

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 1

ARBEIDSGIVERORGANISERING

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG	6
1.1	BAKGRUNN OG FØRINGER	6
1.2	MANDAT OG SAMMENSETNING	7
1.2.1	<i>Arbeidsgruppens mandat</i>	7
1.2.2	<i>Sammensetning.....</i>	9
1.3	SAMMENDRAG.....	9
2	UTFORDRINGSBILDE: TO ARBEIDSGIVERLINJER I DEN NORSKE KIRKE	12
3	DAGENS SITUASJON.....	13
3.1	KIRKEN SOM ARBEIDSPASS	13
3.2	DAGENS ORGANISERING AV OPPGAVER OG ANSVAR PÅ LOKALT NIVÅ I DEN NORSKE KIRKE.....	14
3.2.1	<i>Innledning.....</i>	14
3.2.2	<i>Soknets oppgaver og ansvar</i>	15
3.2.3	<i>Nasjonalkirkens oppgaver og ansvar på lokalt nivå.....</i>	17
3.3	DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I DEN NORSKE KIRKE	20
3.3.1	<i>Arbeidsgiveransvaret for soknets tilsatte.....</i>	20
3.3.2	<i>Rettssubjektet Den norske kirkes arbeidsgiveransvar.....</i>	21
3.3.3	<i>Forholdet mellom fellesrådets ansettelseskompetanse og biskopens vigslingsmyndighet.....</i>	22
3.4	SAMORDNING MELLOM DE TO ARBEIDSGIVERLINJENE	23
3.4.1	<i>Innledning.....</i>	23
3.4.2	<i>Hovedbedriftens samordningsansvar for et felles arbeidsmiljø</i>	23
3.4.3	<i>Samordning mellom arbeidsgivere i kirken spesielt</i>	24
3.5	SAMORDNING VED TILSETTING	24
4	RETTLIGE RAMMER FOR ARBEIDSGIVERORGANISERING	26
4.1	INNLEDNING	26
4.2	HVA ER ET ARBEIDSFORHOLD OG HVA VIL DET SI Å HA ARBEIDSGIVERANSVAR?	26
4.2.1	<i>Begrepene arbeidstaker og arbeidsgiver.....</i>	26
4.2.2	<i>Om arbeidsgivers styringsrett</i>	27
4.2.3	<i>Arbeidsgivers plikter.....</i>	29
4.2.4	<i>Å lede virksomheten i arbeidsgivers sted</i>	32
4.3	GRUNNLEGGENDE ARBEIDSRETTLIGE FORUTSETNINGER FOR Å KUNNE OPPTRE SOM ARBEIDSGIVER	32
4.3.1	<i>Innledning.....</i>	32
4.3.2	<i>Nærmere om kravet til at arbeidsgiver må være et rettssubjekt</i>	33
4.3.3	<i>Virksomhetsbegrepets betydning for arbeidsforholdet.....</i>	34
4.3.4	<i>Tilstrekkelig økonomisk grunnlag for finansiering</i>	34
4.4	OM BEGREPENE ARBEIDSGIVER, RETTSSUBJEKT OG VIRKSOMHET I DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING	35
4.5	KIRKEMØTETS ORGANISERINGSKOMPETANSE – ARBEIDSRETTENS KRAV TIL ARBEIDSGIVERORGANISERING.....	35
4.6	KIRKEMØTETS ORGANISERINGSKOMPETANSE – FORHOLDET TIL ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT.....	38
5	ENDRINGER PÅ ARBEIDSGIVERSIDEN - REGLENE OM VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE	40
5.1	NÅR KOMMER REGLENE OM VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE TIL ANVENDELSE?	40
5.2	HVA ER KONSEKVENSENE AV VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE	41
6	ARBEIDSGIVERANSVAR NÅR FLERE ARBEIDSGIVERE DRIVER VIRKSOMHET SAMMEN.....	42
6.1	GENERELT	42
6.2	OM DELT ARBEIDSGIVERANSVAR/ FELLES ARBEIDSGIVERANSVAR FOR SAMME ARBEIDSTAKER.....	42
6.3	OM DELEGASJON AV UTØVELSEN AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER	44

