil fortsatt måtte avspeile et slikt samspill, men med et særlig blikk på hvordan kirkens oppdrag med evangeliet kan utføres overalt på en best mulig måte. Dette samspillet er i Den norske kirke også blitt beskrevet som samvirke mellom embete og råd.

For organiseringen betyr det at ledelse av kirken må ha lokal forankring. Den lokale kirke må gjennom ledelse av de mennesker som er satt til å utføre oppgavene og i forvaltning av de ulike ressurser kunne forme sin måte å være kirke lokalt på. Det betyr også at den må være demokratisk forankret i den lokale kirkes valgte råd. Dette henger sammen med forståelsen av alle døptes rett til og ansvar for å lede menighet og kirke. Samtidig må ledelsen lokalt gjøre det mulig å rekruttere, motivere og lede medarbeidere til tjeneste og innsats lokalt, og gi dem gode arbeidsvilkår og arbeidsfellesskap. Den lokale kirke forutsetter derfor en lokalt forankret, demokratisk basert ledelse, som samtidig er administrativt og kirkefaglig sterk nok til å rekruttere, motivere og lede kirkens medarbeidere og frivillige. Dette er uttrykt ved at soknene er kirkens grunnenhet, og menighetsrådet opptre på soknets vegne. Men de andre strukturer og tjenester i kirken har også sin basis og er til tjeneste for livet i soknet. Det gjelder de vigslede tjenester og de valgte organer. Den lokale kirke trenger felles, synodale organer som gir felles regler, strukturer og fordeler felles ressurser, og ledelse gjennom det biskoppelige tilsyn med livet i menighetene og de som er satt til tjeneste der.

At kirken er bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende gjelder derfor ikke bare den enkelte menighet hver for seg, men slik de hører sammen i Den norske kirke. Når den treenige Gud bekjennes lokalt i gudstjeneste og ved menneskers dåp, så bekjennes det sammen med hele kirken, også med den verdensvide kirke i ulike konfesjoner og på alle kontinenter. Oppdraget utføres både lokalt og i en større sammenheng. Det deles sammen med andre sokn, i bispedømmet og i kirken nasjonalt, men også i det større økumeniske fellesskap.

Bispeembetet og biskopenes tilsyn med de lokale menigheter har vært en del av kirkens struktur siden oldkirken. Det er der for å inspirere, rettlede og verne om kirkens tro og liv lokalt. Det skjer gjennom vigsling av medarbeidere, gjennom veiledning, støtte og om nødvendig tilrettevisning. Det er et uttrykk for at sokn og menigheter hører sammen i bispedømmer, i Den norske kirke og med hele den verdensvide kirke.

Sammenhengen mellom det lokale og det videre fellesskap uttrykkes i Den norske kirkes synodale og valgte organer også på fellesnivå for soknene, i bispedømmene og nasjonalt i Kirkemøtet. Kirken ledes gjennom organ valgt av medlemmer i alle kirkens sokn, for eksempel når det gjelder liturgier, gudstjenestelige bøker og salmebok, valgordninger og tjenesteordninger, felles strategier og planverk. Ledelse i og av den lokale kirke må stå i en organisk sammenheng med denne ledelse av og ved soknene i fellesskap, gjennom dets valgte nasjonale råd.

At Den norske kirke er åpen, bekjennende og tjenende også overfor det samfunn den er en del av lokalt og nasjonalt, forutsetter også relasjoner for samhandling og samskapelse med andre aktører i offentlig sektor så vel som sivilsamfunn, og å utforme kritiske og konstruktive bidrag til utvikling av det norske samfunnet lokalt og nasjonalt.

### 3.3 GEOGRAFISKE FORHOLD OG BOSETTINGSMØNSTRE

Norge er et langstrakt land med variert geografi og bosetning. I enkelte deler av Norge bor det få mennesker spredt med store avstander, mens andre deler er tett befolket i urbane byområder. Kirken skal være der for alle, uavhengig av om en bor i en liten fjellbygd, en storby eller på en øy uten veiforbindelse. Et av de viktigste målene for Den norske kirke er nettopp å være landsdekkende kirke med tilbud til alle. Norges geografi legger noen premisser for hvordan dette kan gjøres, og legger noen rammer for hvordan kirken kan organisere seg. Det er to viktige konsekvenser man kan trekke ut av dette. Det første er at kirken ikke alltid kan organisere seg etter hva som er mest

effektivt. Det er et mål i seg selv å tilby kirkelige tjenester til alle selv om dette kan være kostbart. Den andre viktige konsekvensen av Norges geografi er at en kirkelig organisering må være tilstrekkelig fleksibel.

Siden det er stor variasjon i geografiske forutsetninger, bør man utvikle en modell som gir rom for variasjon i lokalkirken. De geografiske og demografiske rammene har hatt stor betydning for hvordan kirken er organisert i dag. Det er i dag 1164 sokn, 348 fellesråd, 94 geografiske prosti<sup>8</sup> og 11 bispedømmer. Disse nivåene har ulike forutsetninger som har betydning for hvordan de organiserer seg – dette gjelder spesielt sokn og fellesråd. Dette kan konkretiseres ved å se på kirken i Bergen og Røyrvik kommune. Bergen kirkelige fellesråd har ansvar for ca. 190 000 medlemmer fordelt på 25 sokn. I Røyrvik er det ett sokn med ca. 400 medlemmer, som dekker et geografisk område som er over tre ganger så stort som Bergen. Røyrvik har mindre enn ett årsverk ansatt av menighetsrådet, mens Bergen kirkelige fellesråd har over 70 årsverk. Det er andre problemstillinger som gjelder for Røyrvik enn for Bergen. Eksemplet med Bergen og Røyrvik tydeliggjør hvordan kirken i dag preges av en variert geografi, som gjør at kirken lokalt blir svært mangfoldig. En ny organisering må derfor gi tilstrekkelig fleksibilitet med tanke på oppgaver og ansvar.

Eksisterende strukturer i samfunnet er viktige rammer for en ny kirkelig organisering, for hvordan nye prostifellesråd bør organiseres. Det finnes 356 kommuner etter kommunereformen, som etter regionreformen er fordelt på 11 fylker. Kommunene finansierer lokalkirken og derfor er kommunestrukturen viktig å ta hensyn til. I tillegg til disse inndelingene er dagens prostier med på å gi retning for hva som kan være rammene for opprettelsen av et nytt kirkelig organ.

Nye prostifellesråd vil mange steder være kommuneoverskridende, og derfor bør eksisterende kommuneoverskridende strukturer vurderes i arbeidet. Eksempler på dette er interkommunale samarbeid, regionråd og bo- og arbeidsmarkedsregioner. I 2013 var det om lag 850 ulike formelle interkommunale samarbeid<sup>9</sup>, og i 2018 var det om lag 66 operative regionråd<sup>10</sup>, som er kjente størrelser med samarbeid på tvers av kommunegrensene. En annen viktig ramme for arbeidet er naturlige områder hvor mennesker bor og arbeider. Transportøkonomisk institutt har utarbeidet en inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner som gir 159 slike områder.<sup>11</sup>

#### 3.4 TRENDER OG UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET

Den norske kirke er en integrert del av samfunnet. Trender og utviklingstrekk utenfor kirken kan ha stor betydning for kirkens evne til å gjennomføre sitt oppdrag, men også for hvordan kirken kan og bør organiseres. I dette kapitlet peker utvalget på noen trender og utviklingstrekk som utvalget ser som særlig viktige i arbeidet med ny kirkelig organisering, riktignok uten ambisjon om å gi en fullstendig analyse.

##### *Det livssynsåpne samfunn*

Norge har de siste tiårene beveget seg fra å være et relativt ensartet samfunn til å bli et livssynsåpent samfunn, med mer mangfold.<sup>12</sup> Det religiøse livet preges i dag av en sterk kristen arv på den ene siden, og et større tros- og livssynsmessig mangfold og sekularisering på den andre. Andre viktige trender er økt individualisme og mer åpenhet og diskusjon om religion i det offentlige rom, og at religion ikke bare ses som en privatsak. Det er tendenser til mer polarisering i samfunnet, og dette kan i noen grad skyldes konflikt mellom ulike religioner og trosretninger, riktignok dempet gjennom omfattende arbeid med tros- og livssynsdialog.

Sekularisering og livssynsmangfold utfordrer kirken på å tiltrekke seg og beholde medlemmer. I dag har Den norske kirke en medlemsandel på ca. 70 prosent av befolkningen. I 2030 anslås medlemsandelen å være redusert til ca. 60

<sup>8</sup> I tillegg har Den norske kirke et ikke-geografisk prosti: Døveprostiet. Se mer om dette i avsnitt 5.10.2.

<sup>9</sup> KS: [Introduksjonshäfte interkommunalt samarbeid](#). Kommunereformen har antakelig redusert antallet noe siden den gang.

<sup>10</sup> NIVI: [Rapport – Regionråd i Norge](#)

<sup>11</sup> TØI: [Inndeling i BA-regioner 2020](#)

<sup>12</sup> Prop 130 L (2018-19) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) s. 9

prosent.<sup>13</sup> Samtidig er det trekk som peker i en annen retning: I 2019 oppgav hele 87 prosent av de spurte medlemmene at de hadde besøkt kirken en eller flere ganger siste år, og et stort flertall av medlemmene er positive eller nøytrale til kirken.<sup>14</sup> Økt polarisering i samfunnet kan kreve at kirken tar tydeligere stilling i vanskelige spørsmål, som må balanseres mot ønsket om å være en åpen og inkluderende folkekirke.

#### *Urbanisering endrer kirkelandskapet*

Veksten som ventes i folketallet fremover antas først og fremst å komme i sentrale strøk, mens mange distriktkommuner får nedgang i folketallet.<sup>15</sup> Distriktkommunene ventes også å bli rammet hardere av trenden med aldrende befolkning som blant annet vil gi kommunene lavere skatteinngang.<sup>16</sup>

Med endringer i befolkningsmønster endres også kirkebruken. Når det etableres nye bydeler eller lokalsamfunn utvides, oppstår behovet for nye kirker. På motsatt side kan nedgang i folketall gi færre besøk i mange kirker, redusert finansieringsgrunnlag og svekket tilbud. Befolkningsnedgang betyr ikke nødvendigvis at det lokale eierskapet til lokalkirken blir svakere. I mange lokalsamfunn oppleves lokalkirken som den siste «offentlige» institusjonen som er igjen, etter at andre viktige identitetsmarkører og møtesteder som skole og nærbutikk er lagt ned. Mange steder er det derfor stort eierskap til kirke og menighet.

En gjennomgang av soknestructuren inngår ikke i utvalgets mandat. Trendene kan likevel være viktige for en ny kirkelig organisering fordi de kan gi enda større variasjon i hva det vil si å være lokalkirke fremover.

#### *Digitalisering åpner for nye muligheter*

Digitalisering er i ferd med å gi store endringer i kirkens virksomhet, og som på andre områder er utviklingen fremover svært usikker. Stadig flere oppgaver løses digitalt av både ansatte, folkevalgte og frivillige. Kirkens medlemmer kan selv delta mer aktivt i oppgaveløsningen, og oppgaver som tidligere måtte løses fysisk lokalt kan nå løses i en stedsuavhengig «sky». Digitaliseringen gir også nye muligheter når det gjelder formidling av kirkens budskap. Gudstjenester, andakter og konserter kan sendes direkte, og trosopplæring kan skje gjennom digitale verktøy. Digitaliseringen kan føre med seg positive endringer for Den norske kirke, for eksempel mer effektiv ressursbruk i samhandling og mer direkte kontakt med det enkelte medlem. Samtidig blir kirken del av en stadig større konkurranse om digital oppmerksomhet.

#### *En svakere offentlig økonomi vil utfordre alle tilskuddsmottakere*

Fremskrivninger viser tydelig at Norges offentlige økonomi vil bli strammere fremover, blant annet som følge av lavere oljeinntekter og en aldrende befolkning.<sup>17</sup> Mange kommuner opplever en strammere økonomisk situasjon allerede. Trendene møtes med krav om effektivisering av offentlig sektor, og konkrete innsparingstiltak som i staten gir seg utslag i såkalte områdegjennomganger og mer generelle kutt i bevilgningene. På lik linje med andre mottakere av offentlige tilskudd må kirken på samme måte som i dag, også i fremtiden være forberedt på å vise stat og kommune at tildelte midler brukes på en effektiv måte, og at organiseringen legger til rette for dette.

#### *Strengere krav til offentlige og private virksomheter*

Gjennom de siste tiårene er norsk arbeidsliv blitt mer formalisert og regulert. Arbeidsmiljøloven er blitt utvidet til flere områder, det har kommet forskrifter for internkontroll, direktiver og sertifiseringer med mer. Dette fører til at den som er ansvarlig arbeidsgiver har fått økt formelt og reelt ansvar, med større krav til virksomhetens styring. I arbeidet med ny kirkelig organisering gjør denne trenden det særlig viktig å holde målet om forenkling høyt hevet. Utvalget er svært bevisst på at en enklere organisering er viktig av hensyn til kirkens måloppnåelse, ressurseffektivitet og omdømme.

<sup>13</sup> Helge Brunborg (2019). *Utviklingen av antall medlemmer i Den norske kirke*. Rapport skrevet på oppdrag fra Kirkerådet

<sup>14</sup> Kirken.no: [Medlemsundersøkelse for Den norske kirke 2019](#), utført av Opinion for Kirkerådet, rapport publisert august 2019.

<sup>15</sup> SSB: [Befolkningsframskrivninger fram til 2040 for hver enkelt kommune](#)

<sup>16</sup> NOU 2020:15 [Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene](#)

<sup>17</sup> Se bl.a. Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021.

#### *Samarbeid og samskaping – med bærekraft for øyet*

Kirken, kommunen og frivillige organisasjoner har lange tradisjoner for å finne sammen å løse viktige samfunnsoppgaver i det sosiale og kulturelle arbeidet lokalt. Samhandlingsreformen «Kommune 3.0» som er initiert av Kommunenes sentralforbund (KS) bygger på prinsippet om samskaping. Med samskaping menes «når to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere nye og bedre løsninger».<sup>18</sup> Fremover vil slik samskaping og andre former for samarbeid bli stadig mer relevant, etter hvert som kommuneøkonomien blir strammere og befolkningen eldre. Både kommunene og sivilsamfunnet utfordres på å innrette sin virksomhet slik at den kan bidra til oppfyllelse av bærekraftmålene. Den norske kirke er allerede i dag en viktig bidragsyter i arbeidet med flere av disse målene. For kirken innebærer dette store muligheter for enda mer livsnær og relevant utadrettet virksomhet. For den enkelte lokalkirke representerer samarbeidene samtidig en utfordring til å definere hva som skal være den enkelte lokalkirkens bidrag, i lys av de ressursene den besitter i form av frivillige, ansatte, lokaler mv.

### 3.5 NYTT REGELVERK GIR RAMMER FOR NY ORGANISERING

Grunnloven har følgende ordlyd: «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov».<sup>19</sup>

Trossamfunnslovens<sup>20</sup> kapittel 3 inneholder slike lovbestemmelser om Den norske kirke. Formålet med lovbestemmelsene «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». Trossamfunnsloven inneholder noen rammebetingelser for den kirkelige organiseringen:

- Den norske kirke skal forbli landsdekkende, hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme skal være betjent av biskop
- Den norske kirke skal forbli demokratisk
- Det følger av loven at både soknene og Den norske kirke er rettssubjekter. Samtidig inngår alle soknene og det nasjonale rettssubjektet i ett trossamfunn.
- Den norske kirke er betegnelse på to ulike størrelser; på hele trossamfunnet, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene, og på det nasjonale rettssubjektet
- Menighetsrådet opptrer på vegne av soknet med mindre det er fastsatt i eller i medhold av lov at et annet organ opptrer på vegne av det
- Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov
- Finansieringen av Den norske kirke er todelt; staten gir tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt og enkelte andre kirkelige formål, mens kommunene gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt
- All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser

Samtidig med endringene i trossamfunnsloven ble det også gjort endringer i gravplassloven. Loven fastsetter at det kirkelige organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet. Samtidig kan statsforvalteren (tidligere kalt fylkesmannen) etter søknad fra kommunen fastsette at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal ligge til kommunen.

Kirkemøtet har myndighet som øverste organ i trossamfunnet Den norske kirke. Det utøver som demokratisk valgt organ på ulovfestet grunnlag slik myndighet i Den norske kirke som det må ha for å ivareta oppgaven med å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som kirke og som trossamfunn.<sup>21</sup> Som trossamfunnets øverste

<sup>18</sup> Jakob Torfing, Roskilde Universitet, [siteret på KS sine nettsider](#) [hentet 20. desember 2020]

<sup>19</sup> Grunnloven § 16 annet og tredje punktum

<sup>20</sup> Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

<sup>21</sup> Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.



### 3 Rammer for ny organisering

representative organ treffer Kirkemøtet vedtak i liturgi- og læresaker, som for eksempel legger rammene for gudstjenester og kirkelige handlinger i lokalkirkene.<sup>22</sup> Kirkemøtets organiseringskompetanse gir grunnlag for at Den norske kirke etablerer sin egen organisasjon og kan drive sin egen virksomhet.<sup>23</sup> Organiseringskompetansen må imidlertid utøves innenfor rammer som følger av blant annet trossamfunnsloven, gravplassloven og den alminnelige arbeidsretten. Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Det er forutsatt at det nærmere forholdet mellom Kirkemøtets og soknenes myndighet bør fastsettes i kirkeordningen.<sup>24</sup> Kirkemøtets organiseringskompetanse er nærmere beskrevet i kapittel 7.3.

---

<sup>22</sup> Se Prop. 130 L (2018–2019) side 260–261 og Prop. 55 L (2015–2016) side 52.

<sup>23</sup> Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.

<sup>24</sup> Se Prop. 130 L (2018–2019) side 261.

# 4 DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING

## 4.1 DAGENS ORGANISERING

Den norske kirke er et trossamfunn med 3,7 millioner medlemmer, 100 000 frivillige, 13 500 folkevalgte og over 9 000 ansatte. Med dette kapittelet ønsker hovedutvalget å gi en grunnleggende innføring i hvordan Den norske kirke fungerer som organisasjon, arbeidsgiver og demokratisk organisasjon. På denne måten vil det være lettere å forstå hva som i de senere kapitlene foreslås endret. En mer detaljert redegjørelse for dagens organisering finnes i rapporten fra arbeidsgruppe 1, mens avsnitt 3.1 i denne utredningen gir et historisk blikk på organiseringen.

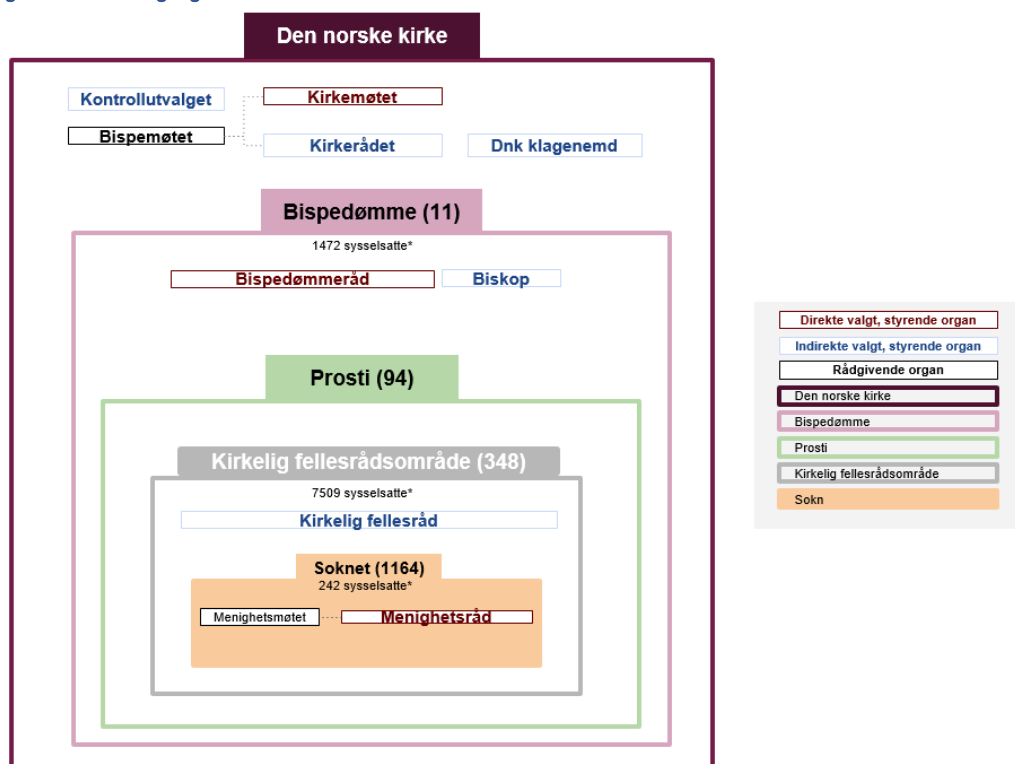
I dag er Den norske kirke finansiert både via staten og kommunene. Trossamfunnsloven slår fast at kirken fortsatt skal ha todelt finansiering, og dette vil også ligge til grunn for en ny kirkelig organisering.

### 4.1.1 Ett trossamfunn – to rettssubjekter

Som trossamfunn utgjør kirken en enhet, men som organisasjon består den av flere geografiske nivåer med ulike organer på hvert nivå. Disse organene har ulike oppgaver og ansvarsområder, og står i relasjon til hverandre, med det som gjerne omtales som styringslinjer fra ett organ til et annet.

De fem geografiske nivåene i Den norske kirke er soknet, fellesrådsområdet (som stort sett samsvarer med kommunen), prostiet, bispedømmet og Den norske kirke nasjonalt. De tre nivåene soknet, bispedømmet og kirken nasjonalt er organisert på en måte som gjenspeiler noen sentrale trekk i kirkeforståelsen til vårt trossamfunn, se avsnitt 3.2. Dette gjelder ikke nivåene fellesråd og prosti, som er rene administrative organer. De fem nivåene og organene på hvert nivå er illustrert i Figur 4.1. Den kirkelige rådsstrukturen er ikke hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, men på samme tid er det tunge sammenbindende strukturer. Samtidig er Kirkemøtet RDNKs øverste organ, og dermed overordnet andre organer for RDNK.

Figur 4.1 Nivåene og organene i Den norske kirke



### *Sokn og menighetsråd*

Det lokale nivået er soknet. Soknet er den geografiske rammen for den lokale menigheten, og omtales gjerne som kirkens grunnenhet. Ved inngangen til 2021 var det 1164 sokn som varierer i geografisk utstrekning og antall medlemmer – men hvert sokn har minst en kirke som «sin». Et menighetsråd velges blant kirkemedlemmene i soknet og består av fire, seks, åtte eller ti medlemmer, sammen med soknepresten. Menighetsrådet opptrer på vegne av medlemmene i soknet, og har ansvaret for arbeidet i menigheten. I kirkeordningen, som er kirkens egen lovgivning, er menighetsrådets fremste oppgave beskrevet i § 12:

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.

Menighetsrådets oppgaver omtales ofte som menighetsrådets virksomhetsansvar. Kirkeordningen trekker spesielt frem ansvaret for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. Rent rettslig er soknet et selvstendig rettssubjekt, som vil si at soknet selv har «rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter», slik det står i trossamfunnsloven § 11.

### *Kommune og kirkelig fellesråd*

Alle soknene innenfor én kommune utgjør ett fellesrådsområde, men på enkelte steder omfatter fellesrådsområdet to eller flere kommuner. Kirkelige fellesråd har røtter tilbake til 1897, men ble formelt etablert i 1997<sup>25</sup> og overtok da ansvaret for kirken som tidligere hadde ligget i kommunen. Ved inngangen til 2021 var det 348 fellesråd. Kirkelige fellesråd representerer kirkens medlemmer i området, og velges gjennom indirekte valg fra menighetsrådene. Hvert fellesråd har dessuten en geistlig representant oppnevnt av biskopen, og kommunene har også anledning til å oppnevne en kommunal representant.

En ordning med kirkeverge fantes så tidlig som på 1100-tallet. I begynnelsen var det i utgangspunktet et ulønnet verv med ansvar for å vedlikeholde kirkene, og med krav om å avlegge årlig regnskap.<sup>26</sup> I dagens ordning er kirkevergen leder av den daglige driften av fellesrådet. Gjennom kirkeordningen har fellesrådet fått ansvar for utvalgte oppgaver på vegne av soknet, som forvaltning av kirkebygg og gravplasser, og en del administrative og økonomiske oppgaver. Fellesrådet er arbeidsgiver for de som jobber i soknene, med unntak av prestene og enkelte andre som er ansatt direkte av menighetsrådet. Fellesrådet har dermed mange ulike ansattgrupper, som kirkemusikere, menighetspedagoger, diakoner, kirketjenere, renholdere, gravplassmedarbeidere, rådgivere, sekretærer og koordinatorene. Disse ansettes av fellesrådet, etter innspill fra menighetsrådet, og kirkevergen er deres leder.

### *Prosti*

Hvert sokn er del av et prosti i tillegg til et kirkelig fellesråd. Ved inngangen til 2021 var det 94 geografiske prostier i Norge.<sup>27</sup> De fleste prostier omfatter flere kirkelige fellesråd og dermed også kommuner, men det finnes også eksempel på store kommuner som utgjør ett prosti, eller der det er flere prosti innad i en kommune.

Prostiet ble etablert som enhet i Den norske kirke allerede på 1200-tallet, og er et administrativt nivå uten formelle rådsorganer.<sup>28</sup> Prosten er leder for prestatjenesten i prostiet, fungerer som arbeidsgiver for prestene i prostiet og bistår biskopen. Prosten er en kirkelig leder som skal samvirke med de kirkelige rådene i prostiet, og bidra med

<sup>25</sup> Lov om kirker og kirkegaarde av 1897 § 45.

<sup>26</sup> NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning, side 44

<sup>27</sup> I tillegg utgjør Døveprostiet et ikke-geografisk prosti organisert etter en særskilt ordning fastsatt av Kirkemøtet, se avsnitt 5.10.2.

<sup>28</sup> Det finnes riktignok en mulighet for å etablere frivillige prostiråd for å fremme samarbeid mellom menighetsrådene i prostiet, se [Retningslinjer 11. april 2016 for prostiråd og prostimøter](#).

faglig veiledning, råd og støtte.<sup>29</sup> Både prosten og prestene som arbeider i prostiet blir ansatt av bispedømmerådet. Prosten har gjerne en sekretærressurs som bistår i å koordinere prestene i prostiet.

### *Bispedømme og bispedømmeråd*

Norge har elleve bispedømmer, hver med en biskop og et folkevalgt bispedømmeråd.<sup>30</sup> Bispeembetet har vært en del av kirken siden oldkirken, med hovedoppgave å inspirere, rettlede og verne om kirkens tro og liv lokalt. Biskopen er den kirkelige lederen i bispedømmet. I dag utøver biskopen sin ledelse gjennom å føre tilsyn med menighetene og de kirkelige medarbeiderne, og dels gjennom å lede prestatjenesten og være arbeidsgiver for prester og proster.

Bispedømmerådet representerer kirkemedlemmene i bispedømmet, og velges ved direkte valg i kirkevalget. På samme måte som menighetsrådet har et ansvar for å vekke og nære det kirkelige livet i soknet, har bispedømmerådet et ansvar for å vekke og nære det kirkelige livet i menighetene og i hele bispedømmet. Bispedømmerådet ivaretar sitt «vekke og nære»-ansvar blant annet gjennom strategiarbeid og ansettelse av menighetsprestene, etter at både menighetsråd og prost har gitt innspill.

I hvert bispedømme finnes det et bispedømmekontor som fungerer som sekretariat for bispedømmerådet og biskopen. Bispedømmekontoret ivaretar personalfunksjoner for prestene og prostene i bispedømmet, og har fagstillinger som fungerer som rådgivere for biskop og bispedømmeråd og som bidrar til faglig utvikling i bispedømmet. Stiftsdirektøren er daglig leder for bispedømmekontoret, og rapporterer både til bispedømmerådet og biskopen.

### *Nasjonalt nivå med Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet*

Kirkemøtet er kirkens øverste demokratiske myndighet. De som velges til å være folkevalgte i bispedømmerådet, velges samtidig til å være medlemmer av Kirkemøtet. Kirkemøtet gjennomføres normalt én gang årlig, og kan gjøre vedtak bl.a. om kirkens lære og liturgier, og etter at ny trossamfunnslov trådte i kraft, hvordan kirken skal organisere seg som trossamfunn. På samme måte som soknene er selvstendige rettssubjekt, er også Den norske kirke nasjonalt (RDNK) et rettssubjekt, der Kirkemøtet er øverste organ. Den norske kirke nasjonalt mottar et rammetilskudd fra staten, som Kirkemøtet disponerer.

Kirkemøtet velger et Kirkeråd som er det utøvende og saksforberedende organ mellom Kirkemøtene. Kirkerådet har et sekretariat (som også kalles Kirkerådet), der ansatte gjør saksforberedende arbeid til både Kirkerådet og Kirkemøtet. Sekretariatet innehar også ansvaret for fellestjenester for alle som er ansatt i det nasjonale rettssubjektet (lønn og økonomi), og arkivtjeneste for bispedømmerådene og Kirkerådet.

Bispemøtet er også et nasjonalt organ bestående av alle landets biskoper. Det har et særskilt ansvar for kirkens lære, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at Bispemøtet har en særlig rolle ved behandling av lære- og liturgisaker i Kirkemøtet og Kirkerådet. Bispemøtet skal også bidra til å fremme enhet i kirken og med andre kirker. Bispemøtet er dessuten et samordningsorgan for biskopene. Bispemøtet ledes av preses, og har et sekretariat som ledes av en generalsekretær.

Kirkemøtet velger også Samisk kirkeråd etter nominasjon fra Samisk kirkelig valgmøte. Samisk kirkeråd er Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv og har som oppgave å fremme, verne og samordne samisk kirkeliv i Den norske kirke. Det har felles sekretariat med Kirkerådet.

---

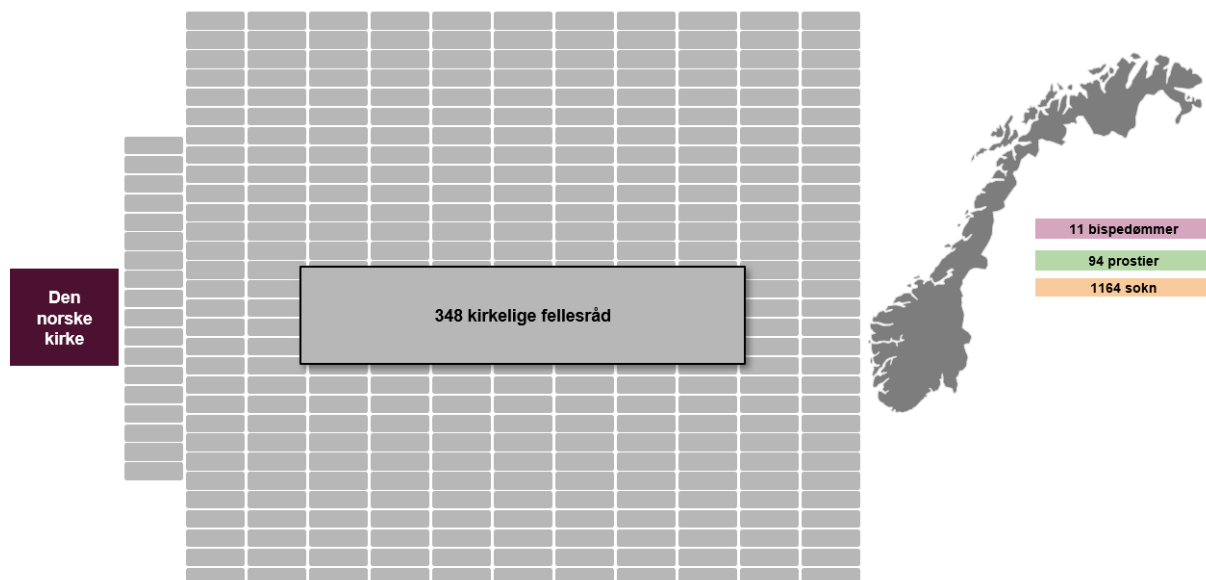
<sup>29</sup> På bakgrunn av erfaringer som ble gjort med forsøk med en ny organisering av prestatjenesten, ble det i 2004 vedtatt en prostereform som hadde som hovedformål å legge til rette for å styrke prostens rolle som leder av prestatjenesten i prostiet, samt stimulere til økt samarbeid mellom prestene. Prostiet ble fastsatt som prestens tjenestedistrikt, men med særskilt ansvar for et avgrenset område (ett eller flere sokn). Som en del av reformen ble det lagt vekt på å utvikle prostens lederkompetanse.

<sup>30</sup> I Nidaros bispedømme er det to biskoper; Nidaros biskop og preses i Bispemøtet, som er biskop i Nidaros domprosti.

### 4.1.2 Den norske kirke som arbeidsgiver

Selv om Den norske kirke er én kirke og ett trossamfunn, er ikke kirken én arbeidsgiver, se Figur 4.2. De fleste som har kirken som arbeidssted, er ansatt i et kirkelig fellesråd (ca. 7 500 ansatte). Disse varierer i størrelse, med både små, mellomstore og store virksomheter. Størst er likevel RDNK (ca. 1 600 ansatte), som arbeidsgiver for prestene, prostene og de ansatte i sekretariatene for bispedømmene og Kirkerådet.

Figur 4.2 Ett trossamfunn – 349 arbeidsgivere



I hvert av de 1 164 soknene i kirken finnes det dermed medarbeidere fra to ulike arbeidsgivere: En eller flere prestere som er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke, og flere ansatte i fellesrådet. Både kirkemusikere, trosopplærere, diakoner og ansatte med ansvar for kirkebygg, gravplass, økonomi og administrasjon er ansatt i fellesrådet. Menighetsrådene kan også velge å ansette egne diakoner, prestere og andre, som gir en tredje arbeidsgiver. Det er de to første, RDNK og fellesrådene, som er hovedtema for denne utredningen, og som gir de to «arbeidsgiverlinjene».

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter organiserer kirkelige fellesråd, RDNK og en del menighetseide barnehager og organisasjoner med kirkelig tilknytning. KA-sektoren er et selvstendig tariffområde. Både menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkemøtet har overdratt sitt partsansvar etter arbeidstvistloven til KA. Lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i Den norske kirke reguleres som følge av dette etter forhandlinger mellom KA og de arbeidstakerorganisasjoner som har kirkeansatte blant sine medlemmer. KA bistår både de lokalkirkelige arbeidsgiverne og kirken nasjonalt/regionalt med opplæring, veiledning og råd særlig knyttet til arbeidsgiveransvar, med vekt på arbeidsrettslig rådgivning, personalsaker og lederopplæring. KA og Kirkerådet har en samarbeidsavtale som har som overordnet formål å sørge for god samhandling og samlet ressursutnyttelse.

### 4.1.3 Relasjoner og styring i Den norske kirke

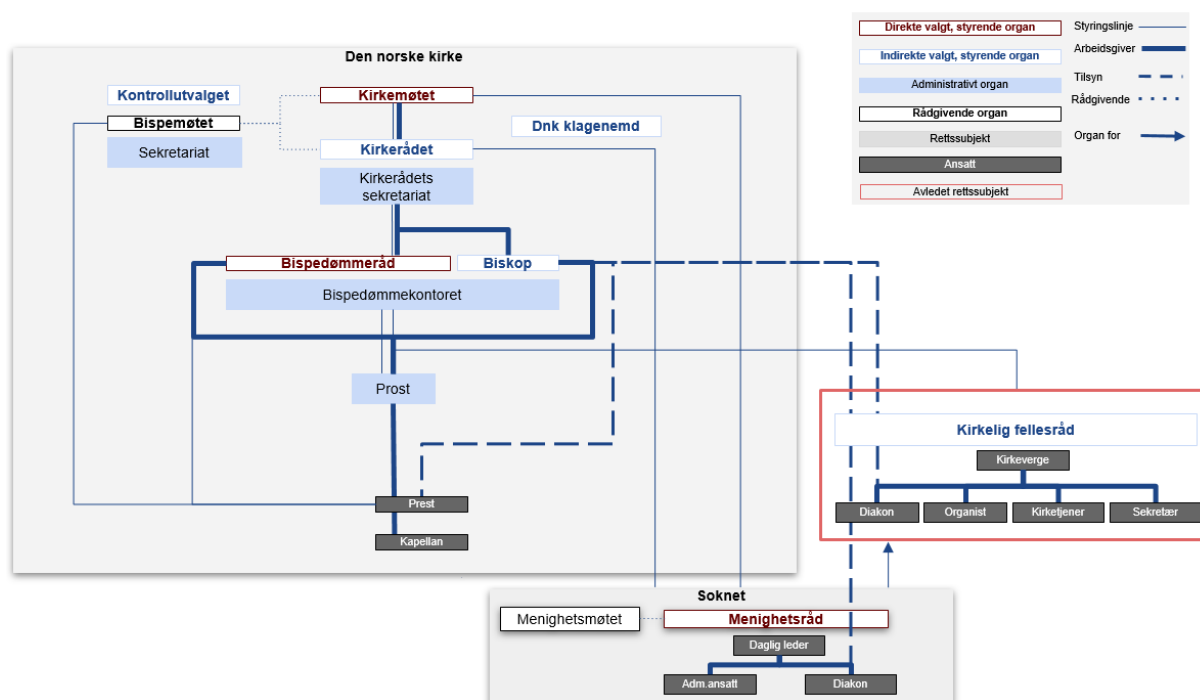
Som organisasjon består Den norske kirke av fem nivåer og en rekke stillinger, råd og administrative organer, som står i ulike former for relasjoner til hverandre. Relasjonene i form av arbeidsgiverlinjer og styringslinjer er tegnet inn i Figur 4.3. De tykkeste strekene viser arbeidsgiverlinjene, og illustrerer at det er to arbeidsgiverlinjer i to ulike rettssubjekt. De tynnere strekene viser styringslinjene. Dette er linjer mellom organer som står i en sammenheng, i den forstand at et organ kan fastsette mål og prioriteringer, tildele budsjettmidler til en annen enhet, og innhente rapportering om bruken av midlene.

Noen steder mangler det styringslinjer, men det kan fortsatt være etablerte relasjoner mellom de ulike enhetene. Det skjer for eksempel en viss samordning mellom de to arbeidsgiverlinjene lokalt selv om dette ikke fremgår av figuren: Menighetsrådet vedtar mange planer som både menighetsprest og andre ansatte vil måtte forholde seg til, bl.a. for diakoni, trosopplæring og gudstjenesteliv. I tillegg har prostene i sin tjenesteordning fastsatt at de «i samvirke med

kirkelig råd og utvalg [skal] bidra til godt arbeidsmiljø, samarbeid og åndelig fellesskap innen de kirkelige arbeidslag i prostiet» samt at de skal «sørge for den nødvendige samordning mellom prestetjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet». Tilsvarende har sokneprester i sin tjenesteordning at de skal sørge «for den nødvendige samordning med menighetsrådets virksomhet». Biskopen har også et ansvar for å sørge for nødvendig samordning med de kirkelige rådenes virksomhet, mens bispedømmerrådet har et ansvar for å fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd. Samtidig har kirkelig fellesråd samordningsansvaret for arbeidsmiljøet lokalt i henhold til arbeidsmiljøloven.<sup>31</sup>

Det gjennomføres årlige utviklingssamtaler mellom Kirkerådet ved preses, direktør og assisterende direktør og bispedømmet ved biskop, bispedømmerrådsleder og stiftsdirektør.

Figur 4.3 Arbeidsgiverlinjer og styringslinjer i Den norske kirke<sup>32</sup>



De fleste organisasjoner er bygget opp med enheter i et hierarki der arbeidsgiverlinjen og styringslinjen er samlet. Forholdet mellom rådsorganene i Den norske kirke har aldri vært hierarkisk, og i kirken er styringshierarkiet brutt opp av at arbeidsgiverlinjen og styringslinjen er splittet fra hverandre, og at personell som jobber sammen i samme organisatoriske enhet, både på kirkelig fellesrådsnivå og på menighetsnivå, har ulike arbeidsgivere. Finansieringsmodellen følger heller ikke en tradisjonell hierarkisk struktur der øverste organ formelt sett disponerer helheten i virksomhetens budsjett. De ulike enhetene i trossamfunnet mottar og disponerer finansiering fra ulike kilder, både stat, kommune, gaver og tilskudd fra Opplysningsvesenets fond, og det er den mottakende enheten som disponerer midlene. I andre komplekse organisasjoner vil det gjerne være laget en fullmaktoversikt som definerer og formaliserer hvilket ansvar og hvilke fullmakter til å disponere midler som ligger til de ulike rollene, men dette er ikke gjort for Den norske kirke.

#### 4.1.4 Demokrati og legitimitet

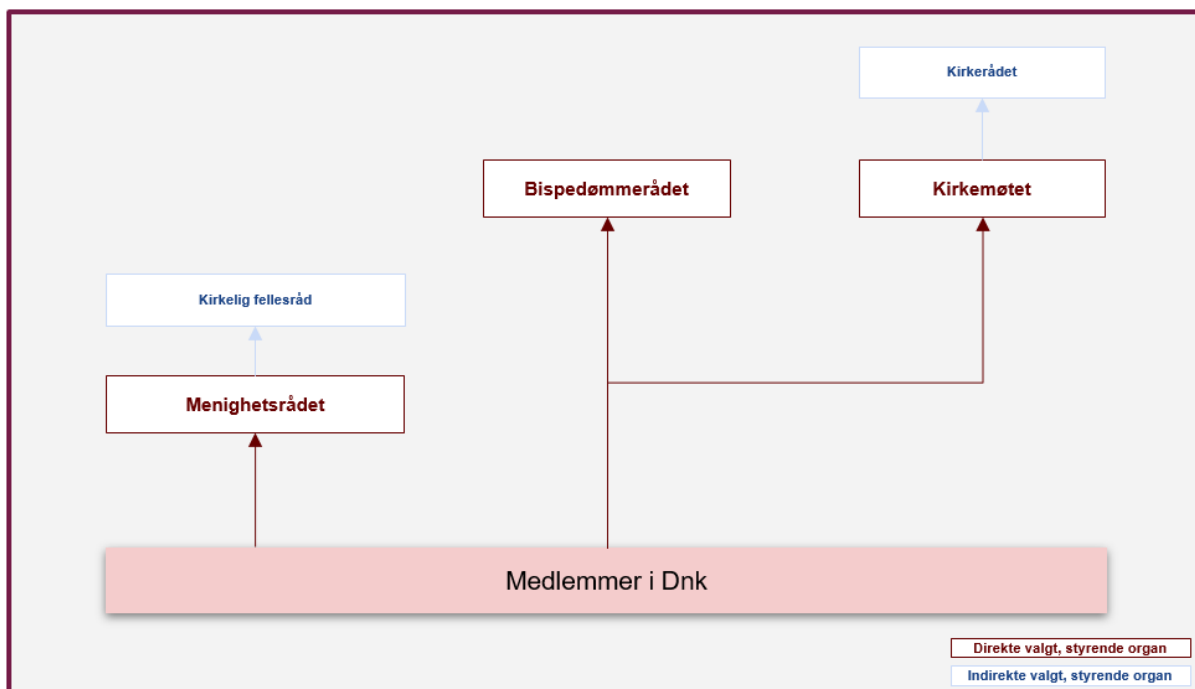
Den norske kirke er en demokratisk styrt folkekirke. Kirkestyret er lagt til demokratisk valgte organer både på lokalt nivå (soknets organer), regionalt nivå (bispedømmerrådet) og nasjonalt nivå (Kirkemøtet og tilhørende organer på

<sup>31</sup> Arbeidsmiljøloven § 2-2.

<sup>32</sup> Figur 4.3 må ses i sammenheng med nærmere beskrivelse av organene i rapporten. Det gjelder særlig Bispemøtet, som ikke bare er et rådgivende organ for Kirkemøtet. Bispemøtet er også både et samordningsorgan for biskopenes tjenesteutøvelse, inkludert deres utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, og har et nasjonalt ansvar for prestenes etter- og videreutdanning.

nasjonalt nivå). I tråd med prinsippet om embete og råd, er prestedtjenesten (embetet) også representert i kirkens demokratisk valgte styringsorganer. I Den norske kirke har ethvert kirkemedlem et medansvar for kirken, og muligheten til å la sin stemme høres. At kirken styres av et samvirke mellom prester (embete) og folkevalgte (råd), og deres sekretariater, viser kirkens særpreg som organisasjon. Hvert fjerde år gjennomføres kirkevalget, der det gjennom direkte og indirekte valg velges medlemmer til rådsorgan som nevnt over. Blant de fem nivåene i kirkens organisering, er det rådsorgan på fire av disse.

Figur 4.4 Demokrati og legitimitet i Den norske kirke



Gjennom kirkevalget er det medlemmene som velger hvem som skal sitte i det styrende organet. Menighetsrådet, bispedømmerrådet og Kirkemøtet henter sin legitimitet gjennom kirkevalget, der alle medlemmer over 15 år kan velge hvem som skal sitte i disse organene. Kirkelig fellesråd henter sin legitimitet fra menighetsrådene i fellesrådsområdet, og Kirkerådet henter sin legitimitet fra Kirkemøtets medlemmer. Gjennom en kombinasjon av direkte og indirekte valg av representanter til styrende organer, kan man legge til rette for at styringen av trossamfunnet både har legitimitet i medlemsmassen og at styringen av trossamfunnet kan fungere på en effektiv måte.

Gjennom å være organisert som en folkekirke med valgte styrende organer legger trossamfunnet til rette for at utviklingen av organisasjonen kan orienteres mot medlemmenes ønsker og behov. Medlemmene kan gjennom kirkedemokratiet oppleve representativitet og tilhørighet, og medvirke i kirkens beslutningsprosesser. De valgte kirkelige styringsorganer representerer Den norske kirkes øverste organer.

### 4.1.5 Finansiering

Den norske kirke blir i hovedsak finansiert gjennom tilskudd fra stat og kommune. I tillegg har menighetene inntekter gjennom gaver og innsamlinger, lokale fond, leieinntekter o.l., og Opplysningsvesenets fond gir tilskudd til Den norske kirke. De økonomiske forpliktelsene stat og kommune har til kirken er regulert i trossamfunnsloven.

Staten har ansvar for å gi tilskudd til prestedtjenesten, virksomheten i de regionale og sentrale rådene samt til andre kirkelige formål. Bevilgningen fra staten gis i form av et rammetilskudd som Kirkemøtet disponerer. På bakgrunn av Kirkemøtets budsjettvedtak, stiller Kirkerådet midler til disposisjon for bispedømmerådene gjennom tildelingsbrev. Om lag 500 millioner kroner blir gitt i tilskudd via bispedømmerådene til soknene, til kirkelige formål som trosopplæring, diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk. På nasjonalt nivå er det satt av midler til aktiviteter

felles for alle enheter i Den norske kirke, inkludert drift av folkevalgte organer på nasjonalt nivå, Den norske kirkes medlemsregister og enkelte fellestjenester.

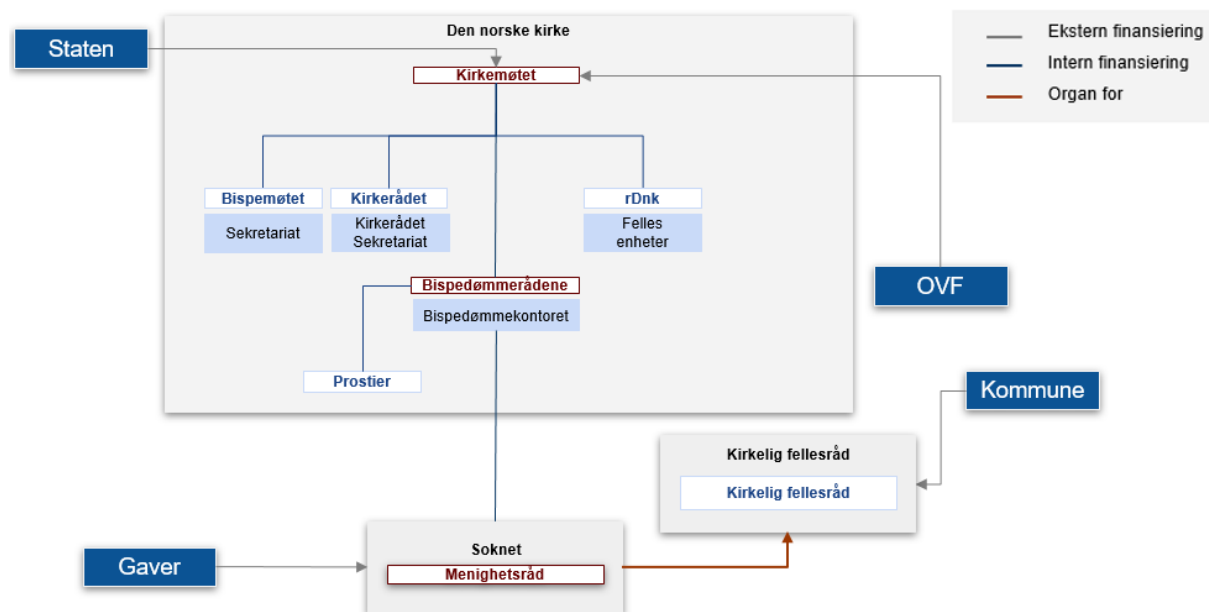
Kommunen har ansvar for å gi tilskudd til kirkens virksomhet lokalt. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger, og det skal sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger samt tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunen gir også tilskudd til soknet som dekker utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet, det vil de fleste steder si kirkelig fellesråd. Det statlige tilskuddet til Den norske kirke nasjonalt dekker lønnen til prestedtjenesten, mens Den norske kirke lokalt sørger for kontor og administrative tjenester for prester og lokalt tilsatte.

Ut over statlige og kommunale tilskudd får Den norske kirke et finansielt tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til fellekirkelige oppgaver. Tilskuddet disponeres av Kirkemøtet, som fordeler det til bispedømmerådene og Kirkerådet.

Menighetene får også en del inntekter gjennom gaver og innsamlinger, givertjeneste, brukerbetaling og andre inntekter fra lokale fond og leie m.m. Givertjeneste, ofringer m.m. er omfattet av den generelle ordningen for skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner. Beløpene som samles inn i menighetene omfatter ikke bare gaver til menighetene, men også til kirkelige formål utenfor menighetene, blant annet til frivillige kristelige organisasjoner.

Trossamfunnsloven gir departementet myndighet til å fastsette om andre regler enn regnskapsloven skal gjelde for det nasjonale rettssubjektet og for soknene. Departementet har fastsatt egne forskrifter for hhv. for regnskapsføring av pensjonsutgifter for RDNK og for økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke.<sup>33</sup>

Figur 4.5 Finansieringen av Den norske kirke



#### 4.1.6 Frivillighet i Den norske kirke

I Den norske kirke utgjør frivilligheten om lag 1 000 årsverk fordelt på 100 000 frivillige, noe som utgjør 2,5 prosent av medlemmene.<sup>34</sup> Selvstendig og i fellesskap med kirkelig ansatte driver de frivillige mye av kirkens arbeid, både i trosopplæring, gudstjenester, diakoni, musikk- og kulturarbeid, og med kirkebygg og gravplasser.

<sup>33</sup> Forskrift 19. januar 2021 nr. 193 om regnskapsføring av pensjonsutgifter for Den norske kyrkja (rettssubjektet Den norske kyrkja) og forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke.

<sup>34</sup> Lorentzen, H. (2015). Kirke, idrett og frivillige. I: K. Fretheim (red.). Ansatte og frivillige. Endringer i Den norske kirke. Oslo: IKO-forlaget: 109–119



Forskning på frivillighet i Den norske kirke argumenterer for at det har skjedd en utvikling fra en kollektivistisk («gammel») til en refleksiv («ny») frivillighet.<sup>35</sup> Denne dreiningen innebærer at frivilligheten i dag ofte er mer kortvarig og prosjektbasert fremfor livslang og regelmessig. Den er også mer refleksiv enn før, i betydningen at lyst og egne behov erstatter plikt og lojalitet, og mer samspillende ved at likeverd og empowerment erstatter veldedighet og hierarki. Det store flertallet av kirkens frivillige uttrykker en stor tilfredshet med å være frivillig, uavhengig av «frivillighetstype».