7	ET NYTT ARBEIDSGIVERORGAN PÅ PROSTINIVÅ –MODELLSKISSER	44
7.1	AVGRENSNING OG PRESISERINGER.....	44
7.2	MODELLSKISSE 1	47
7.2.1	<i>Beskrivelse</i>	47
7.2.2	<i>Måloppnåelse og oppmerksomhetspunkter i modellskisse 1</i>	48
7.2.3	<i>Tilsettingsordninger i modellskisse 1</i>	50
7.2.4	<i>Arbeidsrettslig vurdering av arbeidsgiverrollen</i>	51
7.2.5	<i>Arbeidsrettslige konsekvenser for de ansatte</i>	52
7.2.6	<i>Andre rettslige vurderinger</i>	53
7.3	MODELLSKISSE 2	53
7.3.1	<i>Beskrivelse</i>	53
7.3.2	<i>Måloppnåelse og oppmerksomhetspunkter i modellskisse 2</i>	55
7.3.3	<i>Tilsettingsordninger i modellskisse 2</i>	57
7.3.4	<i>Arbeidsrettslig vurdering av arbeidsgiverrollen</i>	58
7.3.5	<i>Arbeidsrettslige konsekvenser for de ansatte</i>	58
7.3.6	<i>Andre rettslige vurderinger</i>	59
7.4	MODELLSKISSE 3	59
7.4.1	<i>Beskrivelse</i>	59
7.4.2	<i>Tilsettingsordninger i modellskisse 3</i>	60
7.4.3	<i>Arbeidsrettslige vurderinger av arbeidsgiverrollen</i>	60
7.4.4	<i>Arbeidsrettslige konsekvenser for de ansatte</i>	62
7.5	OVERORDNET OPPSUMMERING AV MODELLSKISSER	63
8	DAGLIG LEDELSE AV PROSTIFELLESRÅDET	63
8.1	INNLEDNING	63
8.2	HVA ER LEDELSE – OG HVA ER SÆREGNET I DEN NORSKE KIRKE?.....	64
8.2.1	<i>Innledning</i>	64
8.2.2	<i>Begrepene ledelse og organisering</i>	65
8.2.3	<i>Den norske kirke som ledelseskontekst</i>	66
8.3	DAGLIG LEDELSE PÅ VEGNE AV FOLKEVALGTE ORGANER	67
8.4	KIRKELIG LEDERANSVAR I PROSTIFELLESRÅDET	69
8.5	ULIKE MODELLER FOR DAGLIG LEDELSE AV PROSTIFELLESRÅDET – EN ELLER FLERE LEDERE?.....	70
8.5.1	<i>Enhetlig ledelse</i>	70
8.5.2	<i>Todelt styring og ledelse</i>	71
8.6	DAGLIG LEDELSE I KONTEKSTEN AV PROSTIENES EGENART	72
8.7	TILSETTING AV DAGLIG LEDER I PROSTIFELLESRÅDET	73
8.8	ARBEIDSGRUPPENS VURDERING AV KRAVENE TIL DAGLIG LEDELSE	73
9	ARBEIDSPLASSELEDELSE	75
9.1	INNLEDNING	75
9.2	DAGENS ORDNING	75
9.2.1	<i>Generelt</i>	75
9.2.2	<i>Nærmere om Menighetsforvalterens rolle</i>	76
9.3	ARBEIDSPLASSELEDELSE I EN NY KIRKELIG ORGANISERING.....	77
10	TILLITSVALGSORDNINGER	77
	VEDLEGG I. HISTORISK TILBAKEBLIKK	80
	VEDLEGG II. TIDLIGERE FORSLAG TIL ORGANISERING AV FELLES ARBEIDSGIVERANSVAR	83