Det er i dag stor variasjon i hvordan menighetene rekrutterer, koordinerer og følger opp de frivillige. Omfanget av frivillig innsats varierer i landet, og kirken har et stort potensial for å involvere flere i frivillig tjeneste i kirken. Arbeidet med å rekruttere, utruste og følge opp frivillige er blant annet nedfelt i ulike tjenesteordninger for kirkelig ansatte, og er også et tverrfaglig arbeid.

### 4.2 UTFORDRINGER VED DAGENS ORGANISERING

Det er trekk ved dagens organisering som kan gjøre det vanskeligere for Den norske kirke å utføre sitt oppdrag på en god måte. Selve strukturen er ikke tradisjonelt hierarkisk, men gjenspeiler ulike hensyn, som at det skal være et visst forhold mellom embete og råd. Strukturen gir en mer kompleks fordeling av roller, ansvar og myndighet mellom ulike nivåer og aktører enn i de fleste andre organisasjoner i Norge. Fordelingen av roller, ansvar og myndighet er heller ikke oppsummert skriftlig noe sted, for eksempel i en fullmaktsmatrise. Noe av kompleksiteten følger av Den norske kirkes folkekirkelige karakter der både kirkelige og samfunnsmessige oppdrag inngår, men organiseringen gir også reelle utfordringer. Fra forskning på andre organisasjoner er det kjent at strukturell uklarhet kan gjøre det vanskeligere å utvikle og gjennomføre felles strategier og prioriteringer, svekke de lavere nivåenes handlefrihet og beslutningsmyndighet, gi tregere beslutninger og gjøre det mer krevende å få oversikt over ressursbruken og føre internkontroll.

Hva betyr dette i praksis for Den norske kirke? Hovedutvalget har vært opptatt av å identifisere de utfordringene som følger av delt arbeidsgiveransvar for de ansatte lokalt og at mange av fellesrådene i dag har få ansatte, siden de er disse forholdene som utvalget først og fremst er bedt om å foreslå endringer i. Hovedutvalget vil særlig få peke på følgende utfordringer:

*Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid:* Siden arbeidsgivernivået lokalt i dag følger kommunestrukturen, er det mange arbeidsgivere med til dels svært få ansatte. Få ansatte gjør det vanskeligere å bygge fagmiljøer på alle de områdene kirken skal dekke, og gir sårbarhet når ansatte er syke eller slutter. Mange fellesråd er i dag så små at de ikke kan tilby heltidsstillinger på alle områder, og flertallet av fellesrådstilsatte er i dag deltidsansatte. Selv om få ansatte og deltid kan ha fordeler, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere fagpersonell og ledere, og å få på plass gode systemer som tilfredsstiller stadig skjerpede krav til for eksempel helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

*Ulik styring på samme arbeidsplass:* Siden ulike ansatte på et menighetskontor i dag har ulike arbeidsgivere, kan de få formidlet ulike prioriteringer og instruksjoner selv om de alle skal bidra til å realisere det samme oppdraget i samme sokn. Dette kan gjøre det vanskeligere å løse oppgavene på en god måte, særlig når de krever tverrfaglig samarbeid på tvers av arbeidsgiverlinjene. De to arbeidsgiverlinjene kan dermed ta ressurser fra arbeidet med å formidle evangeliet og å møte enkeltmennesker. Det kan også skape konflikter mellom de ansatte.

*Vanskelig konflikthåndtering:* De to arbeidsgiverlinjene gjør at det ikke finnes én leder med ansvar for alle ansatte som har siste ord ved håndtering av konflikter. Det er heller ikke symmetri i arbeidsgiverlinjene slik at ledere i de to linjene tilhører samme geografiske område. Ved konflikter kan menighetsprestene involvere først prost og deretter bispedømmenivået, mens de ansatte i fellesrådene har fellesrådet ved kirkevergen som øverste leder. Mangel på symmetri kan gjøre det vanskeligere å håndtere konflikter raskt og på en måte som oppleves rettferdig for alle involverte.

---

<sup>35</sup> Sirris, S. (2015). Hvordan lede frivillige i kirken? En verdibasert og praksisorientert modell for kirkelig frivillighetsledelse.

#### 4 Dagens kirkelige organisering

*Svakere rekruttering enn ønskelig:* En del steder er det i dag vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Spredtbygde strøk kan by på rekrutteringsutfordringer også for andre virksomheter, men for kirkens del er det grunn til å tro at organisering preget av uklare ansvarsforhold og delt ledelse forsterker utfordringene.

*Styringsmessig kompleksitet:* Den norske kirke er en kompleks institusjon med parallelle styringssystemer og flere styringsnivåer. Kompleksiteten representerer en styringsmessig utfordring. Hovedutvalgets forsøk på å få kartlagt ressursbruken i kirken viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over ressursbruken på ulike formål i dag, og at organiseringen av fellesrådene, rapporteringssystemene mv. gjør at det heller ikke er mulig å lage en slik oversikt. Dermed er det også vanskeligere å sikre at ressursene brukes effektivt. Organiseringen gir dessuten mer ressurskrevende koordinerings- og styringsprosesser, og dobbeltarbeid i form av at samme oppgave gjøres flere steder. Kompleksiteten utgjør også en demokratisk utfordring.

## DEL 2: SENTRALE TEMAER



*Kirkegårdsarbeidere utenfor Hustad kirke i Møre bispedømme. Foto: © Bjarne Nygård/Samfoto*

## 5 NYTT ORGAN MED NYE RELASJONER

### 5.1 INNLEDNING

Hovedutvalget har fått i oppgave å foreslå en ordning med felles arbeidsgiverorgan på prostinivå for alle som arbeider i lokalkirken, som bl.a. skal erstatte dagens kirkelige fellesråd. I denne rapporten omtales dette organet som prostifellesrådet. Dette blir et nytt kirkelig organ, som vil føre til nye relasjoner både til soknene, kommunene, biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt.

I arbeidet med å opprette et nytt organ må det tas en rekke valg. Noen problemstillinger følger av mandatet og de fastsatte målene, se kapittel 2. Hovedutvalget har identifisert følgende temaer som særlig viktige å ta stilling til: Hva skal prostifellesrådets ansvar og myndighet være? Hvordan skal det være sammensatt? Hvordan vil dette påvirke menighetsrådenes rolle? Hva er en egnet ordning for daglig ledelse av det nye organet? Hvilke hensyn er viktige å ivareta i ledelse av arbeidsplassen lokalt i det enkelte sokn? Hvordan skal relasjonen til kommunen ivaretas når prostifellesrådene blir kommuneoverskridende? Hvilke roller skal biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor ha, og hvordan skal de kunne ivareta sitt ansvar overfor menigheter og vigslede ansatte uten arbeidsgiveransvar for prestene? Hvordan vil kirken nasjonalt med Kirkemøtet, Bispemøtet og Kirkerådet påvirkes? Dette er sentrale temaer som direkte er knyttet til felles arbeidsgiveransvar og nytt fellesorgan som vil drøftes i det følgende. Et viktig valg som utvalget ikke har hatt kapasitet til å utrede, er det geografiske området. Dette pekes på som et av flere temaer for videre utredning i kapittel 13.

Med etableringen av felles utøvelse av arbeidsgiveransvar og nytt fellesorgan utløses også andre spørsmål, særlig knyttet til det kirkelige demokratiet, men også til mer avgrensede temaer som samisk kirkeliv, spesialprestetjeneste og døvemenighetene. Spørsmålet om prostifellesrådets rettslige tilknytning er behandlet i neste kapittel. Noen problemstillinger i dette kapitlet avhenger av den rettslige tilknytningen, og dette blir presisert underveis.

### 5.2 ANSVAR OG MYNDIGHET FOR PROSTIFELLESRÅDET

#### 5.2.1 Formål og rolle

Kirkerådet har i utredningsmandatet bedt hovedutvalget om å særlig «utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke».

Etter dagens ordning er de fleste kirkelige fellesråd et fellesorgan for flere sokn i en kommune. I utvalgets forslag vil prostifellesrådet overta de oppgaver fellesrådene har i dagens ordning. Samtidig vil det også overta arbeidsgiveroppgaver for menighetsprestene fra RDNK. I tillegg vil de bli finansiert av både kommunene i prostiet og av RDNK. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan både for de som i dag er ansatt i kirkelige fellesråd og menighetsprestene som arbeider i det enkelte sokn. Ved at prostifellesrådet både skal løse oppgaver med opprinnelse helt lokalt og oppgaver med opprinnelse og finansiering fra det nasjonale nivået, er det viktig å understreke at dette organet vil være en ny type organ. Prostifellesrådet blir ikke bare større enn dagens kirkelige fellesråd, men vil også få et bredere ansvarsområde.

I dagens kirkeordning er det en gjennomgående formulering om hva som er formålet for menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, de skal «vekke og nære». Formålsbestemmelsen sier at disse organene skal «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv» i menighetene. En tilsvarende formålsbestemmelse er ikke gitt til kirkelig fellesråd. Selv om fellesrådene i dag blant annet skal formulere mål og planer for den kirkelige virksomheten, har de også et særlig ansvar for økonomiske og administrative oppgaver på vegne av soknene. Prostifellesrådet er foreslått som et nytt organ som både skal overta fellesrådenes og enkelte av bispedømmenes oppgaver. Hovedutvalget mener derfor at prostifellesrådet også bør ha en lignende formålsbestemmelse om å «vekke og nære».

For å unngå utydelige ansvarsforhold mellom prostifellesråd og menighetsråd og mellom prostifellesråd og bispedømmeråd, er det viktig at det etableres en tydelig sammenheng mellom formålsbestemmelsen og de oppgaver som prostifellesrådet skal løse. Dette må blant annet ses i sammenheng med særlig hvilke oppgaver som skal tillegges menighetsråd, se avsnitt 5.4, og oppgaver som skal tillegges bispedømmenivået, se avsnitt 5.8.

For å tydeliggjøre forskjellen mellom menighetsråd og prostifellesråd foreslår hovedutvalget følgende formulering på en formålsbestemmelse for prostifellesrådet:

Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet ellers.

### 5.2.2 Faglig ledelse og koordinering

Prostifellesrådet vil være et arbeidsgiverorgan for de som arbeider lokalt i menighetene og som det fremgår av forslag til formålsbestemmelse vil det stå i nær relasjon til øvrige organer i trossamfunnet. Prostifellesrådets ansvar for faglig ledelse og koordinering må ses i sammenheng med menighetsrådets ansvar og bispedømmenivåets ansvar. Begge disse nivåene har sentrale roller i faglig utvikling og ledelse i soknene. Menighetsrådets ansvar blir omtalt under avsnitt 5.4 og bispedømmenivåets ansvar blir omtalt under avsnitt 5.8. Som lokalt arbeidsgiverorgan vil prostifellesrådet likevel ha ansvar for å koordinere og utøve faglig ledelse i sitt prosti. Denne faglige ledelsen vil bli diskutert videre under avsnitt 5.6.

### 5.2.3 Økonomiforvaltning

I trossamfunnsloven § 14 slås det fast at kommunen plikter å gi tilskudd til kirken 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».

Et slikt tilskudd fra kommunen gis etter budsjettforslag fra soknet. I soknets budsjettforslag skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå. Etter den gjeldende kirkeordningen er det kirkelig fellesråd som har i oppgave å «ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene» samt å «ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen», herunder å fremme et samlet budsjettforslag fra soknene i kommunen.<sup>36</sup> Dersom prostifellesrådet besluttes som det nye styringsnivået i kirken, vil dette rådet ivareta de administrative og økonomiske oppgaver som i dag utføres av kirkelig fellesråd. Det må fortsatt gjøres en betydelig budsjettforberedende innsats fra kirkens side inn mot den enkelte kommune for slik å sikre en fortsatt forsvarlig finansiering av prostiets virksomhet. Se nærmere om dette i avsnitt 5.5.1.

Utvalget foreslår at prostifellesrådet får de økonomioppgavene som kirkelig fellesråd har i dag på vegne av soknene. Et spørsmål som reiser seg da, er hvilken regnskapsskikk organet skal følge. Det nasjonale rettssubjektet følger reglene etter regnskapsloven, mens forskriften om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke fastsetter at soknenes regnskaper skal føres i tråd med god kommunal regnskapsskikk.<sup>37</sup> I dag er det altså ulike regnskapsprinsipper for trossamfunnets ulike typer rettssubjekter. For nærmere omtale av kommunale regnskapsprinsipper, vises det til rapporten fra arbeidsgruppe 4 del 4.1. Forskriften som gjelder for

<sup>36</sup> Kirkeordningen § 17.

<sup>37</sup> I høringen til forskriften pekte departementet på at det er et spørsmål om forskriften, «i framtida bør delast i éin del fastsett av Kyrkjemøtet og éin del fastsett av departementet». I den sammenheng hadde en departemental arbeidsgruppe også i oppdrag å utrede og vurdere «konsekvensene av å gå over fra kommunale regnskapsprinsipper til regnskapsloven». Dette arbeidet ville kunne gi departementet grunnlag til å vurdere om det på lengre sikt vil være hensiktsmessig å endre regnskapsprinsipp, og også dette forslaget ville ifølge høringsnotatet bli sendt på høring på vanlig måte. I et brev fra Barne- og familiedepartementet 8. mars 2021, varslet departementet at det «vil avvente Kirkemøtets vedtak av ny kirkeordning før [departementet] planlegger utredning av endringer i økonomiforskriften.»

økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke innebærer blant annet at menighetsrådet og kirkeligfellesråd/prostifellesråd som er organ for soknet<sup>38</sup> må vedta eget økonomireglement, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning og rapportere opplysninger fra de kirkelige regnskapene til departementet eller den departementet bestemmer.

Kirkelig fellesråd mottar i dag tilskudd fra RDNK til trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. Tilskuddet utgjør om lag kr 500 millioner kroner årlig. Barne- og familiedepartementet har fastsatt retningslinjer for økonomiforvaltningen til rettssubjektet Den norske kirke, hvor det blant annet er fastsatt at:

«Tilskuddet skal støtte opp under Den norske kirke som folkekirke i samsvar med Grunnloven § 16. Tilskuddet skal finansiere kirkens prestetjeneste og annen virksomhet som hører inn under oppgavene til rettssubjektet Den norske kirke. Tilskuddet skal også anvendes til kirkens trosopplæring, diakoni og annen virksomhet som bidrar til å støtte opp under Den norske kirke som folkekirke. Tilskuddet kan ikke benyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgiftsoppgaver etter lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 annet ledd.»

Videre heter det at «Dersom Den norske kirke disponerer deler av tilskuddet gjennom å gi økonomisk støtte til andre mottakere, skal Kirkerådet ha utarbeidet egne retningslinjer for dette». Kirkelig fellesråd rapporterer på bruken av midlene i tråd med krav i tilskuddsbrev fra bispedømmerådet.

Ved etablering av prostifellesråd må lønnsmidler for menighetsprestene tilføres prostifellesrådet. Reguleringen av en slik overføring vil avhenge av løsning for arbeidsgiverorganisering.

### 5.2.4 Kirkebyggforvaltning

Kirkebyggene er normalt soknenes eiendom. Soknets eiendomsrett innebærer at soknet har rett til å eie, kontrollere og styre eiendom. Eierens rettigheter til å bruke og råde over eiendommen er bare begrenset av det som det ved lov er bestemt at skal være unntatt eiers rådighet, eller på annen måte er overlatt til andre. I trossamfunnsloven § 15 er Kirkemøtet gitt myndighet til å gi regler som regulerer soknets eierbeføyelser over kirkene som tilsvarende den som tidligere var hjemlet i kirkeloven §§ 17–21. I lovforarbeidene til trossamfunnsloven ble det lagt til grunn at det at kirkebyggene er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet i alminnelighet ikke vil kunne gis adgang til å legge ansvar for kirkebygget til noe annet organ enn et organ for soknet, ut over enkelte godkjennings- og klageordninger.<sup>39</sup> Hovedutvalget legger til grunn at prostifellesrådet generelt bør få et tilsvarende ansvar for å ivareta kirkebyggforvaltningen som kirkelig fellesråd har i dag.

### 5.2.5 Lokal gravplassmyndighet

Fra kristendommen kom til Norge for om lag 1000 år siden har det vært tradisjon at gravplassene har ligget i tilknytning til kirkebygget. Dette har også medført en sterk tilknytning mellom kirkebygget og gravplassene når det gjelder forvaltning og drift. I ny kirkelig organisering vil prostifellesrådet overta ansvaret som lokal gravplassmyndighet istedenfor dagens kirkelige fellesråd.

Ved fristillingen mellom kirke og kommune i 1996, ble denne tradisjonen videreført. Den offentlige gravplassmyndigheten ble lagt til kirkelig fellesråd, og ansvaret for å finansiere gravplassdriften ble en del av kommunenes utgiftsansvar overfor kirkelig fellesråd. Soknene i Den norske kirke beholdt dermed ansvaret for et offentlig lovregulert velferdstilbud for alle innbyggere etter fristillingen, uavhengig av den enkeltes tros- og livssynsmessig tilhørighet.

<sup>38</sup> Forskriften omtaler soknets organer, dvs. menighetsrådet, jf. trossamfunnsloven § 11 tredje ledd, eller fellesorgan for flere sokn opprettet i medhold av trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd, jf. § 12 annet ledd, og organ for soknet på kommunenivå, dvs. organ for ett eller flere sokn som til sammen dekker minst én kommune. I praksis vil dette også inkludere prostifellesrådet, gitt at det er et fellesorgan for flere sokn.

<sup>39</sup> Se Kulturdepartementets høringsdokument til Kirkemøtet 15. februar 2018 om [Særskilte lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn](#) side 62 og Prop. 130 L (2018–2019) side 229–230.

Også i utviklingen av ny religionspolitikk og overgang til ny trossamfunnslov 01.01.2021 er ordningen videreført som normalordning. Bakgrunnen for dette må dels forstås ut fra den brede tillit kirken lokalt har bygget opp på feltet gjennom mange år, som bl.a. kom til uttrykk i høringen til ny lov som viste bred oppslutning om ordningen fra flertallet av høringsinstanser. Særlig vesentlig synes det å være at de lokale gravplassforvaltningene har vist at de evner å opptre med respekt og imøtekommenhet overfor den enkelte i et samfunn preget av økende tros- og livssynsmangfold, slik den nye faneparagrafen i gravplassloven forutsetter. Den frivillige ordningen med kommunal tjenesteyting i stedet for tilskudd videreføres i gravplassloven. Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser må utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Kommunen kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter avtale med soknet.

Kirkemøtet har videreført ordningen med at det er kirkelig fellesråd som på vegne av soknene i en kommune er ansvarlig gravplassmyndighet. jf. kirkeordningen § 17. Kirkemøtet har også uttalt et tydelig ønske om at ordningen med kirkelig gravplassdrift bør videreføres.

I om lag 1/3 av kommunene er det en tjenesteytingsavtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen som innebærer at kommunen utfører visse praktiske oppgaver i driften av gravplassene. Det er videre kommunal gravplassforvaltning i 5 kommuner (Bærum, Modum, Sandefjord, Vennesla og Gjesdal). Gravplasslovens §23 åpner for at ansvaret for gravplass kan bli overført til kommunen dersom kommunen ønsker. Myndigheten til å vedta dette ligger til statsforvalteren, som må høre berørte parter før det gjøres vedtak om endret ansvarsfordeling. Tidligere forutsatte slik overføring avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, og godkjenning fra departementet. Gravplasslovens § 23 fastsetter følgende:<sup>40</sup>

I en undersøkelse fra KA i 2018 svarte kun 3 % av fellesrådene at det i de foregående 4 årene hadde vært drøftelser mellom kommune og kirke om å overføre gravferdsforvaltningen til kommunen.<sup>41</sup> Dette kan tyde på at det i utgangspunktet ikke er et stort antall kommuner som ønsker å overta forvaltningsansvaret. En rekke praktiske spørsmål må også løses konkret dersom forvaltningsansvaret skal overføres fra soknet til kommunen, blant annet som følge av at gravplassene som hovedregel er soknets eiendom. Mange steder er gravplassansvaret også viktig for å opprettholde hele stillinger i fellesrådet (f.eks. kombinasjonsstillinger som kirketjener og gravplassarbeider). Gravplassforvaltningen utgjør rundt 20-35 % av andel årsverk lokalt, med små fellesråd med en høyest andel. I de fleste fellesråd er det tilsatte som både arbeider med oppgaver knyttet til gravplassforvaltning og til den ordinære kirkelige virksomhet. En eventuell kommunal overtagelse av gravplassforvaltningen vil i derfor berøre mange tilsatte og medføre oppsplittelse av stillingsforhold i mindre deltidsstillinger for to ulike arbeidsgivere.

Et overveldende flertall av menighetsråd og kirkelig fellesråd, samt Kirkemøtet, har gitt tydelig uttrykk for et ønske om å videreføre ansvaret for gravplassforvaltningen som del av kirkens oppgaveportefølje lokalt. Det er derfor et selvstendig hensyn at etablering av et kommuneoverskridende prostifellesråd skjer på en måte som bidrar til å opprettholde kommunenes positive holdning og tillit til kirkelig gravplassforvaltningen. Enkelte risikoer ved ny organisering knyttet til denne relasjonen er nærmere beskrevet i avsnitt 5.5. Ny organisering kan også bidra til å styrke kirkens posisjon som en pålitelig gravplassmyndighet. Ved å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd vil kirken ha større potensial til å levere bedre kvalitet på gravferdstjenester enn hva mange, spesielt små, kommuner har mulighet til å alene. Kirken vil kunne tilby ansatte flere heltidsstillinger og større fagmiljøer til gravferd som kan øke kvaliteten.

### 5.2.6 Arbeidsgiveroppgaver

I henhold til utredningsmandatet skal det nye fellesorganet være et felles arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte som arbeider i soknet, både de som lønnes over fellesrådenes budsjett i dag og de som er tilsatt i det nasjonale rettssubjektet. Dette er uavhengig av om de i fremtiden skal løse oppgaver tillagt menighetsrådet (f.eks.

<sup>40</sup> Se Prop. 130 L (2018–2019) side 268. At den kirkelige gravplassmyndigheten må høres, følger av at vedtaket skal fastsettes i forskrift, jf. forvaltningsloven § 37.

<sup>41</sup> [Gravplassundersøkelsen 2018 \(KA, 2018\)](#), side 11.

trosopplæring), oppgaver tillagt fellestrådet (f.eks. gravplassvirksomhet) eller oppgaver for begge (f.eks. økonomioppgaver)

En grundig beskrivelse av ulike oppgaver og hva som ligger i arbeidsgivers styringsrett finnes i avsnitt 4.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Her trekkes det frem arbeidsgiveroppgaver som prostifellestrådet kan ha:

- Tilsetting av alle lokale kirkelig tilsatte, inkludert prester
- Suspensjon, oppsigelse og avskjed for alle lokale kirkelig tilsatte, inkludert prester
- Lønnsplikt
- Plikt til å sikre et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø
- Plikt til likebehandling og beskyttelse mot diskriminering, aktivitets- og redegjøringsplikt
- Plikt til individuell tilrettelegging
- Plikt til å sørge for at arbeidstakeren tar ferie og fritid
- Opplæring og utvikling
- Omsorgsplikt for de tilsatte
- Medbestemmelse
- Varsling/ytringsfrihet
- Rapporteringsplikter overfor det offentlige mv.

I hvilken grad prostifellestrådet skal ha alle eller utvalgte arbeidsgiveroppgaver, vil avhenge av løsning for arbeidsgiverorganisering og hvilket ansvar en eventuelt velger å legge til prostifellestrådet, se kapittel 6.

Noen av oppgavene vil også måtte ses i sammenheng med biskopens tilsyn og ledelse, se avsnitt 5.8.2.

### 5.2.7 Samisk kirkeliv

I hovedutvalgets mandat påpekes det at samisk kirkeliv skal ivaretas. Dette betyr at en ny modell for kirkelig organisering fortsatt må legge til rette for at menigheter skal kunne tilby kirkelige tjenester på samisk språk, med forankring i den samiske kulturen. Dette er et hensyn som spesielt gjelder for områder som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men også generelt for samisk kirkeliv i alle deler av landet.

Et av de viktigste virkemidlene for å ivareta samisk kirkeliv er å gi prostifellestråd ansvar for at det ytes kirkelige tjenester på samisk språk i de sokn som ligger i samisk språkforvaltningsområde. Dette er et ansvar som ligger til dagens fellestråd i samiske områder. I dette ansvaret handler det blant annet om å ha tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse i staben til å kunne avholde gudstjenester, gjennomføre trosopplæring og drive diakonalt arbeid på samisk. Fordi det vil være flere ansatte i prostifellestrådet enn i dagens fellestråd, vil det være grunnlag for spesialisering økt ressurser til utadrettet arbeid. Dette vil også komme samisk kirkeliv til gode ved at enkelte medarbeidere i større grad har mulighet til å spesialisere seg rettet mot samisk kirkeliv.

## 5.3 SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Prostiet vil ha et folkevalgt organ, kalt prostifellestråd, som vil være sammensatt av ulike representanter. I det følgende vil det utvalgets vurdering av representasjon presenteres. Det er to overordnede spørsmål som må vurderes på tvers av spørsmålet om hvem som bør representeres og hvordan de velges: Nasjonale føringer eller lokal valgfrihet, og størrelse på prostifellestrådet.

### *Nasjonale føringer eller lokal valgfrihet*

Et av de overordnede spørsmålene er i hvor stor grad det skal gis lokal frihet til å definere sammensetningen og i hvor stor grad det skal være nasjonale føringer. En kan se for seg en rekke løsninger på en skala fra at prostifellestrådet kan bestemme hele sammensetningen selv, til at det skal være en ferdig mal som alle prostifellestråd må følge. Hovedutvalget foretrekker en mellomløsning, som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet for lokalkirken og som samtidig bevarer noen felles rammer. Flexibilitet er viktig fordi det vil være stor variasjon mellom prostiene når det kommer til geografi, antall sokn, antall kommuner osv. Felles rammer er viktig for å sikre forutsigbarhet og gjenkjennbarhet på tvers, som bidrar til at kirken fremstår enhetlig som ett trossamfunn. Dette bidrar blant annet til å



svare på målsetningene om ha en fleksibel kirkeordning – som samtidig gir nasjonale føringer der det trengs. En beskrivelse utvalgets forslag til sammensetning blir presentert i slutten av dette avsnittet, når ulike representasjoner er diskutert.

### *Størrelse på det folkevalgte prostifellesrådet*

Et annet overordnet spørsmål som blir reist av arbeidsgruppe 3 er knyttet til størrelsen på det nye organet, med tanke på antall medlemmer. Det er sannsynlig at mange prostifellesråd vil bli for store til å være effektive styringsorgan. Det er derfor nødvendig å beskrive hvordan et utøvende organ vil kunne se ut der styringsorganene blir for store. En kan tenke seg to ulike alternativer for hvordan et slikt utøvende organ kan se ut. Det kan enten være et arbeidsutvalg som henter sin myndighet fra prostifellesrådet og opptrer på vegne av det, eller et styre som er et uavhengig organ fra prostifellesrådet. Hovedutvalget støtter vurderingene til arbeidsgruppe 3, og mener det er mest hensiktsmessig å beskrive modell med arbeidsutvalg når prostifellesrådet blir for stort. Det er også fordi dette i størst grad oppnår å lage en enkel og fleksibel løsning som kan tilpasses ulike behov.

I de påfølgende avsnittene diskuteres det representasjon fra henholdsvis soknene, geistlig linje og kommunene. I tillegg til representasjon fra disse gruppene har hovedutvalget vurdert representasjon fra eller til rettssubjektet Den norske kirke v/bispedømmerådene.

#### **5.3.1 Representasjon fra soknene/menighetsråd**

For sikre målbildet om at kirken fortsatt skal stå sterkt lokalt må det være representasjon fra det nivået som best kjenner kirken lokalt. Hovedutvalget ser det derfor som helt naturlig at alle menighetsrådene er representert med én representant hver i prostifellesrådet. Et spørsmål som er drøftet av arbeidsgruppe 3 er om representantene bør være valgt direkte eller indirekte inn i prostifellesrådet. Mandatet slår fast at direkte valg skal vektlegges i utredningen. Likevel peker både arbeidsgruppe 3 og de åpne innspillsmøtene på at det ikke ønskelig med flere enn to direkte valg, både av hensyn til de kirkelige ansatte som gjennomfører valget og de som stemmer. Hovedutvalget går derfor inn for en løsning med indirekte representasjon fra menighetsrådene til prostifellesrådet.

I prostifellesråd der det er for mange representanter til å kunne være et effektivt styringsorgan ser hovedutvalget muligheten for at noen sokn kan representere hverandre. Dette kan løses på flere måter. Arbeidsgruppe 3 har beskrevet en nærliggende løsning, der ett sokn i hver kommune i prostiet representerer de andre soknene i kommunen. I et prosti som strekker seg over fire kommuner og ti sokn vil det med en slik løsning være fire sokn representert i arbeidsutvalget. Samtidig vil dette være en løsning som ikke vil kunne passe godt alle steder, der det er stor variasjon i antall sokn i ulike kommuner. I et prosti med to kommuner hvor det er ett sokn i den ene kommunen og åtte sokn i den andre kan dette slå skjevt ut. I dette tilfellet vil ettsoknskommunen alltid være sikret plass i arbeidsutvalget, mens de andre soknene må rullere med syv andre sokn. Dette eksemplet illustrer hvordan én lik modell for alle prostifellesråd kan slå feil ut. Derfor mener hovedutvalget at det ikke skal være én nasjonal modell for hvilke menighetsråd som skal være representert i arbeidsutvalget. Dette bør heller bestemmes lokalt ut ifra lokale forhold.

Hovedutvalget vil likevel anbefale at menighetsråd er betydelig representert i arbeidsutvalget og menighetsrådrepresentanter bør utgjøre flertallet av medlemmene. Representantene bør også være jevnt fordelt mellom kommuner, størrelse og andre lokale forhold slik at arbeidsutvalget blir mest mulig representativt.

#### **5.3.2 Representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet**

I rapporten fra arbeidsgruppe 3 diskuteres det om RDNK bør ha en representant i prostifellesrådet. Arbeidsgruppen anbefaler at RDNK bør kunne oppnevne ett eller flere medlemmer til prostifellesrådet, fordi dette kan bidra til en større grad av sammenbinding av trossamfunnet på tvers av nivåer. Det kan også tenkes at en sammenbinding kan styrkes ved å gjøre det motsatte: at prostifellesrådet kan oppnevne en representant til bispedømmerådet og dermed et organ for RDNK. Et tredje alternativ er at bispedømmerådet kan bestå av både medlemmer fra prostifellesrådet og medlemmer av Kirkemøtet. Alle disse løsningene sees på som aktuelle, og de har styrker og svakheter avhengig av hva slags funksjon en slik representasjon skal ha.

Hvilke av disse løsningene som vurderes som mest hensiktsmessige kan være avhengig av rettslig modell for prostifellesrådet som beskrevet nærmere i kapittel 7. Samtidig kan valg av representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet være uavhengig av rettslig tilknytning. Dette drøftes i utvalgets vurdering av bispedømmerrådets sammensetning, i avsnitt 5.8.5.

### 5.3.3 Geistlig representasjon

Geistlig representasjon, en prest, i kirkelig demokrati bygger på samvirkeprinsippet mellom embete og råd hvor biskop, prost eller sokneprest sitter som representant sammen med det folkevalgte rådet. Mandatet peker på at en ny kirkeordning skal «inneholde en god balanse mellom embete og råd», og hovedutvalget anbefaler derfor at det skal være geistlig representasjon i prostifellesrådet. Hovedutvalget ser det naturlig at den geistlige representanten også sitter i arbeidsutvalget. Hvem dette skal være har sammenheng med den daglige ledelsen i prostifellesrådet, se avsnitt 5.6. Den geistlige representanten er medlem i rådet i kraft av å representere tjenesten med Ord og sakrament som prest, ikke som ansatt.

### 5.3.4 Kommunal representasjon

Forholdet mellom kirke og kommune har vært nært helt siden etableringen av kommunalt selvstyre. Da formannskapslovene av 1837 ble vedtatt, fulgte disse som hovedregel daværende prestegjeldsinndeling. Samtidig ble det opprettet soknekommuner med soknestyre, knyttet til de enkelte kirkesokn. De nye kommunene overtok den retten menighetene hadde fått i 1818 til å innkreve skatt for å dekke utgifter til kirkenes drift og vedlikehold, og kommunene opptrådte etter dette som styringsorgan på vegne av soknene. Frem til 1922 var menighetene alene representert ved soknestyrene og kommunestyrene, men også etter at loven om menighetsråd og menighetsmøter trådte i kraft i 1922, behold kommunestyret ansvar for å representere menighetene i forvaltningsmessige og økonomiske saker. Med kirkeloven av 1996 ble det presisert at soknene fikk en rettslig selvstendighet i forhold til kommunene, samtidig som det ble videreført en kommunal representasjon i kirkelige fellesråd. I gjeldende kirkeordning har Kirkemøtet fastsatt at kommunene *kan* oppnevne en representant til fellesrådet, i §§ 9 og 15. Etter gjeldende rett er det også et vilkår at kirkelige ombud,<sup>42</sup> inkludert den kommunale representanten,<sup>43</sup> er medlem i Den norske kirke, men biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.<sup>44</sup>

Barne- og familiedepartementet har pekt på at kommunal representasjon kan være naturlig med tanke på oppgaven som mange fellesorgan (prostifellesråd) vil ha som lokal gravplassmyndighet på vegne av samfunnet. I forarbeidene til ny trossamfunnslov uttaler departementet at det vil: «være fornuftig å legge til rette for at et kirkelig organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant».<sup>45</sup>

Kirken er lokalt finansiert av kommunen og er avhengig av et godt samarbeid for å opprettholde en velfungerende drift. Selv om finansiering fra kommunen ikke alene kan begrunne kommunal representasjon, er det mange fordeler ved å ha en fast representant fra kommunen i fellesrådet i dag. Kommunal representasjon er med å styrke kommunens finansieringsvilje ved at de kan påvirke beslutninger som angår økonomi og er med på å kontrollere bruken av midlene. En trygg kommunal finansiering gjør det lettere å nå målsetningene om en sterk kirke lokalt. Ved å opprettholde nære bånd til kommunen kan også kirken utvikle sin rolle som samarbeidspartner med kommunen i å løse lokale utfordringer gjennom samskaping. Dette kan igjen bidra til å styrke kirken som en relevant samfunnsaktør og en attraktiv arbeidsplass.

---

<sup>42</sup> Et ombud er en betegnelse på en tillitsvalgt eller en folkevalgt som har plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet når vedkommende først er valgt. Det må ikke forveksles med ombud som Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet. Se mer om ombudsplikten i avsnitt 6.8.

<sup>43</sup> I forarbeidene til den gjeldende kirkeordningen er det uttrykkelig presisert at kommunal representant regnes som kirkelig ombud etter § 40, jf. sak KM 06/19 side 43.

<sup>44</sup> Se kirkeordningen § 40. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i kirkeloven § 29, hvor det var tydeliggjort i lovforarbeidene at medlemskapskravet også dekket kommunens representant (Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 54).

<sup>45</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side 248

Av flere grunner er det spesielt viktig å sikre en god relasjon til kommunene i ny organisering. Fordi prostifellesrådet mange steder vil dekke flere kommuner, er det en risiko for at opplevd avstand til hver enkelt kommune øker. Kommunal representasjon vil derfor kunne være en løsning som kan bidra til å videreføre den tette og gode relasjonen mellom kirken og kommunen. Både arbeidsgruppe 3 og 4 diskuterer dette og anbefaler kommunal representasjon i prostifellesrådet. I tillegg er rammene for kirken som lokal gravplassmyndighet noe endret etter en endring i gravplassloven knyttet til kommunenes mulighet til å bli lokal gravplassmyndighet (se nærmere beskrivelse under avsnitt 5.2.5). I denne sammenheng vil kommunal representasjon i prostifellesrådet kunne styrke kommunens forståelse av kirken som en god forvalter av denne myndigheten.

Selv om det er mange fordeler ved en kommunal representasjon har enkelte medlemmer pekt på noen prinsipielle motforestillinger. Det at Den norske kirke er et selvstendig trossamfunn, skilt fra både staten og kommunen, kan tilsi at det ikke bør være kommunal representasjon i kirkelige styringsorganer. Det kan svekke kirkens troverdighet som en selvstendig aktør, uavhengig av det offentlige. Kommunal representasjon setter også Den norske kirke i en særstilling sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, og en slik ordning vil kunne komme under press til tross for at det er særlige tilknytningspunkter mellom kommunen og Den norske kirke.

Utvalgsmedlemmene Eide, Fykse Tveit, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Skjelbred, Solberg og Sønsterud, mener at det bør være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Medlemmene legger blant annet vekt på at dette vil være et bidrag til å opprettholde kirkens posisjon i lokalsamfunnet, og at den kommunale representanten vil bidra med sin kompetanse og med sin kontakt inn i det politiske miljøet.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at det ikke bør være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. En mindretallsanbefaling på dette punktet er beskrevet nederst i dette avsnittet.

### *Utforming av kommunal representasjon*

Når et flertall anbefaler kommunal representasjon, reiser det seg to spørsmål om hvordan dette bør utformes. Det gjelder både antall kommunale representanter i prostifellesrådet og hva slags type stemmerett representanten(e) skal ha.

Det at prostifellesrådet dekker flere kommuner reiser spørsmålet om hvor mange kommuner som bør være representert. Det vil være problematisk hvis et prostifellesråd f.eks. består av like mange kommunale representanter som representanter fra menighetsrådene. Kommunene bør ikke være for dominerende i et råd som er demokratisk valgt blant kirkens medlemmer. Kommunene i prostiet bør derfor gis mulighet til å ha en kommunal representant som representerer kommunene i fellesskap. I prostier med mange kommuner, som f.eks. seks eller flere, kan det være hensiktsmessig å gi kommunene mulighet for to representanter. Kommunene bør selv velge hvem som skal representere kommunene i prostifellesrådet i fellesskap. Når alle kommunene ikke er representert kan det svekke selve utgangspunktet og begrunnelsen for representasjonen, nemlig å skape nærhet til de enkelte kommunene. Derfor mener hovedutvalget at prostifellesrådet i tillegg bør initiere jevnlig møter med både hver enkelt kommune og alle kommunene i fellesskap for å opprettholde god dialog. Flertallet i utvalget som støtter kommunal representasjon, støtter en slik ordning med antall kommunale representanter.

Det er noe forskjellig syn i hovedutvalget knyttet til kommunenes stemmerett i prostifellesrådet.

Utvalgsmedlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i alle saker i prostifellesrådet. Disse medlemmene kan ikke se at det er vektige grunner til at de kommunale representantene skal ha begrenset stemmerett. Medlemmene legger også til grunn at de kommunale representantene er medlemmer av Den norske kirke, og at de således også representerer trossamfunnet og den lokale kirke.

Medlemmene Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred mener at de kommunale representantene i prostifellesrådet har møte- og talerett, men ikke stemmerett. De prinsipielle spørsmålene som knytter seg til kommunal representasjon i et valgt kirkelig organ, taler for en tydelig og konsekvent deling av ansvar og roller. Det svarer til endringene i forholdet mellom stat og kirke som er gjennomført de senere årene. Disse medlemmene mener at kommunale ombud ikke kan pålegges krav om tilhørighet til noe trossamfunn. Dessuten vil det kunne oppstå uklarhet i relasjonene mellom et selvstendig kirkelig organ og kommunen(e) dersom en representant for sistnevnte i prostifellesrådet skal gjøres ansvarlig gjennom stemmegivning for det kirkelige organets vedtak. Samarbeidet med kommunen er svært viktig, og det må uansett primært bygge på tillitsfull dialog og avtaler.

Utvalgsmedlemmet Enstad, støtter ikke anbefalingen om å gi kommunene representasjon i prostifellesrådet. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn, som det er redegjort for ovenfor, og vil i tillegg anføre følgende motargumenter:

Knyttet til prinsippet om likebehandling bør det også påpekes at det ikke er statlig representasjon i kirkelige organer selv om kirken er finansiert med statstilskudd. Kirken nasjonalt er derfor prinsipielt likestilt med andre trossamfunn ved at samhandlingen mellom stat og kirke skjer gjennom dialog og rapportering. Selv om Den norske kirke er i en særstilling med tanke på kommunal finansiering, bør ikke dette bety at formene for samhandling bør være annerledes på kommunalt nivå. Hensynet til samskaping (jf. 3.4 og 5.5.3) tilsier nettopp ikke kommunal representasjon i prostifellesrådet, siden det er et begrep for samarbeid mellom offentlige og private aktører, nettopp som selvstendige aktører. En slik ordning vil også kunne komme under press der en stor del av kommunens innbyggere ikke er medlemmer av Den norske kirke. Et unntak fra denne vurdering kan være i saker som angår gravferdsforvaltningen, fordi dette er en oppgave kirken forvalter på vegne av samfunnet, men her vil en binding av den kommunale representanten til å være medlem i Den norske kirke ikke være prinsipielt sakssvarende.

Fra et kirkelig perspektiv er det også problematisk at kommunen kan få stemmerett i saker som angår kirkens anliggender. Ikke minst gjelder dette oppgaver knyttet til å vekke og nære det kristelige livet i soknene. En avgrensning til stemmerett i budsjettsaker vil ikke være tilfredsstillende, da budsjettforslaget til kommunen vil omfatte stillinger og andre budsjettposter knyttet til «vekke og nære»-dimensjonen ved prostifellesrådets arbeid. Dette vil innebære en uakseptabel innflytelse fra offentlig myndighet i trossamfunnet Den norske kirkes virksomhet. Det vil også være paradoksalt hvis kommunen skal ta del i arbeidsgiveransvaret overfor prestene i en kirke som er selvstendiggjort fra staten. Det er også problematiske demokratiske sider ved at prostifellesrådet vil være det eneste kirkelige styringsorgan som har medlemmer som ikke er valgt av kirkens medlemmer eller forpliktet gjennom vigsling. Ved at den kommunale representanten også representerer den økonomiske tilskuddsyteren vil det oppstå maktasymmetri blant organets medlemmer.

Forslag om kommunal representasjon uten stemmerett ivaretar noen av dette medlems anliggende og har dette medlemssekundære støtte.

### 5.3.5 Samisk representasjon

Hovedutvalget har vurdert om det skal være samisk representant i prostifellesråd som har sokn i forvaltningsområdet for samisk språk, ettersom disse prostifellesrådene vil ha et ansvar for samisk kirkeliv. I dag er det ingen formell samisk representasjon til fellesrådene som ligger i kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Samisk kirkeliv har likevel i større eller mindre grad blitt ivarettatt her fordi det er en større bevissthet knyttet til samisk kirkeliv i slike kommuner. For de fleste fellesråd/kommuner som tilhører samisk språkforvaltningsområde er de alene i sitt prosti til å tilhøre samisk språkforvaltningsområde. Når det opprettes et organ på prostinivå, er det derfor en risiko for at oppmerksomheten knyttet til samisk kirkeliv vil kunne svekkes. For å hindre at en ny organisering har en negativ effekt på samisk kirkeliv, er det vurdert hensiktsmessig å ha en egen samisk representant i de prostifellesråd som dekker sokn som ligger i forvaltningsområde for samisk språk. Dette vil i større grad kunne sikre stabiliteten til et livskraftig samisk kirkeliv i prostier som tidligere ikke har hatt et særskilt ansvar for dette.

Et spørsmål relatert til samisk representasjon i prostifellesrådet er hvordan og hvem som kan velges. Fordi samisk kirkeliv i dag er organisert ulikt for de ulike samiske språkene, anser hovedutvalget det ikke som hensiktsmessig å lage felles retningslinjer for hvordan den samiske representanten velges. I prostifellesråd som ligger i sørsamisk språkområde vil det kunne være naturlig at representanten velges av sørsamisk menighetsråd. En slik kategorialmenighet finnes ikke i lulesamisk eller nordsamisk område, og en bør ta sikte på å utvikle andre representative ordninger her. Valgordning for samisk representant bør utredes videre med involvering av samisk kirkeråd, de tre bispedømmene med et særskilt ansvar for samisk kirkeliv og andre aktører innenfor samisk kirkeliv. Det er viktig å påpeke at denne representanten kommer i tillegg til representantene fra menighetsrådene. Når det gjelder hvem som kan velges som samisk representant bør dette avgjøres etter konsultasjon med Samisk kirkeråd, og det vises det til arbeidet som er gjort knyttet til valgbarheten til samisk kirkelig valg møte som en modell.<sup>46</sup>

Samisk representasjon er foreslått videreført i bispedømmerådet og i Kirkemøtet, se hhv. avsnitt 5.8.5 og 6.5. Leder av Samisk kirkeråd møter også med tale- og forslagsrett i Kirkerådet.

### 5.3.6 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen av prostifellesrådet:

Tabell 5.1 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

Representasjon fra	Hvor mange?	Hvordan velges representanten?
Soknene/menighetsrådene	En representant fra hvert sokn	Representanten velges indirekte av menighetsråd
Geistlig linje	En representant	Velges i kraft av embete og avhenger løsning for daglig ledelse, se avsnitt 5.6.7.
Kommunen(e) (flertallsanbefaling)	En representant (to representanter hvis prostifellesrådet dekker seks eller flere kommuner)	Kommunen(e) velger
Samisk representasjon (i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk)	En representant	Avhengig av hvordan samisk kirkeliv er organisert lokalt.

I tillegg til disse gruppene av representasjon er det aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet og er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.2.

Når det gjelder spørsmål om hvem som kan være geistlig representant avhenger dette av løsning for daglig ledelse, se avsnitt 5.6.7.

Utvalget anbefaler at prostifellesrådet kan velge å ha et arbeidsutvalg hvis prostifellesrådet blir for stort.

Når det gjelder spørsmålet om kommunal representasjon er utvalget delt i sin anbefaling: Utvalgets flertall mener at det bør være kommunal representasjon. Utvalgets mindretall mener at det ikke bør være kommunal representasjon.

Utvalgets flertall er delt i synet på stemmeretten til den/de kommunale representanten(e). Et flertall av medlemmene som er for kommunal representasjon (og i utvalget forøvrig) mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i prostifellesrådet. Et mindretall i utvalget, mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha tale- og møterett i prostifellesrådet, men ikke stemmerett.

Begrunnelsen for de ulike valgene er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.4.

<sup>46</sup> I [regler for Samisk kirkelig valg møte § 1-3 fjerde ledd](#) er følgende fastsatt om valgbarhet:

Valgbar (...) er de som oppfyller følgende vilkår: a) har kirkelig stemmerett og, b) oppfatter seg selv som same og som enten har samisk som hjemmespråk, eller har eller har hatt forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller c) har annen tilknytning til samisk kirkeliv ut fra nærmere kriterier bestemt av Samisk kirkeråd.

## 5.4 MENIGHETSRÅDET

### 5.4.1 Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Menighetsrådet opptrer på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet. I kommuner med mer enn ett sokn er kirkelig fellesråd i dag et organ for soknet for å ivareta økonomiske og administrative oppgaver og samarbeid med kommunen. Menighetsrådets oppgaver er isteden rettet mot «alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet» og har virksomhetsansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. Menighetsrådet har en negativ avgrenset kompetanse til å opptre på vegne av soknet om det ikke er bestemt at myndigheten er lagt til et annet organ for soknet. Rådet har følgende oppgaver spesifisert i dagens kirkeordning:

«§ 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, døpte 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 tilsetting 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.»

Hovedutvalget mener at hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesråd skal videreføres i ny organisering mellom menighetsrådet og et nytt prostifellesråd. Det er likevel noen endringer i oppgaver og ansvar som hovedutvalget foreslår. Som tidligere nevnt, og nærmere beskrevet i 5.2.1 vil det nye fellesorganet få en formålsbestemmelse for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å «vekke og nære». Dette betyr ikke at det skal være en innskrenkelse i oppgaver og ansvar for menighetsrådet – men det vil være nødvendig med presis avklaring av ansvarsfordelingen mellom de to organene. En slik presisering av oppgaver og ansvar bør utredes i det videre arbeidet.

Et spørsmål som er drøftet i hovedutvalget er på hvilket nivå innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten som ikke er positivt lagt til et annet organ skal ligge. Dette gjelder da den «restkompetansen» for innhold som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen. Menighetsrådet har i dag oppgaver som er nært beslektet med ansvaret for å gjennomføre gudstjenester og kirkelige handlinger. Det vil derfor være logisk og naturlig at menighetsrådet også skal få ansvar for dette i en ny organisering. I tillegg bygger det opp under en av målsetningene i mandatet som er å «ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes». Hovedutvalget mener at dette bidrar til å styrke det enkelte sokn faglig og strategisk, men ser samtidig at spørsmålet om plassering av innholdsansvaret har nær sammenheng med spørsmålet om løsning for arbeidsgiverorganisering.

En viktig målsetning for hovedutvalgets arbeid er å videreføre kirken som en organisasjon med lokal forankring, hvor det enkelte menighetsråd har innflytelse over beslutninger som berører dem. Som beskrevet i 5.3.1 skal hvert menighetsråd velge en representant som skal sitte i prostifellesrådet, og de vil på den måten være med på å avgjøre saker i prostiet. Siden prostifellesrådet de fleste steder vil inkludere flere sokn enn i dagens fellesråd kan avstanden til prostifellesrådet oppleves større. For å styrke det enkelte menighetsråd og den enkelte menighetsrådsmedlem i det kirkelige demokratiet, foreslår hovedutvalget at det opprettes årlige prostimøter for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet, se avsnitt 5.4.3

### 5.4.2 Arbeidsgiveransvar

Hovedutvalgets oppgave er å utrede en modell der arbeidsgiveransvaret for alle som jobber i lokalkirken utøves av et fellesorgan på prostinivå. Det vil likevel være noen områder knyttet til dette hvor menighetsrådet har en større rolle som må avklares. Dersom et menighetsråd i dag disponerer midler, kan det opprette stillinger etter å ha fått godkjenning fra fellesrådet. Hovedutvalget ser det som hensiktsmessig å videreføre en ordning hvor prostifellesrådet får denne godkjenningsmyndigheten. Det er begrunnet i at dette gir menighetsrådet frihet til å bruke innsamlede midler på satsningsområder i menigheten, samtidig som det sikrer prostifellesrådets behov for å koordinere ressurser og aktivitet i flere sokn.

I kraft av å være et eget rettssubjekt har soknet rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.<sup>47</sup> Dette omfatter eiendomsrett, arbeidsgivermyndighet, avtalekompetanse og søksmålskompetanse. Kirkemøtets organiseringskompetanse gir Kirkemøtet myndighet til å avklare hvilket av soknets organer som skal ivareta oppgaven som arbeidsgiver. Det er ikke noe i veien for at menighetsrådet kan ivareta arbeidsgiveransvaret for enkelte stillinger som blir finansiert av menighetsrådet selv, slik ordningen er i dag.<sup>48</sup> Dette vil imidlertid bety at noen få ansatte i lokalkirken ikke vil være ansatt i prostifellesrådet sammen med de andre ansatte. Dette trenger ikke være et problem, men kan være grunnlag for at ulike ansatte blir styrt av ulike mål, prioriteringer og instruks. Denne utfordringen vil ikke ha samme omfang som mellom dagens fellesrådsansatte og menighetsprester, men vil kunne ha potensial for å gi noen av de samme type utfordringene knyttet til ulike arbeidsgivere. Likevel kan utfordringene bli noe større enn i dag, både på grunn av økte avstander mellom sokn og fellesråd/fellessrådsadministrasjon, og fordi de menighetsrådsstiltatte i dag kan nyte godt av at koordinering er noe som uansett må gjøres i dagens modell. Derfor bør det være mulig for menighetsrådet å avtale at prostifellesrådet utfører de oppgaver som blir overlatt det, herunder ivareta arbeidsgiveroppgaver for menighetsrådet, slik fellesrådet kan gjøre i dag.

I tilsetting av både prester og andre kirkelige stillinger til menigheten, og i fastsetting av instruks, har menighetsrådet hatt uttalerett. I en ny modell vil det nye prostifellesrådet bli utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte lokalt, og hovedutvalget anbefaler at menighetsråd fortsatt skal ha denne uttaleretten. Dette er fordi det sikrer menighetsrådets medvirkning og innflytelse i saker som berører dem, men samtidig gir det rom til å fokusere på oppgaver direkte knyttet til å vekke og nære det kristelige liv i soknet. Noe annet ville samtidig ha bidratt til å svekke menighetsrådets innflytelse.

Ved tilsetting av prester har menighetsrådet i dag i tillegg til uttaleretten, en representant i innstillingsrådet. Dette er nytt fra 2019 og ble vedtatt for å styrke menighetsrådets innflytelse. For å unngå å svekke denne innflytelsen, bør det vurderes om det skal fastsettes at menighetsrådet enten er representert i innstillingsrådet eller i partssammensatte utvalg/tilsettingsråd ved tilsetting av prester. Dette bør også utvides til å gjelde generelt for de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for. Se nærmere om denne problemstillingen i avsnitt 5.7.

<sup>47</sup> Trossamfunnsloven § 11 andre ledd

<sup>48</sup> Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte seg nærmere om kirkelig fellesråds ansvar for stillinger opprettet av menighetsråd i brev 17. juni 1999. Her understreket departementet bl.a. at ansvaret for slike stillinger «ligger alene hos menighetsrådet», og ikke til fellesrådet.

### 5.4.3 Prostimøtet

For å styrke lokalkirken og hvert enkelt menighetsråd, foreslår hovedutvalget å etablere et årlig fellesmøte for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet, heretter kalt prostimøtet. Et slikt prostimøte kan bidra til å oppnå målsetningene for ny kirkelig organisering ved at man styrker det lokale engasjementet og deltakelse i kirkens folkevalgte organer. Et prostimøte kan organiseres ved at de inviterer alle menighetsrådsmedlemmer, ev. et visst antall fra hvert menighetsråd i prostiet til et årlig møte (eventuelt hvert annet år). Biskopen må også kunne møte. Prostifellesrådet informerer om styringen av prostiet og presenterer forslag til prioriteringer og strategi for kommende periode. Andre saker på agendaen kan bli foreslått av prostifellesrådet og menighetsrådsmedlemmer. Hovedtyngden av saker skal dreie seg om strategi og satsninger i prostiet. Prostimøtets myndighet er av rådgivende karakter, og beslutninger som tas av prostimøtet skal ikke kunne binde prostifellesrådet formelt. Det bør likevel vektlegges som et viktig hensyn.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at prostimøtet bør ha en sterkere formell myndighet. Dette medlem mener at prostimøtet skal vedta et rammebudsjett, samt godkjenne årsmelding og regnskap for prostifellesrådet. Å bli presentert for prioriteringer og strategi for den kommende perioden er en naturlig del av budsjettarbeidet. Prostimøtet må ha regelfestede oppgaver og en regelfestet sammensetning gjennom kirkeordning. Dette medlem legger avgjørende vekt på at man i den nye kirkeordningen bør styrke det direkte valgte menighetsrådet sin innflytelse ovenfor det indirekte valgte prostifellesrådet. Ordningen vil sikre en bredere demokratisk forankring av de strategiske valgene i prostiet, og styrke kunnskapen om prostiets felles muligheter og utfordringer. Dette medlem mener at økt innflytelse til menighetsrådets medlemmer vil gjøre det mer attraktivt å sitte i menighetsrådet. Siden prostifellesrådet i denne modellen får formell myndighet må det være et fast antall utsendinger med tale-, forslags og stemmerett fra hvert menighetsråd. Ved valg av denne modellen bør prostimøtets sammensetning utredes nærmere. Antall utsendinger fra menighetsrådene bør være lik for alle menigheter, for å gjenspeile sammensetningen av prostifellesrådet. Biskopen, eller en som er oppnevnt av biskopen bør ha møte- og talerett i prostimøtet.

### 5.4.4 Oppsummering av menighetsrådet

Hovedutvalget mener at hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesråd skal videreføres i ny organisering mellom menighetsrådet og et nytt prostifellesråd.

Spørsmålet som er drøftet i hovedutvalget er på hvilket nivå innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten som ikke er positivt lagt til et annet organ skal ligge. Det vil avhenge av arbeidsgiverløsning.

Hovedutvalget anbefaler at det opprettes et årlig prostimøte for alle menighetsråd i prostiet.

## 5.5 PROSTIFELLESRÅDET OG RELASJON TIL KOMMUNENE

En ny organisering kan ha flere konsekvenser for relasjonen mellom kirke og kommune. Det er viktig for kirken lokalt å videreføre et nært forhold til den enkelte kommune, også i en ny organisering. Derfor har representanter for hovedutvalget vært i dialog med KS gjennom arbeidet. I denne dialogen har man fått innsikt i hva som kan være viktig for kommunene i dette samarbeidet.

Den største risikoen med en ny organisering er kommuneoverskridende prostifellesråd. Derfor blir det mange steder ikke et en-til-en-forhold mellom kirke og kommune. Dette kan øke avstanden til kommunen og få noen uheldige konsekvenser. Fordi en god relasjon til kommunen er særlig viktig for kirken lokalt vil det i dette avsnittet beskrives hvordan dette kan motvirkes.

I dag ivaretas forholdet mellom kirke og kommunene gjennom dialog mellom fellesrådet og kommunen. Dette var presisert i kirkeloven og er videreført i kirkeordningen for Den norske kirke. I forslaget til ny organisering vil prostifellesrådet overta ansvaret for å samarbeide med kommunen, og de fleste steder vil prostifellesrådet få ansvar for flere kommuner. En ny mulig utfordring vil derfor være å ivareta en god dialog med alle kommunene i prostiet. Dette er en utfordring som hovedutvalget har vært svært oppmerksom på, og hovedutvalget peker derfor på



alternativer som i størst mulig grad legger til rette for godt samarbeid med kommunen – samtidig som de andre målene for arbeidet oppnås.

Ett av virkemidlene for å videreføre og utvikle forholdet til kommunen ligger til kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette er diskutert i avsnitt 5.3.4 og et flertall i utvalget (med unntak av medlemmet Enstad) anbefaler at det fortsatt skal være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette kan bidra til å opprettholde kirkens sterke posisjon lokalt og dermed det vil også ivareta målsetningene om å være en landsdekkende kirke.

### 5.5.1 Økonomi

Kommunenes finansieringsansvar for kirken lokalt, knyttet til tilskudd til kirkebygg og tilsatte, er videreført i trossamfunnsloven Selv om ordlyden i loven er endret, betyr ikke dette en endring i kommunenes finansieringsansvar. Barne- og familiedepartementet har i brev av 3. desember 2020<sup>49</sup> sendt en orientering til kommunene om forholdet mellom Den norske kirke lokalt og kommunen etter ny trossamfunnslov, hvor de presiserer at

«Bestemmelsen er formulert annerledes enn kirkeloven § 15 første til tredje ledd, men kommunenes finansieringsansvar endres ikke. Vi viser til at kommunesektoren ikke er trukket i rammetilskudd ved lovendringen, hvilket tilsier en statlig forventning om videreført ressursinnsats.»

Det er derfor ikke en stor grunn til bekymring for redusert kommunal finansiering på kort sikt, men utvalget ser det likevel viktig å legge til rette for en god relasjon mellom prostifellesrådene og kommunene. En viktig faktor i dette er å også gjenspeile ny kommunestruktur når de nye prostifellesrådene etableres.

#### *Budsjettprosess*

Budsjettprosessen mellom prostiet og kommunen vil i stor grad kunne gjenspeile dagens prosess mellom fellesråd og kommune. Prostifellesrådene må koordinere budsjettinnspillene fra soknene, for å så gå i dialog med kommunene. Den største forskjellen fra dagens situasjon er at prostifellesrådet skal få finansiering fra flere kommuner, og også antall sokn i fellesorganet vil være betydelig økt de fleste steder. Det er derfor flere ting som bør gjøres for at man sikrer en god budsjettprosess. Arbeidsgruppe 4 peker på, basert på samtaler med representanter fra Kommunenes Sentralforbund (KS), at prostifellesrådet må etablere en-til-en relasjoner til hver enkelt kommune i budsjettprosessen. Det kan også være hensiktsmessig å skille mellom drift og investeringer i budsjettene. På den måten vil kommunene være sikre på en stor del av tilskuddet ikke brukes til f.eks. kirkebygg i nabokommunen, men til kirken i deres kommune. Arbeidsgruppe 4 diskuterer dette og hovedutvalget støtter arbeidsgruppe 4s vurderinger knyttet til budsjettprosess som sier:

«Arbeidsgruppen ser det som naturlig at prosti-/storfellesrådet utarbeider budsjettforslag på vegne av soknene. Praxis 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.»

En annen forskjell fra dagens fellesråd er at prostifellesrådet sannsynligvis må koordinere mange flere budsjettinnspill fra soknene. Dette krever en større grad av koordinering fra prostifellesrådets side.

### 5.5.2 Tjenesteytingsavtaler

Trossamfunnsloven åpner for at kommunene kan yte tjenester til kirken (tjenesteytingsavtaler) istedenfor å betale tilskudd, på samme måte som kirkeloven gjorde det. Det er både fordeler og utfordringer knyttet til tjenesteytingsavtaler, både i prosessen med å etablere ny organisering og på lengre sikt. Dette er et spørsmål hvor

<sup>49</sup> Se [brev av 3. desember 2020 fra Barne- og familiedepartementet til kommunene](#).

hovedutvalget kun peker på de ulike fordelene og utfordringene, slik at beslutningstakere har et godt grunnlag i den videre prosessen lokalt og nasjonalt.

En av de klart største fordelene ved tjenesteytingsavtaler er at dette har gitt mange fellesråd gode og rimelige tjenester innenfor områder som lønn og regnskapstjenester, og systemløsninger innen IKT og kontorlokaler. Disse løsningene har gitt fellesrådet lokalt forankrede tjenester som har vært tilpasset det enkelte fellesråd, uten at fellesrådet selv har måttet drifte løsningene.

En utfordring som er beskrevet av arbeidsgruppe 4 ligger i prosessen når fellesråd oppløses og det skal etableres nye kommuneoverskridende prostifellesråd. Når man da må avvikle tjenesteytingsavtaler med flere kommuner vil det kunne være krevende å få omgjort disse til rene tilskuddsmidler. I denne sammenheng vil man peke på at det kan være grunn til å tro at å skulle ivareta funksjonene selv, eller kjøpe dem alene eller sammen med flere prostifellesråd, ikke nødvendigvis vil dekket av den økning i tilskuddsmidler som eventuelt kan utløses.

En annen utfordring er at dokumentering av utnyttelse av offentlige midler knyttet til tjenesteytingsavtaler på merkantile funksjoner kan være krevende. Kirken mottar en stor andel statlige og kommunale tilskudd, og med det følger det krav om at kirken dokumenterer effektiv ressursbruk. Dette blir i dag ivaretatt gjennom kirkens rapporteringsplikt, regnskap/revisjon og KOSTRA/SSB. Mange fellesråd får tjenester fra den enkelte kommune, og det kan således være vanskelig å få frem en samlet ressursbruk på et helhetlig nivå.

En relatert utfordring knyttet til tjenesteytingsavtaler til f.eks. IKT er personvern. Når kirkelig fellesråd benytter seg av kommunen som databehandler har de en plikt til å inngå en databehandleravtale (personvernforordningen artikkel 28 nr. 3). En sjekk med noen utvalgte fellesråd viser at flere ikke har en slik databehandleravtale. Kommunen kan lovlig behandle generelle personopplysninger med en slik databehandleravtale, men kan være i strid med personvernforordning hvis de ikke har en. Det er viktig å sikre at det nye fellesorganet har gode databehandleravtaler med kommunen, og at det sikres at kommunen ikke får tilgang på personopplysninger som er sensitive (f.eks. religion) etter personvernforordningen art. 9.

Når det opprettes kommuneoverskridende prostier, vil tjenesteytingsavtalene med den enkelte kommune sies opp eller reforhandles. Her kan en tenke seg flere ulike muligheter for kirken å løse dette på en god måte. Prostifellesrådene kan inngå nye avtaler med en eller flere kommuner som vil gjelde for hele prostiet. Kirken kan da fortsatt nyte godt av rimelige og gode tjenester som kommunene kan tilby, selv om enkelte tjenesteytingsavtaler må sies opp. En ny organisering vil også gi mulighet til å opprette rimelige fellesfunksjoner for hele kirken. Et felles system for f.eks. IKT eller lønn vil kunne styrke kirkens posisjon som en profesjonell og fremtidsrettet organisasjon og arbeidsgiver. Hvordan dette løses i praksis i det videre arbeidet bør sees i sammenheng med lokale prosesser og ønsker, samt nasjonale strategier som f.eks. Kirkerådets digitaliseringsstrategi.

### 5.5.3 Samskaping og relasjonen til lokalsamfunnet

Samskaping er en samarbeidsform som har blitt mer og mer vanlig i kommune-Norge. Det bygger på at offentlige og private aktører sammen utarbeider løsninger på problemer eller utfordringer i kommunene. Arbeidsgruppe 4 beskriver flere eksempler på at kirken har blitt en samskappingsaktør, blant annet i Bærum hvor kirken har opprettet et samtaletilbud til ungdom som har nasket, som kommunen finansierer. Samskaping med kommunen er en viktig arena for å gjøre kirken til en relevant aktør i lokalsamfunnet, f.eks. gjennom kirkens diakonale arbeid. Derfor er det viktig å legge til rette for at kirkens organisering muliggjør dette på best mulig måte.

Hovedutvalget anerkjenner at det kan ligge en utfordring i å gjøre fellesorganet kommuneoverskridende, og dermed potensielt fjernere fra administrasjon og politikere i den enkelte kommune. Dette understreker viktigheten av å sikre en tett og forutsigbar relasjon med kommunen i en ny modell. Hovedutvalget tror likevel også at det kan ligge en mulighet til samskaping i å skape større fagmiljø i kommuneoverskridende fellesorgan. Dette kan øke kirkens kompetanse og evne til å møte de lokale utfordringene som kommunene står overfor. Med større fagmiljø kan man i større grad prioritere hva som skal være satsningsområder som kan løse spesifikke lokale utfordringer. I tillegg vil en

ny organisering legge mer til rette for at prostifellesrådet kan bli en enda mer profesjonell aktør som jobber målrettet inn mot kommunene, for eksempel knyttet til samfunnsdelen av kommuneplanen. Det kan igjen bidra til å gjøre kirken en relevant og attraktiv aktør lokalt, som styrker kirkens rekruttering av ansatte og frivillige. Hvis nye enheter reflekterer naturlige samarbeidsregioner mellom kommuner og lokalsamfunn, vil det også legge godt til rette for å videreføre det gode arbeidet som gjøres knyttet til samskaping i dag.

## 5.6 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIET

### 5.6.1 Innledning

Mandatet ber eksplisitt om at daglig ledelse i prostiet utredes, og temaet står sentralt i hovedutvalgets målbylde for ny kirkelig organisering. Ett av de fem målene er «God ledelse på alle nivå», konkretisert som: «Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at de ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse.» Mandatet fremhever mål om at ny ordning skal «sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse», «være enkel og funksjonell», «gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt» og «ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes». Målene reflekterer at daglig ledelse både handler om styring og arbeidsmiljø. Videre skal organiseringen bidra til forenkling, noe som igjen handler om lokal frihet og god ressursutnyttelse.

Et folkevalgt prostifellesråd vil være avhengig av en administrasjon for å utrede og følge opp vedtak fattet av prostifellesrådet. En slik prostiadministrasjon vil ledes av en daglig leder.<sup>50</sup> I dette avsnittet vil utvalget peke på ulike sider ved den daglige ledelsen av prostiet. Spørsmålet om daglig ledelse og organisering av det enkelte sokn/kontorsted, er blant de temaene hovedutvalget mener bør utredes videre, se kapittel 13.

Ansvar for daglig leder vil være avledet av det folkevalgte rådets ansvar og oppgaver. Prostifellesrådet vil være et nytt organ med en tydelig kirkelig profil. Organet skal løse oppgaver med opprinnelse helt lokalt og oppgaver med opprinnelse og finansiering fra det nasjonale nivået. Rådet vil få et bredt ansvarsområde, se beskrivelse i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.2.1 har utvalget foreslått følgende formålsbestemmelse for prostifellesrådet: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig.»

Rådet vil derved få et noe mer eksplisitt ansvar for å understøtte menighetsrådene i deres «vekke og nære»-oppgaver enn det kirkelig fellesråd har hatt hittil<sup>51</sup> og skal samtidig videreføre tilsvarende administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene samt forvaltning av statlige tilskudd. Nytt vil være at hvert råd må forholde seg til flere kommuner i forhandlinger om økonomisk tilskudd og i arbeidet med å etablere samarbeid om felles utfordringer i de ulike lokalsamfunnene. Samtidig skal prostifellesrådet ivareta relasjonen til biskopen, og tilrettelegge for at biskopens ledelse og tilsyn kan utøves på en god måte i soknene. Prostifellesrådet vil også ha en relasjon til bispedømmerrådet gjennom ordninger for representasjon (se avsnitt 5.8.5) og når det gjelder ordninger for kompetanseutvikling. Forslaget om å legge virksomhetsansvar for prestatjenesten til menighetsrådet (avhengig av modell for arbeidsgiverorganisering) og arbeidsgiveransvar til prostifellesrådet, vil bety en utvidelse av rådets ansvar til også å omfatte helhetlig lokal styring og strategiske beslutninger om prioriteringer av de samlede kirkelige ressursene i prostiet, så vel som en mer helhetlig kirkefaglig ledelse enn i dag. Daglig ledelse av prostifellesrådet representerer dermed både kontinuitet og fornyelse med hensyn til utfordringer, kompetanse og kapasitet.

Prostifellesrådene vil få arbeidsgiveransvar for ansatte med ulik kompetanse og i mange tilfeller også fordelt på flere arbeidsplasser/kontor. Ved at rådet også skal ha en arbeidsgiverrolle for menighetsprestene, forsterkes denne variasjonen. Arbeidsgiveransvaret innebærer både ansvar for rekruttering, tilsetning og oppfølging, inkludert å sørge for å ivareta de krav de ansatte har for et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, et oppgaveorientert, konfliktløsende og

<sup>50</sup> Begrepet «daglig leder» er hentet fra blant annet foretaksregisterloven, og viser til den som er registrert som ansvarlig daglig leder for virksomheten.

<sup>51</sup> Kirkelig fellesråd har i henhold til tidligere kirkelov § 14 hatt ansvar for å utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen og fremme samarbeid mellom menighetsrådene. Bestemmelsen er videreført i kirkeordningen § 17.

motiverende lederskap og lønns- og arbeidsvilkår i henhold til lov- og avtaleverk og lokal arbeidsgiverpolitikk. Ansvarer omfatter også å korrigere og ev. avvikle arbeidsforhold. Rådet skal utøve gravplassmyndigheten for hele befolkningen og skal forvalte eksisterende kirkebygg og gravplasser samt være ansvarlig byggherre for oppføring av bygg og etablering av nye gravplasser. Rådet skal også utføre enkelte administrative og økonomiske oppgaver på vegne av kirken nasjonalt, så som å være lokal behandlingsansvarlig for kirkens medlemsregister, bistå ved kirkevalg osv.

Oppsummert kan det sies at prostifellesrådet vil bli et «nav» i kirken som samler trådene fra kirkens organer og myndighetspersoner, lokalt, regionalt og nasjonalt. Det blir også prostifellesrådet som ivaretar relasjonene til lokalsamfunnet og de kommuner som inngår i prostiet. Rådets samlede ansvar skal utøves innenfor de rammer som generelt er fastsatt i lov og avtaleverk, samt det regel- og rammeverk som er fastsatt av Kirkemøtet. Prostifellesrådet vil i utøvelsen av dette ansvaret være avhengig både av et høyt kompetent sekretariat i prostiadministrasjonen, samt av høy, tverrfaglig kompetanse hos personalet som arbeider utadrettet både i menighetene (prester, undervisningsansatte, kirkemusikere, diakoner osv.), på gravplasser og eventuelle andre virksomhetsområder som barnehager, diakonale tiltak osv.

### 5.6.2 Krav om daglig leder og fastsetting av dennes myndighet

Den norske kirke er en demokratisk folkekirke. Som arbeidsgruppe 1 påpeker, er et velfungerende demokrati avhengig av en godt fungerende administrasjon for å utrede og følge opp vedtak. I ny kirkeordning fastsatt av Kirkemøtet i 2019, videreføres kravet om at de valgte arbeidsgiverorganer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå skal ha en daglig leder. Daglig leder vil være den som i prostifellesrådets sted kan lede de tilsatte i arbeidet med å ivareta prostifellesrådets ansvar og oppgaver mellom møtene i prostifellesrådet. Ledelsen skal utøves på fullmakt fra prostifellesrådet, og daglig leder rapporterer til dette.

Hovedutvalget mener at kirkeordningen fortsatt bør inneholde krav om at de valgte arbeidsgiverorganene skal ha en daglig leder som opptre på vegne av seg når medlemmene ikke er samlet i møte. Et slikt krav må bli stilt også til prostifellesrådene. Rollen som daglig leder for kirkelige organer har ut over dette ikke vært utfyllende beskrevet, verken i lov, forskrift eller annet nasjonalt regelverk. I «regler om formene for menighetsrådet og kirkelig fellesråds virksomhet» § 10, fremgår det at det er kirkelig fellesråd selv som fastsetter hvilken myndighet som er tildelt daglig leder i særskilt delegasjonsreglement. Tilsvarende gjelder for nasjonalt og regionalt nivå.

Hovedutvalget legger til grunn at det også for prostifellesrådene må være et krav at det utarbeides et delegasjonsreglement som tydelig avgrenser daglig leders myndighet i relasjon til det folkevalgte organet. Dette bør i utgangspunktet fastsettes av det enkelte prostifellesråd. Hovedutvalget ser likevel muligheten for at kirkeordningen bør definere noen felles rammer for hvilke fullmakter som bør tillegges en fremtidig daglig leder for prostifellesrådet og andre valgte kirkelige organer. Det kan begrunnes ut fra ønsket om å sikre noen felles standarder for hele Den norske kirke når det gjelder den demokratiske forankring av og kontroll med daglige lederes myndighetsutøvelse.

I arbeidet med felles bestemmelser om daglig leder-rollen, kan det være relevant å se til ny kommunelov som trådte i kraft 1.1.2020. Den inneholder enkelte bestemmelser om rollen som kommunedirektør.<sup>52</sup> Kommunedirektørens hovedoppgaver er å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Videre skal kommunedirektøren sørge for at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt er gjenstand for betryggende kontroll. Kravet om betryggende kontroll innebærer et krav om internkontroll. Hovedutvalget legger til grunn at det er behov for å sikre lignende fellesstandarder også for eventuelle fremtidige prostifellesråd som viktige demokratiske styringsorganer i Den norske kirke. Konkret utforming av denne type bestemmelser i kirkeordningen må utarbeides som ledd i implementeringen.

Prostifellesrådet vil normalt være arbeidsgiver for daglig leder, men dette henger sammen med tilsettingsmyndigheten, se omtale under modellene i kapittel 8. Arbeidsgiveransvaret omfatter både tilsettings- og

---

<sup>52</sup> Den øverste administrativt ansatte lederen i kommunen, tidligere omtalt som rådmann eller administrasjonssjef.

oppsigelsesmyndighet samt ivaretagelse både av arbeidsgiver styringsrett og omsorgsplikt for vedkommende. Dette følger naturlig av at daglig leders ansvar utøves i arbeidsgivers sted på fullmakt fra styringsorganet, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 som fastslår at «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» er omfattet av de samme rettigheter og plikter som tilligger formell arbeidsgiver. Spørsmålet om medinnflytelse på tilsetting av daglig leder fra et annet organ enn prostifellesrådet har samtidig vært drøftet i utvalget.

Prostifellesrådet har ved rekruttering av daglig leder ansvar for å sørge for at daglig leder innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de samlede forsvarlighetskrav som følger av stillingen som daglig leder (se avsnitt 5.6.4). Generelt legges kvalifikasjonsprinsippet til grunn for tilsettinger, det vil si at det er den kandidaten som samlet sett vurderes som best kvalifisert som skal tilsettes. Daglig leder vil ut fra alminnelig styringsrett kunne delegerer oppgaver og myndighet videre til andre, med mindre denne adgangen er begrenset i f.eks. kirkeordningen. Daglig leder vil som øverste leder beholde full instruksjonsmyndighet over de oppgaver som er delegert, og delegeringen kan helt eller delvis trekkes tilbake.

### 5.6.3 Sentrale hensyn ved valg av ordning for daglig ledelse i prostiet

#### *Behov for fleksibilitet*

Den store variasjonen i prostienes størrelse og rammevilkår gir behov for atskillig fleksibilitet i ordningen for daglig ledelse. Det kan gis rom for lokal tilpasning i hva daglig leder selv skal ha ansvar for, og hva som delegeres til andre i virksomheten (for eksempel i form av personalansvar og ansvar for spesifikke fagområder). Samtidig må organiseringen være så enhetlig at det er tilstrekkelig klart for omverden hva daglig leder har ansvar for, og slik at for eksempel bispedømmet kan innrette sin relasjon til prostier og menigheter rimelig likt over hele bispedømmet. Det er også grenser for hvor stor variasjon det kan være i prostens rolle.

#### *En ordning som gir god ledelse*

God ledelse er viktig for de ansattes arbeidsmiljø og dermed for den enkelte ansatte. En daglig leder må ha kompetanse og tid til å være en god personalleder. Ledelsen påvirker lokalkirkens arbeid, rekrutteringen til ledige stillinger og kostnadene knyttet til konflikter og sykefravær. God ledelse er også viktig for at de ansatte skal få brukt sin kompetanse best mulig. God ledelse gir balanse mellom rammer og rom for kreativitet når de arbeider alene, stimulerer til tverrfaglig samarbeid og samarbeid innad i faggrupper på tvers av sokn og prostier. Dette vil igjen ha stor betydning for lokalkirkens oppgaveutførelse og rekruttering av nye ansatte. Der ansatte ledes av flere ledere, må det være avklart for alle involverte hvilket ansvar som tilligger hvilken leder, slik at det er tydelig hvem som har siste ord i prioriteringer og konflikter, ansvar for den enkeltes faglige utvikling mv. Denne klarheten er blant de forholdene som ikke er på plass i dag.

God ledelse ivaretar bredden i organisasjonens virksomhet, med alt fra gudstjenester, kirkelige handlinger og frivillighet til gravplassforvaltning, kirkebyggdrift, økonomi og administrasjon. Det betyr at daglig leder som et utgangspunkt må ha kompetanse innenfor hele det spekteret av ansvar og arbeidsoppgaver som prostifellesrådet vil ha ansvar for. En ny kirkelig organisering vil medføre at prostifellesrådet vil være (formelt og/eller utøvende) arbeidsgiverorgan også for menighetsprestene, og prostifellesrådets relasjon til bispedømmenivået vil bli annerledes enn det det er for dagens kirkelige fellesråd. Samtidig skal oppgavene til dagens fellesråd videreføres med minst samme kvalitet som i dag.

God ledelse er ledelse som legger til rette for et godt strategiarbeid i prostifellesrådet, som ser prostiet inn i en større sammenheng i bispedømmet og kirken nasjonalt, og som utformer lokalkirkens særpreg ut fra prostiets rammer og muligheter. Ledelsen skal med utgangspunkt i prostifellesrådets vedtatte strategier bidra til et velfungerende strategiarbeid mellom ulike nivåer, men også på andre måter skal ledelsen bidra til god sammenheng og styrket mulighet for samhandling både horisontalt og vertikalt i hele kirkeorganisasjonen. God ledelse er videre å sørge for at hver enkelt av de ansatte får et eierskap til vedtatt visjon, mål og strategier og vet hva som er vedkommendes plass i det større hele. Da vil hver enkelt ansatt trekke i samme retning, uten detaljert styring ovenfra. Ledelsen kan dermed i større grad bygge på tillit i stedet for styring og kontroll, som gir rom for den enkeltes selvstendighet og kreativitet.

Særlig overfor ansatte med høy kompetanse og ønske om selvstendighet kan dette være helt avgjørende for god oppgaveutførelse og trivsel.

God ledelse legger til rette for effektiv bruk av ressursene i prostiet, i form av mennesker, bygg, teknologiske løsninger, penger mv. God ledelse er også å skaffe ressurser, gjennom budsjettforhandlinger, rekruttering og anskaffelser.

God ledelse av prostiet har dermed flere dimensjoner, med hovedvekt på god ledelse av den enkelte ansatte og virksomheten i prostiets sokn. I tillegg kommer utstrakt samarbeid med kirken ellers; med soknene, andre prostier, aktørene på bispedømmenivået og nasjonalt, så vel som med aktører utenfor kirken som kommunene og frivillige organisasjoner.

### *Ledelse av profesjonsgrupper med faglig selvstendighet*

Ledelsen må skje med respekt for profesjonsgruppene faglige selvstendighet. Menighetsprester har en tjenesteordning som regulerer tjenesten som prest og det ansvar som tilligger denne, jf. særlig §§ 2, 7-13. Prester utøver sin tjeneste ut fra stor grad av faglig selvstendighet, slik det også er forutsatt i trossamfunnsloven § 16 andre ledd.<sup>53</sup> Kateketer, diakoner og kantorer er gjennom særskilt fastsatte tjenesteordninger gitt et lederansvar innenfor sitt faglige ansvarsområde og har innenfor de planer som er fastsatt nasjonalt og lokalt og arbeidsgivers bestemmelser et selvstendig ansvar for den faglige utførelsen av de arbeidsoppgaver som tilligger stillingen (Tjenesteordningene §§ 2 og 3).

Det er tidligere dokumentert<sup>54</sup> at kirkelig personell i begge arbeidsgiverlinjer gjennomgående verdsetter den autonomi i den daglige arbeidsutførelse som kirkelige arbeidsplasser gjennomgående ser ut til å kjennetegnes av.

Hovedutvalget legger til grunn at en tillitsbasert ledelse som gir stor grad av autonomi i arbeidsutførelsen fortsatt bør være et viktig mål i det kirkelige arbeidsliv og at også kirkelige profesjonsgruppers fagkompetanse blir anerkjent og lagt til grunn som premisse for arbeidet med fremtidig organisering. Dette kan etter utvalgets mening godt ivaretas innenfor et demokratisk styringssystem der de folkevalgte gjør overordnede politiske veivalg og strategiske ressursprioriteringer, daglig leder sørger for at arbeidet er hensiktsmessig organisert og ledet, og de ulike ansattgrupper utfører arbeidet med stor grad av faglig selvstendighet.

## 5.6.4 Kompetansebehov i den daglige ledelsen

### *Generelt*

Hovedutvalget har ovenfor redegjort for kompleksiteten i den oppgaveportefølje som daglig leder vil ha ansvar for og andre viktig hensyn som bør vektlegges når ordning for daglig ledelse skal besluttes. Rollen som daglig leder i et prostifellesråd vil bli en viktig kirkeleder både i lys av det ansvar som tilligger prostifellesrådet som folkevalgt kirkelig organ og det som følger med ansvaret som daglig leder internt, overfor soknets tilsatte, overfor bispedømmet og nasjonalkirken og eksternt overfor kommunene og de ulike lokalsamfunn. I det videre vil utvalget omtale kompetansebehovet for «den daglige ledelsen», dvs. for den eller de som skal sitte i prostiadministrasjonens «toppleidelse».

Som arbeidsgiver har prostifellesrådet ved rekruttering av daglig leder ansvar for å sørge for at daglig leder innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de samlede forsvarlighetskrav som følger av stillingen og som er nærmere beskrevet foran. Kompetanse kan defineres som evnen til å løse og mestre komplekse utfordringer. Kompetanse handler i hovedsak om potensial, og er et sammensatt begrep som rommer både kunnskap (hva vi vet), ferdigheter (hva vi kan i praksis), egenskaper (de personlige karakteristika vi har), tro og holdninger (innstilling, vilje og meninger). For å sikre at øverste leder i prostifellesrådet lykkes i rollen vil det være naturlig å definere hvilke kritiske

<sup>53</sup> Trossamfunnsloven § 16 annet ledd slår fast at «All prestetjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser».

<sup>54</sup> Lau, Bjørn (2012). *Arbeid, helse og engasjement blant ansatte i Den norske kirke*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 17/2012

kompetanser vedkommende skal oppfylle. Kravene som stilles vil legge føringer for hvilke personer som vurderes egnet til å inneha rollen.

Utvalget har generelt drøftet hvorvidt det bør oppstilles nasjonale krav til daglig leder, eventuelt til den daglige ledelsen av prostiet. Det er per i dag ikke fastsatt nasjonale kvalifikasjonskrav til stilling som kirkeverge. Kompetanse- og kvalifikasjonskrav vurderes i stedet konkret av det enkelte kirkelige fellesråd ved utforming av utlysningstekst og tilsetting. Praksis viser at det normalt stilles krav både til høyere utdanning, personlig egnethet og god kjennskap til Den norske kirkes virksomhet og organisering. For prostene stilles det nasjonale krav gjennom tjenesteordningen for prost, og gjennom kravene til utdanning og egnethet for prester. Tilsvarende som for daglig leder i kirkelige fellesråd, stiller bispedømmerådene som arbeidsgiver i økende grad ytterligere krav til prosters lederkompetanse ved utlysning.

Utvalget mener det fortsatt bør være slik at arbeidsgiver har hovedansvaret for å vurdere og fastsette ønsket kompetanseprofil ved utlysning og tilsetting av daglig leder av prostiet. Utvalget peker samtidig på noen allerede eksisterende bestemmelser i nasjonalt regelverk som foreslås konkretisert inn mot stillingen som daglig leder. Utvalget vil også foreslå at det fastsettes noen utfyllende bestemmelser i kirkeordningen til kirkefaglig kompetanse i prostiadministrasjonens ledelse.

Utvalget har konkludert med at følgende minimumskrav må stilles til enhver som har en rolle i den daglige ledelsen i de ulike ledermodellene som nevnes nedenfor.

1. Krav til daglig leder om medlemskap til Den norske kirke: Utvalget legger til grunn at de generelle regler som allerede er fastsatt i kirkeordningen § 40 om medlemskap i Den norske kirke, gjøres gjeldende for stilling som daglig leder av prostifellesrådet.
2. Plikt til å utføre arbeidet i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag tilsvarende som den som følger av rådets forpliktelse: Det legges videre til grunn av den plikt som i kirkeordningen § 37 gjelder arbeidet i de valgte kirkelige råd om å utføre arbeidet i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag, også vil regulere daglig leders arbeid. Unntak vil her gjelde når rådet/daglig leder utøver den offentlige gravplassmyndighet. Her vil gravplasslovens faneparagraf §1 om at arbeidet skal skje «med respekt for avdødes religion eller livssyn» være bestemmende for arbeidsutførelsen.

### *Behov for kirkefaglig kompetanse*

For å sikre den faglige forsvarlighet i den kirkelige forvaltning i alle prostifellesråd, ser hovedutvalget behov for å stille krav om kirkefaglig kompetanse i ledelsen. Med kirkefaglig kompetanse menes først og fremst kompetanse i teologi, jf. prestenes sentrale rolle i lokalkirken, men om mulig på andre av de kirkefaglige områdene diakoni, katekettikk og kirkemusikk. Hovedutvalget ser imidlertid ulikt på hvor sentralt et slikt krav bør være. Lederen av prostiet kan ses først og fremst som en kirkeleder, ut fra en tenkning om prostiet som et helt sentralt nivå i trossamfunnet Den norske kirke. En annen innfallsvinkel er å legge vekt på prostiadministrasjonen som et organ med mange ulike oppgaver, der det kirkefaglige i mindre grad ses i en særstilling sammenliknet med kirkebygg- og gravplassforvaltning, økonomi og administrasjon mv.

Følgende eksempler kan tjene som illustrasjon på henholdsvis svak nasjonal regulering i alternativ a) til gradvis sterkere regulering til alternativ e):

- a) Kirkeordningen fastsetter at det skal være en daglig leder for prostifellesrådet og at vedkommende skal være medlem i Den norske kirke.
- b) Kirkeordningen fastsetter i tillegg at dersom daglig leder ikke har teologisk eller annen kirkefaglig formell kompetanse, skal det være en kirkefaglig rådgiver i daglig leders stab (jf. bl.a. lignende bestemmelser ved sykehus og kommuner om medisinskfaglig rådgiver). Hva som defineres som kirkefaglig kan presiseres til teologisk rådgiver eller mer bredt til å omfatte en bredere omtale av kirkefag
- c) Kirkeordningen fastsetter at det i tillegg til daglig leder skal være en prest (prost) i daglig leders stab og at dette er en lederstilling.
- d) Kirkeordningen regulerer i tillegg prostens lederansvar og øvrige fullmakter i tjenesteordning

- e) Kirkemøtet bestemmer at daglig leder i prostifelleskapet skal være en ordinert prest, tittelen benevnes prost og denne får sine fullmakter fastsatt i tjenesteordning.

Utvalget er enige om at det må stilles nasjonale krav til kirkefaglig kompetanse i prostiadministrasjonens lederstruktur. Utvalget har imidlertid delt seg i synet på hvordan dette skal ivaretas.

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud viser til at det i alle valgte kirkelige råd sitter en geistlig representant ut fra prinsippet om embete og råd. Det er blant annet begrunnet i at rådet skal ha teologisk kompetanse i sin midte. Det er videre slik at stilling som kantor, kateket og diakon har et selvstendig ansvar for den faglige utførelse av tjenesten som er nedfelt i tjenesteordninger fastsatt av Kirkemøtet. Behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets ledelse/administrasjon vil være begrunnet i behovet for at det også i det daglige skal være en person som på vegne av daglig leder ivaretar et samlet kirkefaglig ansvar. Disse medlemmene mener samtidig at et nasjonalt krav må ha som forutsetning at prostifellesrådet som arbeidsgiver har et selvstendig ansvar for å finne frem til en tjenlig organisering av egen virksomhet. Det vil også være store forskjeller mellom prostiene både med hensyn til størrelsen på en ledergruppe/administrasjon og kompetanseprofil på tilgjengelig personell. Uten betydelig lokal fleksibilitet, vil det bli langt mer krevende for prostifellesrådet som arbeidsgiver å kunne ivareta ansattes krav etter arbeidsmiljøloven hva gjelder fortrinnsrett til ny stilling etter omorganisering for ev overtallige ledere. Spørsmålet vil også til en viss grad henge sammen med hvilke rammer som er fastsatt for øvrige tilsatte i prostiet. Disse medlemmene har derfor konkludert med å anbefale at kirkeordningen ikke bør gå lenger i regulering enn at det stilles krav om at det i tillegg til daglig leder skal være en prost i daglig leders stab. Prosten tillegges overordnet kirkefaglig ansvar i prostiet. Prostens arbeidsgiverfunksjoner forutsettes fastsatt lokalt etter bestemmelse av arbeidsgiver (prostifellesråd/daglig leder). Ordningen gjøres gjeldende også i de tilfeller der det er tilsatt person med kirkefaglig/teologisk bakgrunn, eventuelt en tidligere prost, i stilling som daglig leder. Disse medlemmene legger dermed til grunn at rollen som prost og rollen som daglig leder normalt ikke skal kombineres, men defineres som to atskilte lederroller. Disse medlemmene mener også at en ny organisering gjør det nødvendig med en grundigere gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å bedre avklare rollefordelingen mellom de demokratiske valgte styringsorganers kompetanse, daglig leders ansvar for den samlede virksomhet, prostens selvstendige ansvar på det kirkefaglige området sett i sammenheng med profesjonsgruppens faglige selvstendighet osv. med sikte på en enklere og mer helhetlig underliggende styringsmodell.

Medlemmene Enstad, Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen, og Skjelbred mener at det normalt vil være behov for to ledere i den daglige ledelsen i prostifellesrådet, med klare roller og ansvarsområder dem imellom. De to lederrollene vil være overordnet en eventuell struktur med mellomledere. Prostifellesråd vil både ha behov for lederkompetanse innenfor de fagområdene som kirkevergene i dag har ansvar for og de som prostene har ansvar for. I tillegg vil prostifellesrådene ha behov for at den daglige ledelsen kan håndtere det utvidede ansvarsområdet som prostifellesrådene vil få sammenliknet med dagens prostier og kirkelige fellesråd. Disse medlemmene mener at det må stilles krav om at en av lederne har kirkefaglig kompetanse. De begrunner dette med at den daglige ledelsen på en ny måte «samvirker» med biskopens ledelse og tilsyn, se avsnitt 5.8.2 og bispedømmet for øvrig se avsnitt 5.8.3 og 5.8.4. Ved overføring av arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene og klargjøringen av biskopens leder- og tilsynsrolle, vil det bli et økt behov for kirkefaglig kompetanse hos den daglige ledelsen i prostifellesrådet fordi:

- Den som skal lede de kirkefaglige ansatte, må selv ha kirkefaglig kompetanse.
- Den som skal ivareta dialogen med bispedømme, menigheter og andre prostier om kirkefaglige forhold, må selv ha kirkefaglig kompetanse.

### 5.6.5 Om bruk av titlene prost, kirkeverge og daglig leder i den videre uttegningen av alternative ledermodeller

Dagens prostestilling og kirkevergestilling vil bli endret i utvalgets forslag til ny kirkelig organisering. Det behøver derfor ikke nødvendigvis være dagens proster og kirkeverger som fyller de nye lederstillingene. Sammenslåing av fellesråd og prostier vil gjøre noen lederstillinger overflødige. Konsekvenser av dette beskrives i avsnitt 11.2.1.



Prostens rolle må vurderes særskilt, jf. også mandatet. I dag er prosten ansatt i RDNK og avlaster biskopen både med arbeidsgiver- og tilsynsoppgaver. Hovedutvalget anbefaler at prosten rendyrkes som en kirkefaglig leder i prostiet, med tilhørende arbeidsgiveroppgaver. En slik løsning vil legge til rette for god kirkefaglig ledelse, og gir en god utnyttelse av prestens kompetanse. Prosten kan fortsatt bistå i biskopens tilsyn, om enn mer i form av å legge til rette for tilsynet enn som biskopens medhjelper, se avsnitt 5.8.2. Et alternativ er å reservere prostetittelen for ansatte i biskopens stab som bistår biskopen i tilsynet. Dette anser utvalget som mindre ønskelig både fordi det kan gi en dårligere bruk av menneskelige ressurser, og fordi det lar behovet for kirkefaglig ledelse på prostinivå stå udekket. Uansett vil det være viktig at prestens funksjon er entydig i hele landet, også av hensyn til tilsynsarbeidet.

Utvalget foreslår at betegnelsen daglig leder brukes i kirkeordningen på prostifellesrådets daglige leder, på samme måte som kirkeordningen i dag, bruker betegnelsen daglig leder for kirkelige fellesråd. Kirkevergetittelen har lange historiske røtter, men tittelen trenger ikke nødvendigvis brukes i en ny kirkelig organisering, og den kan gis ulikt innhold. Dette illustreres i ledelsesalternativene nedenfor.

Utvalget vil presisere at alle rollene i den daglige ledelsen av prostifellesrådet vil få et annet innhold enn i dagens organisering.

### 5.6.6 Ulike mulige ledelsesalternativer

Utvalget har vurdert ulike konkrete ordninger for daglig ledelse i prostiet opp mot målene og hensynene som er omtalt over. Utvalget mener det bør velges én ordning som skal gjelde for alle prostier, men at det innenfor denne ordningen må være stort rom for lokal fleksibilitet. Siden medlemmene av utvalget legger ulik vekt på de forskjellige målene og hensynene, har de også ulike syn på hvilken ordning som de kan anbefale foretrekke. Det er vurdert tre ulike alternativer.

#### *Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling*

I dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge, og åpner for lokal variasjon i hvem av disse som samtidig skal ha rollen som daglig leder. Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for det som er lagt til prostiadministrasjonen. Dette er daglig leder. Samtidig er det to ledere i staben, ved at daglig leder har med seg ytterligere en leder i «stab», dvs. på et nivå som er over et eventuelt neste nivå av mellomledere. Formålet med enhetlig ledelse er å sikre en klar og enkel rolle- og ansvarsfordeling, mens formålet med to ledere er å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de store og komplekse ledelsesoppgavene. Eksempler på en slik lederstruktur finnes f.eks. hos statsforvalterne som har med seg en assisterende statsforvalter i toppledelsen, eller hos sysselmann på Svalbard som har en assisterende sysselmann i stab. Fordelingen av oppgaver mellom leder og assisterende leder vil kunne variere med behov og de enkelte leders kompetanseprofil.

Prosten vil ha det helhetlige ansvaret for det kirkefaglige arbeidet i prostiet og vil holde i den faglige dialogen med de kirkefaglige ansatte og med bispedømme, menigheter og andre prostier om kirkefaglige spørsmål. Prosten har myndighet og forpliktelser gjennom resten av kirkeorganisasjonen og i kraft av tjenesteordning (må endres ift. dagens). Det er prostens som ivaretar relasjonen til bispedømmet, bl.a. i forbindelse med biskopens tilsyn med menigheten og de ansatte. Kirkevergen vil ha oppgaver som er likeartet de som i dag ligger hos dagens kirkeverger, men i et større geografisk område, betydelig flere arbeidstakere og flere kommuner å forholde seg til.

Den av de to som ikke også er daglig leder vil rapportere til daglig leder og står under daglig leders instruksjon. Det betyr bl.a. at fordelingen av oppgaver mellom leder og assisterende leder og øvrig ledergruppe, vil kunne variere og må ut fra arbeidsgivers styringsrett nærmere avklares og fastsettes lokalt. Prostens ansvar for å lede prestetjenesten samt prestens faglig selvstendige ansvar mv. reguleres fortsatt i nasjonal tjenesteordning. Selv om alternativet bygger på at man skal ha to ledere med ulik kompetanseprofil, er dette ikke til hinder for at man kan gi en lokal frihet også i fordelingen av ansvar mellom de to lederne. I større prostier kan det dessuten være naturlig at lederne delegerer mer fagansvar og personalansvar til gruppeledere enn i mindre prostier.

Kirkevergen ansettes av prostifellesrådet alene. Prostifellesrådet får siste ord, men det bør fastsettes i regler at bispedømmet skal være involvert på en nærmere bestemt måte. Den nøyaktige formen for involvering bør utredes nærmere. Tilsetting av prost foretas tilsvarende av prostifellesrådet, med en nærmere bestemt involvering fra bispedømmet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering kan prost også tilsettes av bispedømmerrådet, se avsnitt 8.2.

### *Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab*

Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder (ikke prost) som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for den samlede virksomhet i prostiet. I tillegg stilles det krav i kirkeordningen om at det skal være tilsatt prost i daglig leders stab som på vegne av daglig leder ivaretar det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet, alternativt kun prestetjenesten, i prostiet. Avhengig av valg av modell for arbeidsgiverorganisering, vil prosten kunne få et smalere eller bredere ansvarsområde. Prosten har daglig leder som nærmeste overordnede.

Formålet med enhetlig ledelse er å sikre en klar og enkel rolle- og ansvarsfordeling, mens formålet med to ledere er å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de store og komplekse ledelsesoppgavene. Eksempler på slik lederstruktur er tilsvarende som i alternativ 1.

Nærmere fordeling av oppgaver mellom daglig leder og prost vil variere etter nærmere bestemmelser av arbeidsgiver ut fra lokale behov og de enkelte lederes kompetanseprofil. Tjenesteordning for prost vil måtte gjennomgå særskilt ikke minst for å klargjøre den faglige selvstendighet som tilligger prostestillingen samtidig som prosten vil ha daglig leder som sin nærmeste overordnede. Det gjøres en særlig gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å avklare rollefordelingen mellom de demokratisk valgte styringsorganer, daglig leder, prost/kirkefaglig leder i prostiet og de enkelte profesjonsgruppers lederansvar. Ansvar og oppgaver som tillegges prost som arbeidsgiver overfor øvrige ansatte, forutsettes fastsatt i delegasjonsreglement fastsatt av prostifellesrådet/daglig leder.

Som nevnt over, vil en enhetlig ledermodell ha som utgangspunkt en ordning med felles arbeidsgiveransvar for alle tilsatte. Både daglig leder og prost tilsettes av prostifellesrådet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering, vil bispedømmet kunne være involvert i tilsetting av prost, se avsnitt 8.2.

### *Alternativ 3: Daglig ledelse etter modell fra de andre nivåene i kirken*

Også dette alternativet viderefører både rollen som prost og kirkeverge. Alternativet er modellert etter strukturen på bispedømmenivået, med to ledere som henter sin legitimitet på ulike måter og til sammen representerer kirkens særpreg. Samme struktur kan ses igjen i det enkelte sokn og på det nasjonale nivået.

Alle prostier har to ledere: Prosten er kirkeleder på prostinivå, som i alternativ 1, med helhetlig ansvar for det kirkefaglige arbeidet i prostiet, og med egen tjenesteordning. I dette alternativet er prosten også geistlig representant i prostifellesrådet. Kirkevergen og dennes prostadministrasjon rapporterer til prostifellesrådet. Prostens ledelse skjer innenfor de rammene som gis av rådet i form av budsjett og planer. Prostens ledelse skjer innenfor de rammene som gis av rådet i form av budsjett og planer mv. Kirkevergen ansettes av prostifellesrådet alene. Prostifellesrådet får siste ord, men det bør fastsettes i regler at bispedømmet skal være involvert på en nærmere bestemt måte. Den nøyaktige formen for involvering bør utredes nærmere. Tilsetting av prost foretas tilsvarende av prostifellesrådet, med en nærmere bestemt involvering fra bispedømmet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering kan prost også tilsettes av bispedømmerrådet, se avsnitt 8.2.

Rollene som kirkeverge og prost balanseres ved at begge møter i rådet, en som daglig leder som rapporterer til rådet, og prosten som medlem av rådet. Behovet for en tydelig ansvars- og rollefordeling mellom prostifellesråd, prost og kirkeverge må ivaretas gjennom kirkeordning, tjenesteordning for prost og lokale ordninger. Dette er dermed den ledermodellen der prinsippet om embete og råd også gjenspeiler seg i ledermodellen i prostiet. Modellen anerkjenner behovet for både kirkefaglig ledelse og administrativ ledelse. Modellen tvinger ikke disse rollene inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Rådet legger gjennom budsjett, planverk og andre vedtak rammene for begge lederrollene. Behovet for lokal variasjon ivaretas her

ved muligheten for ulik fordeling av ansvar mellom de to lederne, og ulik delegasjon av ansvar nedover i administrasjonen.

### *Oppsummering*

Flere av utvalgets medlemmer mener at flere av de ulike alternativene for daglig ledelse som er beskrevet kan fungere godt, mens andre mener at kun én løsning er å anbefale. Oppsummert er hovedutvalgets anbefalinger for daglig ledelse disse:

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud anbefaler alternativ 2. Dette begrunnes med at den sikrer en tydelig plassering av overordnet ansvar som daglig leder på én person. Den sikrer at den øverste daglige leder står ansvarlig overfor prostifellesrådet som valgt demokratisk organ. Derved sikres Den norske kirke fortsatt en tydelig demokratisk forankring av rollen som daglig leder. Den anerkjenner samtidig behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets administrasjon/ledelse for best mulig å kunne ivareta rådets samlede oppgaver for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i soknene

Medlemmene Hjorthaug og Müller-Nilssen anbefaler alternativ 1. Dette begrunnes med at en slik løsning for daglig ledelse i stor grad gir enhetlig ledelse av alle som arbeider lokalt i kirken, samtidig som modellen sikrer tilstrekkelig ledelseskapasitet på bredden av kirkens mange ulike kompetanser og oppgaver. I tillegg sikrer en tydelig lederrolle for prost mulighet for god ivaretagelse både av kirkefagenes utvikling i prostiet og en kirkefaglig/geistlig sammenheng fra menighet, via prosti til bispedømmekontor og biskop.

Utvalgsmedlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred foretrekker alternativ 3. Disse medlemmer vil påpeke at modellen er gjenkjennelig fra andre nivå i kirken. Sett sammen med den folkevalgte lederen reflekterer denne ledermodellen Den norske kirkens særpreg som demokratisk styrt, der en geistlig linje samvirker med det folkevalgte i rådet. I tillegg anerkjenner modellen behovet for en daglig leder med et hovedansvar for administrative lederfunksjoner. Disse medlemmer legger vekt på at denne modellen svarer på flere behov i prostiet. Prosten vil i denne modellen bli en leder for det kirkefaglige arbeidet med myndighet til å drive arbeidsledelse overfor alle kirkefaglige ansatte. Prosten vil samtidig kunne være en samlende kirkefaglig leder i møte med menighetsrådene og menighetene. Dette er anliggende som også kan ivaretas i lederalternativ 1. Men i denne modellen vektlegger man at det er prosten som er den naturlige representanten for embetet i prostiet, og at det vil svekke embetets plass i rådet hvis dette skal ivaretas av en av prostens underordnede. Disse medlemmer mener derfor de ulike lederrollenes særpreg og dere forhold til rådet «faller på plass» i denne modellen. Disse medlemmer vil påpeke at i denne modellen tvinges ikke rollene som kirkeverge og prost inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Modellen bidrar til klar rollefordeling, med tydelige overordnede ansvarsområder. Det vil være behov for grensedragnings mellom de to lederrollene, dette må ivaretas gjennom kirkeordningen, tjenesteordning for prost og lokale vedtak om delegasjon og oppgavefordeling.

Disse medlemmer mener at denne ledermodellen bidrar til å styrke måloppnåelsen for flere av delmålene i mandatet:

- Klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige (jf. 9.2.3)
- God balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte (jf. 9.2.3)
- Styringslinjer og ansvarsdelegering som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører (jf. 9.2.3)
- Økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt (jf. 9.2.4)
- God forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker (jf. 9.2.5)

Disse medlemmer ser at deler av deres anliggende også er ivaretatt i alternativ 1, og støtter dette subsidiært.

### **5.6.7 Konsekvenser for valgbarhet og geistlig representasjon**

Prosten vil i forslagene over kunne ha en rolle i den daglige ledelsen i prostifellesrådene, og vil i de fleste løsninger ansettes av prostifellesrådet selv. Spørsmålet er om prosten også kan være geistlig representant i prostifellesrådet.

Prinsipielt er det et spørsmål om den daglige ledelsen selv kan sitte i rådet. Utvalget har herunder vurdert hvorvidt det bør tas inn i kirkeordningen lignende bestemmelser som i kommunelovens § 7-3 om hvem som bør være utelukket fra å kunne stille til valg til prostifellesrådet. Av særlig betydning for drøftingen av spørsmål knyttet til daglig ledelse, er her at kommunedirektøren er utelukket fra kunne velges til medlem i kommunestyret. Det samme gjelder ansatte ledere på lavere nivå i kommunens administrasjon og andre med direkte ansvar for regnskap, revisjon og kontrollfunksjoner.

Både arbeidsgruppe 2 og arbeidsgruppe 3 har problematisert at den daglige lederen også kan være medlem av prostifellesrådet. Arbeidsgruppe 2 skiller mellom hhv. løsning 1 og 3 for daglig ledelse, hvor den ikke har problematisert sistnevnte løsning. For løsning 1 har arbeidsgruppe 2 pekt på følgende:

«Dersom prosten blir øverste daglige leder i et nytt prosti/storfellesråd vil dette kunne medføre en ny praksis for samvirket mellom embete og råd ettersom han/hun da i egenskap av daglig leder vil være saksforbereder for rådet og være den som er ansvarlig for å følge opp vedtak i rådet. Det er ikke tradisjon i norsk forvaltningsvirksomhet at øverste daglig leder har stemmerett i styret (jf. ansvarsfordeling mellom direktør og styreleder), og i kirkelig virksomhet har ikke Kirkerådets direktør stemmerett i Kirkerådet, stiftsdirektør stemmerett i bispedømmerådet eller kirkeverge stemmerett i fellesrådet. Sedvane vil derfor tilsi at prosten i en slik rolle ikke kan ha stemmerett i et prostiråd/storfellesråd. Vi vil fremheve at dette vil være en uheldig utvikling og viser til Embete og råds problematisering om at embetet «påpeker» mens rådet «gjør noe med det». Dette kan løses ved at andre prester i prostiet/storfellesråd har sete i rådet».<sup>55</sup>

Arbeidsgruppe 3 har også gitt uttrykk for at det «ikke vil være naturlig etter norsk forvaltnings- og organisasjonspraksis at daglig leder også skal være medlem av organet, selv om det finnes enkelte andre modeller fra bl.a. universitets- og høyskolesektoren. Hvis det er slik at prosten skal være daglig leder, anses det som lite aktuelt at vedkommende også blir medlem av organet».<sup>56</sup>

Heller ikke i et tilfelle hvor prosten ikke er daglig leder, men en leder i stab i alternativ 1 og 2 vil det være naturlig at prosten sitter som medlem med stemmerett i prostifellesrådet. Det vil kunne medføre en rollekonflikt mellom prosten og daglig leder, hvor prosten kan gå til rådet for å få «overprøvd» beslutninger truffet av den øverste lederen. Hvis prosten ikke skal være geistlig representant, vil det bli opp til biskopen å oppnevne en annen prest til dette. Det vil være mest nærliggende at biskopen oppnevner en av prestene i prostiet til å ivareta oppgaven som geistlig representant. Selv om også denne presten vil være underordnet den daglige ledelsen, vil det være en lengre avstand mellom en slik prests daglige virke og rollen som geistlig representant i prostifellesrådet. Det vil derfor i større grad bli en parallell til geistlig medlem av bispedømmerådet.

De fleste i hovedutvalget er enige om at prosten i både alternativ 1 og 2 for daglig ledelse ikke samtidig kan være geistlig representant i rådet. En innebygd forutsetning i alternativ 3 er at prosten også er geistlig representant.

Et mindretall i utvalget bestående av medlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred mener at biskopen kan oppnevne prosten som geistlig representant i prostifellesrådet også i alternativ 1 og 2. Dette vil være mest aktuelt der prosten ikke fyller rollen som daglig leder for prostifellesrådet. Forskjellen til modell 3 vil være at det ikke vil være regelfestet at prosten har denne rollen i hele landet. Disse medlemmene mener at det ikke er riktig å sammenlikne prostens plass i rådet med forholdet mellom en daglig leder og direktør. At det finnes andre ledermodeller i for eksempel Universitets- og høyskolesektoren viser at institusjoner med et styringsmessige særpreg og lange tradisjoner kan finne det mest hensiktsmessig med andre ledermodeller enn modellen direktør/styreleder. For Den norske kirke er embete/råd et slikt styringsmessig særpreg, der embete ut fra kirkens bekjennelse og ordning er tillagt noen særlige oppgaver. Disse medlemmene vil påpeke at på alle andre nivå i kirken møter rådet en representant for embete som et

<sup>55</sup> Rapporten fra arbeidsgruppe 2 side 56.

<sup>56</sup> Rapporten fra arbeidsgruppe 3 side 34.

har sammenfallende ansvarsområde med rådet (menighetsrådet – soknepresten, bispedømmerådet – biskopen, Kirkerådet – preses).

### 5.7 TILSETTINGSORDNING FOR ANDRE MEDARBEIDERE ENN DAGLIG LEDER

Prostifellesrådet vil få det overordnede ansvaret for å foreta tilsettinger av både menighetsprester og de som tidligere var tilsatt av kirkelig fellesråd. Tilsetting av daglig ledelse er omtalt i avsnitt 5.6. Menighetsprester blir i dag tilsatt etter en annen prosedyre enn andre kirkelig tilsatte.

I dagens ordning delegerer gjerne kirkelig fellesråd tilsettingsmyndigheten av andre enn daglig leder til et partssammensatt utvalg. Det partssammensatte utvalget består av representanter for rådet og representanter for de tilsatte, hvor representantene fra rådet utgjør flertallet og har leder- og nestledervervet. Det partssammensatte utvalget er hjemlet i kirkeordningen og nærmere omtalt i avsnitt 7.5. Enkelte steder er det også etablert ordninger hvor daglig leder tilsetter etter fullmakt dersom det er enighet mellom menighet, tillitsvalgte og daglig leder, mens det partssammensatte utvalget foretar tilsetting hvis det er uenighet mellom disse.

Menighetsprester tilsettes i dag av bispedømmerådet selv i møte. I forkant avgir menighetsrådet uttalelse om hvilke kandidater rådet ønsker tilsatt. Deretter avgir et innstillingsråd innstilling om hvem som bør tilsettes. Innstillingsrådet består av prostens, en representant fra menighetsrådet, en tillitsvalgt og stiftsdirektøren.

Kirkemøtet innførte i 2019 en representasjon fra menighetsrådet i innstillingsrådet for tilsetting av prester. Dette var et tiltak for å styrke menighetsrådets innflytelse. Til sammenligning har menighetsrådet i utgangspunktet kun uttalerett ved tilsetting av andre stillinger. Det bør vurderes om menighetsrådet også bør få større innflytelse for alle de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for. Menighetsrådets involvering sikrer menighetsrådets medvirkning og innflytelse i tilsettingssaker som berører dem, samtidig som menighetsrådene slipper å ta det tunge ansvaret som følger med arbeidsgiverfunksjonene.

Det er et spørsmål om hva slags tilsettingsordning som bør benyttes i den nye organiseringen.

Hovedutvalget mener at ulikhetene i tilsettingsordningene for menighetsprester og fellesrådstilsatte tilsier at en ny tilsettingsordning bør gjennomgås nærmere før det fastsettes eventuelle nye felles ordninger. Hovedutvalget vil likevel peke på at det mener at menighetsrådets rolle ved tilsetting i de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør styrkes. Det kan for eksempel vurderes om menighetsrådet i tilsetting av prest eller stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør kunne oppnevne en representant til et partssammensatt utvalg, med fulle rettigheter. Hovedutvalget mener også at det bør vurderes nærmere hvordan biskopens rolle i tilsettingssaker, kan ivaretas, herunder hvilke typer stillinger biskopen skal ha en rolle i.

Noen av utvalgets medlemmer, Enstad, Fykse Tveit, Skjelbred og Müller-Nilssen mener at det allerede nå bør klargjøres at biskopen eller den biskopen gir fullmakt til, bør få sete i det partssammensatte utvalget ved tilsetting av vigslede/kirkefaglige stillinger. Disse medlemmene legger vekt på at dette henger godt sammen med anbefalingene fra arbeidsgruppe 2, begrunnet i at disse stillingene i utgangspunktet krever vigsling, og vil stå under biskopens særlige tilsyn. En kommunikasjon mellom biskop og prostifellesråd i tilsettingsprosessen vil derfor være viktig og nyttig for begge parter.

### 5.8 BISPEDØMMENIVÅET

#### 5.8.1 Om bispedømmenivået og betydningen av endringsforslagene

Hovedutvalget skal i henhold til mandatet utrede biskopens rolle i ny kirkeordning, og bispedømmerådets rolle, funksjon, sammensetning og valgordninger. Det er presisert at bispedømmerådet skal bestå. Utvalget ser også behov for å utrede bispedømmekontorenes rolle i ny organisering.

Dersom utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonene for de lokalt ansatte samles og legges til prostifellesrådet, får dette flere konsekvenser for bispedømmenivået. Konsekvensene vil avhenge av hvor prostifellesrådet rettslig forankres (i soknene, i RDNK eller en mellommodell, se kapittel 7) og av hvilke ordninger som velges for sammensetning av prostifellesrådet og daglig ledelse i prostiet. Forankring i soknene innebærer at arbeidsgiveransvaret for prester og muligens proster flyttes ut av bispedømmet. Dermed flyttes oppgaver fra både biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor. Forankring i RDNK innebærer at bispedømmene får en formell arbeidsgiverrolle. De vil også ha ansvar for fordeling av midler og fastsetting av prioriteringer og føringer for prostiene i bispedømmet, for oppgaver som ikke er lagt til soknet. Konsekvensene for bispedømmenivået vil imidlertid også avhenge av andre forhold ved ny organisering.

Utvalget ser behov for å drøfte følgende forhold ved bispedømmet i lys av ny kirkelig organisering:

1. Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
2. Relasjonen mellom bispedømmenivået og lokalkirken, henholdsvis soknet og prostiet
3. Bispedømmenivåets oppgaver og oppgavefordeling, med vekt på kompetanseutvikling

### 5.8.2 Biskopens rolle – tilsyn og ledelse

Innholdet i biskopens tilsynsansvar og arbeidsgiveransvar er beskrevet i tjenesteordning for biskoper (TOB), der § 1 fastsetter biskopens tilsynsansvar, mens § 2 hjemler biskopens rolle som arbeidsgivers representant overfor prester som er tilsatt av bispedømmerådet:

«§ 1. Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.

Biskopen ser til at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro, slik den er uttrykt i vår kirkes bekjennelse og ordninger, og at også andre som er vigslet til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte.

Biskopen fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.

§ 2. Biskopen er den øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet og sørger for den nødvendige samordning med de kirkelige rådenes virksomhet.

Biskopen er forpliktet på de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke, og skal støtte opp om tiltak som fremmer disse.

Biskopen sørger for at ledige prostestillinger blir betjent.

Biskopen kan delegere myndighet etter denne bestemmelsen til stiftsdirektøren.»

I dagens organisering er biskopen kirkeleder på bispedømmenivå, arbeidsgiver for prestene og tilsynsorgan for både menighetene og ansatte. Biskopens pastorale ledelse overfor menighetene er det mest sentrale i biskopens tjeneste. Biskopens ledelse har også mange andre dimensjoner, som kirkefaglig ledelse, strategisk ledelse, institusjonell ledelse og administrativ ledelse, se omtale i rapporten fra arbeidsgruppe 2, avsnitt 2.2. Biskopens ledelse utøves både innad i kirken og i et videre perspektiv overfor samfunnet. Mye av ledelsen utøves gjennom sitt *tilsynsansvar* overfor bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og medarbeidere. Noe av ledelsen utøves i forbindelse med det *arbeidsgiveransvaret* biskopen i dag har for prostene og prestene. Skillet er riktignok ikke presist, og biskopen utøver også ledelse som verken følger av tilsynsansvaret eller arbeidsgiveransvaret.

Biskopen har flere roller i dagens organisering. Biskopen har oppgaver knyttet til godkjenning av ombygging og utvidelse av kirker, anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr. Biskopen godkjenner trosopplæringsplaner og godkjenner lokale grunnordninger som avviker fra vedtatt ordning. Videre er bruken av kirkene i bispedømmet underlagt biskopens tilsynsmyndighet, og biskopen avgjør i forlengelsen av dette klager over menighetsrådets vedtak og uenighet om presters bruk av kirken. Biskopen kan selv eller ved annen prest forrette gudstjenester og bruke kirkene i sitt bispedømme på samme måte som menighetsprestene, og har i slike tilfelle fortrinnsrett til bruk av kirken. Videre kan biskopen dispensere fra kravet om medlemskap for ombud og tilsatte, og avgjøre tvilstilfeller om medlemskap. Biskopen forordner gudstjenester i bispedømmets sokn og beslutter hvor mange gudstjenester det skal holdes i den enkelte kirke eller annet gudstjenestested.

Hovedutvalget foreslår at utøvelsen av arbeidsgiveroppgaver samles i prostifellesrådet. Utvalgets flertall foreslår også at biskopen ikke lenger skal ha selvstendig arbeidsgiveransvar, noe som innebærer et tydeligere skille mellom biskopens tilsynsrolle og arbeidsgiverrollen. Alle de tre modellene for arbeidsgiveransvar som beskrives i neste kapittel kan utformes slik, men den ene modellen (modell 2) gir også rom for at visse arbeidsgiverfunksjoner legges til biskop eller bispedømmeråd på beslutning fra RDNK. Biskopen kan for eksempel være definert som øverste leder av prestatjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, se avsnitt 7.4.2 for nærmere om dette.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at biskopen i alle arbeidsgivermodeller bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle ovenfor de spesialprestene som forblir ansatt i bispedømmet (jf. avsnitt 5.10.1). Dette medlem mener også at biskopen skal ha en selvstendig arbeidsgiverrolle hvis man velger å organisere arbeidsgiverløsningen etter modell 2 (jf. 7.4.2) eller modell 3 (jf. 7.4.3). Men i begge modeller er dette medlem enig i at utøvelsen av de fleste arbeidsgiverfunksjoner skal samles i prostifellesrådet

I arbeidsgivermodell 2 vil det være naturlig å videreføre at biskopen har en arbeidsgiverrolle, ikke bare for prestene, men for alle, eller flere grupper av de ansatte i bispedømmet. Dette kan gjøres på ulike måter, men dette medlem mener at biskopens rolle som arbeidsgiver minst bør utvides fra å lede prestatjenesten i bispedømmet til å lede det kirkefaglige arbeidet i bispedømmet. Siden modellen uansett flytter tunge arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet vil biskopen ha kapasitet til å kunne ivareta de gjenværende oppgavene for en større gruppe ansatte, og dette vil bidra positivt til likebehandling av de ansatte.

Medlemmet mener at i arbeidsgivermodell 3 vil RDNK beholde få arbeidsgiverfunksjoner, men RDNK vil beholde det fulle arbeidsgiveransvaret for prestene og prostene. Dette vil som et minimum gjøre at man beholder en nasjonal vernetjeneste og arbeidsmiljøutvalg, og man vil måtte ha kontaktmøter i henhold til avtaleverket. Selv om funksjonene vil være færre, mener dette medlem at tjenestelinjen fra prest og prost fortsatt bør gå til biskopen i delegasjonsmodellen. I en ellers omfattende endringsprosess vil det bidra til mer ro hvis tjenestelinjen for prest og prost ikke endres. Dette vil også sikre at biskopene beholder noe av den myndighet og ansvaret – både ovenfor ansatte og kirkens øvrige organisasjon – som ligger i det å være arbeidsgiver.

Biskopens rolle som kirkeleder vil uansett ligge fast, og sentrale dimensjoner ved biskopens ledelse påvirkes ikke av at det meste av biskopens arbeidsgiveransvar flyttes. Ved at biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster slik som i dag, kan biskopen forholde seg mer samlet til alle de kirkelig ansatte, og fremstå tydeligere som en kirkefaglig leder for alle. Dermed får også biskopen et bedre utgangspunkt for å bidra til samhandling i kirken. Biskopen får dessuten frigjort kapasitet, slik at biskopene kan være mer tilgjengelige for alle ansatte i kirken, menighetene og samfunnet for øvrig.

Biskopens tilsynsrolle må tydeliggjøres i alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering. Hovedutvalget understreker viktigheten av et tilsyn som er forebyggende, styrkende og relasjonelt, i tillegg til tilsyn i form av kontroll og disiplinærtiltak. Denne vektleggingen er i tråd med hvordan biskopene utøver sitt arbeid i dag.

Arbeidsgiveransvaret har gitt biskopen flere verktøy i tilsynet med menighetsprestene og prostene. Som arbeidsgiver har biskopen hatt styringsrett selv om den i praksis har vært utøvet av prosten. Biskopen er også medlem av

bispedømmerådet. Grensegangen mellom arbeidsgiveransvar og tilsynsansvar ikke er skarp på alle punkter i dag. Kompetanseutvikling er for eksempel et område som er relevant både for biskopens arbeidsgiveransvar og tilsynsrolle. Hovedutvalgets vurdering er at endret arbeidsgiveransvar gir behov for en gjennomgang av mandatet og virkemidlene for biskopens tilsyn, slik at tilsynet blir tilstrekkelig utformet til å skape den nødvendige relasjon mellom biskop og både ansatte og lokalkirke. Rapporten fra arbeidsgruppe 2 vil utgjøre et viktig grunnlag for en slik gjennomgang, se også konkrete forslag under.

Hovedutvalgets forslag om å ilegge prostifellesrådet et medansvar for å «vekke og nære» det kirkelige liv, gjør at biskopens visitasregime som er etablert for menighetene, også gjøres gjeldende for prostiene. Hvor ressurskrevende dette vil være, vil avhenge av hyppigheten av visitaser på de to nivåene og antallet prostifellesråd.

Biskopens arbeidsgiveransvar utøves i dag i nært samarbeid med prost. Det er prosten som utøver arbeidsgivers styringsrett i det daglige. Prostens tjenesteordning § 1 slår fast at «Prosten leder prestatjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse.» Prosten er biskopens medhjelper i tilsynet i den forstand at prosten er biskopens «øyne» ved å formidle inntrykk av lokalkirken gjennom prostemøtet og direkte kontakt, ved å bistå i visitaser og ordinasjoner mv., men prosten utøver ikke selvstendig tilsyn. Prostens arbeidsgiverrolle i dag er en av grunnene til at hovedutvalget ser det som naturlig å samle arbeidsgiverfunksjonene for de lokalt ansatte i kirken på prostinivået.

Dersom prosten skal være kirkeleder lokalt, se avsnitt 5.6, vil prostens rolle som medhjelper i biskopens tilsyn endres. Prosten vil naturligvis fortsatt stå under biskopens tilsyn i sin rolle som vigslet prost og med alle de lederoppgaver som prosten vil ha. Prostens oppgaver vil være definert av tjenesteordning og de spesifikke oppgaver som prostifellesrådet vedtar og som prosten skal utføre, og prosten rapporterer til prostifellesrådet i så måte. Prosten vil fortsatt kunne bistå med informasjon og tilrettelegging ved stedlige tilsyn. Som følge av at domprosten er biskopens faste vikar, bør domprosten tilsettes av bispedømmerådet. Det kan være behov for å vurdere domprostens rolle som biskopens faste vikar nærmere i en ny kirkelig organisering, se kapittel 13. De konkrete endringene i prostens rolle vil avhenge av hvilken ordning som velges for daglig ledelse, hvem som blir prostens arbeidsgiver, og hvilke roller hv. prostifellesrådet og biskop og bispedømmeråd spiller i tilsetningen, se drøfting i avsnitt 5.6.

Hovedutvalget er opptatt av at rettssikkerheten til ansatte under tilsyn må ivaretas. Mens det stilles klare krav til forsvarlig saksbehandling i utøvelsen av arbeidsgiveransvar, er ikke dette like tydelig for alle elementer i utøvelsen av biskopens vigslings- og tilsynsansvar. Avgjørelse om vigsling ligger fullt og helt hos den enkelte biskop. Dersom en prest fratras sine vigslingsfullmakter, vil dette i praksis kunne utgjøre et yrkesforbud. I dag er det ikke fastsatt nærmere regler for fremgangsmåten for hvordan kirken kan frata diakoner, kateketer og kantorer deres vigslingsfullmakter. Hovedutvalget ser derfor behov for en gjennomgang av saksbehandlingskrav for blant annet å sikre de vigsledes rettssikkerhet i biskopens tilsyn.

Hovedutvalget ser også behov for å utrede nærmere hvordan biskopens tilsyn, herunder ev. bindende pålegg, skal følges opp av berørte arbeidsgivere. På den ene siden må en forutsette at biskopens pålegg blir fulgt opp, men på den andre siden vil arbeidsgiver ha et selvstendig ansvar for å vurdere på hvilken måte en konkret sak skal følges opp arbeidsrettslig, for eksempel vurdere om vilkårene for en arbeidsrettslig reaksjon er oppfylt i det enkelte tilfellet.

Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget har valgt å videreutvikle anbefalingene fra arbeidsgruppe 2 på dette punktet, og har i tillegg vurdert andre virkemidler. Selv om det ikke er enighet i utvalget om hvilke virkemidler som er hensiktsmessige, bør nedenstående liste gi et godt utgangspunkt for det videre arbeidet:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab



3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker, for eksempel ved uttalerett eller representasjon i tilsettingsorganet
4. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevede tiltak
5. Det bør utredes hvordan arbeidsgiver skal følge opp biskopens bindende pålegg
6. Tydeligere krav til saksbehandling i vigslings- og tilsynssaker bør utredes
7. Prosten bør få i oppgave å legge til rette for at biskopen får nødvendig kjennskap til forholdene i prostiet og menighetene
8. Det bør institusjonaliseres korte prostivisiter for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte

Konkretiseringen av tiltakene må utformes i lys av hvilke løsninger som velges for ny organisering.

### 5.8.3 Relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken

Relasjonene mellom de ulike nivåene i kirken er bestemmende for at Den norske kirke skal fungere som ett kirkelig fellesskap, og som en sammenhengende kirke både vertikalt, fra sokn til nasjonalkirke, så vel som innad i det enkelte bispedømme. Viktige tiltak for å styrke relasjonen er omtalt i anbefalingene i avsnittet over, men det er også andre elementer som kan bidra til å styrke relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken i ny kirkelig organisering.

Prostifellesrådet og den daglige ledelsen av prostiadministrasjonen vil utgjøre et nav i denne relasjonen, som bindeledd mellom soknene og menighetsrådene på den ene siden, og bispedømmene og nasjonalkirken på den andre. Biskopen kan også samle de kirkelige lederne av prostiadministrasjonene i sitt bispedømme jevnlig, for å diskutere det kirkelige arbeidet i bispedømmet, og for deling av informasjon på tvers av prostier og mellom prostiene og bispedømmenivået.

Bispedømmerådets sammensetting kan ha stor betydning for relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken. Dette utdypes i avsnitt 5.8.5.

Hovedutvalget ser et stort potensial i å videreutvikle bispedømmekontorene som kompetansesentre, se også punkt 2 i listen over anbefalinger i forrige avsnitt. Bispedømmekontorene bør ha en kompetanse og kapasitet som både kan sette biskopen i stand til å utøve sine roller innen ledelse og tilsyn, fungere som kompetanseorgan for sokn og prostier, og betjene sentrale kirkelige organer med statistikk og kunnskap om forholdene i bispedømmet. Noen bispedømmekontorer er allerede kommet langt i å hente inn og analysere informasjon om sine prostier og menigheter. Det arbeides også aktivt med gode relasjoner til ansatte lokalt, bl.a. i forbindelse med den opplæringen bispedømmekontorene driver.

### 5.8.4 Bispedømmenivåets oppgaver og oppgavefordeling

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd. I lys av mandatet konsentreres drøftingen her om hvilke roller bispedømmeråd og bispedømmekontor bør spille i ny organisering. Oppgavefordelingen mellom bispedømmenivå og de øvrige nivåene omtales mer overordnet, i lys av de mer helhetlige målene om en sammenhengende og ressurseffektiv kirke.

Kirkerådets mandat forutsetter at bispedømmerådene skal bestå, men deres rolle i ny organisering er ikke blitt utredet av noen av arbeidsgruppene. I dag har bispedømmerådet et ansvar for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, noe som på bispedømmenivå særlig vil omfatte strategier, samhandling i bispedømmet, og kompetanseutvikling. Bispedømmerådet har flere ulike roller:

- Budsjettmyndighet bl.a. i behandlingen av prestatjenesten, tilskudd til diakoni, trosopplæring, kirkemusikk og kirkelig undervisning
- Vedtaksmyndighet ved endring av sokneinndeling og prostiinndeling, samt endring av navn på kirke, sokn og prosti
- Godkjenningsinstans for felles menighetsråd og myndighet ved sammenslåing av fellesråd

## 5 Nytt organ med nye relasjoner

- Tilsettings- og disiplinærmyndighet for menighetsprester og proster
- Økonomikontroll overfor soknet samt godkjenningsmyndighet for regler om betaling for benyttelse av kirken til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste
- Valgmyndighet
- Klageinstans etter offentliglova og kirkevalgreglene over vedtak truffet av soknets organer
- Dispensasjonsmyndighet etter kirkevalgreglene
- Myndighet til å samtykke ved avhending av eiendom som ikke er nødvendig for kirken
- Godkjenningsmyndighet for å benytte avkastning fra kirkefond til andre kirkelige formål enn til kirkens drift og vedlikehold.

Bispedømmerådet ivaretar også andre oppgaver av felleskirkelig karakter på bispedømmenivå, ved å delta som oppdragsgiver og være representert i styrende organer for diakonale institusjoner som Kirkens Bymisjon, Kirkens Nødhjelp, Nord-Norges Diakonistiftelse m.m. Bispedømmerådet er også en viktig uttaleinstans og rådgiver for Kirkerådet, i forbindelse med at Kirkerådet forbereder saker til behandling i Kirkemøtet. Bispedømmerådet har også en viktig rolle i å implementere nasjonale strategier og satsninger vedtatt av Kirkemøtet/Kirkerådet.

Kirkemøtet fordeler tilskudd til prestatjenesten og andre kirkelige formål til bispedømmerådene gjennom vedtatte fordelingsnøkler. Bispedømmerådene fordeler midler til stillinger og gir tilskudd til trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni mv. til kirkelige fellesråd.

Arbeidsgiveransvaret har utgjort en betydelig del av ressursbruken på bispedømmenivået. Hovedutvalget har gjort en enkel kartlegging av bispedømmekontorenes ressursbruk på arbeidsgiveroppgaver ved å spørre stiftsdirektørene. Resultatene viser at ressursbruken varierer betydelig. Variasjonen ser delvis ut til å være reell, men kan også i noen grad tilskrives at bispedømmekontorene har ulik forståelse av hva som ligger i arbeidsgiveroppgaver. Hovedutvalget ser dette i sammenheng med at arbeidsgiveransvaret er tett forbundet med andre av bispedømmenivåets ansvarsområder roller som drøftet over, slik at det ikke er et fullstendig tydelig skille mellom arbeidsgiveroppgaver og andre oppgaver bispedømmekontorene utfører.

Dersom arbeidsgiveransvaret i ny kirkelig organisering ikke skal forankres i RDNK, vil bispedømmerådene miste den delen av sine oppgaver som er knyttet til arbeidsgiveransvaret.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken. Kompetanseutvikling handler både om etter- og videreutdanning, annen utvikling av kompetansen til de lokalt ansatte i kirken, og om etablering og videreutvikling av fagmiljøer i forskjellige enheter. Et viktig prinsipp må uansett være at oppgaveløsningen skjer på riktig nivå i den forstand at det tas hensyn både til nasjonalt overblikk og stordriftsfordeler på den ene siden, og geografisk nærhet og lokal tilpasning på den andre. Et annet viktig prinsipp må være at det unngås dobbeltarbeid.

Hva som er en hensiktsmessig oppgavefordeling vil til en viss grad avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret. Med samlet arbeidsgiveransvar skapes et større potensial for å samordne kompetanseutviklingen for de ansatte i lokalkirken på tvers av faggrupper, og for mer tverrfaglig kompetanseutvikling.

Rapporten fra *Kirkerådets utvalg for gjennomgang av kirkefagforvaltningen nasjonalt og regionalt i Den norske kirke*, avgitt til Kirkerådets direktør 27. februar 2020, slår fast at bispedømmet er en viktig arena for læring og har konkrete forslag til hvordan dette arbeidet kan understøttes. Rapporten identifiserer flere arenaer for organisert læring i Den norske kirke: Etter- og videreutdanning i regi av utdanningsinstitusjonene, nasjonale konferanser og fagdager, regionale tverrfaglige konferanser, fagdager i bispedømmene, regionale profesjonsdelte samlinger i bispedømmene, arbeidsveiledning, samlinger på prosti- og fellesrådsnivå og samlinger for ansatte i den enkelte menighet.

For alle vigslede bør det være et system for etter- og videreutdanning, på samme måte som det er for prester i dagens organisering. Etter hovedutvalgets syn bør dette som hovedregel fortsatt ligge på nasjonalt nivå, fordi dette

gir et volum og koordineringsmuligheter som legger til rette for å kunne utvikle og tilby de kursene det er behov for. Noe avhengig av arbeidsgiverorganisering, kan bispedømmenivået fortsatt ha roller i tildelingen av kurs innad i bispedømmet. På fellesrådsområdet er det i dag tariffestet en egen nasjonal OU-ordning med etter- og videreutdanning som del av formålet, der arbeidslivspartene samarbeider om initiering av nasjonale kompetanseutviklingstiltak skreddersydd for kirkelig sektor.

Bispedømmenivået vil være viktigere i den øvrige kompetanseutviklingen, utover etter- og videreutdanning. Dette kan blant annet være å utvikle og arrangere kurs, fagdager og konferanser for de ansatte lokalkirken. I ovennevnte rapport spørres det «om det er behov for en nedskalering av nasjonale konferanser og legge til rette for mer faglig utviklingsarbeid nærmere soknet.» (side 30). Det kan for eksempel utarbeides maler på konferanser og opplæringsmoduler, og en kan dra nytte av nye, digitale verktøy. Hovedutvalget støtter denne vurderingen, og føyer til at bispedømmet ofte vil være et mer hensiktsmessig nivå enn prostiet for antallet deltakere skal bli tilstrekkelig høyt og mangfoldig til meningsfull fagutvikling og inspirasjon.

For å sikre god deltakelse kan det være behov for å gjøre deltakelsen pliktig, og se på prostienes økonomiske insentiver. Pliktig deltakelse på kompetanseutvikling kan være et viktig element i videreutviklingen av biskopens tilsyn, se pkt. 4 i listen over kompensende tiltak i avsnitt 5.8.2. Et konkret tiltak er at biskopene må kunne innkalle også andre viglede medarbeidere enn prestene, og ikke bare invitere som i dag. Økonomiske insentiver kan ta flere former. I systemet for etter- og videreutdanning av prester er de økonomiske insentivene rettet mot prestene selv, og knyttet opp mot deres rett til lønnet permisjon.

Bispedømmekontorenes evne til å være sterke kompetansemiljøer for biskopen, jf. anbefaling over, kan avhenge av hvilken løsning som velges for arbeidsgiverorganisering og hvordan denne operasjonaliseres. I dag er bispedømmekontorene tett involvert i prestatjenesten i bispedømmet, både rekrutteringen og andre sider ved arbeidsgiverforholdet. Bispedømmekontorene er også involvert i «Veien til vigsling» der studenter veiledes og tilbys praksis i løpet av studiene. Ved å være tett på disse prosessene får bispedømmekontoret god innsikt i viktig kompetanse for ansatte i bispedømmet.

### 5.8.5 Bispedømmerådets sammensetning og valgordning

Arbeidsgruppe 3 har pekt på ulike måter bispedømmerådet kan settes sammen på. Som i dag kan det være en sammenheng mellom de som sitter i Kirkemøtet og de som sitter i bispedømmerådene, men det trenger ikke være det. Som det fremgår i avsnitt 5.8.1 har hovedutvalget lagt opp til at bispedømmerådets oppgaver, ut over arbeidsgiveransvaret, videreføres. I enkelte modeller kan det også være aktuelt at bispedømmerådet ivaretar enkelte arbeidsgiverfunksjoner.

Hovedutvalget har vurdert tre ulike sammensetninger av bispedømmerådet:

1. Bispedømmerådet består av kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme).
2. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd i tillegg til biskopen (samt samisk representant og døvemenighetenes representant).
3. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd og kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant og døvemenighetenes representant).

#### *Sammensetning 1: Kirkemøtemedlemmene fra bispedømmet*

Et slikt alternativ innebærer at bispedømmerådet settes sammen av kirkemøtemedlemmene fra de enkelte bispedømmene. Det er i utgangspunktet en videreføring av sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet som gjelder i dag, men hvor kirkemøtemedlemmene utgjør bispedømmerådet i stedet for at bispedømmerådsmedlemmene utgjør Kirkemøtet.<sup>57</sup> Det vil innebære en fortsatt gjennomgående representasjon mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet. Den konkrete sammensetningen av det enkelte bispedømmeråd vil

<sup>57</sup> Se rapporten fra arbeidsgruppe 3, kapittel 6.4.1 og 6.5.

avhenge av sammensetningen i Kirkemøtet. Se mer om hovedutvalgets forslag til Kirkemøtets sammensetning i avsnitt 6.5.

I et slikt alternativ vil det kunne være aktuelt at det etableres en representasjon fra bispedømmerådet til prostifellesrådet, ved at bispedømmerådet velger en representant til prostifellesrådet. En slik løsning kan ha flere begrunnelser. En begrunnelse kan være at siden RDNK avgir arbeidsgiveransvaret for prestene til prostifellesrådet bør de få representasjon i prostifellesrådet. Prestetjenesten vil fortsatt være finansiert av statlige midler gjennom RDNK og det vil derfor være naturlig å ha representasjon i rådet. Det kan også i større grad bidra til at prostifellesrådet kan bli et bindeledd mellom soknene og RDNK. På den måten kan man skape en bedre sammenbinding i hele trossamfunnet. Motargumenter mot representasjon fra RDNK er at dette vil bidra til flere representanter og interesser i et organ som allerede vil ha mange representanter og interesser. Det vil av soknene kunne oppleves som unødvendig styring ovenfra.

Arbeidsgruppe 3 presenterte ulike løsninger for hvordan bispedømmerådet kan bli representert i prostifellesrådet. Den første løsningen går ut på at biskopen oppnevner en representant, som f.eks. en prost eller prest, som representerer RDNK i tillegg til, eller istedenfor, å representere embedet i rådet. Den andre løsningen er at bispedømmerådet oppnevner en eller flere representanter fra RDNK, fortrinnsvis blant bispedømmerådsmedlemmene.

Ett av de viktigste formålene for en slik representant vil være å følge opp RDNKs interesser og planer for den strategiske utviklingen av kirken. Det vil også være en kanal for å gi tilbakemelding til RDNK fra prostifellesrådet. Man vil altså trenge en representant som har tilstrekkelig forståelse for RDNKs interesser og er posisjonert på en slik måte at representanten kan fungere som et reelt bindeledd mellom de to nivåene.

Den første løsningen kan potensielt bidra til en rollekonflikt for en prost eller prest som allerede er ansatt i prostifellesrådet. Hvis vedkommende da skal representere RDNK i prostifellesrådet kan dette bidra til å videreføre den todelingen som man i dag prøver å organisere seg vekk fra. For den andre løsningen er den største utfordringen knyttet til det praktiske aspektet. Hvis bispedømmerådsmedlemmer skal sitte i bispedømmerådet, Kirkemøtet og hvert sitt prostifellesråd kan det av mange oppleves som for stor arbeidsbyrde. En mulig løsning vil da kunne være at bispedømmerådet oppnevner en representant til hvert prostifellesråd fra medlemmer av bispedømmerådet eller av ansatte på bispedømmekontoret. På den måten sikrer man en demokratisk kontroll på oppnevningen, samtidig som man ivaretar kapasitet og kompetanse hos representanten. Dette vil også i stor grad sikre at representanten fungerer som et reelt bindeledd som kan følge opp saker på tvers av nivåene. Samtidig vil representanten fra RDNK inngå som et ordinært medlem av rådet, med samme ansvar for å ivareta prostifellesrådets ansvarsoppgaver som de øvrige medlemmene.

### *Sammensetning 2: Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti i tillegg til biskopen*

I et slikt alternativ består bispedømmerådet av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd, i tillegg til biskopen. I de tre nordligste bispedømmene vil det fortsatt være en samisk representant også i et slikt forslag, og i Oslo bispedømmeråd vil også døvemenighetenes representant være representert.

Ved at hvert prostifellesråd gjennom indirekte valg velger et prostifellesrådsmedlem som kan representere prostiet i bispedømmerådet, vil man få gjennomgående representasjon fra menighetsråd gjennom prostifellesråd til bispedømmeråd. Dette kan styrke sammenhengen i kirken og de som sitter i bispedømmerådet kan ta med seg de lokale erfaringene og behovene fra menighetsråd og prostifellesråd. Dette alternativet vil sikre at lokale utfordringer og behov når RDNK, ved at prostifellesrådene blir representert i bispedømmerådet, et organ for RDNK. Dette kan også gi lokalkirken en større innsikt i satsningene og prioriteringene fra bispedømmenivå, og gi representanter fra de folkevalgte i prostifellesrådene en institusjonalisert samarbeidsarena med biskopen. Alternativet vil også la prostifellesrådene delta via sine representanter i bispedømmerådets strategiske utvikling og arbeid med ressursfordeling i sitt eget bispedømme.

Ved at medlemmene av bispedømmerådene vil være både menighetsrådsmedlem, prostifellesrådsmedlem og bispedømmerådsmedlem, legger alternativet opp til at disse medlemmene kan få relativt mye å gjøre. Samtidig kan bispedømmerådet sannsynligvis møtes sjeldnere når tilsettingssakene for menighetsprester ikke lenger behandles av bispedømmerådet, noe som gjør at rollekombinasjonen ikke trenger å bli altfor stor belastning på rådsmedlemmene. Løpende saker imellom møtene vil eventuelt kunne behandles av et arbeidsutvalg.<sup>58</sup> En konsekvens av at de valgte medlemmene av Kirkemøtet ikke lenger vil være medlem av bispedømmerådet i dette alternativet, til forskjell fra sammensetning 1 og 3, vil være at det ikke lenger blir noen formell kontakt mellom Kirkemøtets valgte medlemmer og øvrige kirkelige nivåer. Det kan ha betydning for utviklingen av Kirkemøtet. Samtidig innebærer alternativet at biskopene vil være et bindeledd mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet.

### *Sammensetning 3: Kirkemøtemedlemmene og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti*

Dette alternativet er en kombinasjon av de to foregående alternativene, ved at bispedømmerådet består av to grupper, kirkemøtemedlemmene fra bispedømmet (direkte valgt) og av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd (indirekte valgt), i tillegg til biskopen. Et slikt alternativ kombinerer derfor også fordelene med de to foregående alternativene.

Et slikt alternativ vil bidra med en god forbindelse mellom rettssubjektene ved at folkevalgte fra prostifellesrådet og Kirkemøtet møtes i et felles styringsorgan. Det vil samtidig sikre at lokale utfordringer og behov når RDNK, og at helhetlige strategier og satsninger nasjonalt og regionalt når prostifellesrådene og soknene. Praksisen med at bispedømmerådet drøfter kirkemøtesakene i forkant av Kirkemøtet, kan for eksempel bidra til at representanter fra prostifellesrådene kan bidra med viktige perspektiver til medlemmene. Videre vil det også sikre en sammenheng mellom bispedømmeråd og prostifellesråd. Samtidig bidrar det til at kirkemøtemedlemmene får en institusjonalisert forankring i et annet kirkelig styringsorgan enn Kirkemøtet, som normalt bare møtes en gang årlig. Bispedømmerådet kan bli et viktig strategisk organ for samhandling i trossamfunnet, både mellom prostiene i bispedømmet og mellom rettssubjektene.

Samtidig vil sammensetningen bety at bispedømmerådet blir sammensatt av to ulike grupper folkevalgte, valgt på ulikt grunnlag og ut fra ulike logikker. Arbeidsgruppe 3 pekte på at der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil Kirkemøtet i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert gjennom listevalg. I dette alternativet vil det i praksis bety at noen av bispedømmerådets medlemmer sannsynligvis vil være tilknyttet en liste med et partiprogram, mens andre ikke vil være det, valgt ut fra et annet grunnlag. Det vil også være noen som er valgt direkte av kirkemedlemmene, mens andre er valgt indirekte fra indirekte valgte prostifellesråd, dvs. valgt indirekte gjennom to ledd. Konsekvensene av dette bør utredes. Det bør sikres at bispedømmerådet får en balansert sammensetning av medlemmer fra både prostifellesrådene og Kirkemøtet.

En slik sammensetning vil innebære at bispedømmerådet blir større enn i dag. Dette vil ha konsekvenser for hvordan bispedømmerådet vil kunne fungere. Når de fleste tilsettingssakene forsvinner, kan bispedømmerådet sannsynligvis møtes sjeldnere, f.eks. fire ganger per år. Løpende saker kan om nødvendig håndteres av et arbeidsutvalg i henhold til et delegasjonsreglement, hvor arbeidsutvalget f.eks. kan bestå av biskopen pluss en eller flere fra hver av de to gruppene som utgjør bispedømmerådet, med stiftsdirektør som saksforbereder. Et slikt alternativ vil kunne skape en god sammenheng fra sokn opp til bispedømmeråd. I tillegg vil Kirkemøtet fortsette å bestå av medlemmer forankret i bispedømmenivået.

Utvalget går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant) (sammensetning 3). Siden medlemmene vil være valgt på

---

<sup>58</sup> Dagens kirkeordning § 25 fastsetter at «Bispedømmerådet kan gi lederen eller et arbeidsutvalg bestående av lederen og minst to av rådets øvrige medlemmer fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt, skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.»

forskjellig grunnlag, og antall medlemmer vil variere mellom bispedømmene, og det vil variere hvilken av de to gruppene som er i flertall i rådet, vil noen sider ved dette alternativet måtte utredes videre.

### 5.8.6 Oppsummering av bispedømmenivået

Utvalget anbefaler at biskopens tilsyn og ledelse tydeliggjøres. Flertallet i utvalget foreslår at biskopens tilsynsansvar skilles fra arbeidsgiveransvaret uavhengig av hvilken av de tre arbeidsgiverløsningene som velges.

Dersom biskopens tilsynsansvar skal skilles fra arbeidsgiveransvaret, bør det etter utvalgets syn iverksettes tiltak som gir biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsyns- og ledelsesansvar. Tiltakene bør også vurderes dersom biskopen beholder en arbeidsgiverrolle. Tiltak for videre utredning er foreslått i avsnitt 5.8.2.

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken.

Utvalget går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemøtenighetenes representant) (sammensetning 3). Utvalget ser behov for at noen sider ved dette alternativet må utredes videre.

## 5.9 OPPGAVER OG ANSVAR FOR KIRKEN NASJONALT

Hovedinnretningen på denne utredningen handler om hvordan man kan organisere kirken lokalt, særlig med tanke på å få et felles arbeidsgiverorgan på prostinivå. Mandatet handler i mindre grad om å se på endringer i oppgavene til organer som representerer RDNK, eller samle oppgaver under nasjonal ledelse. Unntaket er endringer på bispedømmenivå som er beskrevet i forrige avsnitt.

Samtidig setter mandatet målformuleringer som «frigjøre ressurser til møter med folk lokalt», «legge til rette for at kirken oppfylder samfunnsoppdraget», «være enkelt og funksjonell», «inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig». I dette kan det ligge en forventning om at utvalget også skal se hen til hvilke oppgaver som må løses på nasjonalt nivå. Som påpekt i avsnitt 7.3.3. handler ikke Kirkemøtets organiseringskompetanse i § 12 andre ledd utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene i kirken. Slik utvalget forstår det handler dette om oppgaver som normalt omtales som administrative oppgaver. I dag løser Kirkerådets sekretariat noen slike oppgaver, som i hovedsak dekker RDNK sitt behov. Disse oppgavene kan grovt sett deles i tre grupper:

### *Styringsoppgaver*

Som påpekt under 3.4 har norsk arbeidsliv blitt mer formalisert og regulert. Arbeidsmiljøloven har blitt utvidet til flere områder, det har kommet forskrifter for internkontroll, direktiver og sertifiseringer med mer. Dette fører til at den som er ansvarlig arbeidsgiver har fått økt formelt og reelt ansvar, med større krav til virksomhetens styring. Selv om trossamfunnsloven regulerer Den norske kirke sin organisering og sentrale styringsmekanismer, foreligger ingen særskilte bestemmelser knyttet til krav om f.eks. risikostyring eller etterlevelse. Utvalget har drøftet om det bør foreslås en nærmere gjennomgang av slike styringsoppgaver for å få en nærmere forståelse av om, og i tilfelle hvilke styringsoppgaver som det kan være aktuelt å legge til et nasjonalt nivå.

Som en sentral samfunnsinstitusjon som i hovedsak finansieres av statlige og kommunale midler, og også i stor grad er avhengig av gaver og donasjoner fra det private, er det likevel avgjørende at trossamfunnet Den norske kirke fremstår som effektiv og transparent i forvaltningen av sitt samfunnsoppdrag og økonomistyring. KA gjør en stor jobb på vegne av hele kirken ved å tilby informasjon, standarder, rutiner og opplæring for bl.a. å sikre etterlevelse hos de

kirkelige arbeidsgiverne. Det tilbys systematisk opplæring av verneombud (40 timer) i samarbeid med fagmiljøet på VID og Fagakademiet. Samtidig er bruken av disse løsningene i all hovedsak basert på frivillighet fra de lokale arbeidsgiverne. For å sikre god etterlevelse av lover, forskrifter mv, bør det vurderes om en sentral enhet i kirken bør ha ansvar for å legge til rette for at ulike krav som hviler på den enkelte kirkelige arbeidsgiver implementeres ensartet, og at etterlevelse ivaretas på tvers av trossamfunnet. Dette vil kunne omfatte utarbeidelse av interne retningslinjer som tilpasser eksterne lovkrav til Den norske kirkes virksomhet og organisasjon. Det er samtidig viktig å peke på at en slik eventuell nasjonal funksjon ikke vil frata den enkelte arbeidsgiver det ansvar som er pålagt dem gjennom lov og forskrift.

En oppgave for en nasjonal enhet kan eventuelt være å sikre jevnlig risikovurderinger av Den norske kirkes for å avdekke hvilke områder som det vil være særlig behov for å håndtere nasjonalt, eller der det må sendes ut retningslinjer mv. Det kan også vurderes om det skal etableres en nasjonal varslingskanal. Varslingskanaler for arbeidstakere er ansett som en viktig rettighet i arbeidsmiljøloven, og erfaring tilsier at slike saker er krevende å håndtere lokalt. Det samme kan gjelde systematisk opplæring av verneombud. Disse medlemmene mener på denne bakgrunn at utvalget bør peke på et videre utredningsbehov.

### *Stordriftsfordeler*

Noen oppgaver bør vurderes å bli samlet for å sikre riktig kostnad og kvalitet til hele trossamfunnet. Det behøver ikke å bety at ansvaret for oppgaven flyttes i sin helhet, men at selve oppgaveløsingen samles. F.eks. kan man ha ett fakturamottak i hele trossamfunnet uten at ansvaret for budsjettering og budsjett disponering flyttes. Samling av oppgaveløsning behøver heller ikke å bety at de som arbeider med oppgaveløsning av likeartede oppgaver trenger å være samlokalisert. Det sentrale er at de som arbeider med likeartede oppgaver samles under felles ledelse som har ansvar for at oppgavene løses på en riktig og kostnadseffektiv måte. Oppgaveløsning innenfor fagområdene økonomi, lønn og arkiv i RNDK ble i 2019 slått sammen til en tjeneste som dekker både nasjonalt nivå og bispedømmenivå. Denne organisasjonsendringen har medført en årlig besparelse på anslagsvis 20 millioner kroner. Dette er midler som er blitt benyttet til økte tilskudd til diakoni i soknene. De ansatte som arbeider med disse administrative oppgavene har beholdt sine fysiske arbeidsplasser på det enkelte bispedømmekontor, men arbeider under felles ledelse av Kirkerådet.

### *Utvikling av kirkefag/kompetanseutvikling*

Som det fremgår av avsnitt 5.8.4 vil det også fremover være behov for at bispedømmenivå driver kompetanseutvikling i bispedømmet. Digitale løsninger gir imidlertid i økende grad mulighet for å gi et opplæringstilbud til lokalt ansatte fra nasjonalt nivå. Det vil være behov for at Kirkerådets sekretariat også fremover kan bidra med støtte til gjennomføring av nasjonale, felles satsninger besluttet av Kirkemøtet og Kirkerådet. Det kan videre være behov for at det etableres en kompetansepool for bispedømmene som enten ligger nasjonalt eller at et bispedømmekontor gis et nasjonalt ansvar. I vurdering av en fremtidig organisering av oppgaver knyttet til kompetanseutvikling, vil det være sentralt å forhindre dublering av fagmiljøer i Kirkerådet og på bispedømmenivå.

Kirkemøtet har også etablert en ordning med en internrevisor som har som formål å sørge for effektivitet i ressursbruk og utførelse av pålagte oppgaver fra Kirkemøtet, ivareta uavhengighet og sikre robuste kontrollrutiner i organisasjonen RDNK, samt sikre god oppgavefordeling og medvirkning mellom regionale og nasjonale organer. Kontrollutvalget og internrevisjonen sitt ansvarsområde er i dag begrenset til hhv. Kirkerådets virksomhet og RDNK.

Det ligger ikke innenfor hovedutvalgets mandat å utrede en samling av oppgaver og ansvar som pekt på over. Utvalget har likevel pekt på et videre utredningsbehov under kapittel 13.

## **5.10 ANDRE TEMAER**

### **5.10.1 Organisering av spesialprestetjeneste**

I tillegg til stillingen som menighetsprest, er det en del ordinerte prester som i dag utøver prestetjeneste utenfor menighetene. Disse prestene utøver det som gjerne kalles spesialprestetjeneste. Disse spesialprestestillingene kan deles inn i to kategorier:

1. Spesialprester som er tilsatt av det nasjonale rettssubjektet. Dette gjelder blant annet fengselsprester, sykehjemsprester (i Oslo), studentprester og enkelte andre spesialprestestillinger (f.eks. gateprest for unge, pilegrimsprest, spesialprest for inkluderende kirkeliv). Per 31. desember 2019 var det 77 spesialprester ansatt i det nasjonale rettssubjektet.
2. Spesialprester som er tilsatt av andre arbeidsgivere. Det gjelder blant annet sykehusprester, sykehjemsprester (andre steder enn i Oslo), feltprester, politiprest, sjømannsprester, enkelte studentprester, bymisjonsprester og organisasjonsprester.