II.1	UTREDNINGEN: FRAMTIDIG ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVARET I DEN NORSKE KIRKE (FOA) 2008	83
II.2	UTREDNINGEN «KJENT INVENTAR I NYTT HUS» 2011 (BAKKEVIG 3)	84
II.3	KIRKEMØTETS MODELLER, KIRKEMØTESAK 08/2016.....	85
II.4	KIRKESAMARBEID OVER KOMMUNEGRENSA, UTREDNING FRA KA, UDATERT	86
VEDLEGG III. OM ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KOMMERSIELLE VIRKSOMHETER		88
III.1	FORETAK.....	88
III.2	KONSERN	88
III.3	JOINT VENTURE.....	89
VEDLEGG IV. UTKAST TIL TEKST I KIRKEORDNINGEN OM DAGLIG LEDER – ETTER MODELL FRA KOMMUNELOVEN		90

1.1 BAKGRUNN OG FØRINGER

Kirkemøtet vedtok i april 2019 å be Kirkerådet «om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». - Kirkerådet har i sak KR 59/19 gjort vedtak om mandat for utredningsarbeidet. I sakens punkt IV er utredningsmandatet formulert slik:

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutninger 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 prostnivå, 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 ny kommunestruktur (4).

Arbeidet skal ha fokus på arbeidsoppgavene i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet skal styrkes (1). Utredningen konsentreres om arbeidsgiveransvar med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken (3).

Med henblikk på formålet, skal følgende utredes:

- 1. «Prostiråd/storfellesrådet» som fellesorgan for soknene og arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte (8).*
- 2. Oppgavefordeling mellom menighetsrådene og det nye fellesorgan for søknene med utgangspunkt i Kirkemøtets tidligere føringer og bispedømmerådernes relasjon til det nye fellesorganet (11)*
- 3. Biskopens rolle i ny kirkeordning, herunder nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn dersom biskopen ikke lenger skal lede prestetjenesten slik som i dag. Forholdet mellom embete og råd på et nytt mellomnivå, herunder prestens rolle som kirkefaglig leder, må tydeliggjøres sammen med avklaring av biskopens rolle. Det skal utredes en tydelig sammenheng mellom biskopens, prestens og menighetsprestens tjeneste (5). Utredningen må se hen til de økumeniske avtaler Den norske kirke er forpliktet på (6).*
- 4. Ordning for daglig ledelse i «prostiråd/storfellesrådet»*
- 5. Bispedømmerådets rolle og funksjon. Bispedømmerådene skal bestå.*
- 6. Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges.*

Målene som er satt for en ny kirkelig organisering er i Kirkerådets vedtak i sak KR 59/19 formulert slik:

- Frigjøre mest mulig ressurser til møter mellom 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 være med og som tar vare den 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 oppgaver 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.*

Kirkerådets direktør har nedsatt et hovedutvalg til å utrede en fremtidig arbeidsgiverorganisering. Under hovedutvalget er det opprettet fire arbeidsgrupper, som skal levere delutredninger til hovedutvalget 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

Foreliggende delutredning utgjør leveranse fra arbeidsgruppe 1

1.2 MANDAT OG SAMMENSETNING

1.2.1 ARBEIDSGRUPPENS MANDAT

På oppdrag fra Hovedutvalget utarbeidet arbeidsgruppen et spesifisert mandat for sitt utredningsarbeid som ble godkjent av hovedutvalget i møte 30. januar 2020. Mandatet lyder:

For å kunne oppfylle Kirkerådets utredningsbehov, vil arbeidsgruppa med basis i målene for den nye organiseringen, og sett hen til Kirkerådets vedtak og mandat for Hovedutvalget, utrede dagens situasjon og mulige fremtidige ordninger for følgende:

1. *Klargjøre de alminnelige og kirkelige forutsetninger for å inneha arbeidsgiveransvar for dem som arbeider på lokalt nivå i Den norske kirke. Det innebærer blant annet ansvar/oppgaver, rettslige og organisatoriske forutsetninger, inntekter mv.*
2. *Gjøre rede for alternative modeller for å ivareta arbeidsgiveransvar etter arbeidsmiljøloven, herunder delt arbeidsgiveransvar og håndtering av arbeidsgiveransvar i samarbeidende virksomheter.*
3. *Fremlegge en eller flere mulige modeller for felles plassering av arbeidsgiveransvar for alle som arbeider på lokalt plan i Den norske kirke. En løsning der ansvaret ivaretas av et organ på prosti/storfellesrådsnivå skal utredes særskilt. Mulige ordninger for tilsetninger etter denne modellen skal utredes.*
4. *Modellene skal også inneholde forslag til hvem som i arbeidsgivers sted skal lede virksomheten (daglig leder), samt en eller flere forslag til ledermodeller (enhetlig/delt/faglig ledelse), og forslag til arbeidsplassledelse på det enkelte menighets-/kirkekontor.*