Denne utredningen er avgrenset til å vurdere organisering av spesialprestetjeneste for de som er tilsatt av det nasjonale rettssubjektet, fordi det er disse prestestillingene som blir direkte berørt av endringer i den kirkelige organiseringen. Det betyr altså at utredningen ikke går inn på aktuelle spørsmål om tilsyn med sykehusprester o.l., men også disse prestene vil være underlagt biskopens tilsyn som i dag.

Det er særlig to typer spesialprestestillinger hvor det kan vurderes om man bør organisere prestetjenesten på annet vis i dag; fengselsprester og studentprester. Disse stillingene er i dag tilsatt av bispedømmerådet og organisert som en del av prestetjenesten med prostiet som tjenestested, men det er et spørsmål om dette bør være tjenester med en nasjonal overbygning, eller om det bør forbli lokalt organisert i det nye prostiet.

### *Fengselsprester og studentprester*

Straffegjennomføringsloven § 23 slår fast at Kriminalomsorgen skal gi innsatte i fengsler mulighet til å utøve religion og livssyn. Det er utgangspunktet for at Den norske kirke har tilsatte fengselsprester, og Kirkemøtet har vedtatt en egen tjenesteordning for fengselsprester.<sup>59</sup> Før 2017 fulgte det med bevilgninger til fengselsprester når nye fengsler ble etablert, men fra 2017 er det opp til Den norske kirke selv å prioritere hvor mange fengselsprestestillinger en skal ha i fremtiden. Per 31. desember 2018 var det 23 fengselsprester i det nasjonale rettssubjektet.

Det er om lag 25 studentprester tilsatt i Den norske kirke. I tillegg er det noen utdanningsinstitusjoner som har egne studentprestestillinger (f.eks. MF vitenskapelig høyskole og Lovisenberg Diakonale Høyskole). I denne sammenheng er det studentprestene tilsatt i Den norske kirke som blir vurdert. Noen av stillingene er deltidsstillinger som kombineres med en jobb som menighetsprest, andre er heltidsstillinger som betjener campuser spredt rundt i hele bispedømmet.

Et argument for organisering på nasjonalt nivå er at fengselsprestene og spesialprestene har en arbeidshverdag som skiller seg fra ordinær menighetsprestetjeneste. Når stillingene er organisert individuelt, uten noen nærmere nasjonal overbygning, får denne typen prestetjeneste liten grad av muligheter til å se tjenesten i sammenheng. I praksis blir det derfor opp til fagutvalg innen Presteforeningen å koordinere fagutvikling m.m.<sup>60</sup>

Ved å organisere spesialprestetjenesten på prostinivå, oppnår man fordeler som i dagens organisering, for eksempel at det ivaretar kontakt og felleskap mellom spesialprestene og menighetsprestene. Det er noe som kan bidra til en helhetlig forståelse av prestetjenesten og et bredere teologisk fagmiljø som kan berike prostifelleskapet. Det vil også kunne være enklere å organisere vikartjeneste ved sykdom, permisjon o.l. ved at det er et lokalt organ som har ansvar for dette. En slik ordning gir også en mulighet for en nærmere lederoppfølging av den enkelte spesialprest fra en leder som har kontor i relativ nærhet.

Hovedutvalget mener organisering av fengselsprester og studentprester bør vurderes nærmere i dialog med fagmiljøene, og trekker derfor ikke noen konklusjon på spørsmålet. Uavhengig av hvordan dette blir organisert, er det viktig å finne en enhetlig løsning for hvordan Den norske kirke følger opp disse fagmiljøene, som nasjonale fagmiljø.

---

<sup>59</sup> Tjenesteordning 11. april 2016 for fengselsprester.

<sup>60</sup> Presteforeningen har et fagutvalg for studentprester og et fagutvalg for prester i kriminalomsorgen.



### *Andre spesialprestestillinger ansatt av det nasjonale rettssubjektet*

Enkelte spesialprestestillinger er spesielt opprettet for å ivareta noen grupper eller funksjoner, uten at det uten videre vil være aktuelt å komme med generelle løsninger for hvordan disse forholdene bør organiseres. I tilfeller hvor det eksisterer en eller to spesialprestestillinger av samme type i landet, må arbeidsgivertilknytning vurderes konkret i det enkelte tilfellet. For noen prestestillinger som har et ansvar for spesialprestetjeneste i hele bispedømmet, kan det være naturlig at stillingen organisatorisk plasseres på bispedømmenivå. Det kan for eksempel gjelde spesialprest for inkluderende kirkeliv, presten for sørsamer i Saemien Åålmege (sørsamisk menighet) e.l.

For stillinger som har sitt virkeområde innenfor et prosti, vil det kunne anses som mer hensiktsmessig at stillingen plasseres organisatorisk på prosti. Eksempler på sistnevnte kan være gateprest for unge, prest for unge voksne e.l.

Hovedutvalget mener disse spesialprestestillingene må vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle.

### **5.10.2 Døvemenighetene og døveprostiet**

I tillegg til de geografiske soknene og prostiene, har Den norske kirke etablert to typer katedralmenigheter, døvemenighetene og Saemien Åålmege (sørsamisk menighet).<sup>61</sup> Katedralmenigheter er menigheter som søker å tilby tjenester til en kategori av Den norske kirkes medlemmer. Kirkemøtet har fastsatt en særskilt forskrift om ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten. Her heter det at den kirkelige betjening av døve er organisert i døvemenigheter, og døvemenighetene har et fellesorgan kalt døvekirkenes fellesråd. Døvekirkenes fellesråd samsvarer med døveprostiet. Kirkemøtet har åpnet for at Kirkerådet kan godkjenne forsøk med en annen organisering for døvemenighetene enn det som følger av den gjeldende ordningen, og Kirkerådet godkjente i juni 2020 en avtale mellom Oslo bispedømmeråd og Døvekirkenes fellesråd om forsøk med enhetlig ledelse i døvekirken.

Forsøket innebærer at døveprosten er daglig leder av Døvekirkenes fellesråd. Kirkeforvalter (tidligere kirkeverge) er nestleder og har delegert ansvar som sekretær og saksforbereder for Døvekirkenes fellesråd. Tilsvarende er sokneprestene daglig leder for døvemenighetene, med menighetsforvaltere som nestledere. Ifølge avtalen som regulerer forsøket, innebærer forsøket ikke virksomhetsoverdragelse eller formelt skifte av arbeidsgiver. Døveprosten ivaretar arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i døvemenighetene i tråd med arbeidsbeskrivelse vedtatt av Døvekirkenes fellesråd og godkjent av biskop, tjenesteordning for proster og delegasjonsreglement fra Døvekirkenes fellesråd. Tilsetting av prester skjer i Oslo bispedømmeråd, mens for trosopplærere, diakoner, kateketer og prostesaksbehandler er tilsettingsmyndigheten delegert i forsøksperioden fra bispedømmerådet til Døvekirkenes fellesråd.<sup>62</sup> Forsøksperioden er for tre år fra iverksettelse, med mulighet for forlengelse. I vedtaket om godkjenning fra Kirkerådet ble det samtidig bestemt at det skal gjennomføres midtveisevaluering og sluttevaluering av forsøket. I forbindelse med evalueringen skal det rettes særlig oppmerksomhet mot rollen som daglig leder, og det må også foretas en gjennomgang av arbeidstakernes rettigheter.

Forsøket i døvekirken har noen av de samme målsetningene som prosjektet for kirkelig organisering, med enhetlig ledelse og samordning av arbeidsgiveransvaret. Organiseringen av døvekirken har bygd på et prinsipp om at de alminnelige bestemmelsene i kirkeordningen bør gjelde for døvekirken så langt de passer. Det kan være naturlig å videreføre dette prinsippet i lys av det forslaget Kirkemøtet forventes å vedta om kirkelig organisering, samtidig som det vil være naturlig å ta hensyn til de erfaringer som gjøres i forsøksperioden.

Hovedutvalget anbefaler at Kirkemøtet fastsetter en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten som bygger på de generelle ordninger for kirkelig organisering i tråd med forslaget fra hovedutvalget, med de tilpasninger som anses som nødvendige på bakgrunn av de erfaringer som blir høstet i forsøksperioden.

<sup>61</sup> Den andre katedralmenigheten som finnes er etablert ved forskrift om ordning for Saemien Åålmege (sørsamisk menighet).

<sup>62</sup> Forskrift for ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten fastsetter at tilsetting av døveprost, prester og annet personell i rettssubjektet Den norske kirke som er knyttet til den kirkelige betjening av døve, foretas av Oslo bispedømmeråd. Dette har inkludert trosopplærere, diakoner, kateketer og prostesaksbehandler.

## 6 KIRKELIG DEMOKRATI

### 6.1 INNLEDNING

Den norske kirkes organisasjon er demokratisk oppbygd med folkevalgte organer på soknenivå, fellesrådsnivå, bispedømmenivå og nasjonalt nivå. Det kirkelige demokratiet bygger på at kirkens ordnings- og styringsmandat er et felles ansvar for hele kirken, som har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkemøtet har i forlengelsen av dette uttalt at:

«Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger» (sak KM 05/84).

Den norske kirkes selvforståelse som en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke har kommet til uttrykk i trossamfunnsloven § 10, som slår fast at formålet med bestemmelsene i lovens kapittel 3 «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». <sup>63</sup> Det er også lovfestet i trossamfunnsloven § 13 at «ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg». De stemmeberettigede medlemmene i Den norske kirke har i dag mulighet til å velge både menighetsrådet og bispedømmerådet og Kirkemøtet, noe som innebærer at alle disse organene henter sin legitimitet fra det samme demokratiske grunnlaget. Det er også fastsatt at Kirkemøtet gir regler om «kirkelige organer og valg til disse organene» i trossamfunnsloven § 12 annet ledd.

Kapitlet om kirkelig demokrati er avgrenset til å handle om de sammensetning og valgordninger til menighetsrådet, Kirkemøtet og Kirkerådet, samt enkelte generelle demokratisk spørsmål, da dette i alminnelighet vil være uavhengig av hvilken modell for organisering av arbeidsgiveransvaret som blir valgt.

### 6.2 «EMBETE OG RÅD» - SAMVIRKEPRINSIPPET

I mandatet slås det fast at den nye kirkelige organiseringen skal inneholde et godt samvirke mellom embete og råd. Hovedutvalget har derfor lagt til grunn at det såkalte «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast. Arbeidsgruppe 2 og arbeidsgruppe 3 har redegjort for forståelsen av «embete-og-råd»-prinsippet i hhv. avsnitt 3.2 i vedlegg 2 og avsnitt 3.3 i vedlegg 3. Med henvisning til en anbefaling fra Bispemøtet fra 2010, la arbeidsgruppe 3 til grunn at det er bedre å snakke om samvirkemodellen eller samvirkeprinsippet mellom den vigslede tjeneste med ord og sakrament og valgte rådsmedlemmer, enn å referere til «embete-og-råd»-modellen. Dette ut fra at begrepet «embete», som kommer fra «det kirkelige embete» i Den augsburgske bekjennelse, skaper assosiasjoner i retning av makt og hierarki. <sup>64</sup> I det følgende blir modellen derfor karakterisert som samvirkemodellen.

Arbeidsgruppe 2 viste til at utredningen *Kirkens embete og råd* (1988) inneholdt noen hovedideer som arbeidsgruppen mener vil være sentrale i utformingen av ny kirkelig organisering.

1. «Embete (prestedtjenesten) og råd (de valgte organer) er et samvirke som ikke kan eller bør sees separat fra hverandre. Det må ikke forstås som en prinsipiell todelt ansvarslinje som har ansvar for hver sine områder, men at de sammen ivaretar et helhetlig ansvar for kirkens virksomhet.

<sup>63</sup> Kirkemøtet tok til orde for dette fortsatt burde lovfestes i sak KM 11/15 *Behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret* og ga i sak KM 10/18 tilslutning til den konkrete utformingen av lovbestemmelsen i høringsuttalelsen sin til trossamfunnsloven.

<sup>64</sup> «Som en følge av at prestene i lang tid var kongelige embetsmenn, skaper ordet lett assosiasjoner i retning av makt og hierarki (...). Bispemøtet tillrår derfor at man i framtiden unnlater å omtale den konkrete stillingskategori «prest» med betegnelsen «embete» (...), fra Bispemøtets vedtak i sak BM 03/10.

2. Rådene er, ettersom de også inneholder representasjon fra embete og det allmenne prestedømme, det beste uttrykk for kirkens styringsansvar. Denne styringen går ikke bare på forvaltningssaker, men omfatter også kirkens åndelige liv.
3. Embetet har en frihet i lære og sakramentsforvaltning som ikke er styrt av rådene. Rådene kan derimot uttale seg om embetsutførelsen.»<sup>65</sup>

Kirkemøtet uttalte følgende om samvirkeprinsippet i sak KM 11/88:

«Kirkemøtet vil særlig understreke at fremveksten av rådene er et uttrykk for at mennesker som gjennom dåpen har blitt kirkemedlemmer, tar ansvar for sin kirke. [Dette] innebærer en sterk understrekning og oppvurdering av det ansvar lekfolket har og skal ha i kirkestyret og i kirkens virksomhet. Gjennom medansvar og representativ medvirkning blir de leke lemmer på Kristi legeme trukket inn i oppgavene med å bygge Guds menighet. Samtidig understreker Kirkemøtet at embetet er en nødvendig forutsetning for at forvaltning av Ord og sakrament kan føres videre som en offentlig tjeneste i kirken» (sak KM 11/88).

En uttalelse fra Bispemøtet fra 2016 oppsummerer samvirkeprinsippet slik:

«Kirkens oppgave er på denne måten et ansvar som er gitt, ikke bare til prestedtjenesten, men til kirken som en helhet. Samtidig bygger samvirkemodellen på det prinsipp at presten i rådet ikke sitter der som ordinært medlem, men som representant for den, av Gud innsatte, særskilte tjeneste med Ord og sakrament. I rådsorganet er det derfor prestens oppgave å være tilstede som lærer, veileder og forkynner. Presten utøver gjennom dette et pastoralt lederansvar (lat. pastor, hyrde), og må ut fra denne tankegang ha en viss selvstendighet i forhold til rådsorganet.» (sak BM 08/16.)

Samvirkemodellen har således fått sitt uttrykk i den gjeldende kirkeordningen ved at soknepresten sitter som medlem i menighetsrådet, prostens eller en annen prest oppnevnt av biskopen sitter som medlem i kirkelig fellesråd, biskopen sitter som medlem i bispedømmerrådet, biskopene sitter som medlemmer av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet (i praksis preses) sitter som medlem av Kirkerådet.

### 6.3 ANTALL DIREKTE VALG

Gjennomføring av flere direkte valg samtidig vil bidra til en kompleksitet for velgerne, ved at det er flere organer med ulik beslutningsmyndighet og ulike antall kandidater og/eller lister som velgeren må sette seg inn i hva mener. På bakgrunn av innspill i innspillsrundene, har arbeidsgruppe 3 anbefalt at det kun gjennomføres to direkte valg; til menighetsrådet og til Kirkemøtet.

Hovedutvalget er enig i denne vurderingen, se nedenfor.

### 6.4 MENIGHETSRÅD

Menighetsrådet opptrer på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet, med mindre noe annet er fastsatt i medhold av lov. Dette følger av trossamfunnsloven. Det ligger derfor fast at menighetsrådet skal bestå. Arbeidsgruppe 3 redegjorde for at det er en stor rekrutteringsutfordring til menighetsråd. I 2019 hadde kun 27,8 prosent av soknene flere kandidater enn antallet som skulle velges som medlem og varamedlemmer, mot 49,3 prosent i 2015. Se nærmere i rapporten fra arbeidsgruppe 3 kapittel 4.

Hovedutvalget har merket seg at det er en stor rekrutteringsutfordring til menighetsråd, men er i likhet med arbeidsgruppe 3 enig i at det neppe er valgordningen til menighetsrådet som er årsaken. Hovedutvalget går derfor inn for å videreføre sammensetningen og valgordningen til menighetsrådet.

---

<sup>65</sup> Vedlegg 2 side 55.

## 6.5 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Som Den norske kirkes øverste representative og besluttede organ, er Kirkemøtet et særlig uttrykk for Den norske kirkes synodale dimensjon. Kirkemøtet har et ansvar for å treffe beslutninger som gjelder for hele trossamfunnet, noe som tilsier at Kirkemøtets sammensetning bør avspeile bredden i kirken.

Arbeidsgruppe 3 har foretatt en bred utredning av mulige måter Kirkemøtet kan sammensettes og velges på, som er inntatt i vedlegg 3 til hovedutvalgets rapport. Hovedutvalget viser til denne rapporten for en nærmere redegjørelse for ulike alternativer.

### 6.5.1 Vurdering av spørsmålet om direkte valg til Kirkemøtet

Det er førende for hovedutvalgets utredning at direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges ved utredningen av sammensetning og valgordninger til kirkelige organer, jf. utredningsmandatets punkt 6. Arbeidsgruppe 3 har anbefalt at de folkevalgte medlemmene av Kirkemøtet (i dag kalt leke medlemmer) bør velges gjennom direkte valg med bispedømmene som valgkrets.

Arbeidsgruppe 3 har vist til at ulike kirkelige organer vil kunne velges ut fra ulike logikker. Der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil andre organer som Kirkemøtet etter arbeidsgruppens vurdering i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert. Ved et indirekte valg til Kirkemøtet, ville kirkemedlemmene i større grad måtte legge vekt på hva de enkelte kandidater til menighetsrådene mener i aktuelle kirkelige spørsmål, hvis de vil ha innflytelse på hvem som skal bli valgt inn i Kirkemøtet.

Valget av Kirkemøtet har en side til spørsmålet om hvordan en kan sikre en sammenhengende kirke. Det er en del som vil mene at en ordning med indirekte valg, gir en bedre sammenheng i den kirkelige strukturen. Arbeidsgruppe 3 viste til at de ikke nødvendigvis var enig i det. Det kan forstås ulikt hva en mener med sammenhengende kirke. I arbeidsgruppe 3 mente noen at en sammenhengende kirke kan ivaretas ved at det er sammenheng mellom organene menighetsråd og Kirkemøtet, altså ved at menighetsrådet også velger Kirkemøtet. Andre mente sammenhengen ivaretas ved at det er soknet ved deres stemmeberettigede medlemmer som velger både menighetsråd og Kirkemøtet, dvs. at det er de samme velgerne som står bak og gir de ulike organene i kirken sitt demokratiske mandat.

Arbeidsgruppe 3 viser til at det også vil være et selvstendig argument at når kirkemedlemmene først har fått stemmerett til valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, vil det kunne oppleves som en svekkelse av kirkemedlemmenes innflytelse og demokratiske rettigheter hvis de mister stemmeretten ved valg av Kirkemøtet igjen. Det kan forventes at det vil bli oppfattet av mange som en svekkelse av det kirkelige demokratiet.

Hovedutvalget mener at ordningen med at Kirkemøtet velges direkte av kirkemedlemmene må videreføres.

### 6.5.2 Valgkrets

To forskjellige valgkretser for Kirkemøtet har blitt vurdert av arbeidsgruppe 3; prostiet som valgkrets og bispedømmet som valgkrets.

Hvis alle prostier skal være representert i Kirkemøtet i dagens prostistruktur, ville det innebære at det er én representant fra hvert prosti, totalt 95 representanter. Størrelsen på prostiene med tanke på både medlemstall og areal ville i så fall medføre at medlemmenes innflytelse på valget av Kirkemøtet vil være forskjellig avhengig av hvilket prosti velgerne bor i. Siden det kun skal velges én representant fra hver krets, vil en slik ordning ikke kunne sikre en balansert representasjon av menn og kvinner, mindretallsrepresentasjon eller ungdomsrepresentasjon. Dette fordi valget av et mandat fra hver valgkrets vil måtte gjennomføres som et flertallsvalg, hvor den som har flest stemmer vil være valgt, uavhengig av hvor mange stemmer andre kandidater har («the winner takes it all»). En fordel med et slikt alternativ ville være at hvert prosti var representert i Kirkemøtet.

Med bispedømmet som valgkrets vil det derimot være mulig å gjennomføre valget som et direkte valg i flerpersonekretser, på samme måte som leke medlemmene velges i flerpersonekretser i dag. Ordningen med flerpersonekretser vil kunne legge til rette for en balansert representasjon av kvinner og menn og for at mindretall blir tilnærmet forholdsmessig representert i Kirkemøtet.

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

### 6.5.3 Betegnelsen folkevalgte medlemmer

Etter gjeldende ordning omtales de som ikke er valgbare som prest eller lek kirkelig tilsatt, som leke. Arbeidsgruppe 3 anbefaler at betegnelsen «leke» bør utgå å erstattes av begrepet folkevalgte medlemmer, for å understreke at disse medlemmene er valgt av kirkemedlemmene i folkekirken.

Hovedutvalget mener at medlemmene som velges bør omtales som *folkevalgte medlemmer*, og antallet medlemmer i Kirkemøtet bør være et oddetall, for å unngå stemmelikhet.

### 6.5.4 Sammensetning

I dag har Kirkemøtet 116 medlemmer, som består av 77 medlemmer valgt av kirkemedlemmene i bispedømmene, elleve valgte prester, elleve andre valgte kirkelig tilsatte, tolv biskoper, lederen av Samisk kirkeråd, tre andre samiske representanter og døvemenighetenes representant.

Presten og andre kirkelig tilsatte velges i dagens ordning to separate, særskilte valg. Disse gruppene har bidratt med viktig kompetanse inn i Kirkemøtet, for eksempel gjennom behandling av liturgisaker og saker om kirke og kultur. Den særskilte representasjonen har samtidig betydd en begrensning i antallet kirkelige tilsatte i Kirkemøtet. Arbeidsgruppe 3 vurderte det slik at ordningen med valg på leke kirkelig tilsatte ikke burde videreføres, men den var delt i spørsmålet om ordningen med valg av prester til Kirkemøtet burde videreføres. Hovedutvalget viser til arbeidsgruppe 3 sin rapport avsnitt 7.4.4 og 7.6.

Det er et prinsipp at alle kirkemedlemmer bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt inn i Kirkemøtet. Det er viktig at Kirkemøtet sikres god kompetanse i sin behandling av saker, men mener at et slikt argument ikke er tilstrekkelig til å videreføre en ordning med særskilte valg av prester og kirkelig tilsatte. Hovedutvalget går derfor inn for at den særskilte ordningen med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, bør avvikles. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at færrest mulig skal bli utelukket fra valg, dvs. ikke være valgbare. Det er derfor det ved andre valg kun er noen få stillinger og funksjoner som er utelukket fra valgbarhet, slik som kommunedirektør eller dennes stedfortreder, kommunalsjefer, høyesterettsdommere og ansatte i departementene. Uavhengig av hva slags modell for arbeidsgiverorganisering, vil en slik avvikling innebærer at prester og andre kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbare som folkevalgte medlemmer.<sup>66</sup> Samtidig vil enkelte kirkelig tilsatte være utelukket fra valgbarhet, slik som enkelte stillinger i Kirkerådet og ved bispedømmekontoret.<sup>67</sup> Det nøyaktige omfanget av disse stillingene vil bli avklart i kirkevalgreglene.

Avviklingen av den særlige ordningen med valg av prester og kirkelig tilsatte vil kunne medføre at det blir flere kirkelige tilsatte valgt inn i Kirkemøtet, men det er et forhold som må veies opp mot prinsippet om at alle bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt til Kirkemøtet. Hovedutvalget legger avgjørende vekt på dette prinsippet. Det er viktig at ulike yrkesgrupper er representert i Kirkemøtet, men det er noe som vil måtte ivaretas gjennom nominasjonsprosessene. Det blir også opp til nominasjonsprosessene og velgerne å sikre at det ikke blir for mange kirkelig tilsatte i Kirkemøtet. Nærmere regler eller retningslinjer som legger til rette for geografisk representasjon, kjønnsrepresentasjon, ungdomsrepresentasjon og eventuelt også kompetanse er noe som vil kunne vurderes nærmere ved Kirkemøtets fastsettelse av nye kirkevalgregler.

<sup>66</sup> Dette gjelder også i modeller hvor Kirkemøtet blir øverste arbeidsgivermyndighet for prestatjenesten eller alle ansatte.

<sup>67</sup> Dette kan være en videreføring av dagens regler, hvor tilsatte i Kirkerådet og tilsatte ved bispedømmekontoret i en stilling på minst 15 timer i uken, er utelukket fra valgbarhet til bispedømmeråd og Kirkemøtet, jf. bl.a. kirkevalgreglene § 3-2.

Biskopene forblir medlemmer av Kirkemøtet i tråd med samvirkeprinsippet mellom embete og råd, hvor biskopene representerer embetet.

Dette vil innebære en forenkling av valget, ved at antallet valg ved kirkevalget vil bli redusert med 22 (et valg på prest og et valg på lek kirkelig tilsatt i 11 bispedømmer utgjør 22 enkeltvalg).

Hovedutvalget mener Kirkemøtet bør bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, i tillegg til samisk representasjon fra de tre nordligste bispedømmene, lederen av Samisk kirkeråd, døvemenighetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Det betyr at hovedutvalget går inn for at de særskilte ordningene med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, avvikles. Det betyr at prester og leke kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbare som folkevalgte medlemmer, med unntak av enkelte stillinger i Kirkerådet og eventuelt enkelte stillinger ved bispedømmekontoret. Omfanget av dette avklares i kirkevalgreglene.

### 6.5.5 Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets

Etter gjeldende ordning er det i utgangspunktet like mange medlemmer i Kirkemøtet fra hvert bispedømme.<sup>68</sup> Etter gjeldende ordning er det 25 991 medlemmer som står bak hvert folkevalgte mandat i Nord-Hålogaland bispedømme, mot 66 674 medlemmer per mandat i Borg bispedømme.

Tabell 6.1. Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets og per mandat

Bispedømme	Antall medlemmer (2020)	Antall medlemmer per mandat (2020)
Oslo bispedømme	438 064	62 581
Borg bispedømme	466 716	66 674
Hamar bispedømme	297 688	42 527
Tunsberg bispedømme	331 011	47 287
Agder og Telemark bispedømme	316 283	45 183
Stavanger bispedømme	323 127	46 161
Bjergvin bispedømme	457 629	65 376
Møre bispedømme	203 822	29 117
Nidaros bispedømme	345 110	49 301
Sør-Hålogaland bispedømme	186 666	26 667
Nord-Hålogaland bispedømme	181 940	25 991
<b>Totalt</b>	<b>3 548 056</b>	<b>46 079</b>

Arbeidsgruppe 3 har anbefalt at antallet mandater fra hvert bispedømme bør være differensiert ut fra medlemstallet i de enkelte bispedømmer. Begrunnelsen for dette er en vurdering av at hvert kirkemedlem sin stemme prinsipielt sett bør veie like tungt, uavhengig av hvor man er bosatt.

Hovedutvalget viser til de ulike alternativene arbeidsgruppe 3 har utredet i sin rapport del 7.4.3.1.1. Av disse alternativene anbefalte arbeidsgruppe 3 en modifisert versjon av Valglovutvalgets forslag til mandatfordeling ved stortingsvalg. Den modifiserte versjonen innebærer at hver valgkrets i utgangspunktet får ett mandat hver, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av medlemstallet, men ingen får mindre enn seks mandater. I forslagene som arbeidsgruppe 3 har utredet, vil det fortsatt være noe overrepresentasjon fra mindre folkerike bispedømmer, men det vil ikke lenger være slik at en stemme i Nord-Hålogaland bispedømme vil kunne veie mer enn dobbelt så mye som en stemme i Borg bispedømme. Hvis det er et ulikt antall medlemmer i Kirkemøtet fra de ulike valgkretsene, vil det ha overslag til bispedømmerådets sammensetning, hvis bispedømmerådet dels sammensettes av representanter fra prostifellesrådene og dels av medlemmene av Kirkemøtet fra bispedømmet. Se avsnitt 5.8.5. Hvis alternativet med et minimumsantall på seks folkevalgte mandater i Kirkemøtet velges, vil det minste bispedømmet bestå av seks folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet pluss biskopen, dvs. sju kirkemøtmedlemmer. I

<sup>68</sup> Unntaket er de tre nordligste bispedømmene og Oslo bispedømme, som i tillegg har en ekstra representant fra hhv. samisk kirkelig og døvemenighetene. Fra Nidaros bispedømme er det to biskoper; Nidaros biskop og preses i Bispemøtet.

Nord-Hålogaland bispedømme vil det i et slikt alternativ bety at bispedømmerådet består av åtte prostifellesrådsrepresentanter, seks folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet, nordsamisk representant og biskopen.<sup>69</sup> Det vil med andre ord kunne medføre at det blir et flertall av indirekte valgte prostifellesrådsmedlemmer enn direkte valgte kirkemøtemedlemmer i bispedømmerådet, hvis man holder biskopen utenom.

Arbeidsgruppe 3 anbefalte at et av mandatene som tildeles valgkretsen ut fra medlemstallet i de tre nordligste bispedømmene og i Oslo, går til hhv. de tre samiske representantene og døvemenighetenes representant. På den annen side kan ansvaret for å ivareta samisk kirkelig og døvemenighetene karakteriseres som et nasjonalt ansvar, som ikke bør gå ut over fordelingen av mandater mellom bispedømmene. Det tilsier etter hovedutvalgets vurdering at de samiske representantene og døvemenighetenes representant bør komme i tillegg.

Utvalgsmedlemmene Eide, Enstad, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Skjelbred, Solberg og Sønsterud, mener at antallet folkevalgte medlemmer fra det enkelte bispedømme bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer i bispedømmene, uten å ta stilling til konkrete alternativer. Medlemmet Fykse Tveit vil avvente å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet til det er blitt drøftet nærmere i bispedømmerådene og i Kirkemøtet.

### 6.5.6 Valgordning

Valget av Kirkemøtet gjennomføres i dag som flertalls- eller forholdsvalg. Hvis det er flere lister, gjennomføres valget som forholdsvalg (listevalg). Ved de siste kirkevalgene har det vært flere nomineringsgrupper som har stilt liste. Hovedutvalget anbefaler at valget av Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

## 6.6 KIRKERÅDET

Arbeidsgruppe 3 har uttegnet ulike alternative sammensetninger av Kirkerådet som korresponderer med ulike forslag om Kirkemøtets sammensetning. I lys av at hovedutvalget har gått inn for en sammensetning av Kirkemøtet bestående av folkevalgte og biskoper, må Kirkerådets sammensetning endres. Sammensetningen bør sikre at antallet medlemmer er et oddetall, for å unngå at lederens stemme gjennomgående blir avgjørende ved stemmelikhet.

Valget til Kirkerådet har så langt blitt gjennomført som flertallsvalg hvor en rekke kriterier må oppfylles. Det har vært krav om en representant fra hvert bispedømme, elleve leke medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på valglisten, og minst 20 prosent unge under 30 år. Hvis det er ulike nomineringsgrupper ved valget til Kirkemøtet, kan det være hensiktsmessig å innføre en ordning med forholdsmessig representasjon. Dette kan gjennomføres via avtalevalg eller forholdsvalg. Arbeidsgruppe 3 har i sin rapport avsnitt 8.5.4 vist hvordan det kan være komplisert å få til valg med forholdsvalg, hvis kravet om representasjon fra hvert bispedømme videreføres. De foretrukne kandidatene fra de ulike listene vil kunne komme fra samme bispedømme, men med bare ett medlem fra hvert bispedømme, vil det bare være en av listene som vil kunne bli representert. Samtidig er det et viktig prinsipp at Kirkerådet representerer alle bispedømmene i den landsdekkende folkekirken. Ved å beholde antallet medlemmer som det er i dag, vil det være fem flere medlemmer enn det er bispedømmer. Det vil kunne redusere kompleksiteten ved å gjennomføre forholdstallsvalg noe.

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses i Bispemøtet, totalt 17 medlemmer, som i dag. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Preses bør bli medlem av Kirkerådet i kraft av sin stilling, med visepreses som varamedlem. Det bør åpnes for at Kirkerådet kan sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det er ulike nomineringsgrupper ved valget. Dette kan gjøres ved å fastsette at rådet kan velges ved flertalls- eller forholdsvalg eller avtalevalg. Hvis det blir fremmet flere lister i Kirkemøtet, gjennomføres valget av Kirkerådet som avtalevalg eller forholdsvalg. Hovedutvalget mener kravet om minst 20 prosent på valglisten må være unge under 30 år, bør videreføres, enten det blir en eller

<sup>69</sup> Eksempelet tar utgangspunkt i dagens prostistruktur med åtte prostier i Nord-Hålogaland bispedømme.

flere lister. Hovedutvalget mener også det må innføres et krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet. Til forskjell fra dagens ordning, bør det være et krav om slik representasjon i Kirkerådet etter valgoppgjøret, og ikke bare et krav til kandidatene på valglisten. Hovedutvalget mener også at leder av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fortsatt skal møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

### 6.7 UNGDOMSDEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE

Den norske kirke har hatt en satsning på ungdomsdemokratiet i Den norske kirke siden Kirkemøtet i 1993 behandlet en sak med overskriften *Ung i kirken*.<sup>70</sup> Dels har det vært en satsning på unges deltakelse i det ordinære kirkelige demokratiet, og dels har det vært en satsning på unges deltakelse i den kirkelige ungdomsstrukturen.

Kirkemøtet vedtok i 1993 en målsetning om at unge under 30 år skulle bli representert med minst 20 prosent i kirkelige rådsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.<sup>71</sup> Ved kirkevalget i 2015 var det en andel på 5,8 prosent valgte medlemmer til menighetsråd som var under 30 år, mot 4,9 prosent i 2019. Ved kirkevalget i 2015 var 20 prosent av medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet under 30 år, mot 12,1 prosent i 2019. Om man kun regner med andelen av de innvalgte leke medlemmene, var det 28,6 prosent innvalgte leke medlemmer under 30 år i 2015, mot 18,2 % i 2019.

Over tid har det etablert seg ungdomsting og ungdomsråd i hvert bispedømme, og et Ungdommens kirkemøte og Den norske kirkes ungdomsutvalg på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Fra 1. januar 2021 har denne ungdomsstrukturen sin forankring i kirkeordningen § 36 og regler 10. oktober 2020 for ungdomsdemokrati i Den norske kirke. Reglene som ble vedtatt 10. oktober 2020 tydeliggjør de demokratiske ungdomsorganene som formelle kirkelige organer i kirkeordningens forstand og styrker den demokratiske legitimiteten ved at det er menighetsrådene som oppnevner representantene til ungdomstingene. Dette bidrar til å styrke den kirkelige ungdomsstrukturens plass i Den norske kirke.

Kristne barne- og ungdomsorganisasjoner tilknyttet Den norske kirke driver mye av ungdomsarbeidet i Den norske kirke. Deres rolle er anerkjent ved at også disse organisasjonene er representert med fulle rettigheter i det kirkelige ungdomsdemokratiet på ungdomsting og Ungdommens kirkemøte.

Det kirkelige ungdomsdemokratiet gir unge i alderen 15–30 år mulighet til å medvirke i aktuelle saker regionalt, nasjonalt og internasjonalt i Den norske kirke. I tillegg til å gi deltakerne i ungdomsdemokratiet demokratisk innflytelse i Den norske kirke, fungerer ungdomsdemokratiet som en opplærings- og rekrutteringsarena til det ordinære kirkelige demokratiet.

Når det gjelder antall innvalgte medlemmer under 30 år i kirkelige organer på ulike nivåer, er tallet fortsatt langt unna målsetningen. På nasjonalt nivå var det lettere å oppnå ungdomsrepresentasjon så lenge det kun var én liste. Selv om det er krav om minst 20 prosent unge under 30 år på alle lister, er det mindre sjanse for at unge blir valgt. Arbeidsgruppe 3 drøftet muligheten for å fastsette en egen kvote for unge, men det vil kunne medføre at noen blir valgt som har få personstemmer sammenlignet med andre kandidater, slik at valgordningen legger begrensninger i velgernes mulighet til å velge kandidater. Andre vurderte forslag var et krav om at minst en av de tre øverste kandidatene på listeforslaget må være under 30 år, eller at en av de to kandidatene som får stemmetillegg, må være under 30 år.

På nasjonalt nivå kan dette kompenseres noe ved forslaget fra Ungdommens kirkemøte om at Ungdommens kirkemøte kan velge lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg eller en annen representant som medlem av Kirkemøtet med alle rettigheter (se avsnitt 6.5.4).

---

<sup>70</sup> Sak KM 11/93.

<sup>71</sup> Sak KM 11/93.



Hovedutvalget går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, valgt av Ungdommens kirkemøte, blir medlem av Kirkemøtet. Hovedutvalget mener at kravet om at minst 20 prosent av kandidatene på listeforslaget bør være under 30 år, bør videreføres.

### 6.8 OMBUDSPLIKT

De som er stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke har over lang tid hatt en såkalt ombudsplikt. Ombudsplikten kan sies å ha tre sider; 1) en plikt til å stille til valg dersom en blir ført opp på en valgliste, 2) en rett og en plikt til å ta imot vervet hvis en blir valgt og 3) en rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden de er valgt for. Den som blir valgt til et slikt verv, omtale som et kirkelig ombud. Ordningen med ombudsplikt var et prinsipp som ble overført fra offentlige valg til kirkelige valg gjennom den tidligere lovgivningen fastsatt av Stortinget.<sup>72</sup>

Arbeidsgruppe 3 har pekt på at ombudsplikten i Den norske kirke, i likhet med ombudsplikten ved offentlige valg, har vært sett på som et uttrykk for et viktig prinsipp som også gjelder for Den norske kirke. Det at alle kirkens medlemmer har et ansvar for kirkens felleskap er et viktig prinsipp i det kirkelige demokrati, og ombudsplikten kan være med på å motvirke problemer med rekruttering til kirkelige organer. Ombudsplikten ble fra 1. januar 2021 myknet opp, ved at den ble endret for å harmonisere med endringer i ombudsplikten til kommunestyret. Mens det tidligere kun var etter noen nærmere fastsatte vilkår det var mulig å få innvilget fritak fra ombudsplikten,<sup>73</sup> har nå den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten, rett til å kreve seg fritatt dersom erklæringen settes frem innen den frist menighetsrådet/bispedømmerådet setter.<sup>74</sup> På grunn av at det etter den nye trossamfunnsloven ikke videreføres en lovbestemt rett til permisjon fra arbeid for å ivareta møteplikten, ble det i forarbeidene til kirkeordningen lagt til grunn at «forståelsen av hva som ligger i gyldig forfall må utvides til også å omfatte forfall på grunn av arbeidsplikt. Det innebærer også at det vil pålegge de kirkelige organene et særskilt ansvar for å fastsette datoer og tidspunkter som gjør det mulig å få gjennomført beslutningsdyktige møter».<sup>75</sup>

Arbeidsgruppe 3 drøftet to alternativer; 1) en videreføring av dagens ordning eller 2) en revidering av ombudsplikten, slik at det kreves samtykke til valg. I sistnevnte alternativ vil en konsekvens av ordningen være at hvis en kandidat først har sagt ja til å bli valgt, vil vedkommende ha plikt til å motta vervet hvis hun eller han blir valgt, og plikt til å delta i organets møter med mindre det foreligger gyldig forfall. Forskjellen ligger altså i ombudspliktens første dimensjon; om det skal være plikt til å stille til valg eller ikke. Arbeidsgruppen viste til at selv om det i utgangspunktet er en streng ombudsplikt som ligger til grunn i den gjeldende ordningen, er praksisen i alminnelighet den at de som stiller valgliste sørger for å få kandidatenes samtykke før de setter opp valglisten, og det er i praksis relativt lett å få innvilget fritak. Den konkluderte derfor med at den ikke så grunnlag til å endre ordningen med ombudsplikt.

Hovedutvalget deler vurderingen av at den nye ordningen med ombudsplikt, som fikk virkning 1. januar 2021, bør videreføres. Ombudsplikten sender et viktig signal om at kirkemedlemmene har et felles ansvar for å styre kirken, og enhver som er medlem av Den norske kirke som oppfyller aldersvilkåret til valgbarhet, også forventes å kunne bli kalt til å ta del i kirkens felles styringsansvar.

---

<sup>72</sup> Arbeidsgruppe 3 redegjør i sin rapport for det rettslige grunnlaget for at Den norske kirke kan videreføre ombudsplikt etter den nye trossamfunnsloven, se side 91.

<sup>73</sup> Etter kirkeloven § 4 annet ledd het det at «Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.»

<sup>74</sup> Plikten til å ta imot valg gjelder både for menighetsrådet og bispedømmerådet og dermed Kirkemøtet, jf. kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd, jf. § 24 tredje ledd.

<sup>75</sup> Kirkerådets saksorientering i sak KM 06/19 side 73.

## 6.9 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE

Siden trossamfunnsloven ikke viderefører den lovbestemte retten kirkelige folkevalgte har hatt til å få fri fra arbeid, er det viktig å legge til rette for at et mangfold av kirkens medlemmer kan få reell mulighet til å delta på møter i kirkens demokratiske organer.

Hovedutvalget slutter seg til anbefalingen fra arbeidsgruppe 3 om at det må legges økonomisk til rette for at medlemmer av kirkelige organer får dekket eventuell tapt arbeidsfortjeneste. Det bør også i større grad enn tidligere legges til rette for at møter i kirkelige organer, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, kan gjennomføres på en måte som i begrenset grad går kommer i konflikt med medlemmenes arbeidsforpliktelser ved at møter legges til kveldstid eller helger.

# 7 ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

## 7.1 OM PROBLEMSTILLINGEN OG FORSTÅELSE AV MANDATET

Et arbeidsforhold forutsetter at det eksisterer en virksomhet som trenger arbeidsinnsats for å løse oppgaver. Uten en virksomhet bortfaller behovet for arbeidskraft. Som arbeidsgruppe 1 påpeker i avsnitt 3.2.1 i sin rapport, henger derfor arbeidsgiveransvar og oppgaver tett sammen. Utredningen har så langt omhandlet hvilke oppgaver og hvilket ansvar som bør ligge på de ulike nivåene i kirken. I dette kapitlet skal det ses på spørsmålet om organisering av arbeidsgiveransvar og det juridiske grunnlaget for at et prostifellesråd kan ivareta arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte, både dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene i prostiet.

Av hovedutvalgets mandat fremgår det at Kirkerådet ønsker at utvalget særlig skal utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken. Det alminnelige utgangspunkt er at arbeidsgiver er den som arbeidstakeren har sitt formelle ansettelsesforhold hos, og at det er arbeidsgiver selv som utøver alle arbeidsgiverfunksjonene. Arbeidsgiverfunksjoner er en fellesbetegnelse på de disposisjoner arbeidsgiver har rett eller plikt til å foreta i egenskap av å være arbeidsgiver. Dette kan for eksempel være ledelse, kontroll, retten til ansettelser og oppsigelser, oppfølging av arbeidstid og arbeidsmiljø. Videre kan det være plikter overfor offentlige myndigheter, slik som plikt til å foreta skattetrekk, betaling av arbeidsgiveravgift mv. En samling av arbeidsgiverfunksjonene plasserer på en entydig måte arbeidsgiverrollen for de ansatte. Mandatets formulering om at organet må kunne «utøve arbeidsgiverfunksjoner», kan imidlertid forstås slik at Kirkerådet forventer at utvalget ikke bare skal utrede løsninger der det nye fellesorganet skal ha alle arbeidsgiverfunksjoner selv, men også løsninger som deler arbeidsgiverfunksjoner mellom ulike arbeidsgivere. Det vises i denne sammenheng også til mandatets premiss om at utredningen skal konsentreres om arbeidsgiveransvar, med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsettinger for alle som arbeider lokalt i kirken.

Før ulike løsninger for organisering av arbeidsgiverrollen presenteres, vil det kort redegjøres for dagens arbeidsgiverorganisering i kirken og noen rettslige forutsetninger for å kunne være arbeidsgiver.

## 7.2 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEN

Arbeidsgruppe 1 har i kapittel 3 redegjort nærmere for hva som i dag er soknets oppgaver og ansvar og hva som er nasjonalkirkens oppgaver på lokalt nivå i dagens kirkelige organisering. Videre har de i avsnitt 3.3 redegjort for dagens organisering av arbeidsgiveransvar i Den norske kirke. Her fremkommer det at dagens organisering innebærer at soknet har to organer med hver sine oppgaver, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Menighetsrådets ansvarsområder er kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakonale tjenester, samt menighetsbyggende virksomhet og gudstjenesteliv i soknet. Fellesrådene ivaretar på sin side de administrative og økonomiske oppgavene på vegne av soknene i kommunen, herunder utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for soknets medarbeidere.

Arbeidsgiveransvaret for de fleste prester i trossamfunnet Den norske kirke er formelt forankret i RDNK der Kirkemøtet er øverste organ. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten er i all hovedsak delegert til bispedømmerådene, biskopene og prostene.

Særegent for kirken er derved at den har to arbeidsgiverlinjer for arbeidstakere som arbeider side om side i å løse kirkens oppdrag lokalt, og at man for soknet delvis har skilt mellom ansvar for å løse oppgaver og arbeidsgiverrollen ved at det i utgangspunktet kun er kirkelig fellesråd som har arbeidsgiveransvar.

## 7.3 RETTSLIGE RAMMER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

### 7.3.1 Generelt om de rettslige rammene

Den nye trossamfunnsloven legger noen rammer for organisering av Den norske kirke, men lar det i stor utstrekning være opp til Kirkemøtet hvordan kirken nærmere skal organisere sin virksomhet, jf. lovens § 12 andre ledd.

«Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene.»

I tillegg må den organiseringen Kirkemøtet vedtar med hjemmel i trossamfunnsloven være i tråd med alminnelige arbeidsrettslige regler og prinsipper.

### 7.3.2 Krav i den alminnelige arbeidsretten

Arbeidsgruppe 1 har i kapittel 4 i sin rapport gitt en utførlig gjennomgang av arbeidsrettslige grunnprinsipper.

#### *Kravet om at arbeidsgiver skal være et rettssubjekt*

Utgangspunktet i norsk rett er at den formelle arbeidsgiveren må være et selvstendig rettssubjekt, se avsnitt 4.3.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Dette er således en alminnelig arbeidsrettslig forutsetning for utøvelsen av Kirkemøtets organiseringskompetanse. Kravet om at arbeidsgiver må være et rettssubjekt har sammenheng med at rettsreglene gjelder for subjekter som det kan rettes krav mot, og som selv kan ha krav. Rettssubjekter har rettsevne, dvs. de kan ha rettigheter og plikter, og de har rettslig handleevne, dvs. de kan etablere rettigheter og plikter, f.eks. inngå arbeidsavtale. Rettssubjekter kan også være part i saker for domstolene, f.eks. arbeidsrettssaker. I sum kan dette kalles rettssubjektivitet. Kravet om at arbeidsgiver må være et rettssubjekt gir derved også uttrykk for at arbeidsgivere må ha en autonomi for å kunne ivareta sin rolle som arbeidsgiver. En arbeidsgiver må for eksempel kunne inngå en bindende arbeidsavtale. Rettssubjekters autonomi kan i praksis variere ut fra juridiske og økonomiske rammebetingelser for virksomheten. Et slikt kan for eksempel ikke løses fra Den norske kirke, jf. trossamfunnsloven § 11 første ledd. Kirkeordningen § 18 første ledd bestemmer at det bare kan tas opp lån på soknets vegne når det er godkjent av bispedømmerådet. En virksomhets autonomi vil også reelt sett begrenses av betingelser stilt i tilknytning til pengeoverføringer eller lån.

I trossamfunnsloven § 11 fremgår det at både soknet og RDNK er egne rettssubjekter. Rettssubjekter som er juridiske personer, må ha noen til å representere seg, normalt en type organ. Eksempler på slike organer er styret i aksjeselskaper og kommunestyret i kommunene. Det følger av trossamfunnsloven at Kirkemøtet opptrer på vegne av RDNK, og menighetsrådet opptrer på vegne av soknet, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov.

Det er heller ikke uvanlig at rettssubjekter med en omfattende virksomhet har flere representative organer med definert ansvar og myndighet. Dette gjelder f.eks. staten som har bl.a. Kongen i statsråd, departementer, direktorater, tilsyn osv. Felles for disse organene er at de henter sin rettslige handleevne fra det samme rettssubjektet, staten. I kirken har RDNK flere representative organer der man i tillegg til Kirkemøtet har Kirkerådet og bispedømmerådene som representative organer. I trossamfunnslovens forarbeider er det tydeliggjort at et fellesorgan opprettet av Kirkemøtet kan ivareta arbeidsgiveransvaret for flere sokn. Særegent ved denne konstruksjonen er at fellesorganet er organ for flere rettssubjekter, mens den alminnelige løsningen er at ett rettssubjekt har flere organer.

#### *Forutsetningen om tilstrekkelig økonomisk grunnlag for virksomheten*

En forutsetning for at arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter arbeidsavtalen, er at arbeidsgiver har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for sin virksomhet. Utvalget har i avsnitt 4.1.5 pekt på regelverket for den offentlige finansieringen av kirken. Trossamfunnsloven § 14 første ledd angir statens plikt til å gi tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Her fremgår det også at staten kan gi tilskudd til andre kirkelig formål. Kommunenes plikt til å finansiere kirkens virksomhet lokalt fremgår av § 14 andre ledd. Her fremgår det også hva tilskuddet skal benyttes til. En ny arbeidsgiverorganisering må sikre at bevilgede midler fra både stat og kommune fordeles og anvendes i tråd med lovens forutsetninger for tilskudd og at krav og forventninger stilt i forbindelse med tilskuddene følges opp. En forutsetning for enhver løsning for at et organ på prostinivå kan være arbeidsgiverorgan

er at det sikres tilført både midler som staten bevilger til prestetjenesten og midler som kommunen bevilger til soknet.

### *Virksomhetsområdets betydning for partenes rettigheter og plikter*

Et spørsmål som må vurderes når man ser på ulike former for arbeidsgiverorganisering er virksomhetsbegrepets betydning for arbeidsforholdet. En arbeidsgiver i arbeidsmiljølovens forstand utøver sine rettigheter og plikter innenfor rammen av en virksomhet, og arbeidstakerne har visse rettigheter og plikter knyttet til denne virksomheten. Hva som defineres som arbeidsgivers virksomhet vil f.eks. ha betydning ved spørsmål om nedbemanning og omplassering, fortrinnsrett ved oppsigelse, oppsigelsesfrister og varsling. Arbeidsgruppe 1 peker under avsnitt 4.5 på at det arbeidsrettslige virksomhetsbegrepet normalt følger rettssubjektet som er arbeidsgiver, men som det følgende vil vise, er det ikke alltid slik. Ved vurdering av en ny kirkelig organisering må man derfor vurdere hvordan organisering av virksomheten vil påvirke arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven.

Nedenfor i dette kapitlet vil det presenteres ulike løsninger for å «utstyre» prostifellesrådet med tilstrekkelig rettssubjektivitet. Videre vil det presenteres hvordan forutsetningen om at arbeidsgiver skal ha et tilstrekkelig økonomisk grunnlag kan oppfylles i de ulike løsningene for arbeidsgiverorganisering. Spørsmål om virksomhetsområdet i ulike løsningsvalg for arbeidsgiverorganisering, vil omtales i avsnitt 7.4 nedenfor.

### **7.3.3 Arbeidsgiverorganiseringen må skje innenfor rammen av trossamfunnsloven**

Lovgivningen om Den norske kirke er redusert i omfang, og en følge av det er at Kirkemøtet har fått utvidet myndighet. Kirkemøtets myndighet har flere grunnlag. Kirkemøtet er både Den norske kirkes øverste representative organ og utøver myndighet over det sentrale rettssubjektet «Den norske kirke» når ikke annet er bestemt i lov. Den organiseringskompetanse som er tillagt Kirkemøtet i trossamfunnsloven § 12 andre ledd må forstås som en kompetanse som Kirkemøtet har fått som øverste representative organ for trossamfunnet.

Organiseringskompetansen er etter sin ordlyd vid, og det fremgår av forarbeidene til loven at det har vært lovgivers intensjon å gi Kirkemøtet en slik vid myndighet.

Arbeidsgruppe 1 påpeker at lovgiver i stor grad har overlatt til Kirkemøtet å regulere de interne myndighetsforholdene i trossamfunnet. Det er presisert at Den norske kirke på et selvstendig grunnlag skal kunne etablere sin organisasjon. Når det gjelder adgangen til å etablere et prostifellesråd, fremgår det eksplisitt av trossamfunnsloven § 11 siste ledd at Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet gir nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer. I Prop. 130 L (2018–2019) s. 261 heter det bl.a.:

«Fjerde ledd tydeliggjør at Kirkemøtet kan fastsette at et organ skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet gir nærmere regler om organisering av soknets organer og oppgavefordeling mellom dem. Denne myndigheten følger i og for seg allerede av § 12 andre ledd, men er likevel presisert her. Et slikt fellesorgan kan ivareta oppgaver for sokn innenfor samme kommune eller for sokn i flere kommuner, og organet kan blant annet ivareta økonomiske og administrative oppgaver og utøve arbeidsgivermyndighet på vegne av ett eller flere sokn. Hjemmelen åpner for eksempel for at Kirkemøtet viderefører den tidligere ordningen med et kirkelig fellesråd som opptre på vegne av flere sokn, og som har de samme oppgavene som etter tidligere lovgivning.»

I forarbeidene til trossamfunnsloven fremgår det at: «Kirkemøtet, som Den norske kirkes øverste representative organ, må få mer myndighet og «overta» myndighet som statens organer tidligere har utøvd».<sup>76</sup> Det fremgår videre at «Departementet ser det ikke som aktuelt å fremme forslag om at lovgivningen skal regulere interne maktforhold i

<sup>76</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side 228

trossamfunnet Den norske kirke. Slike utfordringer må nå og i fremtiden løses gjennom prosesser i kirkens egne valgte organer. Kirkemøtets myndighet er tatt inn i lovforslaget § 12.»<sup>77</sup>

Hvor langt Kirkemøtets organiseringskompetanse strekker seg i relasjon til soknet, er et sentralt spørsmål. På side 261 i proposisjonen heter det videre:

«Enkelte bestemmelser i loven legger i tillegg eksplisitt myndighet til Kirkemøtet til å vedta regler som griper inn i soknets myndighet, dvs. soknets private autonomi. Bestemmelsen i § 11 fjerde ledd presiserer at Kirkemøtet også kan etablere fellesorganer for flere sokn som utøver myndighet på vegne av ett eller flere sokn. Loven legger også konkret myndighet til Kirkemøtet i §§ 12, 15 og 17. Disse bestemmelsene skal ikke tolkes uttømmende. Kirkemøtet vil i kirkeordningen kunne gi regler som også på andre områder griper inn i soknenes myndighet. For eksempel kan Kirkemøtet, som tidligere, fastsette tjenesteordninger for vigslede stillinger som skal ha soknet som arbeidsgiver.»

Trossamfunnsloven inneholder få oppgaver som eksplisitt er lagt til soknet. Departementet har ikke sett noe rettslig behov for å beskrive soknets oppgaver i lov, blant annet fordi slik regulering ville begrense sentralkirkelige organers mulighet til å påvirke menighetene i deres arbeid.<sup>78</sup> Også dette innebærer at Kirkemøtets organiseringskompetanse må forstås som en vid kompetanse, i relasjon til soknet. Dette fremgår dessuten ved å lese § 12 andre og tredje ledd i sammenheng. På den ene siden begrenser tredje ledd Kirkemøtets myndighet i enkeltsaker<sup>79</sup>, men på den andres siden forutsetter bestemmelsen at Kirkemøtet kan gi generelle bestemmelser som griper inn i soknets private autonomi.

Det finnes imidlertid noen viktige unntak. Trossamfunnsloven slår fast at soknet eier kirkebyggene, og at soknet skal gi budsjettforslag til kommunen. Videre fremkommer det av gravplassloven at soknet er gravplassseier, og at lokal gravplassmyndighet er det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser. Soknets organer skal også forvalte soknet eller soknenes økonomi forsvarlig, herunder vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.<sup>80</sup> Som et eget rettssubjekt vil soknet ha en privat autonomi, noe som bl.a. innebærer at rettssubjektet har en kompetanse til å disponere over egne ressurser gjennom eierrådighet og rett til å binde seg ved avtale.

Kirkemøtets organiseringskompetanse må dessuten forstås i sammenheng med Kirkemøtets øvrige myndighetsgrunnlag. Loven har noen konkrete bestemmelser om Kirkemøtets myndighet, for eksempel til å gi regler om kirkebygg eller kirkevalg. Proposisjonen gir også andre eksempler på saksområder der Kirkemøtet kan gi generelle bestemmelser som binder soknets organer, for eksempel saksbehandlingsregler.<sup>81</sup> Samtidig forutsetter proposisjonen at disse eksemplene ikke skal tolkes uttømmende.<sup>82</sup> Videre er det Kirkemøtet som ivaretar Den norske kirkes øverste i myndighet som trossamfunn for eksempel i liturgisaker og andre læresaker. Kirkemøtet har myndighet til å gi ulike typer bestemmelser om organisering, også arbeidsgiverorganisering, i trossamfunnet.

Som vist her handler ikke Kirkemøtets organiseringskompetanse i § 12 andre ledd utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene i kirken. Kirkemøtet kan imidlertid ikke treffe vedtak eller gi instruksjoner i enkeltsaker som det ligger til organer for soknet å avgjøre. Det må antas at Kirkemøtet heller ikke kan fatte vedtak eller gi instruksjoner som fratår soknet enhver oppgave og ansvar, uten å komme i konflikt med premisset om soknet som selvstendig rettssubjekt. Men innenfor disse begrensningene mener hovedutvalget at Kirkemøtet gjennom organiseringskompetanse det er gitt i loven kan beslutte at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan

<sup>77</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side 228

<sup>78</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side 228

<sup>79</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side 262.

<sup>80</sup> Forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke

<sup>81</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side. 231.

<sup>82</sup> Prop. 130 L (2018–2019) side. 261.

løses av et organ som ikke er soknets eget. Dette kan f.eks. gjelde styringsoppgaver og samling av oppgaveløsning under nasjonal ledelse som pekt på i avsnitt 5.9, men det kan også gjelde oppgaver som i dag løses nasjonalt, men som i en fremtidig kirkelig organisering bør løses av soknene. Ved beslutninger som innebærer mer vidtrekkende endringer i oppgavefordelingen, bør det normale være at den som pålegges å utføre oppgaven, kompenseres for kostnader forbundet med dette. Utvalget vil videre peke på at rettslig bindende beslutninger ikke alltid verken er nødvendig eller hensiktsmessig for å få til ønsket endring. Det bør derfor gjøres konkrete vurderinger i hver enkelt sak om beslutninger bør tas av soknets organer, om Kirkemøtet bør fatte retningsgivende beslutninger eller om Kirkemøtet bør fatte vedtak som binder soknene.

Det at Kirkemøtet ikke kan gi soknene instruks i enkeltsaker er heller ikke til hinder for at Kirkemøtet kan beslutte felles systemer og rutiner for utøvelsen av ansvar, for eksempel innenfor utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 12 andre ledd.

Som arbeidsgruppe 1 påpeker i avsnitt 4.6 må en slik regulering ta hensyn til arbeidsgivers styringsrett, gitt at de ansatte vil ha soknet som arbeidsgiver. Arbeidsgivers rett til å lede og organisere egen virksomhet er et grunnleggende element i arbeidsgivers styringsrett, og helt sentralt i det å være arbeidsgiver. Det ligger allerede i dag mange begrensninger på fellesrådene i utøvelsen av styringsretten gjennom regelverk, tjenesteordninger mv. Utvalget er enig i at en omfattende uthuling av arbeidsgivers styringsrett fra Kirkemøtets side både vil kunne innebære redusert styringskraft lokalt, men vil samtidig peke på at disse hensynene må avveies mot behovet for å sikre læring, god kvalitet i utøvelsen av arbeidsgiverrollen og god ressursutnyttelse i hele trossamfunnet. For nærmere omtale av et slikt behov se avsnitt 5.9. Før Kirkemøtet eventuelt beslutter slike systemer og rutiner for utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner må det derfor gjøres en konsekvensvurdering av forslag opp mot bl.a. rammene for arbeidsgivers styringsrett.

### 7.4 MULIGE ALTERNATIVER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

Ved etablering av et nytt prostifellesråd på mellomnivå, som skal ha alle arbeidsgiverfunksjoner, må det vurderes hvilket rettssubjekt prostifellesrådet skal hente rettslig handleevne fra.

Både menighetsråd og Kirkemøtet har prinsipielt sin legitimitet fra kirkens medlemmer gjennom kirkevalg, mens den rettslige handleevnen til de to organene hentes fra to ulike type rettssubjekter - sokn og RDNK. Som tidligere beskrevet, er det ikke noe i veien for at rettssubjektene har flere organer til å opptre på vegne av seg, noe de allerede har i dag. Soknet har menighetsråd og kirkelig fellesråd, mens RDNK har bl.a. Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerrådene.

Selv om utvalget har hatt begrenset tid til rådighet har utvalget vurdert flere ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering på prostifellesrådsnivå. Som nevnt gjelder det både alternativer med samling av arbeidsgiverfunksjoner og alternativer som fordeler arbeidsgiverfunksjoner mellom rettssubjekter. Hensikten har vært å finne løsninger som kan møte fleste mulig av mandatets målsetninger, herunder mandatets ønske om å finne løsninger som kan virke samlende. Følgende alternativer har vært vurdert.

1. Prostifellesrådet som eget rettssubjekt
2. Prostifellesråd som organ for soknet
3. Prostifellesrådet som organ for RDNK
4. Prostifellesrådet som organ for både soknene og RDNK
5. Prostifellesrådet som organ for soknet og RDNK, men alle er ansatt i RDNK
6. Delt arbeidsgiveransvar for arbeidstakerne
7. Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra RDNK til organ for soknet

Av de 7 alternative løsningene som er nevnt over, har utvalget kommet til at det er løsningsforslagene som er nevnt i punkt 2, 5 og 7 som bør tas med videre i arbeidet med ny organisering og mer omfattende konsekvensvurderinger. De øvrige løsningsforslagene beskrives nærmere i vedlegg 6.

Løsningsforslaget i punkt 1 der prostifellesrådet etableres som eget rettssubjekt, antas å ikke kunne være et organ for soknet. Det kan derved ikke ivareta oppgaver som er lagt spesifikt til soknet i trossamfunnsloven og gravplassloven. Den samme begrunnelsen gjelder for forslaget i punkt 3. Når det gjelder alternativet i punkt 4, vil prostifellesrådet være organ for to typer rettssubjekter (sokn og RDNK). Det at prostifellesrådet vil måtte foreta en tydelig avgrensning av de beslutninger prostifellesrådet treffer på vegne av soknet og på vegne av det nasjonale rettssubjektet uten at de ansatte samles under én arbeidsgiver nasjonalt har gjort at dette forslaget ikke har fått oppslutning blant utvalgets medlemmer. Når det gjelder alternativet i punkt 6 viser utvalget til at den rettslige adgangen til å plassere arbeidsgiveransvar for samme person hos flere arbeidsgivere er snever, fordi lovgiver ikke ønsker løsninger som skaper uklarhet for arbeidstaker når det gjelder hvem som er hans/hennes arbeidsgiver. Dette er også bakgrunnen for at utvalget ikke har tatt dette forslaget videre.

I det følgende vil løsningsforslagene som er nevnt i punkt 2, 5 og 7 bli omtalt som *alternativ 1, 2 og 3*.

### 7.4.1 Prostifellesrådet som organ for soknet (alternativ 1)

#### *Prostifellesrådets ansvar og rettslige handleevne*

Alternativ 1 viderefører løsningen fra kirkeloven og den gjeldende kirkeordningen med to sidestilte organ for soknet der begge henter sin rettslige handleevne fra soknet. Prostifellesrådet er et organ for soknene og får overført det oppgaveansvar som fellesrådene har i dag. Ansvaret for menighetsprestetjenesten overføres til soknet. Som det fremgår av avsnitt 5.4.1 vil det i dette alternativet være slik at innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten (gudstjenesteliv og kirkelige handlinger), som ikke allerede er positivt lagt til et annet organ, legges til menighetsrådet som allerede har ansvar for menighetens undervisning, diakoni, kirkemusikk og øvrig virksomhet som kan vekke og nære det kristelige liv i soknet.

Selv om prostifellesrådet ikke er et eget rettssubjekt, er lovforarbeidene tydelige på at arbeidsgiveransvar på vegne av flere sokn kan ivaretas av et fellesorgan for soknet tilsvarende som dagens kirkelige fellesråd. Prostifellesrådet får sin rettslige handleevne fra alle soknene i prostiet etter nærmere bestemmelser gjort av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 11, siste ledd og § 12 annet ledd. Prostifellesrådet vil opptre som selvstendig arbeidsgiver både for de som i dag er tilsatt i fellesrådene og menighetsprestene.

Vurdering av arbeidsrettslige konsekvenser ved slik overføring av ansatte til prostifellesråd følger av avsnitt 11.2.

#### *Økonomisk grunnlag*

Alternativet forutsetter at prostifellesrådet får tilført både kommunale midler og midler som RDNK mottar fra staten som gjelder finansiering av prestetjenesten og andre oppgaver i soknet. Som redegjort for i avsnitt 5.5 er kommunenes plikt til å finansiere virksomheten i soknene ikke betinget av at de kirkelige fellesrådene videreføres. Når det gjelder tilskudd som vil bli overført til prostifellesrådene fra RDNK, kan tilskuddet ikke benyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgiftsoppgaver jf. redegjørelsen under avsnitt 5.2. Tilsvarende legges det til grunn at kommunale tilskudd ikke kan benyttes til å finansiere prestetjenesten eller andre oppgaver som det tilligger staten å finansiere.

Utvalget kan ikke se at det er noe i veien for at tilskudd som RDNK mottar fra staten for finansiering av prestetjenesten videreføres til prostifellesrådene som arbeidsgiverorgan for menighetsprestene. Prostifellesrådet får overført lønnsmidler og kan opprette stillinger innenfor sine ressursrammer. Slik videreføring skjer allerede i dag når det gjelder tilskudd til kirkens trosopplæring, diakoni mv. En forutsetning for videreføring er at det er etterprøvbart hva tilskuddet fra RDNK benyttes til. Også i dag rapporterer de kirkelige fellesrådene på bruken av midlene de mottar i tilskudd fra bispedømmerådene. Sett i lys av at en løsning som nevnt i dette punktet vil åpne for et betydelig større omfang på videreføring av statlige midler enn i dagens organisering, bør det utredes videre hvordan man kan sikre etterprøvbart på bruk av de statlige midlene, også i fremtiden. Det bør herunder vurderes om det bør gjøres en revisjon av retningslinjene for tilskuddsforvaltning i trossamfunnet.



### *Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter*

I dette alternativet vil prostifellesrådets oppgaveansvar utvides sammenliknet med virksomheten i dagens kirkelige fellesråd. I Den norske kirke har det vært praktisert at de ansatte har sine arbeidsrettslige rettigheter og plikter innenfor rammen av det kirkelige fellesrådets samlede ansvarsområde, dvs. innenfor alle soknene i kommunen. Det betyr at arbeidstakerne kan påberope seg rettigheter innenfor fellesrådets samlede virksomhet. Selv om det kirkelige fellesrådet opptre som arbeidsgiver for flere sokn, og det enkelte sokn som rettssubjekt vil kunne utgjøre en virksomhet i arbeidsrettslig forstand, begrenses altså ikke fellesrådets arbeidstakere sine rettigheter til det enkelte sokn. Som område for arbeidstakernes rettigheter, anses derfor fellesrådets nedslagsfelt (alle sokn) som én samlet virksomhet i arbeidsrettslig forstand. Det understrekes at dette er en beskrivelse av dagens praksis, men at praksisen så langt ikke har kommet på spissen, og derved prøvd av domstolene. Den underliggende arbeidsrettslige virksomheten for prostifellesrådet vil som i dag være den virksomheten som skjer innenfor den geografiske utstrekning for det aktuelle prostifellesrådet. For de som er ansatt i dagens fellesråd vil dette innebære et større virksomhetsområde, mens menighetsprestene som i dag har hele RDNK som virksomhetsområde, vil få et betydelig mindre virksomhetsområde. I praksis vil dette samsvare med det som i dag er prestenes tjenestedistrikt. Hovedutvalget foreslår at man ved valg av modell 1 bør vurdere å fastsette at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvar for alle som lønnes over prostifellesrådets budsjett og at man også bør vurdere å fastsette at virksomhetsområdet følger prostifellesrådets nedslagsfelt. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd og § 12 andre ledd i sammenheng.

#### **7.4.2 Prostifellesrådet som organ for soknet og RDNK, men alle er ansatt i RDNK (alternativ 2)**

##### *Prostifellesrådets rettslige handleevne*

I dette alternativet er prostifellesrådet et organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag overføres til RDNK. Prostifellesrådet utøver de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte som organ for RDNK og er et organ for soknet innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen. Her henter prostifellesrådet primært sin rettslige handleevne fra RDNK og blir følgelig et representativt organ for dette rettssubjektet, samtidig som det opptre på vegne av soknet i noen nærmere bestemte saker. Hensikten med en slik ordning vil være å samle alle kirkens ansatte hos én nasjonal arbeidsgiver. Som nevnt, vil noen oppgaver måtte ivaretas av soknets organer, bl.a. kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjettforslag og økonomiforvaltning, avtalekompetanse og oppgaven som lokal gravplassmyndighet. Siden det er ønskelig at også disse oppgavene for soknene ivaretas av prostifellesrådet, innebærer denne løsningen at prostifellesrådet blir definert som et organ som henter sin rettslige handleevne både fra rettssubjektet Den norske kirke og fra soknet. Forskjellen blir at de fleste oppgavene defineres som nasjonale oppgaver, inkludert arbeidsgiveroppgavene for alle ansatte, mens oppgavene som det følger av loven at ligger til soknet, ivaretas som sokneoppgaver. Prostifellesrådet vil for eksempel være et organ for soknet når det treffer beslutninger om kirkebygg- og eiendomsforvaltning eller gravplassforvaltning. Det vil imidlertid være ansatte i RDNK som utfører oppgavene på oppdrag fra soknet, med prostifellesrådet som det organet som ivaretar de fleste arbeidsgiverfunksjoner som organ for RDNK. Tilsvarende vil de ansatte ivareta oppgaver som ligger til soknet ved menighetsrådet, på samme måte som ansatte i kirkelig fellesråd gjør i dag. Prostifellesrådet vil derfor både kombinere rollen som ansvarlig for de nærmere definerte oppgavene for soknet, med rollen som organ for RDNK med nasjonale oppgaver. Eksempler på nasjonale oppgaver vil være ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjoner. Dette innebærer i praksis at det er prostifellesrådet som organ for RDNK som utfører de oppgaver prostifellesrådet som organ for soknet bestemmer at det skal gjøre.

Kirkemøtets organiseringskompetanse er vidtrekkende, men det er et spørsmål om Kirkemøtets organiseringskompetanse rekker så langt at det kan bestemme at alle arbeidstakerne i soknet skal overføres/virksomhetsoverdras til RDNK, eller om en slik beslutning vil være i strid med lovgivers forutsetning om soknets stilling som selvstendig rettssubjekt. Alternativet vil innebære at man fordeler ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar mellom ulike rettssubjekter. Arbeidsgiveransvaret vil legges til RDNK mens ansvaret for

undervisning, diakoni, kirkemusikk og øvrig virksomhet som kan vekke og nære det kristelige liv i soknet fortsatt skal ligge til soknet v/menighetsrådet. Ansvar er skilt også i dag, men da mellom ulike organer for soknet.

Et spørsmål som da reiser seg er om Kirkemøtet kan benytte sin organiseringskompetanse, ikke bare til å flytte arbeidsgiveroppgaven til RDNK men også til å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet slik at man kunne oppnå en samling av innholdsansvar i menighetsrådet på samme måte som i alternativ 1. Dette spørsmålet handler igjen om rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse.

Dersom Kirkemøtet ikke kan beslutte å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet, kan de alternativt velge å legge oppgaven til prostifellesrådet som organ for RDNK.

### *Økonomisk grunnlag*

Når det gjelder forutsetningen om at arbeidsgiver må ha økonomisk grunnlag for virksomheten vil også dette alternativet innebære en todelt finansiering, hvor staten primært finansierer prestetjenesten og kirkelige formål i rettssubjektet, mens kommunen finansierer bemanning og oppgaver i soknet. I denne løsningen vil det være prostifellesrådet ved soknet som gir budsjettinnspill til kommunene og som mottar tilskudd fra kommunene. Prostifellesrådet vil disponere midlene både for å finansiere oppgaver som det skal løse på vegne av soknet og på vegne av RDNK, bl.a. arbeidsgiveroppgaver. De kommunale midlene kan kun benyttes til å finansiere virksomheten i soknet.

Som redegjort for i avsnitt 5.5 er kommunenes plikt til å finansiere virksomheten i soknene ikke betinget av at de kirkelige fellesrådene videreføres, så lenge tilskuddet benyttes til å finansiere virksomhet i soknet. For å sikre forsvarlig tilskuddsforvaltning må det også i dette alternativet være behov for å utarbeide et system for tilskuddsforvaltning som sikrer at tilskudd som soknene mottar fra kommunene forvaltes iht. de betingelser som følger med slike tilskudd og som gir mulighet for nødvendig rapportering på bruk av tilskuddene.

### *Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter*

Gitt at alle ansatte kan overføres til RDNK vil virksomhetsområdet for alle ansatte også bli hele RDNK. Det betyr at den ordningen menighetsprestene har i dag utvides til også å gjelde for de øvrige ansatte som arbeider lokalt. I denne løsningen vil det kunne være aktuelt at Kirkemøtet i kraft av sin organiseringskompetanse beslutter at virksomhetsområdet for de som arbeider lokalt skal være tilsvarende det aktuelle prostiet eller bispedømmet. Det er imidlertid usikkert hvorvidt trossamfunnsloven gir Kirkemøtet en så vidtrekkende organiserings- og inndelingskompetanse, da en rekke arbeidsrettslige problemstillinger er knyttet til arbeidsgivers virksomhet. Dette gjelder bl.a. fortrinnsrett til ny ansettelse ved oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold, nedbemanning, omplassering, varsling, oppsigelsesfrister mv. For eksempel vil utvalgskretsen ved nedbemanning som den klare hovedregel være hele virksomheten. Dersom Kirkemøtet har definert prostifellesrådet som virksomhet, ikke hele RDNK, vil det innebære at ansatte med arbeidssted i et prosti bare skal vurderes opp mot andre ansatte i prostiet, ikke også øvrige ansatte RDNK, hvor arbeidsgiver utøver arbeidsgiverfunksjoner. Dette vil naturlig nok medføre en innskrenkning for arbeidstakerne, og det kan reises spørsmål ved om Kirkemøtet har adgang til å begrense arbeidstakernes rettigheter på en slik måte. Dette bør utredes nærmere.

### **7.4.3 Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra RDNK til organ for soknet (alternativ 3)**

#### *Prostifellesrådets rettslige handleevne*

Dette alternativet innebærer at prostifellesrådet er et organ for soknene og samordner arbeidsgiveroppgaver for alle som arbeider i soknet. Prostifellesrådet blir arbeidsgiver for dem som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og i praksis for menighetsprestene, basert på delegasjon fra RDNK. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene.

Arbeidsgiverfunksjonene kan delegeres til prostifellesrådet selv om organet ikke inngår i RDNK, og prostifellesrådet kan pålegges å utøve ansvaret. Arbeidsgruppe 1 har i sin rapport i avsnitt 6.3 pekt på at verken arbeidsmiljøloven eller rettspraksis har begrenset adgangen til å delegere utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner.

Delegasjon av arbeidsgivermyndighet til prostifellesrådet kan skje i regelverk som fastsettes av Kirkemøtet. Alternativet forutsetter at prostifellesrådet faktisk skal utøve arbeidsgiverfunksjonene også for menighetsprestene, slik at arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i praksis samordnes. Den faktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for prestene skal dermed skje i prostifellesrådet og gjennom den daglige ledelsen. Det formelle arbeidsgiveransvaret vil imidlertid fortsatt ligge i RDNK. Det betyr at RDNK vil ha et overordnet ansvar for at arbeidsmiljølovens krav ivaretas i virksomheten, men RDNK skal altså ikke selv utøve myndighet som er delegert, eller instruere prostifellesrådet om utøvelsen med mindre det er nødvendig for å ivareta det formelle ansvaret. Det kan f.eks. være i situasjoner prostifellesrådene åpenbart ikke ivaretar arbeidsmiljølovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø eller der det rettes søksmål for RDNK som har sitt opphav i prostifellesrådets håndtering av arbeidsgiveroppgaven. Adgangen til instruksjon er tenkt svært begrenset, da inngripen fra RDNK ville motvirke selve begrunnelsen for delegasjonen.

Når det gjelder innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten vil dette ansvaret som et utgangspunkt bli igjen hos RDNK, slik at oppgaveansvar og arbeidsgiveransvar følges ad. På samme måte som RDNK kan delegere arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet som organ for soknet, kan det også delegere innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet.

### *Økonomisk grunnlag*

Når det gjelder forutsetningen om økonomisk grunnlag for virksomheten vurderes dette alternativet på lik linje med løsningen der menighetsprestene overføres til et prostifellesråd som organ for soknet, når det gjelder relasjonen mellom kommunene og prostifellesrådet. Når det gjelder relasjonen mellom prostifellesrådet og RDNK forutsetter også delegasjonsalternativet at statlig tilskudd til prestetjenesten følger delegasjonen og videreføres fra RDNK til prostifellesrådene. Når RDNK i alternativ 3 beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene, vil rettssubjektet imidlertid også selv være ansvarlig for prostifellesrådets økonomiske forpliktelser for prestetjenesten, for eksempel knyttet til et mulig erstatningsansvar.

### *Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter*

I denne løsningen vil de ulike ansatte-gruppene som et utgangspunkt få forskjellige virksomhetsområder å forholde seg til. Også i denne løsningen bør det vurderes om man bør regulere at dagens fellesrådsansatte skal forholde seg til et virksomhetsområde som følger prostifellesrådets nedslagsfelt, og ikke soknets. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd og § 12 andre ledd i sammenheng.

Når det gjelder virksomhetsområdet for menighetsprestetjenesten, vil utgangspunktet være at virksomhetsområdet fortsatt vil være hele RDNK. Det reiser imidlertid noen problemstillinger ift. bl.a. fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomheten, utvelgelseskrets ved nedbemanning, omplasseringsadgang, ved at f.eks. en fortrinnsrett kan påberopes i et annet prostifellesråd enn det som opprinnelig har tilsatt menighetspresten. Det bør derfor vurderes om en skal fastsette at virksomhetsområdet for deler av prestetjenesten skal samsvare prostiet i medhold av Kirkemøtets myndighet etter § 12 annet ledd. Det er imidlertid usikkert hvorvidt trossamfunnsloven gir Kirkemøtet en så vidtrekkende organiserings- og inndelingskompetanse at de kan fastsette at virksomhetsområdet til prestenes arbeidsforhold begrenses til prostiet, jf. redegjørelsen over i avsnitt 7.3.2. Dette bør utredes nærmere.

## 7.5 MEDBESTEMMELSE I NY ORGANISERING

### *Innledning*

Medbestemmelse handler om at ansatte får innsikt og bidra i beslutningsprosesser på arbeidsplassen, gjennom tillitsvalgte i fagforeningene. Både arbeidsgruppe 1 og arbeidsgruppe 3 har omtalt ordninger for medbestemmelse i ny kirkelig organisering. Hovedutvalget viser til deres utredninger. Både kirkelige fellesråd, menighetsråd med

fellesrådsfunksjoner og rettssubjektet Den norske kirke er medlemmer av KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, og inngår derfor i KAs tariffområde.

Gjeldende avtaleverk har fortsatt et tydelig offentlig preg med elementer både fra det kommunale og statlige avtaleverk. Det er imidlertid fremforhandlet en del tilpasninger i de tariffoppgjør som har vært gjennomført mellom KA og arbeidstakerorganisasjonene siden 1997.

Hovedavtalen for KA-sektoren inneholder bestemmelser for ansatte i kirkelige fellesråd, og en tilleggsavtale for rettssubjektet Den norske kirke inneholder noen supplerende bestemmelser som gjelder for ansatte i RDNK. Hovedavtalen § 9-4 som gjelder kirkelige fellesråd inneholder for eksempel bestemmelser om arbeidsgivers plikter hva angår tillitsvalgte som bl.a. går ut på at arbeidsgiver så tidlig som mulig skal orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder endringer og omstillinger inkludert rasjonaliseringer/driftsinnskrenkninger i virksomheten som vil få betydning for de tilsatte, informasjonsprosedyrer, sammensetning av ad hoc-grupper, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger, orientere tillitsvalgte om ledige og nyopprettede stillinger og sende søkerlister til tillitsvalgte.

For RDNK sin del er det fremforhandlet en bestemmelse som erstatter § 9-4 som inneholder mer detaljerte bestemmelser om arbeidsgivers informasjonsplikt og plikt til å drøfte saker med de tillitsvalgte. Informasjonsplikten går bl.a. ut på at arbeidsgiver skal gi tillitsvalgte informasjon om virksomhetens regnskap og økonomi, vedtak i styringsorgan og administrasjon med betydning for de tilsatte, de tillitsvalgte skal ha anledning til å uttale seg om utlysningsteksten før stillingen kunngjøres og orienteres om den lønn stillingen vil bli utlyst med. Drøftelsesplikten omfatter bl.a. budsjettforslag, omgjøring av en ikke besatt stilling, byggeprosjekter, virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres, valg ved anskaffelser, opplæring, oppsetting av arbeidsplaner, interne organisasjonsendringer, opprettelse av nye stillinger og i forkant av fastsettelse av personalreglement. Medbestemmelsen på vegne av alle tilsatte i hele RDNK utøves på sentralt nivå, samt på det nivå der beslutningene som gjelder den enkelte blir tatt.

Det er altså forskjellige medbestemmelsesordninger for de som er tilsatt i kirkelige fellesråd og for de som er tilsatt i RDNK, noe som er et resultat av forhandlinger mellom partene. Det har bakgrunn i at de ansatte i RDNK i stor grad fikk med seg ordlyden i statens hovedavtale ved virksomhetsoverdragelsen og at fellesrådsansatte fikk med seg ordlyd fra de kommunale tariffavtalene. Det arbeides med en harmonisering av avtalene. Hvilke medbestemmelsesordninger som skal fastsettes, er opp til partene.

Kirken er demokratisk styrt gjennom folkevalgte organer. Medlemmene av folkevalgte organer er valgt direkte eller indirekte gjennom representative valg. Derfor er det normalt ikke ansatterepresentasjon i folkevalgte organer. Medbestemmelsesordninger handler derfor ikke om ansatterepresentasjon i folkevalgte organer, slik det er organisert i aksjeselskaper, men om de forhold som er regulert i lovgivningen, kirkeordningen og ikke minst i tariffavtaler. Personalreglementet for Den norske kirke inneholder også bestemmelser om arbeidstakerrepresentasjon ved tilsetting av arbeidstakere i RDNK.

Det er fastsatt i tilleggsavtalen til hovedavtalen for RDNK at:

Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder Den norske kirkes samfunnsmessige og kirkepolitiske rolle. Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og tillitsvalgte om en beslutning går inn under dette punkt, avgjøres spørsmålet av det respektive demokratisk valgte organ. Spørsmålet om hvordan en beslutning skal gjennomføres, skal gjøres til gjenstand for medbestemmelse, med mindre også gjennomføringsmåten må betraktes som politisk, eller hvor den påvirker eller har betydning for den politiske delen av vedtaket. Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de tilsattes arbeidssituasjon i vesentlig grad – og

virksomheten forbereder uttalelse i saken – skal arbeidsgiver sørge for at de tillitsvalgte får anledning til å uttale seg.<sup>83</sup>

Hovedutvalget vil understreke viktigheten av at det etableres gode ordninger for medbestemmelse ved ny kirkelig organisering. Hvilke konkrete medbestemmelsesordninger som bør fastsettes, utover kirkeordningens krav til partssammensatte utvalg, er det opp til partene å finne ut av.

Hovedutvalget legger til grunn at prinsippet om avtalefrihet mellom partene om lønn og arbeidsvilkår vil bli videreført i Den norske kirke i tråd med alminnelige spilleregler i norsk arbeidsliv.

### *Partssammensatte utvalg*

På lokalt nivå fastsetter kirkeordningen § 41 i dag bestemmelser om partssammensatte utvalg. Det vil si at det er fastsatt at det i hvert kirkelig fellesråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjoner skal være partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og soknene eller soknet som arbeidsgiver. Det er også fastsatt at representanter for de tilsatte har møte- og talerett i kirkelig fellesråd og menighetsråd samt i underutvalg oppnevnt av slikt organ når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiverorgan. Ordningen svarer langt på vei til den ordningen for medbestemmelse som finnes i kommuner, jf. kommuneloven §§ 5-11 og 13-4. Etter kirkeordningen § 17 tredje ledd kan kirkelig fellesråd tildele partssammensatte utvalg myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Spørsmålet om videreføring av partssammensatte utvalg i kirkeordningen var på høring i 2018. Det fremkom da noe ulike vurderinger av hvorvidt det er hensiktsmessig med en videreføring av denne type bestemmelse. Kirkemøtet valgte i 2019 å la ordningen videreføres som del av kirkeordningen.

Arbeidsgruppe 3 berørte spørsmålet:

Medlemmene av et arbeidsutvalg vil kunne delta som arbeidsgivers representanter i et partssammensatt utvalg (kirkelig administrasjonsutvalg) sammen med representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, men det trenger ikke være arbeidsutvalgets medlemmer som har denne rollen. Rollen til partssammensatte utvalg ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og vil derfor måtte vurderes nærmere av andre.

Arbeidsgruppe 1 uttalte følgende om spørsmålet:

I og med at det ikke foreligger en kjent evaluering av ordningen med partssammensatt utvalg, har arbeidsgruppen kommet til at det er vanskelig å gi klare råd i spørsmålet om partssammensatt utvalg bør videreføres som en permanent ordning i tilknytning til prostifellesrådene. Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at kirken, dersom en ny kirkelig organisering blir besluttet, vil stå foran en omstillingsfase der behovet for å ivareta dialog og samhandling mellom partene i arbeidslivet blir særlig viktig. Stabilitet rundt eksisterende samarbeidsordninger vil da kunne være ønskelig. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at ordningen med partssammensatt utvalg videreføres for inntil videre. På sikt bør ordningen evalueres for å se om den bør videreføres i nåværende form, eller erstattes av andre formaliserte møtepunkter mellom arbeidslivets parter.

Spørsmålet om en videreføring av ordningen med partssammensatte utvalg bør også vurderes i sammenheng med spørsmål om tilsetning av ulike ansattegrupper i prostifellesrådet. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.7.

Hovedutvalget deler vurderingen av at partssammensatte utvalg bør videreføres inntil videre. Samtidig bør ordningen evalueres på sikt.

---

<sup>83</sup> Supplerende bestemmelse til § 9-3 for RDNK.

*Formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke og arbeidslivspartene*

Arbeidsgruppe 1 pekte på at det vil være et behov for formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke, i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

Hovedutvalget slutter seg til vurderingen av at det bør etableres formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke, i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

## 8 SAMMENSTILTE MODELLER

I utformingen av ny kirkelig organisering er det en rekke temaer som må vurderes, slik drøftingene over har vist. Hovedutvalget har valgt å utforme tre sammenstilte modeller for å gi et mest mulig helhetlig bilde av de ulike handlingsalternativene. De tre modellene tar utgangspunkt i de tre alternativene for rettslig tilknytning for det nye prostifellesrådet fra kapittel 7, slik at modell 1 korresponderer med alternativ 1 osv.

Et viktig formål er å få frem de avhengighetene som finnes mellom prostifellesrådets rettslige tilknytning og de ulike temaene i kapittel 5. Mange av temaene i kapittel 5 kan riktignok ses uavhengig av prostifellesrådets rettslige tilknytning (som også er bestemmende for forankring av arbeidsgiveransvaret), mens flere har slike avhengigheter. Det er også noen avhengigheter mellom de ulike temaene som ble diskutert i kapittel 5, og de er drøftet fortløpende der.

### 8.1 MODELL 1: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET; ALLE ER ANSATT DER *Ansvar og myndighet for prostifellesrådet*

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet er beskrevet i avsnitt 7.4.1. Modell 1 forutsetter at prostifellesrådet er et organ for soknet og at prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt, inklusive menighetsprestene. De økonomiske forutsetningene er oppfylt ved at organet er et organ for soknet og at det får tilskudd til prestatjenesten i prostiet fra RDNK.

Prostifellesrådet vil ha det ansvar og de oppgaver som er beskrevet i avsnitt 5.2 med følgende formålsbestemmelse: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig.»

Prostifellesrådets oppgaver vil være knyttet til økonomiforvaltning, kirkebyggforvaltning, lokal gravplassmyndighet og arbeidsgiveroppgaver inklusive arbeidsgiver styringsrett. Prostifellesrådet vil ha alle arbeidsgiverfunksjonene, se tabellen nedenfor.

I modell 1 er prostifellesrådet rettslig forankret i soknene, og modellen legger godt til rette for lokal handlefrihet. Dagens sammenheng fra menighetsprest via prost til bispedømmet og nasjonalkirken blir i denne modellen svekket. De etablerte kontaktflatene i dag blir påvirket av at arbeidsgiveransvaret flyttes. For å sikre fortsatt god dialog og nær relasjon mellom bispedømmenivå, biskop og lokalkirken, foreslår utvalget at dette avbøtes gjennom en sum av tiltak som er omtalt flere steder i rapporten. Det bør også vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmet/RDNK.

Fra tid til annen vil det kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Prinsipper for dette og tilhørende rutiner må reguleres i kirkeordningen eventuelt ifm. rammetilskuddet som ytes.

#### *Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet*

Prostiet skal ha et folkevalgt organ kalt prostifellesråd. Dette settes sammen av representanter fra menighetsrådene i prostiet og en geistlig representant. Det skal være samisk representasjon i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor samisk forvaltningsområde. Et flertall i utvalget mener det er ønskelig med kommunal representasjon.

Spørsmålet om sammensetning og valgordning til prostifellesrådet kan løses uavhengig av spørsmålet om arbeidsgiverorganisering, men har sammenheng med løsning for daglig ledelse, se nedenfor.

#### *Menighetsrådets oppgaver og ansvar*

Menighetsrådet opptre på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet. Hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesrådene videreføres i relasjonen mellom menighetsråd og

prostifellesråd. Det gjelder også menighetsrådenes adgang til å opprette stillinger for midler som rådet disponere, se nærmere om dette i avsnitt 5.4.

I arbeidsgiveralternativ 1 overføres arbeidsgiveransvar for menighetsprestene til soknet v/ prostifellesrådene, mens ansvaret for menighetsprestetjenesten (innholdsansvar) legges til soknet v/menighetsrådet.

For å styrke hvert enkelt menighetsråd etableres et årlig fellesmøte for menighetsrådsmedlemmene i prostiet, kalt prostimøte.

Menighetsrådets rolle ved tilsetting i de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør styrkes. Ulikhetene i tilsettingsordningene for menighetsprester og fellesrådstilsatte tilsier at en ny tilsettingsordning bør gjennomgås nærmere før det fastsettes eventuelle nye felles ordninger.

### *Daglig ledelse*

Utvalget har pekt på tre mulige alternative løsninger for en daglig ledelse i avsnitt 5.6. Alle disse tre løsningene for daglig ledelse kan anvendes i modell 1. Fordi den vertikale sammenhengen i kirken blir svekket i modell 1, siden sammenhengen fra menighetsprest via prost til bispedømmet og nasjonalkirken blir brutt, vil et viktig tiltak for å styrke båndet mellom lokalkirken og bispedømmenivået, kunne være å utforme en ordning for daglig ledelse som legger til rette for en tett og god relasjon mellom daglig leder, biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor.

I modell 1 er prostifellesrådet et organ for soknet og utgår fra dette. Det følger av dette at myndigheten til å tilsette de som inngår i den daglige ledelsen (daglig leder/prost/kirkeverge) må ligge til prostifellesrådet selv.

Når det gjelder spørsmålet om en prost i den daglige ledelsen, også kan være geistlig representant i prostifellesrådet mener et flertall i utvalget at dette ikke er ønskelig i alternativ 1 og 2 for daglig ledelse. I alternativ 3 ligger det innebygd at prosten også er geistlig representant.

### *Bispedømmenivået*

I modell 1 har bispedømmenivået ikke lenger en arbeidsgiverrolle for menighetsprestene.

Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget har valgt å videreutvikle anbefalingene fra arbeidsgruppe 2 på dette punktet, og har i tillegg vurdert andre virkemidler. Selv om det ikke er enighet i utvalget om hvilke virkemidler som er hensiktsmessige, bør nedenstående liste gi et godt utgangspunkt for det videre arbeidet:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året.
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab.
3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker, for eksempel ved uttalerett eller representasjon i tilsettingsorganet.
4. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.
5. Det bør utredes hvordan arbeidsgiver skal følge opp biskopens bindende pålegg.
6. Tydeligere krav til saksbehandling i vigslings- og tilsynssaker bør utredes.
7. Prosten bør få i oppgave å legge til rette for at biskopen får nødvendig kjennskap til forholdene i prostiet og menighetene.
8. Det bør institusjonaliseres korte prostivisitaser for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte.

Konkretiseringen av tiltakene må utformes i lys av hvilke løsninger som velges for ny organisering.

Bispedømmerådet har flere ulike roller i dagens organisering. Med unntak av bispedømmerådernes arbeidsgiverrolle for menighetsprestene, foreslår hovedutvalget å videreføre disse rollene. Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i



kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken.

Hovedutvalget har vurdert tre ulike sammensetninger av bispedømmerådet, se avsnitt 5.8.5. Dette er valg kan gjøres uavhengig av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges.

Bispedømmekontorets oppgaver vil endres når biskopens og bispedømmerådets ansvarsområder endres.

### *Det nasjonale nivået*

Stor lokal handlefrihet innebærer en svekkelse av Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet ved at Kirkemøtet får færre virkemidler til å ivareta styring gjennom ikke lenger å være øverste arbeidsgivermyndighet for prestene. Det kan gi økt fare for fragmentering med ulikhet mellom menighetene også på måter som ikke er formålstjenlig. Det er heller ikke opplagt at stordriftsfordeler blir realisert dersom hvert enkelt prostifellesråd kan velge å beholde de oppgavene de har i dag. Visse styringsoppgaver bør vurderes lagt nasjonalt. Dette kan blant annet være aktuelt for oppgaver der offentlige myndigheter stiller særlige krav til kvalitet, transparens og etterprøvnbarhet. Et eventuelt ønske om for eksempel å innføre felles systemer og løsninger samt beslutninger om samling av oppgaveløsning i trossamfunnet, særlig innenfor administrative støttetjenester, må besluttet av Kirkemøtet innenfor rammene av trossamfunnsloven eller ved bruk av rammestyring. Kirkemøtet vil samtidig i større grad enn det hadde før 2021, ha ansvaret for å fastsette felleskirkelige rammer og regelverk samt myndighet til å fordele tilskudd til lokalt nivå.

## **8.2 MODELL 2: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET OG RDNK; ALLE ER ANSATT I RDNK**

### *Ansvar og myndighet for prostifellesrådet*

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet i modell 2 er beskrevet i avsnitt 7.4.2. I denne løsningen er prostifellesrådet et organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag, overføres til RDNK. Når det gjelder forutsetningen om at arbeidsgiver må ha økonomisk grunnlag for virksomheten vil utvalget peke på at denne løsningen for arbeidsgiverorganisering vil bli vanskeliggjort fordi kommunen finansierer bemanning og oppgaver i soknet, mens soknet må videreføre tilskuddet til RDNK for å lønne de ansatte.

Som organ for soknet utfører også prostifellesrådet oppgaver innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen.

RDNK v/Kirkemøtet beslutter hvilket organ i RDNK som skal utøve de ulike arbeidsgiverfunksjonene for den enkelte ansatte. I denne modellen vil prostifellesrådet som organ for RDNK utøve de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte som arbeider lokalt i soknene. Modellen åpner for at RDNK kan beslutte at visse arbeidsgiverfunksjoner skal legges til f.eks. biskop eller bispedømmeråd. Biskopen vil f.eks. kunne være definert som øverste leder av prestatjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, hvis det er ønskelig. Det kan f.eks. bety ansvar for å tilby ansatte arbeidsveiledning (ABV) og ansvar for oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelser ovenfor prostifellesrådene. Arbeidsgivermyndighet i det daglige vil være delegert til prostifellesrådet, slik at arbeidstakerne vil oppleve prostifellesrådet som sin arbeidsgiver.

Hovedutvalget vil særlig peke på at Modell 2 i mindre grad enn modell 1 og 3 understøtter soknets selvstendighet i trossamfunnet. Det viktigste tiltaket for å understøtte soknets selvstendighet i modell 2 er at Kirkemøtet beslutter at de fleste arbeidsgiverfunksjonene skal legges til prostifellesrådet og å begrense omfanget av instruksjon over prostifellesrådet i saker som RDNK kan instruere på. Det bør også i denne modellen vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmenivået, og i denne modellen bør det være et særlig siktemål å styrke soknets initiativ og påvirkning.

Også i denne modellen vil det fra tid til annen kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene. Prinsipper for omdisponering og tilhørende rutiner kan reguleres i kirkeordningen, eventuelt ifm. budsjettildeling fra nasjonalt nivå i RDNK, og vil kunne være tema i kontaktmøter mellom nivåene, sannsynligvis ifm. budsjettprosessen.

### *Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet*

Vurderes likt som i modell 1.

Selv om organet er en del av RDNK, vil prostifellesrådet få legitimitet fra det lokale ved at det i hovedsak settes sammen av medlemmer fra menighetsrådene.

### *Menighetsrådets oppgaver og ansvar*

Vurderes likt som i modell 1, men med følgende forskjell:

Det må tas stilling til om Kirkemøtets organiseringskompetanse hjemler adgang til å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet. Dersom dette ikke er mulig kan Kirkemøtet legge oppgaven til prostifellesrådet som organ for RDNK.

### *Daglig ledelse*

Vurderes likt som i modell 1, bortsett fra at modell 2 åpner for at et annet organ i RDNK enn prostifellesrådet kan ha siste ord i tilsettingen av prosten, for eksempel bispedømmerrådet. Dette vil i så fall være en likeartet løsning som den som gjelder på bispedømmenivå, der stiftsdirektør tilsettes av bispedømmerrådet mens biskop tilsettes av Kirkerådet.

Hovedutvalget mener at det bør være prostifellesrådet som også i denne modellen tilsetter den daglige ledelsen inklusive prosten.

### *Bispedømmenivået*

Bispedømmenivåets ansvar og oppgaver avhenger av hva Kirkemøtet ser som mest hensiktsmessig. Kirkemøtet kan velge å legge noen arbeidsgiverfunksjoner for prestene til bispedømmenivået, som for eksempel at biskopen vil kunne være definert som øverste leder av prestetjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, ansvar for å tilby ansatte arbeidsveiledning (ABV) og ansvar for oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelser ovenfor prostifellesrådene. Kirkemøtet kan imidlertid også velge å legge alle arbeidsgiverfunksjonene til prostifellesrådet, og da blir bispedømmenivåets ansvar og oppgaver tilnærmet like som i modell 1.

### *Det nasjonale nivået*

Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som styrket sammenlignet med i dag, ved at RDNK v/Kirkemøtet i tillegg til å være arbeidsgiver for prestene, også blir arbeidsgiver for andre kirkelig tilsatte. Det gir andre virkemidler og muligheter for styring. Modellen vil bl.a. sannsynligvis også kunne gi Kirkemøtet hjemmel til å beslutte felles nasjonale HMS-systemer, nasjonale lønns- og personalsystemer og nasjonale systemer for medbestemmelse for alle ansatte i Den norske kirke, i kraft av rollen som øverste arbeidsgiverorgan. Modellen åpner for en plassering av arbeidsgiverfunksjoner og systemer ut fra hensiktsmessighet.

## **8.3 MODELL 3: DELEGASJON AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER FRA RDNK TIL PROSTIFELLESRÅD**

### *Ansvar og myndighet for prostifellesrådet*

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet i modell 3 er beskrevet i avsnitt 7.4.3. Prostifellesrådet vil i denne modellen være et fellesorgan for soknene på samme måte som i modell 1, men vil i tillegg utøve arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene med grunnlag i delegasjon.

Hovedutvalget har valgt å fokusere på en variant der prostifellesrådet i praksis utøver de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle som arbeider lokalt. Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene fra RDNK til prostifellesrådene fastsettes av Kirkemøtet. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene. Delegasjonen fratår ikke RDNK for det ansvaret det er å være arbeidsgiver, noe som innebærer at RDNK bl.a. ikke vil

kunne delegere fra seg et mulig erstatningsansvar. Den nærmere fordelingen av oppgaver og myndighet er redegjort for i tabellen nedenfor.

Modell 3 innebærer at atskillig myndighet delegeres fra RDNK til kirken lokalt, noe som bidrar til en vertikal sammenheng i kirken. Behovet for sammenheng kan et stykke på vei håndteres gjennom rammebetingelser for delegasjonen, men for øvrig vil den være lik modell 1 når det gjelder konsekvenser og behov for tiltak. Til tross for omfattende delegasjon vil modellen kunne score noe svakere enn modell 1 og 2 når det kommer til prinsippet om at roller, ansvar og myndighet i organisasjonen skal være tydeliggjort og følge hverandre. Grunnen til dette er at modellen, til tross for forslag om omfattende delegasjon, i stor grad viderefører dagens løsning med to formelle arbeidsgivere for de som arbeider lokalt i kirken. Det mest relevante tiltaket her vil være å utvikle et delegasjonsreglement som kan klargjøre roller og ansvar.

Også i denne modellen vil det fra tid til annen kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Dette kan også ha sammenheng med at prestene som et utgangspunkt vil ha rettigheter og plikter i et større virksomhetsområde enn prostifellesrådet. Prinsipper for omdisponering og tilhørende rutiner kan reguleres i kirkeordningen, eventuelt i et delegeringsreglement eller og vil være tema i kontaktmøter mellom nivåene, sannsynligvis ifm. budsjettprosessen.

### *Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet*

Vurderes likt som i modell 1.

### *Menighetsrådets oppgaver og ansvar*

Vurderes likt som i modell 1 med følgende unntak:

Når det gjelder innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten vil dette ansvaret som et utgangspunkt bli igjen hos RDNK, slik at oppgaveansvar og arbeidsgiveransvar følges ad. På samme måte som RDNK kan delegere arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet som organ for soknet, kan RDNK også delegere utøvelsen av de oppgaver som innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten innebærer til menighetsrådet, slik at menighetsrådet i praksis får et helhetlig innholdsansvar.

### *Daglig ledelse*

Vurderes likt som i modell 1, men det er behov for å klargjøre følgende:

I modellen kunne man se for seg at også prosten beholdt sitt formelle ansettelsesforhold i RDNK på samme måte som menighetsprestene. I den grad prosten har en del av den daglige ledelse, må prostifellesrådet tilsette prosten. Det skyldes at det normalt er det respektive kirkelige styringsorgan (rådet) som i dag er arbeidsgiver for egen daglige leder og øvrige medarbeidere underlagt denne. Daglig leder representerer virksomheten i det daglige, og prostifellesrådet må derfor selv inneha styrings- og instruksjonsretten over daglig leder, inkludert både tilsettings- og oppsigelsesmyndighet. Utvalget har derfor ikke sett det som en aktuell løsning at et organ for RDNK skulle ha et formelt ansettelsesforhold for prosten når prostifellesrådet er et organ for soknet. Samtidig må biskopen eller den denne utpeker ha en rolle i tilsettingsprosessen.

### *Bispedømmenivået*

Vurderes likt som i modell 1, bortsett fra at det i modell 3 er RDNK v/Kirkemøtet som beslutter hvilket organ i RDNK som skal forvalte den formelle arbeidsgiverrollen overfor prestene. Dersom denne rollen legges til bispedømmenivået, bør det vurderes om bispedømmet skal gis noen form for myndighet knyttet til omdisponering av prestestillinger mellom prostifellesrådene. Dette blir særlig viktig dersom virksomhetsområdet for prestetjenesten er RDNK.