5. *Tillitsvalgordninger, med særlig vekt på grensdragning mellom hva som kan eller bør fastsettes av Kirkemøtet, og hva som tilhører forhandlinger mellom arbeidslivets parter i tariffavtale. Vernetjeneste/AMU vil i stor grad følge av valgt arbeidsgivermodell, men utredes dersom behov.*
6. *Forslaget skal gjøre rede for konsekvenser for de tilsatte, både i fellesråd og rettssubjektet Den norske kirke, ut fra arbeidsmiljøloven kapittel 16 (eventuell virksomhetsoverdragelse).*

Arbeidsgruppen legger følgende forståelse og presiseringer av mandatet til grunn:

Punkt 1 og 3: *Med å ha «arbeidsgiveransvar» mener arbeidsgruppen det å være formell arbeidsgiver i arbeidsmiljølovens forstand.*

Punkt 1: *Med «dem som arbeider på lokalt nivå i Den norske kirke» menes både ansatte i soknene som har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og menighetsprester som er tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke og har biskop og bispedømmeråd som utøvende arbeidsgiverorganer. Ansatte i soknene (flersoknskommuner) som har menighetsrådet som arbeidsgiver, vil i utgangspunktet også være omfattet, men arbeidsgruppen har ikke hatt tid og kapasitet til å utrede løsninger og konsekvenser for menighetsrådets egne ansatte. Arbeidsgruppen legger til grunn at også prostene (i hvert fall delvis) kan oppfattes å arbeide på lokalt plan, og vil uansett gjøre en særskilt vurdering av prostestillingene. Arbeidsgruppen vil ikke omtale og utrede arbeidsgiveransvaret for spesialprester særskilt, men forutsetter at en utredning av dette spørsmålet gjøres som en del av hovedutvalgets arbeid.*

Punkt 1: *«ansvar/oppgaver». Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at arbeidsforhold som sådan forutsetter at det eksisterer en «virksomhet» som trenger arbeidsinnsats for at nødvendig oppgaveløsning kan bli ivaretatt. Uten ansvar for oppgaver, bortfaller behovet for arbeidskraft. Heretter kaller vi dette ansvaret, som enten tilligger den juridiske personen soknet eller til RDNK, for det aktuelle rettssubjektets «virksomhetsansvar». Spørsmålet om forankring av arbeidsgiveransvar avledes derfor i stor grad av den til enhver tid valgte oppgave- og ansvarsfordeling mellom kirkens lokale og nasjonale nivå, dvs. fordeling av virksomhetsansvar. En eventuell flytting av arbeidsgiveransvar for en eller flere grupper ansatte mellom sokn og rettssubjektet Den norske kirke, og vice versa, vil derfor normalt ha som forutsetning at ansvaret for de arbeidsoppgaver de aktuelle ansatte utfører tilsvarende må overføres (virksomhetsoverdragelse).*

Punkt 1: *«inntekter». Arbeidsgiveransvar innebærer lønnsplikt. Det er derfor en forutsetning for å kunne være arbeidsgiver, at en har et forsvarlig inntektsgrunnlag og selvstendig råderett over den nødvendige økonomi.*

Punkt 2: *Med «delt arbeidsgiveransvar» menes ordninger der to eller flere formelle arbeidsgivere kan stilles til ansvar for å oppfylle rettigheter og plikter overfor en og samme arbeidstaker.*

Punkt 3: *«Modell/organ på prosti/storfellessrådsnivå». Ved uttegning av denne modellen, vil det legges til grunn at de oppgaver og det ansvar kirkelig fellesråd i dag ivaretar på vegne av soknene i sin helhet overføres til et nytt fellesorgan på prostinivå. De samme oppgaver vil også måtte overføres fra menighetsrådene i ettsoknskommuner til det nye fellesorganet. Oppgaveløsningen som tilligger prestedtjenesten i prostiet må tilsvarende overføres fra biskop og bispedømmeråd (rettssubjektet Den norske kirke) og legges til det aktuelle organ på prosti/storfellessrådsnivå.*

Forutsetninger av mer generell karakter: Arbeidsgruppen har for øvrig lagt til grunn at Den norske kirke skal være demokratisk styrt, samt at prinsippene om at prestedtjenesten også skal være representert i kirkens demokratiske organer videreføres (embete og råd). Arbeidsgruppen forstår sitt mandat slik at hovedfokus skal innrettes mot å få belyst en ny modell der et demokratisk valgt organ («prostiråd/storfellesråd») får arbeidsgiveransvar for alle lokalt ansatte i Den norske kirke. I det følgende betegnes dette nye organet som «prostifellesrådet». Ettersom arbeidsgruppen har fått svært kort frist til å avlevere sine forslag, vil det i stor grad bli henvist til tidligere utredninger når det gjelder andre alternative løsninger.

1.2.2 SAMMENSETNING

Arbeidsgruppe 1 har hatt følgende sammensetning:

- Marit Halvorsen Hougsnæs, administrerende direktør i KA, leder for arbeidsgruppen
- Torunn Elise Kvisberg, jurist, Lillehammer
- Kjetil Haga, generalsekretær Blå Kors (tom mars 2020)
- Atle Sommerfeldt, biskop i Borg (fom mai 2020)
- Bjørn Lau, organisasjonspsykolog
- Ole Martin Grevstad, HR-leder Ulsteinvik, Møre bispedømmeråd
- Kai Ove Berg, kirkeverge Ringsaker
- Solveig Seem, menighetsrådsleder og fellesrådsmedlem i Hamar

Sekretær for arbeidsgruppen har vært Gunnar Rønnestad (fram til 1.4.2020) og Inger Kari Stensrud (fra 1.4 til 30.9.2020).

Arbeidsgruppen har hatt 9 møter i perioden til september 2020.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid innhentet innspill fra juridiske fagmiljøer, og har hatt konsultasjoner med disse.

1.3 SAMMENDRAG

Kirkeloven (lov om Den norske kirke av 7. juni 1996 nr. 31) hjemler i dag kirkelig fellesråd som felles organ for soknene i kommunen. Kirkeloven vil fra 1.1.2021 bli erstattet av lov om tros- og livssynssamfunn av 24. april 2020 nr. 31 (trossamfunnsloven). I den nye loven § 12 andre ledd framgår det at «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene». Dette innebærer at det fra 1.1.2021, vil være Kirkemøtet som har ansvaret for organiseringen av Den norske kirkes virksomhet. Loven viderefører både Den norske kirke og soknene som egne rettssubjekter, og det framgår av lovens § 12 tredje ledd at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

Den nye loven fastslår i § 11 siste ledd at Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn, uten at det gis nærmere regler om hvilket «nivå» et slikt organ skal være på. Kirkerådet har, etter oppdrag fra Kirkemøtet, utarbeidet et utredningsmandat som skal gi grunnlag for å treffe beslutning om fremtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke og gjøre

andre tilpasninger og endringer i kirkeordningen (Kirkeordning for Den norske kirke» vedtatt på Kirkemøtet i 2019)¹.

Det følger av mandatet at Kirkerådet særlig ønsker utredet mulige løsninger knyttet til et felles kirkelig organ på prostnivå, der fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken. Arbeidsgruppe 1, under hovedutvalget for kirkelig organisering, har utredet spørsmålet om arbeidsgiverorganisering for et nytt organisatorisk mellomnivå i Den norske kirke. Arbeidsgruppen har arbeidet på mandat besluttet av hovedutvalget, og vært i virke fra 1. januar 2020 til 30. september s.å. Foreliggende rapport utgjør arbeidsgruppens leveranse til hovedutvalget.