### *Det nasjonale nivået*

En mer funksjonell oppgavefordeling med mer tid til kjerneoppgaver lokalt og mindre dobbeltarbeid administrativt, kan oppnås ved å legge en del styringsoppgaver nasjonalt, eller ved å samle oppgaveløsning på et nasjonalt nivå. Mulighetene for dette vurderes i hovedsak likt som i modell 1.

## 8.4 OPPSUMMERING AV DE TRE MODELLENE

Nedenfor følger en sammenstilling av hvordan oppgaver og myndighet fordeles i de tre modellene. Oversikten er ment som en overordnet fremstilling. Innholdet vil måtte gjennomgå og kvalitetssikres i detalj før en ny kirkeordning utformes.

Tabell 8.1 Oppsummering av de tre modellene

Tema	Modell 1	Modell 2	Modell 3
PFR er organ for soknet	Ja	Ja	Ja
PFR er organ for RDNK	Nei	Ja	Nei (delegert)
Økonomiforvaltning tilligger PFR	Ja	Ja	Ja
Kirkebyggforvaltning tilligger PFR	Ja	Ja	Ja
Lokal gravplassmyndighet	Ja	Ja	Ja
Samarbeid med kommunen	Ja	Ja	Ja
Kommunalt tilskudd håndteres av	PFR	PFR	PFR
Statlig tilskudd håndteres av	PFR	PFR	PFR
PFR kan forplikte RDNK ut over ressursrammene	Nei	Ja	Nei
Formelt arbeidsgiveransvar for prester	PFR	RDNK	RDNK
Formelt arbeidsgiveransvar for andre	PFR	RDNK	PFR
PFR utøver arbeidsgiverfunksjoner for alle	Ja	Ja	Ja
Innholdsansvar for menighetsprestetjenesten	MR	MR alternativt PFR <sup>84</sup>	RDNK delegert til MR
PFR utøver arbeidsgivers styringsrett	Ja	Ja	Ja <sup>85</sup>
Styringsretten må avstemmes mot biskopens tilsyn	Ja	Ja	Ja
PFR tilsetter alle, inkl. prester	Ja	Ja	Ja
Suspensjon/oppsigelse/avskjed	PFR	PFR	PFR
Rettslig adgang til omdisponering av stillinger mellom prostier	Krever tiltak	Ja	Ja for prester + Krever tiltak for øvrige
Virksomhetsområde prester	Prostiet	Hele RDNK	Hele RDNK
Virksomhetsområde øvrige	Prostiet	Hele RDNK	Prostiet
PFR har lønnsplikt	Ja	Ja	Ja
PFR har plikt til forsvarlig arbeidsmiljø	Ja	Ja <sup>86</sup>	Ja
PFR har plikt til likebehandling m.m.	Ja	Ja	Ja
PFR har plikt til individuell tilrettelegging	Ja	Ja	Ja
PFR påser at det tas ut ferie og fritid	Ja	Ja	Ja
PFR har ansvar for opplæring og utvikling	Ja	Ja	Ja
PFR har omsorgsplikt for de tilsatte	Ja	Ja	Ja
PFR har ansvar for medbestemmelse	Ja	Ja	Ja
PFR har ansvar for varslings-/ytringsfrihet	Ja	Ja	Ja
PFR rapporterer overfor det offentlige mv.	Ja	Ja	Ja
Prostimøte	Ja	Ja	Ja
Biskopens tilsyn og arbeidsgivers oppfølging <sup>87</sup>	Mulig	Mulig	Mulig
Felles nasjonale systemer (internkontroll, HMS, personvern, tjenesteleveranser etc.)	Mulig	Mulig	Mulig

<sup>84</sup> Avhenger av rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse, se avsnitt 7.4.2

<sup>85</sup> I samsvar med delegasjonen av arbeidsgiverfunksjonene

<sup>86</sup> Vil avhenge av hvilken myndighet og ansvar som plasseres på prostifellesrådsnivå innenfor RDNK. Øverste leder i RDNK kan ikke fraskrive seg ansvaret.

<sup>87</sup> Det vil være mulig å få til begge deler i alle modeller, men behovet for formaliserte ordninger vurderes størst i modell 1. I modell 2 kan dette i større grad løses ved fordeling av ansvar og myndighet mellom nivåene mens det i modell 3 vil kunne uttrykkes i et delegeringsreglement.

## DEL 3: VURDERINGER OG ANBEFALINGER



*Kantorvigsling i Heggen kirke i Tunsberg bispedømme. Foto: Bo Mathisen/Den norske kirke*

# 9 MÅLOPPNÅELSE

## 9.1 INNLEDNING

Kirkerådet har fastsatt ti mål for arbeidet med ny kirkelig organisering. Hovedutvalget har videreutviklet disse målene, som beskrevet i avsnitt 2.3. Hovedutvalgets mål er at ny kirkelig organisering skal bidra til at Den norske kirke i årene som kommer vil være «en folkekirke i hele landet» som «står sterkt lokalt», har «avklarte roller og mandat», «god ledelse på alle nivå», og «god ressursutnyttelse». Innholdet i målene er deretter konkretisert til tre *delmål* for hvert av de fem målene, se Figur 9.1. De totalt 15 delmålene beskriver til sammen alle de viktigste målene med ny organisering.

Hovedutvalget har vurdert hvordan utvalgets forslag kan ventes å bidra til å realisere de ulike målene. Forventet måloppnåelse har betydning for om det bør gjøres endringer fra dagens organisering, og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres. Den faktiske måloppnåelsen vil blant annet avhenge av hvordan modellene implementeres. Analysene er gjort i tråd med anbefalingene i det statlige økonomistyringsregelverket med utredningsinstruksen, og er for en stor del basert på arbeidet til konsulentfirmaet PwC, se deres rapport i vedlegg 7. Forslagenes økonomiske konsekvenser, arbeidsrettslige konsekvenser mv. er beskrevet i kapittel 11.

I analysene av måloppnåelse er forslagene hele tiden vurdert opp mot å skulle videreføre dagens organisering. Når det står at «Modell 1 har følgende konsekvenser ...», menes dermed at dette er konsekvensene av å innføre Modell 1 sammenliknet med å videreføres dagens organisering. Modell 1–3 viser til de tre modellene i kapittel 8.

Figur 9.1 Mål og delmål for ny kirkelig organisering



## 9.2 VURDERINGER AV MODELLENES MÅLOPPNÅELSE

Alle modellene ventes å gi betydelig høyere måloppnåelse enn dagens organisering. Dette er fordi alle modellene innebærer å samle arbeidsgiveransvaret lokalt i nye, større prostifellesråd, og begge disse endringene kan ventes å gi bedre måloppnåelse.

For enkelte mål og delmål er det likevel store forskjeller. Modell 1 vil blant annet gi høyere måloppnåelse på å legge til rette for at kirken står sterkt lokalt, mens 2 modell vil bedre legge til rette for en ledelse som skaper en felles retning. Modell 3 tar opp i seg aspekter fra begge de andre modellene.

Hvilken modell som vurderes som best, vil dermed avhenge av hvilke mål som anses som viktigst, og hvordan ulike hensyn veies mot hverandre.

### 9.2.1 En folkekirke i hele landet

Målet er formulert som følger: «Den norske kirke er en kirke som er til stede i hele landet og oppfyller samfunnsoppdraget om å være folkekirke. Over hele landet er kirken en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte. Den norske kirke formidler evangeliet gjennom ord og handling, og er med på å forvalte den kristne kulturarven.» Målet har tre delmål: Organiseringen legger til rette for at «Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet», at «kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet» og at «kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt».

#### *Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet*

Den norske kirkes oppdrag som folkekirke favner bredt, og handler blant annet om å forkynne evangeliet, tjene og møte mennesker i alle slags livssituasjoner og skape felleskap gjennom gudstjenester, undervisning, misjon og diakonalt arbeid. Kirkens oppdrag handler også om å være der folk bor og lever i hele landet, se nærmere beskrivelse av kirkens oppdrag i avsnitt 3.2. Dette delmålet er dermed det mest grunnleggende av de alle.

Alle modellene er vurdert til å gi en høyere måloppnåelse enn dagens situasjon. Utvalgets forslag til ny kirkelig organisering forventes å legge bedre til rette for at Den norske kirke skal kunne utføre oppdraget sitt som folkekirke, enn dagens organisering. Det å opprette prostifellesråd og la utøvelsen av arbeidsgiveransvar skje her, antas å ha en positiv effekt på flere av utfordringene ved dagens situasjon beskrevet i avsnitt 4.2. Prostifellesrådet vil ha bedre mulighet til å tilby ansatte heltidsstillinger, større fagmiljø og mindre sårbare arbeidsplasser, og har potensial til å forvalte ressurser på en bedre måte. Felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret vil gjøre det lettere å unngå dobbeltarbeid og ulik styring og prioritering. Det er stor grunn til å tro at disse faktorene påvirker kirkens mulighet til å utføre oppdraget som folkekirke i hele landet.

#### *Kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet*

De to store endringene fra dagens situasjon, med opprettelsen av prostifellesråd og felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, ventes å gjøre kirken til en mer attraktiv arbeidsplass. Virkningene er i stor grad uavhengig av modell for arbeidsgiverorganisering, fordi de følger av at det blir flere heltidsstillinger, større fagmiljø, mindre sårbare arbeidsplasser og felles styring og prioritering.

Alle modellene er vurdert til å gi en høyere måloppnåelse enn dagens situasjon, men modell 2 gir en noe høyere måloppnåelse enn de andre to. Modell 2 vurderes å gi særlig god måloppnåelse på dette delmålet, fordi denne modellen legger bedre til rette for å la strategiske HR-tjenester være likt på tvers av trossamfunnet og gir større frihet til å definere hvilket nivå i organisasjonen det er mest hensiktsmessig å bygge opp spesialistkompetanse.

#### *Kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt*

Likt for alle modellene er at prostifellesrådet representerer en bedring fra dagens situasjon med tanke på å en sammenhengende kirke. Prostifellesrådet vil kunne bidra til økt sammenheng mellom ulike sokn innad i prostiet, og derfor bidra til en styrket måloppnåelse for alle modeller. Også tydeliggjøring av biskopens tilsyn vil bidra til en mer sammenhengende kirke.

Ulik organisering av arbeidsgiveransvaret gjør at de ulike modellene oppnår ulik måloppnåelse på dette delmålet. I modell 1 brytes den geistlige arbeidsgiverlinjen som bidrar til sammenbinding fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå, noe som svekker den vertikale sammenbindingen fra dagens situasjon. Sammen med de modelluavhengige positive endringene beskrevet over, betyr det at dette at måloppnåelsen i modell 1 ikke er betydelig høyere enn dagens situasjon. For modell 2 vil det at det formelle arbeidsgiveransvaret for alle er samlet nasjonalt og at det går en arbeidsgiverlinje fra nasjonale til det regionale og lokale nivået, representere en styrking av den vertikale sammenbindingen. Derfor gir modell 2 en vesentlig høyere måloppnåelse enn dagens situasjon for dette delmålet. I modell 3 er det kun det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene som går på tvers av nivåer, ikke veldig forskjellig fra i dag. Sammen med de modelluavhengige positive konsekvensene oppnår derfor modell 3 en noe høyere måloppnåelse enn dagens organisering, men ikke like høy som modell 2.

### 9.2.2 Kirken står sterkt lokalt

Målet er formulert som følger: «Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for at «mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt», at «organisasjonen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet» og «sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer».

#### *Mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt*

Ny organisering vil gjøre det mulig å bruke mer av kirkens ressurser til forkynnelse av evangeliet lokalt. Færre organer gir mindre ressursbruk på administrasjon og ledelse, og felles arbeidsgiveransvar gir mindre ressursbruk på samordning mellom arbeidsgiverlinjene. Ny organisering vil frigjøre ressurser, og det antas ikke å være store forskjeller mellom modellene. Hvor mye ressurser som faktisk vil bli frigjort, og hvor mye av disse ressursene kirken får beholde, er usikkert og vil blant annet være avhengig av hvordan ny organisering blir implementert.

#### *Organiseringen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet*

Hovedutvalgets forslag viderefører flere elementer som sikrer fleksibilitet og mulighet for lokale tilpasninger. På prostinivå legges det opp til stor lokal frihet i utformingen av ordning for daglig ledelse, og en viss fleksibilitet i sammensetningen av prostifellesrådet. Det enkelte sokn vil dessuten ha frihet til å bestemme størrelse på menighetsråd og hvilke prioriteringer som gjøres i menighetsarbeidet.

Modell 1 er den modellen som gir størst lokal handlefrihet. Det er fordi prostifellesrådet da vil være et organ for soknet og mest myndighet vil ligge til soknet, enten ved prostifellesrådet eller menighetsrådet. Modell 2 legger større myndighet til RDNK, slik at mulighetene for lokale tilpasninger svekkes. Modell 3 vil ligge mellom modell 1 og 2 med tanke på muligheter for lokale tilpasninger. Selv om valg av arbeidsgivermodell vil kunne påvirke mulighetene for lokale tilpasninger, foreslår hovedutvalget flere trekk som gir en grunnleggende fleksibilitet i organisasjonen. Dette påvirker alle modellene i positiv retning.

#### *Sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer*

For å ivareta og styrke et lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer er det viktige at de folkevalgte har reell innflytelse over viktige og relevante beslutninger for kirken. Et fellesråd på prostinivå gjør at beslutninger tas lenger unna hvert enkelt menighetsråd. Det kan oppleves fjernere fra menighetene og livet lokalt enn et fellesråd på kommunenivå, som i dag. Dette kan svekke det lokale folkevalgte engasjementet, i alle de tre modellene. Som et kompensierende tiltak er det foreslått et årlig prostimøte for menighetsrådsmedlemmer. Dette kan styrke innflytelsen til hvert enkelt menighetsrådsmedlem og bidra til å øke engasjement og deltagelse.



I modell 1 og 3 får menighetsrådet overført eller delegert innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten. Dette er med på å styrke menighetsrådets betydning og legger derfor bedre til rette for et sterkere lokalt engasjement enn dagens organisering. I modell 2 er det noe usikkerhet knyttet til om innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten kan legges til menighetsrådet. Det gjør at modell 2 har noe mer usikkerhet heftet ved seg på dette punktet.

### 9.2.3 Avklarte roller og mandat

Målet er formulert som følger: «Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for «klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige», «god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte» og «styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører».

#### *Klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige*

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte i lokalkirken vil gjøre de ansattes roller og mandat tydeligere enn med dagens organisering. Det vil ikke lenger være ulike arbeidsgivere som kan ha ulike prioriteringer, og det vil bli tydeligere hvem det skal rapporteres til. Dette vil øke måloppnåelsen i alle modeller. Også folkevalgte kan få tydeliggjort sine roller og mandater i forbindelse med etableringen av prostifellesrådene og den foreslåtte gjennomgangen av bispedømmerådets ansvarsområder. I modell 2 introduseres riktignok en uklarhet ved at prostifellesrådet vil være et organ for soknene i saker som gravplass og kirkebygg, mens det vil være et organ for RDNK i arbeidsgiverspørsmål. De praktiske konsekvensene av dette er imidlertid ikke opplagte.

#### *God balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte*

Alle de tre modellene viderefører balansen mellom embete og råd, og styrker balansen mellom folkevalgte og ansatte noe. Embete og råd-prinsippet videreføres på alle de samme kirkelige nivåene som vil videreføres i en ny organisering. Kirkelig fellesråd, hvor embete og råd-prinsippet ligger til grunn, blir ikke videreført, men vil erstattes av prostifellesrådet. Her vil også embete og råd-prinsippet videreføres. Det er derfor ikke noen vesentlige endringer i balansen mellom embete og råd, men videreføring av den balansen som ligger til grunn i dagens organisering.

Balansen mellom folkevalgte og ansatte blir mer tydeliggjort i en ny organisering, uavhengig av modell. Det er fordi dagens prostinivå ikke har et folkevalgt organ. Dagens prostinivå vil erstattes med prostifellesrådet som både vil ha et folkevalgt organ og være et nivå med ansatte. Denne endringen gjør at alle kirkens nivåer både har folkevalgte og ansatte, og vil representere en noe forbedret balanse mellom folkevalgte og ansatte, sammenlignet med dagens situasjon.

#### *Styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører*

Dette er et punkt hvor varierende faktorer har ulike konsekvenser i modellene, men alle representerer en bedring fra dagens situasjon. I modell 1 vil prostifellesrådets ansvar være tydeliggjort, og styringslinjene fra soknene vil ligne på hvordan relasjonen mellom sokn og fellesråd i dag. Dette vil gi en struktur som både er mer forståelig og funksjonell. I modell 1 vil likevel en usikkerhet om kirkemøtets myndighet og rolle bli forsterket. Hvis arbeidsgiveransvaret for alle legges til prostifellesrådet, som er forankret i soknene, forsterker dette uklarheten om hvilken myndighet da Kirkemøtet har over soknene og prostifellesrådet, for eksempel i arbeidet med felles strategier for kirken. I modell 2 snus dette på hodet. Prostifellesrådet vil da være et organ for soknene på noen områder, mens det vil være et organ for RDNK på andre. Det kan bidra til klarhet i styringslinjer og ansvar. Kirkemøtets myndighet vil på den annen side bli tydeliggjort når arbeidsgiveransvaret for alle kirkens ansatte ligger til RDNK. I modell 3 vil prostifellesrådet få sin myndighet fra soknene, mens arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten delegeres fra RDNK til prostifellesrådet. Prostifellesrådet vil utøve arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene, men de vil fortsatt være formelt ansatt i RDNK. Kirkemøtets myndighet vil verken være betydelig styrket eller svekket sammenlignet med dagens situasjon.

#### 9.2.4 God ledelse på alle nivå

Målet er formulert som følger: «Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.» Målet er operasjonalisert med følgende tre delmål: Organiseringen skal legge til rette for «økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt», «en ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering» og «ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid».

##### *Økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt*

Opprettelsen av prostifellesråd vil gi økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt, sammenliknet med dagens fellesråd. Når soknenes ressurser samles på færre enheter blir det lettere å se hele prostiet i sammenheng, og å sette av ressurser til prostiets egne strategiske prioriteringer utover lovpålagte oppgaver. Flere ansatte gir større fagmiljøer og rom for mer faglig ledelse innad i prostiet. Endringene vil være særlig merkbare for de gruppene som i dag er ansatt i små fellesråd. Også felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner gir økt mulighet for strategisk og faglig ledelse, fordi det ikke lenger vil være nødvendig å koordinere med en annen arbeidsgiver.

Modell 1 gir høyere måloppnåelse enn de andre fordi prostifellesrådet her vil være et organ for soknene, og arbeidsgiver for alle ansatte som jobber lokalt. Med det formelle og reelle arbeidsgiveransvaret for alle vil det være størst mulighet for å lede prostiet strategisk og faglig. I modell 2 vil RDNK være arbeidsgiver, og vil dermed også ha mulighet for å legge føringer for den strategiske og faglige ledelsen i prostiene. I modell 3 legges det opp til en bred delegasjon, slik at prostifellesrådet vil ha det reelle arbeidsgiveransvaret for alle. Dermed vil mulighetene for strategisk og faglig ledelse lokalt være større enn i dag.

##### *En ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering*

Ved å samle utøvelsen av arbeidsgiveransvaret lokalt blir det betydelig lettere å håndtere konflikter enn i dagens organisering, fordi de som er i konflikt vil ha én felles leder med beslutningsmyndighet over begge. Én felles ledelse gjør også at de ansatte slipper å forholde seg til ulike prioriteringer og mål. Begge deler antas å legge bedre til rette for et godt arbeidsmiljø enn dagens organisering. De positive konsekvensene på dette punktet gjelder likt for alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering, men vil naturlig nok avhenge av den daglige ledelsen både på prostinivå og på den enkelte arbeidsplass.

##### *Ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid*

Modellene gir noe ulik måloppnåelse for dette delmålet. I modell 1 legges mye myndighet lokalt, og det kan gjøre det vanskeligere å få til en ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken. Modell 2 legger bedre til rette for dette, fordi mer myndighet legges nasjonalt. Modell 3 gir ikke nødvendigvis noen endringer fra dagens situasjon på dette punktet. Alle modellene legger til rette for at medvirkning og partssamarbeid skal skje på mer tilfredsstillende måte enn med dagens fellesråd, fordi større fellesråd kan gjøre det enklere å styrke de kanalene dette skjer igjennom.

#### 9.2.5 God ressursutnyttelse

Målet er formulert som følger: «For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: «god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken», «god forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker» og «funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid».

### *God forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken*

Alle modellene vil legge vesentlig bedre til rette for god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i kirken enn dagens organisering. Opprettelsen av prostifellesråd og felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, er utslagsgivende for dette. Færre og større fellesrådsadministrasjoner gjør det mulig å frigjøre ressurser ved at oppgaver og funksjoner samles, samtidig som felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner reduserer behovet for koordinering. Ressursbehovet antas å bli betydelig redusert, se vedlegget fra PwC (vedlegg 7). Grepene gjør det også mulig å tilby flere heltidsstillinger, legge bedre til rette for tverrfaglig samarbeid, drive strategisk og faglig ledelse mv., som gjør det mulig å forvalte de menneskelige ressursene i form av ansatte og frivillige på en bedre måte.

### *God forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker*

Selv om historiske og kontekstuelle forhold legger føringer for hvor enkel kirkens organisering kan være, er det mulig å forenkle organiseringen noe, slik at den blir enklere å forstå for ansatte, folkevalgte, medlemmer, stat, kommune og andre. Forslagene om å gå fra fem til fire nivåer og å samle arbeidsgiveransvaret for ansatte lokalt, gir en enklere og mer forståelig organisasjon uavhengig av hvilken modell som velges for arbeidsgiverorganisering. Modell 3 skiller seg likevel noe negativt ut fordi reell og formell arbeidsgiver her ikke er den samme for menighetsprestene, noe som kan oppleves forvirrende.

### *Funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid*

Felles arbeidsgiverfunksjoner gjør det lettere å forhindre dobbeltarbeid enn i dagens organisering, og vil være positivt uavhengig av hvilken modell som velges. Også antallet arbeidsgivere har imidlertid stor betydning for dette delmålet. Modell 2 kan antas å gi bedre måloppnåelse enn de andre, fordi én arbeidsgiver gjør det enklere å fordele administrative og andre oppgaver til riktig nivå i den kirkelige organisasjonen, og opprette fellesløsninger for eksempel for lønn og IKT.

## 10 ANBEFALINGER

Hovedutvalgets arbeid har vist at det er en rekke spørsmål som må vurderes og besvares når ny kirkelig organisering med utgangspunkt i et fellesorgan på prostinivå skal foreslås. Hovedutvalget har i kapitlene foran gjort rede for ulike spørsmål og problemstillinger som til sammen gir tre ulike modeller for arbeidsgiverorganisering og det er gitt en vurdering av hvordan disse modellene møter målene for arbeidet mv. I dette punktet vil utvalget oppsummere sine viktigste anbefalinger basert på mandatet resultatmål til utredningen. For helhetlige modeller vises til kapittehl 8.

### 1. Prostifellesrådet – formålsbestemmelse, ansvar og oppgaver

Utvalget anbefaler at Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd beslutter at det skal etableres prostifellesråd som skal være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken. Organet overtar ansvar for oppgaver som fellesrådene i prostiene har i dag og oppgaver som RDNK har i dag knyttet til menighetsprestetjenesten. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan for dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene. Prostifellesrådet får en tydelig kirkelig profil og hovedutvalget anbefaler at rådet får følgende formålsbestemmelse: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig».

### 2. Prostifellesrådet – alternativer for arbeidsgiverorganisering

Utvalget presenterer tre ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering, og er delt i spørsmålet om hvilken løsning som er best egnet for å nå målene. Valg av løsning for arbeidsgiverorganisering har også betydning for enkelte andre spørsmål som nevnes eksplisitt nedenfor. Medlemmene i utvalget vurderer alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering ulikt når det kommer til spørsmålet om Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel til å vedtak en slik arbeidsgiverorganisering. Det vises her til drøftelsen under avsnitt 7.4.2.

Utvalgsmedlemmer Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud, mener at prostifellesrådet bør være et organ for soknene i prostiet (arbeidsgiveralternativ 1) og hente sin rettslige handleevne derfra og at de ansatte får sitt ansettelsesforhold hos dette organet. Medlemmene legger vekt på at Modell 1 er den modellen som samlet sett best realiserer Kirkemøtets vedtatte mål om å styrke den lokale kirke, noe et stort flertall av soknets organer har bedt om gjennom flere høringer. Den representerer derfor den løsningen for soknene og RDNK som vil kunne samle bredest opplutning, jfr. utvalgets mandat.

Modellen er den som i størst grad vil sikre fortsatt lokal forankring av Den norske kirke som folkekirke, og det vurderes som vesentlig for å kunne opprettholde og videreutvikle fortsatt god kontakt mellom kirken og den enkelte kommune. Denne kontakten er viktig både i arbeidet med felles utfordringer i lokalsamfunnet, og særlig med tanke på kommunens finansieringsansvar for lokalkirken.

Disse medlemmene legger vekt på at løsningen sikrer at målsettingen om felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider i lokalkirken, blir gjennomført, slik Kirkemøtet har gjort vedtak om, jf. vedtak i sak KM 08/05: «Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning».

Løsningen gir kirken en klar og tydelig organisering av arbeidsgiveransvaret, samtidig som den åpner for lokal fleksibilitet i den videre organisering av kirkens virksomhet i prostiet.

Alternativ 1 vil legge bedre til rette for at biskopene kan ivareta sitt pastorale tilsynsansvar overfor kirkens medlemmer i bispedømmet, overfor menighetene og deres styringsorganer og overfor tilsatte og frivillige medarbeidere.

Disse medlemmene mener at modellen vil på en helt ny måte bidra til å få kirken lokalt til å henge sammen; både ved å samle det strategiske styringsansvaret for den lokale kirke økonomi og personalressurser i samme demokratisk valgte organ, og ved at alle ansatte hører til i den samme virksomheten.

Sammenhengen i hele Den norske kirke ivaretas særlig gjennom biskopens tjeneste for å fremme kirkens enhet, felles læregrunnlag, liturgier og ordninger fastsatt av Kirkemøtet og en felles nasjonal kirkeledelse. Det er også slik at trossamfunnsloven slår fast at Den norske kirke er ett trossamfunn og at soknene ikke kan skilles fra denne.

Den organisatoriske sammenhengen i kirken skapes også gjennom sammensetningen av de demokratiske organene. Dette blir ytterligere styrket dersom utvalgets forslag om sammensetningen av bispedømmerådet blir vedtatt.

Kirkemøtet beholder myndigheten som er nedfelt i ny trossamfunnslov og vil i langt større grad enn tidligere ha ansvaret for å fastsette felleskirkelige rammer og regelverk, samt myndighet til å fordele tilskudd til lokalt nivå. Rollen som øverste representative organ i Den norske kirke vil med modell 1 bli tydeligere når den frikobles fra å være arbeidsgivere for prestene, som én av flere kirkelige yrkesgrupper. Når det gjelder vedtak om nasjonale planer og satsningsområder, vil Kirkemøtet fortsatt gjøre vedtak på overordnet nivå, som soknene må innrette sin virksomhet etter, innenfor rammene av kirkeordningen.

Konsekvensene for de ansatte i begge linjer er avklart, alle blir virksomhetsoverdratt til ny arbeidsgiver.

Modellen vil gi kirken arbeidsgivere som vil være nære nok til å kunne opptre på vegne av soknene, fordi de vil ha kjennskap til situasjonen i den enkelte menighet. Samtidig blir enhetene store nok til å kunne håndtere administrative og personalmessige oppgaver på en profesjonell måte. Disse medlemmene er trygge på at prostifellesrådene vil ha god kompetanse både når det gjelder det formelle rundt ansettelse, og i oppfølgingen av de ansatte.

Biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt vil fortsatt bidra til å tilrettelegge for kompetanseutvikling, i samarbeid med arbeidsgivere og de ansattes organisasjoner.

Løsningen vil styrke menighetsrådene ved å legge det samlede virksomhetsansvaret for menighetslivet til menighetsrådet og samtidig nær relasjon til de ansatte i soknene.

Modellen vil som følge av klarhet om ansvarsforhold, forenkle arbeidet med å finne løsninger når det oppstår konflikter i arbeidsmiljøet, og hindre at disse eskaleres til nye organisatoriske nivå.

Disse medlemmene mener at sammenliknet med dagens situasjon vil denne modellen friggi tid og krefter fra administrativt dobbeltarbeid. En vil slippe forhandlinger som følger av at det er to linjer. De frigitte ressursene kan da settes inn i utadrettet arbeid i lokalkirken.

Utvalgets medlemmer Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred mener i likhet med flertallet at prostifellesrådet bør være et organ for soknet, og at det skal samordne arbeidsgiveroppgavene for alle som arbeider i soknet. Prostifellesrådet blir arbeidsgiver for dem som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og i praksis for prestene, basert på delegasjon fra RDNK. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene. Vid delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner for prestene til prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 3) sørger for felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret i praksis for dem som arbeider lokalt. Medlemmene legger vekt på at en slik vid delegasjon er en forutsetning for å gi mulighet for strategisk og faglig ledelse lokalt.

Videre fremheves at modellen legger godt til rette for biskopens faglige ledelse og tilsyn med alle som arbeider i kirken, og for samspill mellom prostiet og bispedømmet i både faglige og økonomiske spørsmål. Særlig vil modellen kunne bidra til hensiktsmessig koordinering på tvers av prostier i temaer knyttet til prioritering av statlige midler til prestatjeneste og kompetanseutvikling.

Disse medlemmene legger vekt på at dette alternativet gir god sammenheng mellom rettssubjektene og legger til rette for at prostifellesrådet kan bli et nav som binder sammen kirkeorganisasjonen. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan bli et stort løft for mange lokale enheter. Dette alternativet kan bidra til å styrke de nye prostifellesrådenes muligheter til å løse sine oppgaver, både ved at prostiene kan dra nytte av bispedømmenivåets ressurser og derved unngå å bygge opp kostbar dobbeltadministrasjon, og ved at det sentrale rettssubjektet holdes ansvarlig for å bidra til løsninger.

Disse medlemmene mener at dette alternativet er det beste nå. Men modellen er også fleksibel og åpner for at endringene kan stadfestes eller revideres etter evalueringer eller endrede rammebetingelser for kirkelig organisering. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan være krevende og gi flere utfordringer enn man ser nå. Medlemmene legger også vekt på at modellen er en naturlig forlengelse av den skrittvis utviklingen av kirkens organisering de siste årene, og at det er naturlig med en kompromissmodell som forholder seg til den to-delte finansieringen og de ulike juridiske enhetene som også i fortsettelsen vil være de formelle rammebetingelsene for kirken.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at prostifellesrådet bør hente sin rettslige handleevne fra både soknene og RDNK og derved bli et organ for begge typer rettssubjekter, men at det er RDNK som blir arbeidsgiver for de som arbeider lokalt (arbeidsgivalternativ 2). Medlemmet legger vekt på at denne modellen gir lokalkirken (soknet) og den nasjonale kirke (RDNK) et felles styringsorgan, samtidig som den sikrer avklarte ansvarlinjer gjennom hele kirken. Denne modellen skaper de beste forutsetningene for samhandling mellom kirkens lokale, regionale og nasjonale nivå.

Det avgjørende for prostifellesrådets legitimitet lokalt er ikke hvilket rettssubjekt det er knyttet til, men dets sammensetning. Ved å ha et styringsorgan som opptrer på vegne av RDNK som arbeidsgiver i prostiet, men som består av representanter fra soknene, får soknene økt innflytelse over RDNK i forhold til dagens situasjon. Dette beskrives godt i rapporten når det står «Dette innebærer i praksis at det er prostifellesrådet som organ for RDNK som utfører de oppgavene prostifellesrådet som organ for soknet bestemmer at det skal gjøre» (7.4.2, 4. avsnitt.)

Samtidig som modellen sikrer soknenes innflytelse er dette også den modellen der man enklest kan hente ut effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster ved felles systemer for lønn-, personal og regnskap, felles personalreglement, felles HMS-systemer, HR, rekruttering, og etter- og videreutdanning (EVU) for ansatte, samt etablere relevant felles lederstøtte for ledere på ulike nivå. Dette vil frigjøre tid og ressurser i menighetsrådet og prostifellesrådet til det avgjørende oppdraget om å «vekke og nære det kristelige liv i soknet».

Dette medlem legger også avgjørende vekt på at Den norske kirke fortsatt har behov for å jobbe aktivt for likestilling og mot diskriminering av ansatte med LHBT+-identitet. Hvis arbeidsgiveransvaret er samlet i RDNK så kan man gjøre nasjonale grep som sikrer arbeidet for likestilling og mot diskriminering med en arbeidsgivers myndighet og verktøy.

Modellen etablerer også én arbeidsgiverlinje, og vil dermed løse de utfordringene knyttet til prioriteringer, konflikter og ulikt avtaleverk som er knyttet til de to linjene.

Kirken står ovenfor store rekrutteringsutfordringer særlig knyttet til de vigslede stillingene. Utfordringen er så stor at den må løses gjennom felles nasjonale strategier. Dette medlem viser her til flere gode anbefalinger fra PwC rapporten «Hvordan kan Den norske kirke bli mer attraktiv som arbeidsgiver», og oppfølgingen av rekrutteringsprosjektet i den varslede kirkemøtesaken om «Rekrutteringsstrategi for Den norske kirke» (KR 05/21). Uten en felles nasjonal arbeidsgiver vil kraften i mange av disse tiltakene reduseres til vennlige anbefalinger til selvstendige kirkelige arbeidsgivere.

I denne modellen vil det også være mulig å videreføre at biskopen har en arbeidsgiverrolle, ikke bare for prestene, men for alle, eller deler av de ansatte i bispedømmet. Dette kan gjøres på ulike måter, men dette medlem mener at biskopens rolle bør utvides fra å lede prestatjenesten i bispedømmet til å lede det kirkefaglige arbeidet i bispedømmet. Siden modellen uansett flytter tunge arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet vil biskopen ha kapasitet til å kunne ivareta de gjenværende oppgavene for en større gruppe ansatte, og dette vil bidra positivt til likebehandling av de ansatte.

Dette er også den modellen som gir alle ansatte mulighet for medbestemmelse på alle nivåer i kirken. Medbestemmelse sikrer at de ansattes kunnskap og erfaring kommer virksomheten til gode før beslutninger fattes. For de ansatte i fellesrådet vil denne modellen styrke medbestemmelsen ved at man får medbestemmelsesordninger som også omfatter bispedømmet og nasjonalt nivå.

Dette medlem legger til slutt vekt på at dette er den modellen som har størst omstillingsevne i møte med en eventuell endret finansieringsmodell. Dette medlem mener det er underkommunisert innad i Den norske kirke hvor politisk usikker dagens finansieringsløsning er. Det vises her til at departementet i Prop 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn* skriver: «Departementet vil derfor mene at det delte finansieringsansvaret mellom stat og kommune ikke nødvendigvis bør videreføres på lengre sikt» (15.5 departementets vurderinger, side 159).

Også komiteens flertall merket seg dette, og samlet seg om følgende merknad: «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, støtter en videreføring av dagens finansieringsordning, men merker seg at samfunnsendringer kan kreve tilpasning på sikt» (Innst. 208 L (2019–2020), side 22).

Med et synkende medlemstall og den pågående religionspolitiske utviklingen mot likebehandling ser dette medlem det som sannsynlig at den særegne todelte finansieringen for Den norske kirke vil komme under press over tid. Dette medlem ser det som sannsynlig at det neste skrittet vil være at Den norske kirke får en statlig finansiering på linje med andre tros- og livssynsamfunn. I en slik situasjon vil det være meget uheldig om kirken er splittet opp i 90 selvstendige arbeidsgiverenheter.

Delegasjonsmodellen ivaretar delvis noen av dette medlem sine anliggende, og har dette medlem sin sekundære støtte.

### 3. Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen og valgordningen til prostifellesrådet uavhengig av alternativ for arbeidsgiverorganisering:

Tabell 10.1 (Lik som tabell 5.1)

Representasjon fra	Hvor mange?	Hvordan velges representanten?
Soknene/menighetsrådene	En representant fra hvert sokn	Representanten velges indirekte av menighetsråd
Geistlig linje	En representant	Velges i kraft av embete og avhenger av løsning for daglig ledelse
Kommunen(e) (flertallsanbefaling)	En representant (to representanter hvis prostifellesrådet dekker seks eller flere kommuner)	Kommunen(e) velger
Samisk representasjon (i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk)	En representant	Avhengig av hvordan samisk kirkeliv er organisert lokalt.

I tillegg til disse gruppene av representasjon er det aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet og er nærmere beskrevet i avsnitt 5.8.5.

Utvalget anbefaler at prostifellesrådet kan velge å ha et arbeidsutvalg hvis prostifellesrådet blir for stort.

Når det gjelder spørsmålet om kommunal representasjon vurderes dette likt i alle alternativene for arbeidsgiverorganisering, men utvalget er delt i sin anbefaling: Utvalgsmedlemmene Eide, Fykse Tveit, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Solberg, Skjelbred og Sønsterud mener at det bør være kommunal representasjon. Medlemmene legger blant annet vekt på at dette vil være et bidrag til å opprettholde kirkens posisjon i lokalsamfunnet, og at den kommunale representanten vil bidra med sin kompetanse og med sin kontakt inn i det politiske miljøet.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at det ikke bør være kommunal representasjon. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4.

Utvalget er delt i synet på stemmeretten til den/de kommunale representanten(e). Utvalgsmedlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i prostifellesrådet. Utvalgsmedlemmene Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred, mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha møte- og talerett og ikke stemmerett i prostifellesrådet. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4. Når det gjelder spørsmål om hvem som kan være geistlig representant avhenger dette av løsning for daglig ledelse, se punkt 5 nedenfor.

#### **4. Ansvarsdeling mellom menighetsråd og prostifellesråd**

Utvalget mener at dagens arbeidsdeling mellom menighetsrådene og fellesrådene bør videreføres som en tilsvarende arbeidsdeling mellom menighetsrådene og prostifellesrådene. Det samme gjelder menighetsrådets adgang til å ansette egne medarbeidere for innsamlede midler. Utvalget anbefaler at det innføres et årlig prostimøte for alle medlemmer i prostiet. Utvalget anbefaler også at menighetsrådets rolle ved tilsetninger av de som arbeider i soknet klargjøres slik at en representant for menighetsrådet tiltrer partssammensatt utvalg med fulle rettigheter ved tilsetning både i prestestillinger og andre stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for.

Utvalget har i avsnitt 5.4 gitt uttrykk for et ønske om at innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten skal legges til menighetsrådet. Dette gjelder da den «restkompetansen» for innhold som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen. Dette ansvaret ligger i dag hos RDNK og innholdsansvar for menighetsprestetjenesten og arbeidsgiveransvar for de som utøver den følges at. Utvalget har kommet til at spørsmålet om dette er mulig, og hvordan det eventuelt kan gjennomføres, er avhengig av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I et arbeidsgiver-alternativ 1 foreslår utvalget å plassere ansvaret hos menighetsrådet. I et arbeidsgiveralternativ 2 kan ansvaret plasseres hos menighetsrådet dersom Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel for å beslutte dette, alternativt kan ansvaret plasseres hos prostifellesrådet som organ for RDNK. I arbeidsgiveralternativ 3 må ansvaret formelt sett beholdes hos RDNK, men Kirkemøtet kan beslutte å delegerer utøvelsen av de oppgaver som innholdsansvaret innebærer til menighetsrådet, slik at menighetsrådet i praksis får et helhetlig innholdsansvar.

#### **5. Ordning for daglig ledelse i prostifellesrådet**

##### *Ulike ledermodeller*

Hovedutvalget presenterer tre alternative ledermodeller som alle kan anvendes i de tre alternativene for arbeidsgiverorganisering. For nærmere beskrivelse av alternativene vises til avsnitt 5.6.6.

##### *Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling*

I dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge, og åpner for lokal variasjon i hvem av disse som samtidig skal ha rollen som daglig leder.

##### *Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab*

Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder (ikke prost) som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for den samlede virksomhet i prostiet. I tillegg stilles det krav i kirkeordningen om at det skal være tilsatt prost i daglig leders stab som på vegne av daglig leder ivaretar det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet, alternativt kun prestetjenesten, i prostiet.

##### *Alternativ 3: Daglig ledelse etter modell fra de andre nivåene i kirken*

Også dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge. Alternativet er modellert etter strukturen på bispedømmenivået, med to ledere som henter sin legitimitet på ulike måter og til sammen representerer kirkens særpreg. Samme struktur kan ses igjen i det enkelte sokn og på det nasjonale nivået.



Utvalget har delt seg når det kommer til hva som er anbefalt løsning:

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud anbefaler alternativ 2. Dette begrunnes med at det sikrer en tydelig plassering av overordnet ansvar som daglig leder på en person. Den sikrer at den øverste daglige leder står ansvarlig overfor prostifellesrådet som valgt demokratisk organ. Derved sikres Den norske kirke fortsatt en tydelig demokratisk forankring av rollen som daglig leder. Den anerkjenner samtidig behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets administrasjon/ledelse for best mulig å kunne ivareta rådets samlede oppgaver for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i soknene

Utvalgsmedlemmene Hjorthaug og Müller-Nilssen foretrekker alternativ 1. Medlemmene mener at enhetlig ledelse bedre støtter opp under målene om avklarte roller og mandat og at dette er viktig både for de ansatte, prostifellesrådet og andre i og utenfor kirken som skal forholde seg til prostiadministrasjonen. Delt ledelse der ledelsen av de kirkefaglige ansatte kommer på siden av den øvrige ledelsen, bærer med seg noe av det som skaper utfordringer i dagens modell, selv om prosten i dette alternativet flyttes inn i fellesorganet og prostens ledelse skulle utvides til å gjelde også andre kirkefaglig ansatte enn prestene.

Utvalgsmedlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred foretrekker alternativ 3. Disse medlemmer legger vekt på at denne modellen svarer på flere behov i prostiet. Denne modellen tvinger ikke rollene som kirkeverge og prost inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Rådet legger gjennom budsjett, planverk og andre vedtak rammene for begge lederrollene. Tydeligere rolleavklaring mellom kirkeverge og prost kan skje gjennom kirkeordningen, tjenesteordning for prost og lokale vedtak om delegasjon og oppgavefordeling. Sett sammen med den folkevalgte lederen reflekterer denne ledermodellen Den norske kirkens særpreg som demokratisk styrt, der en geistlig linje samvirker med det folkevalgte i rådet. I tillegg anerkjenner modellen behovet for en daglig leder med et hovedansvar for administrative lederfunksjoner.

For ytterligere detaljering av alternativer og begrunnelse vises det til merknaden i avsnitt 5.6.6.

### *Tilsetting av prost*

Ordning for tilsetting av prost i den daglige ledelsen vil kunne avhenge av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I alternativ 1 og 3 for arbeidsgiverorganisering vil prostifellesrådet måtte tilsette både prost og kirkeverge. Når det gjelder alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering kan det også være mulig at tilsetting av prost skjer fra bispedømmenivået.

### *Geistlig representasjon*

For å ivareta prinsippet om embete og råd, må den geistlige representanten i prostifellesrådet være en prest. Hovedutvalget mener at prosten ikke kan være geistlig representant i prostifellesrådet i lederalternativ 1 og 2, uavhengig av om prosten er øverste leder eller ikke. I stedet bør biskopen oppnevne en annen geistlig representant. I lederalternativ 3 mener hovedutvalget at det vil være mulig for prosten å være medlem av prostifellesrådet.

Medlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred mener at biskopen kan oppnevne prosten som geistlig representant i prostifellesrådet i modell 1 og 2. Dette vil være mest aktuelt der prosten ikke fyller rollen som daglig leder for prostifellesrådet. Forskjellen til modell 3 vil være at det ikke vil være regelfestet at prosten har denne rollen i hele landet.

## **6. Biskopens rolle i ledelse av medarbeiderne i prostifellesrådet**

Utvalget anbefaler at biskopens tilsyn og ledelse bør tydeliggjøres. Utvalgets flertall foreslår at biskopens tilsynsansvar i hovedsak skiller fra arbeidsgiveransvaret uavhengig av hvilken av de tre arbeidsgiverløsningene som velges. Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre de nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget mener at dette spørsmålet må utredes videre, se avsnitt 5.8.2.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at biskopen i alle arbeidsgivermodeller bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle ovenfor de spesialprestene som forblir ansatt i bispedømmet (jf. avsnitt 5.10.1). Dette medlem mener videre at biskopen fortsatt skal ha en selvstendig arbeidsgiverrolle i modell 2 og 3. I modell 2 bør denne arbeidsgiverrollen utvides fra at biskopen leder prestatjenesten til at biskopen leder det kirkefaglige arbeidet i prostiet. I modell 3 vil biskopens arbeidsgiverrolle begrenses til prestene og prostene, og de oppgavene som «henger igjen» som en følge av at arbeidsgiveransvaret for prester og proster forblir i RDNK. Oppgavene knyttet til biskopens arbeidsgiverrolle vil uansett være annerledes enn i dag siden tunge arbeidsgiverfunksjoner vil være flyttet til prostifellesrådet. For nærmere begrunnelse for dette vises det til avsnitt 5.8.2. Dersom biskopens tilsynsansvar skal skilles fra arbeidsgiveransvaret, bør det etter utvalgets syn iverksettes tiltak som gir biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsyns- og ledelsesansvar. Tiltakene bør vurderes også dersom biskopen beholder en arbeidsgiverrolle. Tiltak for videre utredning er foreslått i avsnitt 5.8.2.

### 7. Bispedømmerådenes oppgaver, relasjon til det nye fellesorganet og valgordning

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd. Utvalget foreslår å videreføre bispedømmerådets ansvar for å vekke og nære det kirkelige liv, som på bispedømmenivå særlig vil omfatte strategier, samhandling i bispedømmet, fordeling av midler til stillinger og andre ressurser, og kompetanseutvikling. Bispedømmerådets øvrige roller som godkjenningssinstans, valgmyndighet mv. videreføres også. I alle løsninger for arbeidsgiverorganisering forutsettes det at prostifellesrådet vil få ansvar for de sentrale arbeidsgiverfunksjonene. Det betyr at vil bispedømmerådene vil miste en del av sine oppgaver.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken. Hva som er hensiktsmessig oppgavefordeling vil til en viss grad avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret. Etter- og videreutdanning bør etter hovedutvalgets syn som hovedregel fortsatt ligge på nasjonalt nivå. Bispedømmenivået vil være viktigere i den øvrige kompetanseutviklingen, i å utvikle og arrangere kurs, fagdager mv. for de ansatte lokalkirken. For å sikre god deltakelse kan det være behov for å gjøre deltakelsen pliktig, og se på prostienes økonomiske insentiver. Bispedømmekontorenes evne til å være sterke kompetansemiljøer for biskopen, jf. anbefaling over, kan avhenge av hvilken løsning som velges for arbeidsgiverorganisering og hvordan denne operasjonaliseres.

Relasjonen til det nye fellesorganet berøres også av forslag til sammensetning av bispedømmeråd. Utvalget legger her frem 3 alternative forslag til sammensetning:

1. Bispedømmerådet består av kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme).
2. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd i tillegg til biskopen (samt samisk representant og døvemenighetenes representant).
3. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd og kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant og døvemenighetenes representant).

Utvalgets går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme) (sammensetning 3). I alle modellene vil det være et behov for felles koordinering, strategi og planer særlig knyttet til fordeling av den økonomiske bevilgningen fra nasjonalt, og for å følge opp Kirkemøtets vedtak om planer og strategier. Et bispedømmeråd som både består av kirkemøtemedlemmene og en representant fra hvert prostifellesråd vil være en arena der man kan skape forståelse og omforente løsninger som tar hensyn til behov på tvers av bispedømmet og mellom kirkens ulike nivåer. Siden medlemmene vil være valgt på forskjellig grunnlag, og antall medlemmer vil variere mellom bispedømmene, og det vil variere hvilken av de to gruppene som er i flertall i rådet, vil noen sider ved dette alternativet måtte utredes videre.

## 8. Kirkelig demokrati – sammensetning og valgordninger i øvrige organer

Spørsmålet om sammensetning og valgordning for prostifellesråd og bispedømmeråd følger av punkt 4 og 7.

Utvalget er enige om at det kun bør gjennomføres to direkte valg og at disse bør være til menighetsrådet og Kirkemøtet.

### *Menighetsråd*

Hovedutvalget går inn for å videreføre dagens sammensetning og valgordning til menighetsrådet.

### *Kirkemøtet*

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

De fleste av hovedutvalgets medlemmer mener at antallet folkevalgte medlemmer fra det enkelte bispedømme bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer i bispedømmene, uten å ta stilling til konkrete alternativer. Medlemmet Fykse Tveit vil avvente å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet til det er blitt drøftet nærmere i bispedømmerådene og i Kirkemøtet.

Medlemmene som velges omtales som *folkevalgte medlemmer*, og antallet medlemmer i Kirkemøtet bør være et oddetall, for å unngå stemmelikhet

Hovedutvalget anbefaler at valget av Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

Hovedutvalget mener Kirkemøtet bør bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, i tillegg til samisk representasjon fra de tre nordligste bispedømmene, lederen av Samisk kirkeråd, døvemenighetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Det betyr at hovedutvalget går inn for at de særskilte ordningene med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, avvikles, noe som betyr at prester og leke kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbare som folkevalgte medlemmer, med unntak av enkelte stillinger i Kirkerådets sekretariat og ved bispedømmekontorene.

Hovedutvalget går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, valgt av Ungdommens kirkemøte, blir medlem av Kirkemøtet. Hovedutvalget mener at kravet om at minst 20 prosent av kandidatene på listeforslaget bør være under 30 år, bør videreføres.

### *Kirkerådet*

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses i Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Preses bør bli medlem av Kirkerådet i kraft av sin stilling, med visepreses som varamedlem. Det bør åpnes for at Kirkerådet kan sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det er ulike nomineringsgrupper ved valget. Dette kan gjøres ved å fastsette at rådet kan velges ved flertalls- eller forholdsvalg eller avtalevalg. Hovedutvalget mener kravet om minst 20 prosent på valglisten må være unge under 30 år, bør videreføres, enten det blir en eller flere lister. Hovedutvalget mener også det må innføres et krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet. Til forskjell fra dagens ordning, må det være et krav om slik representasjon i Kirkerådet etter valgoppgjøret, og ikke bare et krav til kandidatene på valglisten. Hovedutvalget mener også at leder av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fortsatt skal møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

### *Ombudsplikt*

Hovedutvalget deler vurderingen til arbeidsgruppe 3 om at den nye ordningen med ombudsplikt, som fikk virkning 1. januar 2021, bør videreføres. Ombudsplikten sender et viktig signal om at kirkemedlemmene har et felles ansvar for å styre kirken, og enhver som er medlem av Den norske kirke som oppfyller aldersvilkåret til valgbarhet, også forventes å kunne bli kalt til å ta del i kirkens felles styringsansvar.

*Rammebetingelser for de folkevalgte i Den norske kirke*

Hovedutvalget slutter seg til anbefalingen fra arbeidsgruppe 3 om at det må legges økonomisk til rette for at medlemmer av kirkelige organer får dekket eventuell tapt arbeidsfortjeneste. Det bør også i større grad enn tidligere legges til rette for at møter i kirkelige organer, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, kan gjennomføres på en måte som i begrenset grad går i konflikt med medlemmenes arbeidsforpliktelser ved at møter legges til kveldstid eller helger.

## 11 KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

Hovedutvalgets forslag til ny kirkelig organisering kan antas å få en rekke konsekvenser av ulik art. I dette kapittelet gis en overordnet gjennomgang av de økonomiske, administrative og arbeidsrettslige konsekvensene. I tillegg drøftes problemstillinger knyttet til tjenestepensjon og finansiering. Gjennomgangen supplerer beskrivelsen av måloppnåelse i kapittel 9 som beslutningsgrunnlag for den videre prosessen i arbeidet med ny organisering. Vurderingene er basert på den beste informasjonen tilgjengelig innenfor rammene av prosjektet, og må anses som foreløpige. I det videre arbeidet med ny kirkelig organisering må konsekvensene utredes nærmere i lys av en konkretisering av forslagene. Det gjelder også omstillingskostnadene og fordelingen av finansieringsansvaret for omstillingen. Implementeringen av ny organisering er drøftet i kapittel 12.

### 11.1 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

De økonomiske og administrative konsekvensene av hovedutvalgets forslag er vurdert av konsulentfirmaet PwC, og oppsummeringen her baserer seg i stor grad på deres rapport i vedlegg 7. Oppsummeringen i dette kapittelet er konsentrert om de økonomiske konsekvensene. Det vises til PwCs rapport for en omtale av administrative konsekvenser, og mer detaljerte redegjørelser også for de varige økonomiske konsekvensene.

Noen av de økonomiske og administrative konsekvensene er tilsiktet, og særlig knyttet til målene om god ressursutnyttelse og avklarte roller og mandat, se kapittel 9. Andre konsekvenser kan være mer utilsiktet. Konsekvensene kan inntre umiddelbart etter implementering, eller først på lengre sikt. Som ved andre reformer, kan det ventes betydelige omstillingskostnader i forbindelse med implementeringen, mens innsparinger først kan skje etter at reformen har fått virke, og mulighetene for bedre ressursbruk er tatt i bruk. De budsjettmessige konsekvensene av reformen kan dermed være negative de første årene, men likevel sterkt positive samlet sett.

Flere av konsekvensene vil være usikre. Erfaringer fra andre reformer viser at ikke alle muligheter nødvendigvis tas i bruk, og at dette kan ha mange ulike årsaker. Det kan også skje at reformen gjør det mulig å frigjøre ressurser, men at innsparingene resulterer i reduserte bevilgninger i stedet for at kirken får beholde de frigjorte ressursene selv. Dette betyr ikke at det å frigjøre ressurser er meningsløst, fordi fortsatt finansiering fra stat og kommune kan forutsette effektiv ressursbruk. På kort sikt betyr det likevel at anslag på økonomiske konsekvenser nødvendigvis vil være usikre.

Vurderingene er ment som et utgangspunkt for videre analyser, og formålet er først og fremst å peke på de viktigste konsekvensene. Der konsekvensene antas å avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret, er dette påpekt. Enkelte av konsekvensene er tallfestet, mens de øvrige er beskrevet tekstlig.

#### 11.1.1 Prostifellesråd

Det anslås å være stordriftsfordeler ved å etablere færre og større fellesrådsadministrasjoner. Antallet nye prostier vil ha stor betydning for hvor store besparelser en ny organisering kan gi. Også de foreslåtte endringene i det folkevalgte rådet kan ha økonomiske konsekvenser, men disse vil være betydelig mindre. Færre fellesråd tilsier lavere utgifter til møtegodtgjørelse mv., men de samlede konsekvensene vil også avhenge blant annet av rådernes sammensetning.

Samtidig vil etablering av prostifellesråd innebære mange kvalitative forbedringer som det er vist til i kapittel 9.

#### 11.1.2 Felles utøvelse av arbeidsgiveransvar

Felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret for de lokalt ansatte i kirken (med unntak av menighetsrådstilsatte) gir mindre dobbeltarbeid. Det vil også være oppgaver som lettere vil kunne standardiseres og effektiviseres. Besparelsene antas å kunne bli betydelige, selv om de er vanskelige å tallfeste.

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner kan også innebære at ressurser flyttes fra ett nivå til et annet. I modell 1 vil ikke bispedømmenivået lenger ha arbeidsgiveransvar for menighetsprestene, og flyttingen av oppgaver tilsier behov

for færre ansatte ved bispedømmekontorene. I modell 2 vil i stedet arbeidsgiveransvaret for alle ansatte bli overdratt til RDNK, og bispedømmenivået vil få en stor del av arbeidsgiveransvaret for alle. I modell 3 vil det kun være det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten som vil ligge til bispedømmenivået, og behovet for ressurser vil være begrenset, og lavere enn i dag.

### 11.1.3 Andre økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

I dag benytter mange fellesråd tjenesteytingsavtaler med kommunene for å løse oppgaver knyttet til blant annet IKT, lønn eller regnskap. Disse oppgavene blir i dag noen steder priset lavere enn hva kirken måtte betalt uten disse avtalene. Med opprettelse av prostifellesråd vil tjenesteytingsavtalene måtte gjennomgås, og en del kan bli sagt opp. Dette vil gi økte kostnader med mindre kommunene vil gjøre om subsidiene til rene tilskuddsmidler.

Dersom det skal opprettes et prostimøte, vil dette gi noe økte kostnader blant annet til planlegging, møtegodtgjørelser og lokaler.

## 11.2 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER

### 11.2.1 Arbeidsrettslige konsekvenser ved virksomhetsoverdragelse

Ved en ny kirkelig organisering vil ulike grupper av medarbeidere kunne få ny arbeidsgiver. Arbeidsgruppe 1 har redegjort for reglene om virksomhetsoverdragelse og hva som vil være konsekvensene av dette, se kapittel 5 i deres rapport. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at en overføring skal vurderes som en virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.»

De tre vilkårene er dermed:

1. For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følger av «overdragelse»
2. For det andre må virksomheten eller den delen av virksomheten som overføres utgjøre «en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen»
3. For det tredje må overføringen skje «til en annen arbeidsgiver»

Ved en virksomhetsoverdragelse vil arbeidsavtaler med alle rettigheter og plikter, automatisk blir overført til den nye arbeidsgiveren, som i dette tilfellet er prostifellesrådet. Ny arbeidsgiver blir i utgangspunktet bundet av de tariffavtaler tidligere arbeidsgiver var bundet av, såfremt ny arbeidsgiver ikke skriftlig erklærer overfor fagforeningen at de ikke ønsker å bli bundet av tidligere arbeidsgivers tariffavtaler, senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (2). De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen den tidligere arbeidsgiveren var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen løper ut eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne.

Når det gjelder arbeidsgivers reservasjonsrett vises det til arbeidsgruppe 1 som i punkt 5.7 i sin rapport påpeker at den praktiske betydningen av denne er mindre i Den norske kirke da alle arbeidsgiverne inngår i samme tariffområde og er bundet av samme tariffavtale.

Når det gjelder pensjon har arbeidstakerne rett til at videre opptjening av alders-, etterlatte og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon ved overføring til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger i egen virksomhet gjeldende overfor de nye overførte arbeidstakerne. I og med at alle arbeidsgiverne i Den norske kirke inngår i samme tariffområde, og gjeldende tariffavtale stiller innholdsmessige krav til den pensjonsordningen arbeidsgiver skal tilby sine ansatte, vil en samling av ansatte på prostifellesrådsnivå ha mindre betydning for de ansatte. Spørsmål om pensjon behandles særskilt og felles for alle modeller i avsnitt 11.3.

Etableringen av et prostifellesråd, vil medføre særlige endringer for arbeidsforholdet til dem som i dag er tilsatt i lokalkirkelige lederstillinger. Dette gjelder i alle modeller som er beskrevet over. Endringene vil særlig berøre de nåværende daglige ledere i kirkelige fellesråd og øvrige mellomledere samt prostene. Ny organisering vil også berøre ansvar og oppgaver på bispedømmenivå, men ikke på tilsvarende måte. Situasjonen for de lokalkirkelige lederne vil kunne være krevende ettersom de samtidig vil ha hovedansvar for den lokale gjennomføring av endringsprosessene. Det vil derfor være vesentlig at de respektive arbeidsgivere (folkevalgte organer og biskop) vier særlig oppmerksomhet på ivaretagelsen av egne tilsatte ledere i prosessen.

Det understrekes at en virksomhetsoverdragelse i seg selv ikke danner grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 16-4 (1). Arbeidsforholdet for de lokalkirkelige lederne vil dermed videreføres med nytt prostifellesråd som arbeidsgiver. Opprettelsen av prostifellesrådene vil imidlertid kunne medføre at ansatte, herunder særlig de lokalkirkelige lederne, blir overtallige, slik at det må foretas nedbemanning. Arbeidsgiver (nytt prostifellesråd) vil i slike tilfeller ha en plikt til å undersøke om det finnes annet passende arbeid i virksomheten å tilby den overtallige. For eksempel vil arbeidsgiver kunne ha en plikt til å tilby kirkeverger eller proster stillingen som daglig leder i prostifellesrådet før det ansetes en ekstern. Fastsettelsen av organisasjonsstruktur vil dermed måtte være gjenstand for en grundig vurdering i hvert prosti. I den forbindelse må det utarbeides bemanningsplaner som skal drøftes med de tillitsvalgte med sikte på å kunne tilby de overførte arbeidstakere mulighet for innplassering i en ny stilling.

### 11.2.2 Arbeidsrettslige konsekvenser som varierer mellom de tre modellene

#### *Modell 1*

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Menighetsprestene overføres fra RDNK til prostifellesrådene. Hovedutvalget har kommet til at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse både på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd og på overføringen av menighetsprestene i prostiet, jf. § 16-1 (1). Det vises i denne sammenheng til vurderinger i punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1

#### *Modell 2*

Arbeidsgruppe 1 har i sin modell 2, som også omhandler overføring av ansatte fra soknene til RDNK, gitt uttrykk for at det er noe usikkerhet knyttet til om kravet til at virksomheten må beholde sin identitet etter overføringen kan anes oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Løsningen som arbeidsgruppe 1 utredet innebar imidlertid at kun deler av de ansatte skulle overføres til RDNK. Foreliggende modell 2 innebærer en overføring av samtlige ansatte, men ikke ansvar for alle oppgaver. Det er derfor noe usikkert om vilkårene i § 16-1 (1) er oppfylt ved en slik overføring som er nevnt i modell 2. Under enhver omstendighet vil hovedutvalget påpeke at Kirkemøtet kan beslutte at både arbeidsgiver og arbeidstakerne skal ha tilsvarende rettigheter og plikter som etter reglene for virksomhetsoverdragelse ved en eventuell overføring.

#### *Modell 3*

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Hovedutvalget har også kommet til at arbeidsmiljølovens regler om kommer til anvendelse på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd til prostifellesrådene, jf. § 16-1 (1), og viser til punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Menighetsprester beholder sitt ansettelsesforhold hos RDNK.

### 11.2.3 Andre arbeidsrettslige konsekvenser

En ny arbeidsgiverorganisering får også betydning for arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven, se avsnitt 7.3.2. Hva som blir virksomhetsområde i de ulike løsninger for arbeidsgiverorganisering er beskrevet i avsnitt 7.4 .

## 11.3 TJENESTEPENSJON

Hovedutvalget har fulgt opp anmodningen fra arbeidsgruppe 4 om å utrede pensjonsspørsmål som utløses av forslag til ny kirkelig organisering. Hovedutvalget har lagt vekt på å undersøke om det er forhold ved pensjon som kan utløse særlige problemer for noen av de alternativene for ny arbeidsgiverorganisering som presenteres i denne rapporten,

og om disse forholdene i så fall bør påvirke utvalgets anbefalinger. Hovedutvalget vil peke på at alle de skisserte alternativene for arbeidsgiverorganisering reiser spørsmål ved pensjon som må adresseres i forbindelse med en eventuell implementering. Ingen av spørsmålene er imidlertid av en slik art at de med stor sannsynlighet vil vanskeliggjøre den nye organiseringen. I det videre gis en kort omtale av de viktigste av disse spørsmålene.

Utredningen er gjort i samråd med Kirkerådets sekretariat og KA, og er avgrenset opp mot Kirkerådets pågående arbeid i forbindelse med at RDNKs avtale med Statens pensjonskasse (SPK), som utløper i 2022. Det er innhentet bistand fra konsulentfirmaet Aon. Hovedutvalget er bevisst på at spørsmål om pensjonsordning er opp til tariffpartene, mens valg av pensjonsleverandør er opp til den enkelte virksomhet.

I dag har alle ansatte i Den norske kirke rett på offentlig tjenstepensjon i henhold Særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke. Det er ulike tilbydere av denne type tjenstepensjon (SPK, KLP, Storebrand mv.) og det er opp til den enkelte arbeidsgiver selv å velge pensjonsleverandør/pensjonskasse. En ny kirkelig organisering vil ikke innebære endringer i denne avtalen, men vil kunne innebære endring av leverandør av tjenstepensjonen for den enkelte ansatte fordi den ansatte vil få ny arbeidsgiver. En slik endring av leverandør vil være mindre viktig, siden pensjonsordningene i det vesentlige er like når det gjelder ytelsesspekteret, uavhengig av leverandør. SPK har enkelte andre vilkår, blant annet for arbeid på pensjonistvilkår, men forskjellene er små, og det er ikke slik at den ene ordningen vurderes som systematisk bedre enn den andre.

Felles arbeidsgiveransvar utløser spørsmål om håndteringen av historiske pensjonskostnader. Både i de tilfeller der arbeidsforholdene skal overføres fra RDNK til de nye prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 1) og i de tilfeller der arbeidsforholdene overføres fra fellesrådene til RDNK (arbeidsgiveralternativ 2), vil det være behov for å vurdere hvilke forpliktelser og pensjonsmidler som skal overføres.<sup>88</sup> Dette vil gi et behov for å klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene. I ny økonomiforskrift som gjelder fra 1.1.2021 er det forskriftsfestet at det i note i regnskapene skal opplyses om størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Selv om den nye forskriften i seg selv vil innebære at fellesrådene vil måtte klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene, legges det til grunn at en overføring av arbeidsforhold fra fellesrådene til RDNK vil innebære en betydelig arbeidsinnsats for å få klargjort forpliktelsene. Også dette er forhold som må hensyntas i implementeringen.

Dersom fellesråd skal slås sammen til nye prostifellesråd, vil de nye prostifellesrådene automatisk svare for de gamle fellesrådenes forpliktelser. Størrelsen på de ulike prostifellesrådenes forpliktelser ved sammenslåingen kan beregnes med etablert metodikk, slik det bl.a. gjøres i forbindelse med kommunesammenslåinger. Et forhold som bør vies oppmerksomhet i forbindelse med implementeringen, er eventuelle tilfeller der fellesrådene som skal slås sammen har ulike forpliktelser av betydning. I dag er praksis i KLP slik at utjevningsmekanismer maskerer underliggende forskjeller i betydelig grad: Fellesrådene inngår i KS' ordinære utjevningsfelleskap sammen med kommuner og andre virksomheter, og fellesrådenes egenart får beskjeden praktisk betydning. I den grad det er nødvendig å beregne forpliktelsene til de enkelte fellesrådene spesifikt, kan de reelle kostnadene dermed vise seg å avvike fra de forventede, og dette kan skape pedagogiske utfordringer. De økonomiske konsekvensene av en sammenslåing bør derfor gjennomgås nøye, fellesråd for fellesråd.

### 11.4 FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE

Hovedutvalgets forslag om ny organisering reiser noen spørsmål knyttet til den kommunale finansieringen som det kan være viktig å ta hensyn til ved implementering av reformen.

---

<sup>88</sup> I denne sammenheng bør man særlig se hen til dom fra Høyesterett, HR-2021-61-A, hvor det slås fast at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven § 16-2, også innebærer en plikt for ny arbeidsgiver til å oppregulere opptjente rettigheter – altså fremtidige reguleringspremier.



Kommunene finansierer i dag 60–70 pst. av aktiviteten i Den norske kirke. Kommunenes finansieringsansvar er definert i trossamfunnsloven § 14:

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.

Mange kommuner må i dag gjøre krevende prioriteringer i budsjettprosessene, når knappe budsjettmidler skal fordeles mellom et stort antall lovpålagte oppgaver. Prioriteringene antas å bli enda mer krevende fremover, når en større andel av innbyggerne trenger helse- og omsorgstjenester. Omfanget av den kommunale finansieringen av Den norske kirke er derfor til en viss grad avhengig av viljen til den enkelte kommune, selv med dagens lovbestemte finansieringsansvar.

Dersom Den norske kirke ikke lenger skal ha et organisatorisk nivå som korresponderer med kommunenivået, kan det svekke den kommunale finansieringsviljen. I dag er det ett fellesråd per kommune i de aller fleste av landets kommuner, og fellesrådsadministrasjonen er mange steder tett knyttet sammen med kommunen gjennom samarbeid, tjenesteytingsavtaler og samskaping. Med hovedutvalgets forslag vil det kirkelige fellesorganet legges på prostinivå (ikke nødvendigvis etter dagens prostiinnndeling), vil dette for de aller fleste kommuner innebære økt avstand mellom kommune og prostifellesråd både organisatorisk og geografisk. En kommune kan risikere at de midlene som ble bevilget til fellesrådet, blir brukt til å utvikle et tjenestetilbud i en annen kommune.

Økt geografisk avstand mellom prostifellesråd og kommuneadministrasjon kan svekke den formelle og uformelle kontakten som er med på å skape tillitt og forståelse for hverandres rammevilkår og behov. Samtidig kan en ny organisering bidra til at kommunenes folkevalgte er trygge på at de tildelte midlene blir brukt mest mulig effektivt, med minst mulig dobbeltarbeid og administrasjon. Hovedutvalget ser dermed at spørsmålet om kommunene finansieringsvilje ikke har et entydig svar, men at det ligger en risiko som må tas på alvor i forbindelse med implementeringen og i kirkens tilnærming til videre samarbeid med kommunene.

# 12 IMPLEMENTERING

## 12.1 INNLEDNING

Det ligger utenfor hovedutvalgets mandat å foreslå prosesser for implementering av vedtak om ny kirkelig organisering. Implementeringen ligger frem i tid, i etterkant av Kirkemøtets vedtak, og det vil være Kirkerådet som har ansvar for å lage en implementeringsplan med nærmere tidslinjer. Arbeidsgruppe 3 har pekt på at spørsmål om gjennomføring av en eventuell ny organisering må ses i sammenheng med valgperiodene. Arbeidsgruppe 4 har vektlagt at en prosess som sikrer et sterkt lokalt løsningsvalg vil være en forutsetning for å lykkes i en eventuell omorganiseringsprosess. Hovedutvalget vil derfor peke på noen vurderinger som gis som innspill til Kirkerådets arbeid med en implementeringsplan.

Kirkemøtet 2022 vil etter planen behandle en sak om overordnede veivalg og prinsippvedtak for kirkelig organisering, basert på hovedutvalgets forslag og den etterfølgende høringen. Kirkerådet vil deretter følge opp vedtaket og forberede konkrete regelendringer i kirkeordningen mv. til Kirkemøtet 2023, som også vil bli sendt på høring. Som utvalget vil komme tilbake til nedenfor, er det et spørsmål om implementeringen først kan starte ved det formelle vedtaket i 2023, eller om det kan starte allerede etter det overordnede prinsippvedtaket i 2022.

Kirkevalget 2023 vil påvirke tidspunktet for implementeringen. Gjennomføringen av kirkevalget starter allerede våren 2023 i forbindelse med kandidatmobilisering, frister for innlevering av listeforslag, opplæring osv. Kirkemøtet vil med andre ord kun rekke å gjøre vedtak om ny kirkelig organisering i form av endringer i kirkeordningen etter at gjennomføringen av kirkevalget i 2023 allerede er i gang. Det innebærer at Kirkerådet har lagt til grunn at kirkevalget i 2023 må gjennomføres på basis av den gjeldende sammensetningen til menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet.<sup>89</sup> Det betyr også at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet vil være direkte valgt for perioden 2023/2024–2027. Kirkelige fellesråd vil også i utgangspunktet velges for perioden 2023–2027. For å få personer til å stille til valg, kan det være viktig å ha avklart med tydelighet hva slags ansvar og myndighet organene kandidatene stiller til, vil ha. Etter nåværende regler vil nyvalgte menighetsråd tre i funksjon fra 1. november 2023, nyvalgte kirkelige fellesråd fra 1. desember 2023 og nyvalgte bispedømmerråd og Kirkemøtet fra 1. januar 2024.

Teoretisk ville det vært mulig å gjennomføre et nytt kirkevalg høsten 2025 for å få samsvar med valgperioden og etablering av den nye organiseringen. Det ville også innebære en endring fra samtidighet med kommunestyrevalg til samtidighet med stortingsvalg. Det vil imidlertid ha store personmessige og økonomiske kostnader. Hovedutvalget anser det derfor ikke som aktuelt å anbefale et nytt valg i 2025.

Noen deler av forslagene fra hovedutvalget vil kunne tre i kraft før andre. Etablering av organisasjonsendringer bør skje fra et årsskifte, av hensyn til budsjetter, regnskap, statistikk mv.

Det at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet velges gjennom direkte valg i 2023, tilsier at medlemmene av disse organene sitter som medlemmer av organene ut fireårsperioden. Også medlemmene av kirkelig fellesråd velges for fire år, men disse velges av og blant menighetsrådsmedlemmene gjennom indirekte valg. Det vil være en mindre omfattende prosess å gjennomføre et nytt indirekte valg fra menighetsrådene til et prostifellesråd i valgperioden. Hovedutvalget legger derfor til grunn at det vil være mulig å etablere et prostifellesråd midt i valgperioden.

Hovedutvalget legger til grunn at Kirkerådet lager en nærmere implementeringsplan som klargjør nærmere tidslinje og hvilke organer som vil ha ansvar for hva.

Hovedutvalget anser det som viktig å få satt i verk den nye kirkelige organiseringen så tidlig som mulig, der det er mulig å sikre god lokal forankring og involvering.

<sup>89</sup> Se sak KR 12/21.

### 12.1.1 Tidspunkt for etablering av prostifellesråd

Hovedutvalget legger som sagt til grunn at prostifellesrådet vil kunne bli etablert midt i valgperioden 2023–2027. Det betyr også at de berørte kirkelige fellesrådene vil bli lagt ned midt i valgperioden, og at det vil måtte bli gjennomført et nytt valg i menighetsrådene på hvilke menighetsrådsmedlemmer som skal bli medlemmer av prostifellesrådet.

#### *Om prosessen før vedtak om endret prostistruktur*

Det må gjennomføres gode lokale prosesser som kan føre til et vedtak om endring av prostistrukturen (se avsnitt 12.2). Det er i denne sammenheng viktig å få en god lokal forankring og involvering i prosessen frem mot vedtak. For å få en god fremdrift, kan det vurderes om disse prosessene kan settes i gang allerede etter at Kirkemøtet 2022 treffer sitt prinsippvedtak om ny kirkelig organisering, dvs. før Kirkemøtet treffer vedtak om de konkrete regelendringene i kirkeordningen. I så fall kan man for eksempel se for seg at vedtak om endret prostistruktur vil kunne skje tidligst høsten 2023, dvs. om lag ett og et halvt år etter prinsippvedtaket og et halvt år etter kirkeordningsvedtaket.

#### *Om prosessen etter vedtak om endret prostistruktur*

Når det er truffet en individuell beslutning om etablering av det enkelte prostifellesråd, kan det være nærliggende å trekke nytte av erfaringene fra etablering av nye kirkelige fellesråd i forbindelse med kommunesammenslåing. Det betyr at det kan etableres en prostifellesnemnd med representanter fra berørte kirkelige fellesråd og andre involverte organer som får i oppgave å forberede etableringen av det nye prostifellesrådet, forberede årsbudsjett, etablere ny organisasjonsstruktur, tilsette en prosjektledelse for etableringen av det nye organet mv. Hovedutvalget viser til mer informasjon om dette i rapporten fra arbeidsgruppe 4 kapittel 3.2. Erfaringer fra tidligere sammenslåing av kirkelige fellesråd og kommuner har vist at det kan være hensiktsmessig med ca. to år fra vedtak om sammenslåing til iverksetting for å lage gode prosesser for å forberede organisasjonsendringene.

#### *Nærmere om tidspunkt for etablering*

Prosessene frem mot etablering av nye prostifellesråd må ta den tid de trenger for å bli gode og sikre lokal forankring, samtidig som hovedutvalget vektlegger at endringene bør skje så snart som mulig. Hvis implementeringen tar for lang tid, vil det kunne skape unødvendig usikkerhet for ansatte og kunne medføre problemer for rekrutteringen til ulike kirkelige stillinger. Nøyaktig tidspunkt for etablering vil måtte vurderes nærmere. Hovedutvalget legger til grunn at det antakelig vil kunne etableres fra et sted mellom 1. januar 2025 til 1. januar 2028, avhengig av ulike forhold. Hvis prosessene med å finne en god prostistruktur starter allerede etter prinsippvedtaket på Kirkemøtet i 2022, vil prostifellesrådet for eksempel kunne etableres tidligere enn om prosessene først starter etter at Kirkemøtet har truffet sitt formelle vedtak om endringer i kirkeordningen i april 2023. Det vil også være et spørsmål om man bør avvente de lokale prosessene for å finne gode prostier til etter at valget i 2023. Det vil kunne gi de nyvalgte medlemmene av soknets organer og kommunestyret innflytelse på hvilke områder som bør velges til nye prostier, for å sikre at disse har eierskap til beslutningene. Alternativt vil de sittende rådene og kommunestyrene kunne ta seg av disse prosessene, noe som i så fall vil kunne korte ned på tidsbruk. Det vil med andre ord avhenge både av hvor lang tid de lokale prosessene vil ta i forkant av vedtak om etablering av nytt råd, og hvor lang tid prosessen med å forberede etableringen vil kunne skje.

Det vil også kunne vurderes om nye prostifellesråd kan etableres enkelte steder hvor prostistrukturen i dag samsvarer med kommunestrukturen, dvs. hvor det fremstår som klart hva som vil bli prostiet i fremtiden, på et tidligere tidspunkt enn andre steder. Det vil muligens kunne gjelde prostier som Karmøy, Asker og Bærum. Det vil kunne være lettere å gjennomføre etableringen av et nytt prostifellesråd slike steder. Dette fordi det i disse prostiene ikke vil være behov for å gjennomføre lokale prosesser med tanke på å finne naturlige prostier, og heller ikke være behov for å slå sammen ulike kirkelige fellesråd til et nytt prostifellesråd. I disse tilfellene kan det vurderes om etableringen kan skje allerede fra 1. januar 2024.

### 12.1.2 Tidspunkt for endring av sammensetning i bispedømmerådet

Tidspunktet for endring av sammensetning av bispedømmerådet vil kunne avhenge av hva slags sammensetning som blir valgt. Hvis bispedømmerådet skal bestå av både kirkemøtemedlemmene og representanter fra

prostifellesrådene, vil det kunne la seg gjøre å utvide bispedømmerådets sammensetning midt i valgperioden ved å legge til prostifellesrådsmedlemmene. Det anses som mindre aktuelt å frata de direktevalgte medlemmene i bispedømmerådene vervene sine midt i valgperioden, hvis bispedømmerådet skal bestå av medlemmer fra prostifellesrådene, og ikke fra Kirkemøtet.

### 12.1.3 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkemøtet

For at Kirkemøtets sammensetning skal kunne endres, vil det være nødvendig å gjennomføre et nytt valg basert på den nye sammensetningen. Fordi det ikke vil være mulig å endre sammensetningen til Kirkemøtet ved kirkevalget i 2023, betyr det i praksis at Kirkemøtets endrede sammensetning først vil kunne tre i kraft fra etter kirkevalget i 2027.

### 12.1.4 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkerådet

Det neste ordinære valget av Kirkerådet vil være på Kirkemøtet 2024. Ved prinsippvedtak i 2022 og endringer i kirkeordningen og valgreglene til Kirkerådet i 2023, vil valget på Kirkemøtet 2024 kunne gjennomføres i tråd med ny sammensetning og nye valgeregler. Selv om Kirkemøtet i 2024 vil være sammensatt etter de gamle reglene, vil det være mulig å gjennomføre valget i tråd med ny sammensetning.

### 12.1.5 Overgangsordninger

Kirkeordningen åpner opp for at Kirkerådet<sup>90</sup> kan treffe de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer, og samtidig foreta de nødvendige lempinger i anvendelsen av kirkeordningen. I forbindelse med implementeringen bør det vurderes om det er hensiktsmessig å fastsette noen overgangsbestemmelser. Hvis det gjøres endringer midt i en valgperiode, må det for eksempel gjennomføres et nytt valg for en overgangsperiode frem til neste ordinære valg. Det kan også vurderes ulike tiltak i en overgangsperiode, f.eks. om det bør fastsettes et midlertidig antall medlemmer som avviker fra normalordningen i perioden frem til første ordinære valg. Det kan også vurderes individuelle overgangsordninger for ansatte, f.eks. med midlertidige åremål eller krav om, og støtte til, videreutdanning mens man står i stilling.

### 12.1.6 Vurderinger

Hovedutvalget anbefaler at etableringen av nye prostifellesråd iverksettes så fort det vil være forsvarlig, det vil si at det er nødvendig å foreta en avveining mellom fremdrift og lokal forankring. Det er avgjørende å sikre lokal forankring og involvering, både før vedtak om endring av prostistrukturen og i etterkant av vedtaket, før prostifellesrådet formelt etableres. Hovedutvalget anbefaler at det etableres en prostifellesnemnd for hvert nye prosti med representanter fra de berørte menighetsrådene/fellesrådene og eventuelt andre organer, med oppdrag å forberede etableringen av prostifellesrådet. Bispedømmerådet vil enten kunne endre sammensetning midt i valgperioden, eller i etterkant av kirkevalget 2027, avhengig av rådets sammensetning. Kirkemøtets sammensetning vil først kunne endres fra etter kirkevalget 2027, mens Kirkerådets sammensetning vil kunne endres fra valget av nytt Kirkeråd i 2024.

## 12.2 ENDRINGER I PROSTISTRUKTUREN

### 12.2.1 Hensyn som bør vektlegges

Mandatet ber hovedutvalget utrede et «nytt, felles kirkelig organ på prostinivå». Navnet «prosti» skal angi retningen på utredningsarbeidet, men hovedutvalget er ikke bundet til å legges dagens prostistruktur til grunn. Mandatet sier:

Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur

Derfor er det naturlig å vurdere hva som er en «egnet størrelse» for de nye prostiene. Det er av mange grunner ikke hensiktsmessig for hovedutvalget å foreslå en ny ferdig struktur. Hovedutvalget har ikke utredet dette, men det kan være nyttig å peke på viktige hensyn som bør ligge til grunn i det videre utredningsarbeidet med prostistruktur. Det

---

<sup>90</sup> Det følger av kirkeordningen § 3 fjerde ledd at denne myndigheten ligger til Kirkerådet, men Kirkerådet har i vedtak 4. desember 2020 delegert myndigheten til bispedømmerådene.

bør legges til rette for en lokalt forankret prosess innenfor et gitt nasjonalt rammeverk. Etter kirkeordningen fastsetter bispedømmerådene prostiinnndelingen, og det er naturlig at de får en rolle som koordinerende organ i utviklingen av en ny prostistruktur. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere hensynene beskrevet nedenfor.

Som et førende prinsipp for utarbeidelsen av hensynene er at et nytt nivå bør være *stort nok* og *nært nok*. Det bør være stort nok til drive effektivt, skape mindre sårbare arbeidsplasser og flere hele stillinger. Det bør være nært nok for å forstå lokale forhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og engasjement. I dag er det 94 prostier og 348 fellesråd. Med en tilnærming om at prostiet bør være stort nok og nært nok tror hovedutvalget at det vil bli mellom 90 og 150 prostier. Hensynene som er listet opp nedenfor kan noen ganger stå i motstrid med hverandre, og alle trekker nødvendigvis ikke i samme retning. Dette vil slå forskjellig ut i ulike deler av landet, og hovedutvalget vil ikke gi en mal som skal passe for alle. Det er derfor viktig å vurdere alle hensynene i sammenheng og ikke som enkeltvis absolutte kriterier. Dette er hensyn som hovedutvalget bør vektlegges i det videre arbeidet:

- Medlemsstørrelse
- Geografisk størrelse
- Identitet/naturlig område
- Antall sokn
- Antall prostier i bispedømmet
- Antall kommuner
- Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- Andre særlige hensyn

Hovedutvalget viser ellers til rapporten fra arbeidsgruppe 4.

### *Medlemsstørrelse*

Et viktig hensyn i en ny inndeling er hvor mange medlemmer som bor i det nye prostiet. Hvor mange medlemmer som bor i prostiet er ikke så viktig i seg selv, men det sier mye om hvor godt rustet det nye organet vil være til å løse de oppgavene som det blir tillagt. Analyser av dagens fellesråd viser at små fellesråd har enkelte utfordringer som skiller seg fra større fellesråd på flere områder. Blant annet har fellesråd med under 10-15 000 medlemmer en betydelig høyere andel stillinger på administrasjon og ledelse, og derfor en mindre andel til utadrettede stillinger. De har også færre ansatte som i større grad har lavere stillingsprosent. Større fellesråd har en lavere andel stillinger tilknyttet administrasjon, flere hele stillinger og flere ansatte. Det er derfor stor grunn til å tro at man får mer utadrettet virksomhet, flere hele stillinger og mer robuste fagmiljø hvis de nye områdene er på en viss størrelse. Det er derfor tilrådelig at nye prostier har minst 10 000 medlemmer, og gjerne over 20 000. Det er videre ingen store indikasjoner på at fellesråd som er betydelige større enn 20 000 får noen ytterligere gevinster sammenlignet med de rundt 20 000. Det er likevel viktig å presisere at medlemsstørrelse i seg selv ikke er et altoverskyggende hensyn, men at det er en god indikator på om organet kan være i stand til å løse de oppgavene som det blir tillagt.

### *Geografisk størrelse*

Den fysiske størrelsen på prostier er et viktig hensyn i ny inndeling. Hvis prostiet er for stort kan det være praktisk krevende å drive kirken lokalt. Det kan derfor ikke legges opp til enheter hvor de geografiske avstandene er for store.

### *Identitet/naturlig område*

Et relatert hensyn til geografisk størrelse er at det er et naturlig område som innbyggerne kan kjenne en tilhørighet til. Hovedutvalget vil fremheve begrepet «hverdagsregion» for å antyde størrelsen og hvilken type område et prosti bør være. Prostier som oppleves kunstige og fjernt fra folks liv har ikke like gode forutsetninger som naturlige og enhetlige prostier. Det å lage prostier basert på naturlige «hverdagsregioner» er derfor viktig for å sikre en forankring og et eierskap lokalt hos medlemmer, folkevalgte, frivillige og ansatte. Hvis innbyggerne i prostiet opplever en fellesskapsfølelse med hverandre vil det lettere kunne skape lokalt eierskap og engasjement for et slikt nytt nivå.

### *Antall sokn*

Et annet viktig hensyn er hvor mange sokn det vil være i et prosti. For mange sokn i et prosti vil kunne øke avstanden og innflytelsen for det enkelte sokn i forhold til prostifellesrådet. En av målsetningene for arbeidet er at kirken fortsatt skal være lokal og da er det viktig å sikre det enkelte sokns nærhet til prostifellesrådet.

### *Antall prostier i bispedømme*

Et hensyn som må veies opp mot antall sokn i prostiet er hvor mange prostier det bør være i hvert bispedømme. Jo færre prostier i et bispedømme - jo enklere er det å holde en god dialog mellom nivåene. Dette vil legge til rette for mer institusjonalisert kontakt, men det vil også bli lettere å skape personlige relasjoner mellom alle prostier og bispedømmet.

### *Antall kommuner*

Hvor mange kommuner prostiet omfatter vil også være et viktig hensyn i en ny prostistruktur. Høyere antall kommuner i hvert prosti vil potensielt øke avstanden til prostifellesrådet. Fordi kommunen finansierer kirken lokalt er det viktig å sikre en god relasjon mellom kirke og kommune slik at man opprettholder kommunenes finansieringsvilje. En god relasjon til kommunen er også viktig for å videreutvikle kirkens rolle som en relevant samskappingsaktør. Derfor bør ikke en ny inndeling organisere seg for fjernt fra kommunene.

### *Kjente strukturer i kirken og samfunnet*

Som ramme bør en ny inndeling ta hensyn til allerede eksisterende strukturer i kirken og samfunnet. Dette er fordi dette er kjente størrelser for ansatte og innbyggere som kan forenkle en overgangsprosess og legge bedre til rette for varig samarbeid. Dagens prostistruktur er et utgangspunkt for dette arbeidet og bør ligge til grunn for utarbeidelsen av ny prostistruktur. Arbeidsgruppe 4 løfter frem naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner som vil kunne være en inndeling å se hen til. De har vist at omtrent en tredjedel av slike områder sammenfaller med dagens prostier, en tredjedel av prostiene har forankring i to ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens en tredjedel av prostiene er i fragmenterte bo- og arbeidsmarkedområder. Dette er viktig å hensynta i arbeidet med en ny prostiinnndeling. For å lettere kunne opprettholde en god relasjon til kommunen er et hensyn å organisere seg på en måte som kommunene er kjent med. Interkommunalt samarbeid eller regionråd er eksempler på dette.

### *Andre særlige hensyn*

Det er også noen hensyn som gjelder særlige tilfeller. Et av disse er å ivareta samisk kirkeliv. Indre Finnmark prosti består i dag bare av kommuner som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Derfor har dette prostiet hatt en særskilt rolle for å ivareta samisk kirkeliv og spesielt på nordsamisk språk. En ny prostistruktur bør rettes inn slik at samisk kirkeliv blir ivaretatt.

Et annet særlig hensyn gjelder storbyene. Fire storbyer (Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger) i dag har flere prostier innenfor fellesrådsområdet. Hovedutvalget mener det ikke er hensiktsmessig at disse prostiene videreføres og deler byene mellom seg, blant annet for å kunne drive god kirkefaglig ledelse. Det bør i samråd med dagens fellesråd og prostier i storbyene sees på om en kan opprette et prosti for hver by som i stor grad samsvarer med hva som er en «hverdagsregion».

Et siste særlig hensyn gjelder kommuner hvor det allerede er gjennomført kommunesammenslåing. Dette gjelder noe over 100 kommuner som er blitt til 47. Her har også fellesrådene vært gjennom en krevende sammenslåingsprosess. Dette bør hensyntas i utarbeidelsen av ny prostistruktur.

## **12.2.2 Avgjørelsesmyndighet ved endringer i prostistrukturen**

Etter gjeldende kirkeordning har bispedømmerådet ansvar for å foreta endringer av den kirkelige inndelingen innenfor bispedømmet, inkludert prostijusteringer, og utøve den myndighet som i inndelingslova er lagt til Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) ved endringer i kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner. Dette tilsier at det kan være nærliggende at bispedømmerådet får et ansvar for endringene av prostistrukturen.

Etter gjeldende regler skal berørte instanser som menighetsråd, menighetsmøte, kirkelig fellesråd, tillitsvalgte mv. uttale seg i saker om endring av kirkelig inndeling, avhengig av hva slags sak det gjelder. Kommunen skal også gis anledning til å uttale seg i saker som vil kunne berøre kommunens økonomiske ansvar etter trossamfunnsloven § 14 annet ledd.

Arbeidsgruppe 4 har anbefalt at endringer i den kirkelige inndelingen bør skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og de har anbefalt at prostifellesrådet etableres etter lokalt initiativ, innen 5 år etter rammevedtak i Kirkemøtet.

Hovedutvalget vil legge vekt på at det er viktig å gjennomføre gode lokale prosesser som sikrer at det oppnås bred enighet blant de involverte sokn og kommuner, hvor frivillighet vil være det beste. For at den nye kirkelige organiseringen skal kunne implementeres, vurderer hovedutvalget det likevel som nødvendig å ha muligheten til å gjennomføre sammenslåinger uten fullstendig enighet. Det bør derfor etableres lokale samarbeidsprosesser for å finne frem til egnede prostier ut fra hensynene nevnt i 12.2.1. Disse prosessene bør koordineres av bispedømmerådene og legges opp til størst mulig grad av lokal enighet, før bispedømmerådet treffer vedtak om endret kirkelig inndeling.

### 12.3 MEDBESTEMMELSE KNYTTET TIL VEDTAK OM NY ORGANISERING OG IMPLEMENTERING

Etter hovedavtalen i KA plikter arbeidsgiver å ivareta medbestemmelse i forbindelse med vedtaket om ny organisering og de ulike leddene av implementeringen av ny organisering, både nasjonalt, regionalt og lokalt. I de gjeldende regler for endring av kirkelig inndeling fremgår det også at det «viktig at også hensynet til medbestemmelse ivaretas». Både i forbindelse med vedtaket om ny organisering og implementeringen av organiseringen vil arbeidsgiver på vanlig vis følge de til enhver tid gjeldende bestemmelsene om medbestemmelse.

### 12.4 GJENNOMFØRINGSRISIKO

Gjennomføringen av endringene innebærer en risiko. Gjennomføringsrisikoen henger sammen med omstillingskostnadene, se kapittel 11. Her gjelder det primært forhold som koordinering og overholdelse av fremdriftsplaner etc. Ved opprettelsen av prostifellesråd må det gjennomføres lokale prosjekter ute i hvert enkelt kirkelige fellesråd/menighetsråd. Dette krever en god del støtte fra sentralt hold for at endringene skal skje som planlagt. Dersom de lokale prosjektene ikke får støtte, kan det bli utfordringer knyttet til å få gjennomført endringene. Det kan også bli mange lokale løsninger på problemer som bør løses likt på tvers av prostifellesråd. Dette er risiko som er aktuell i alle modellene. Det er for kort tid siden gjennomført tilsvarende sammenslåingsprosesser både som følge av kommunereformen, som berørte 120 kirkelige fellesråd I 2017 var det også en omfattende virksomhetsoverdragelse fra staten til RDNK, hvor det har blitt bygget opp vesentlig kompetanse i endringsarbeid.

## 13 TEMAER FOR VIDERE UTREDNING

På grunn av begrenset tid og kapasitet, og dels fordi det ligger utenfor hovedutvalgets mandat, er det noen temaer arbeidsgruppene og innspillsrunden har tatt opp som hovedutvalget ikke har fått anledning til å utrede nærmere. Flere av disse temaene kan etter hovedutvalgets syn være viktige for en vellykket reform, og bør derfor utredes nærmere.

*Inndelingen av prostier og sokn.* Ved en eventuell etablering av nye fellesorganer, er det etter utvalgets vurdering naturlig å ta utgangspunkt i prostinivået, men også gå kritisk igjennom dagens inndeling av prostier. Størrelsen på prostiene målt ut fra både antall medlemmer, ansatte og geografisk utstrekning, kan ha mye å si for hvordan ny kirkelig organisering vil virke. Det samme gjelder hvorvidt prostiene korresponderer med andre eksisterende regionale inndelinger for eksempel i form av kommunesamarbeid. Også soknenes størrelse vil ha betydning for hvordan ny kirkelig organisering kan virke, men eventuelle endringer i sokneinndelingen kan gjøres løsrevet fra implementeringen av ny organisering. Hovedutvalget behandler disse spørsmålene på overordnet nivå i avsnitt 12.2, og peker på at dette er noe som må utredes videre.

*Bispedømmenivåets roller og oppgaver hvis arbeidsgiveransvaret flyttes.* Dersom bispedømmenivået ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster på samme måte som i dag, skaper dette behov for å gå gjennom rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Et selvstendig tema i denne sammenhengen er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke, og som kirkefaglige kompetansemiljøer i lys av at slik kompetanse også bygges opp på det nasjonale nivået og lokale nivåer. Hvordan de ulike instansene på bispedømmenivået konkret vil bli påvirket av ny organisering, og hvilke roller og oppgaver de bør ha, vil avhenge av hvordan organiseringen av arbeidsgiveransvaret operasjonaliseres i ny organisering. Hovedutvalget har derfor bare drøftet spørsmålene overordnet, se avsnitt 5.8 og særskilt om behovet for en gjennomgang av de ulike nivåene som kompetanseorganer i avsnitt 2.4.

*Organisering og ledelse av arbeidsplassen lokalt.* De som arbeider i lokalkirken vil normalt ha sin faste arbeidsplass på et menighetskontor i det enkelte sokn, i en del tilfeller også i selve kirken. Ansatte i lokalkirken omfatter vel å merke både personer som er ansatt av prostifellesrådet, og personer som er ansatt av menighetsrådene. Med nytt fellesorgan på prostinivå må det gjøres nye vurderinger bl.a. av hvordan de ansattes arbeidstid skal fordeles mellom prostikontoret og menigheten: Mens målene om større fagmiljøer og mer tverrfaglig samarbeid kan tilsi stor grad av fysisk samlokalisering, kan hensynet til nærhet til lokalmenigheten og akseptabel reisetid tale for at mer av arbeidstiden brukes lokalt. Hovedutvalget ser også at ledelsen lokalt kan ha stor betydning for arbeidsmiljøet, frivilligheten, tjenestetilbudet og ressursbruken i det enkelte sokn. Praksis i dag er svært ulik, både hva gjelder ledelsen og andre sider ved organiseringen. Hovedutvalget anbefaler at det gjøres en kartlegging av dagens praksis og erfaringer. Først når slik kunnskap er på plass, kan det gjøres en vurdering av hva som er god organisering og ledelse lokalt i ny kirkelig organisering

*Styringsoppgaver:* I avsnitt 5.9 er det pekt på noen styringsoppgaver som Kirkemøtet kan vurdere å legge til nasjonalt nivå med hjemmel i Kirkemøtets organiseringskompetanse jf. avsnitt 7.3.3 og utvalget mener at det er behov for å utrede dette nærmere. En slik utredning må også ta opp i seg vurderinger av hva som er en god balanse mellom lokal og nasjonal styring, jf. også mandatets mål om nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkling der det er mulig.

*Samling av oppgaver under nasjonal ledelse.* Det er behov for å gjennomføre en nærmere utredning med risikovurdering av en eventuell samling av oppgaver innenfor regnskapsførsel, lønnsoppgaver, arkivoppgaver mv. jf. avsnitt 5.9 og 7.3.3. Utredningen må inneholde både styringsmessige og økonomiske konsekvenser ved en slik eventuell samling.



*Fagmiljøer:* Det bør etter hovedutvalgets vurdering gjennomføres en helhetlig gjennomgang av hva slags fagkompetanse man skal ha på ulike nivåer (sokn, prosti, bispedømme, nasjonalt), for å sikre at man har riktig kompetanse på riktig nivå, uten at det blir dupliseringer av kompetansemiljøer.

*Økonomistyring og -rapportering:* Alle modeller vi belyser, forutsetter at prostifellesrådets virksomhet skal finansieres både med statlig og kommunalt tilskudd, i tråd med forutsetningene i trossamfunnsloven. Et nytt mellomnivå vil, uavhengig av arbeidsgivermodell, måtte sikre gode prioriteringer og effektiv bruk av ressursene for å understøtte god økonomiforvaltning. God og transparent økonomistyring og -rapportering er viktig både for de som finansierer kirken og for kirkens eget arbeid med kontinuerlig forbedring til beste for alle. Hvordan fremtidig økonomistyring og -rapportering skal foregå i en prostimodell må utredes videre.

*Behov for omdisponering av midler til prestestillinger:* Fra tid til annen vil det kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Prinsipper for dette og tilhørende rutiner må reguleres i kirkeordningen eventuelt ifm. rammetilskuddet som ytes. Dette må utredes videre.

*Kontaktmøter mellom nivåene.* Det bør vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmet/RDNK.

*Grunnlagsbestemmelser i kirkeordningen:* I innspillsrunden ble det pekt på at Kirkerådet i høringen om kirkeordningen høsten 2018 hadde fremmet forslag om å inkludere noen grunnlagsbestemmelser i et eget kapittel om Den norske kirkes grunnlag i kirkeordningen, men på bakgrunn av høringsrunden gikk Kirkerådet bort fra å vedta disse bestemmelsene i første omgang. Bakgrunnen var at forslagene til bestemmelser ikke hadde tilstrekkelig grad av samtlende tilslutning som Kirkerådet anså som nødvendig for grunnlagsbestemmelser for Den norske kirke. Samtidig uttalte Kirkerådet i saksdokumentet til Kirkemøtet:

«Selv om disse bestemmelsene ikke foreslås som en del av Den norske kirkes grunnlag nå, vil det være viktig at de implementeres i det fremtidige arbeid med kirkeordning. Kirkerådet legger opp til at det vil foregå et videre arbeid med disse grunnlagsparagrafene fremover, med sikte på at saksinnholdet innarbeides i kirkeordningen» (saksorienteringen til sak KM 06/19 side 20).

Et videre arbeid med slike grunnlagsbestemmelser har ikke vært en del av hovedutvalgets utredningsmandat.

*Gjennomgang av tjenesteordningene:* Det vil være naturlig å gjennomgå tjenesteordningene for de vigslede stillingene på nytt i lys av forslaget til ny kirkelig organisering. Tjenesteordning for prost bør gjennomgås særskilt. Ansvar og oppgaver som tillegges prost, forutsettes fastsatt i delegasjonsreglement fastsatt av prostifellesrådet/daglig leder. Det gjøres en særlig gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å avklare grenseflaten mellom de demokratisk valgte styringsorganer, daglig leder, prost/kirkefaglig ledelse i prostiet og de enkelte profesjonsgruppers lederansvar.

*Domprostens rolle som biskopens faste vikar:* I dagens ordning er prost i et prosti med domkirke domprost og biskopens faste vikar. Biskopen kan i særskilte tilfeller bemyndige domprosten til å utføre bispetjeneste, men domprosten kan ikke i noe tilfelle forrette ordinasjon til prestatjeneste. Fordi prosterollen endres ved ny kirkelig organisering, vil det også påvirke domprostens rolle og oppgaver. Det kan bli behov for å gjennomgå domprostens tjenesteordning spesielt med tanke på hvordan eventuelle endringer i tjenesteordning for prost kan forenes med domprostens rolle som biskopens faste vikar. Dette gjelder også fordi det vil være tilfeller der andre proster enn domprosten er fungerende biskop. Det vil være behov for å vurdere nærmere domprostens rolle som biskopens faste vikar, eventuelt om det er nødvendig å etablere en ny ordning for hvem som skal være biskopens faste vikar.

*Nye valgeregler:* Hovedutvalgets forslag om endret sammensetning og endrede valgordninger vil medføre et behov for å vedta nye valgeregler. For at kirkevalget 2027 skal kunne gjennomføres i henhold til ny sammensetning, må de nye valgreglene vedtas senest på Kirkemøtet i 2026. Regler for valg av prostifellesråd vil kunne vedtas tidligere som en

videreutvikling av dagens regler for valg av kirkelig fellesråd. Samtidig må det også utredes nærmere regler for valg av samiske representanter til prostifellesrådet.

*Ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenester:* I tråd med hovedutvalgets anbefaling i avsnitt 5.10.2, bør det utredes en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten.

*Øvrige deler av kirkeordningen:* I Kirkemøtets vedtak ble Kirkerådet bedt om «å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Hovedutvalget har utredet de bestillingene som ligger i hovedutvalgets mandat knyttet til arbeidsgiverorganisering, biskopens rolle, kirkelig demokrati og valgordninger og kirke og kommune. Øvrige deler av kirkeordningen, i den grad det er behov for endringer i denne, vil eventuelt måtte utredes videre.

*Nærmere saksbehandlingsregler for tilsynet:* Det bør utredes nærmere krav til begrunnelse mv. for avgjørelser biskopen foretar i sin utøvelse av tilsynet, for å styrke rettssikkerheten for de som står under tilsyn.

*Regler om tap av vigslingsfullmakter:* Kirkeordningen inneholder regler om tap av presterettigheter, men ikke eksplisitte regler om tap av vigslingsfullmakter. Kirkeordningen bør også få tydelige bestemmelser om tap av vigslingsfullmakter for andre enn prestene.

*Det arbeidsrettslige virksomhetsområdet:* Om det er ønskelig å innskrenke det arbeidsrettslige virksomhetsområdet i modell 2 og 3 og om Kirkemøtet i så fall har myndighet til å beslutte en slik innskrenkning til arbeidstakernes ugunst.

*Tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom menighetsråd og prostifellesråd:* Gitt at prostifellesrådet får en formålsbestemmelse om «å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn» bør den konkrete ansvarsfordelingen lokalt utredes. Ut over det som er beskrevet i denne rapporten bør det presiseres hvilke konkrete oppgaver som skal ligge til de ulike organene.

*Tilsettingsordninger:* Det må utredes nærmere tilsettingsordninger for ulike grupper ansatte, herunder hvilken innflytelse menighetsrådet og biskopen skal ha ved ulike typer tilsetninger.

*Forsidebilder: Bo Mathisen/Den norske kirke*

*Baksidebilde: Von kommunikasjon/Den norske kirke*