For å kunne opptre som arbeidsgiver, må det felles kirkelige organet på prostnivå oppfylle visse arbeidsrettslige krav. Videre må det etableres en ledelsesstruktur for ivaretagelse av arbeidsgiveransvarets forpliktelser. Dette har vært utredningstema for arbeidsgruppe 1.

For å kunne foreslå ulike modeller for felles plassering av arbeidsgiveransvar, har arbeidsgruppen måttet ta utgangspunkt i de alminnelige arbeidsrettslige kravene som foreligger for å kunne opptre som arbeidsgiver, og rammebetingelsene i den nye trossamfunnsloven. Videre har det vært nødvendig å beskrive ulike modeller noe mer i detalj for å kunne vurdere dem. Arbeidsgruppen har forsøkt å ikke gå for langt i slike helhetlige beskrivelser, men for å kunne levere på mandatet, har arbeidsgruppen måttet gjøre noen vurderinger som ligger nært opp til hovedutvalgets eget mandat. Dette har gitt et omfang og en kompleksitet i delutredningen som har vært svært arbeidskrevende, og som har gjort at arbeidsgruppen ikke har kommet helt i mål på alle problemstillinger. Det gjelder bl.a. løsninger og konsekvenser for menighetsrådets egne ansatte, arbeidsgiveransvar for spesialprester mv. Videre krever flere av utredningstemaene en langt mer omfattende vurdering av dagens situasjon før man før kan gå videre med analyse og anbefaling. Dette gjelder bl.a. spørsmålene om arbeidsplassledelse. Det har ikke vært tilstrekkelig tid til å gjøre slike analyser.

Arbeidsgruppen gir innledningsvis i rapporten en beskrivelse av dagens oppgavefordeling på lokalt nivå i kirken og dagens arbeidsgiverorganisering (pkt 3.2 flg). Arbeidsgruppen gir deretter en beskrivelse av hva et arbeidsforhold er og hva som ligger i arbeidsgiveransvaret (pkt 4.2), herunder en beskrivelse av visse grunnleggende rettslige forutsetninger som må være på plass for å kunne opptre som arbeidsgiver (pkt 4.3). I punkt 4.5 og 4.6 gis deretter en gjennomgang av forholdet mellom Kirkemøtets organiseringskompetanse og arbeidsrettens krav til arbeidsgiverorganisering og arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgruppene har utarbeidet tre alternative modellskisser for arbeidsgiverorganisering (kap 7) og vist faktiske og rettslige spørsmål som reises i modellskissene. Modellskissene med tilpasninger er utarbeidet uten fullstendig innsikt i de delutredningene som utarbeides i de tre andre arbeidsgruppene og de utredningsoppgaver som hovedutvalget selv har ansvar for. Modellskissene som presenteres her, er derfor å se på som **utgangspunkt/skisser for videre utvikling** av en samlet modell i regi av hovedutvalget. Hensikten med modellskissene er å vise hvordan ulik organisering på et mellomnivå vil kunne utnytte det handlingsrommet som er gitt i trossamfunnsloven, men samtidig

¹ Kirkeordning som ble fastsatt av Kirkemøtet i 2019, skal avløse kirkeloven fra det tidspunkt ny lov om tros- og livssynssamfunn trer i kraft, mht. de bestemmelsene i kirkeloven om beskriver kirkens organisasjon og ordninger.

være i tråd med den alminnelige arbeidsretten. Under hver modellskisse beskriver vi bl.a. konsekvenser for de ansatte, herunder konsekvenser ifm. virksomhetsoverdragelser og tilsetningsordninger. Tiden har ikke vært tilstrekkelig til at alle de tre modellene har blitt utredet fullt ut.

De tre modellskissene vi har «utforsket» er:

1. En ordning der det etableres et fellesorgan for soknene på prostinivå, men som også blir arbeidsgiver for menighetsprestene.
2. En ordning der Rettssubjektet Den norske kirke (heretter kalt RDNK) er arbeidsgiver også for de som jobber lokalt, og som i dag har hhv. RDNK og fellesrådene som arbeidsgiver.
3. En løsning der et evt prostifellesråd er felles arbeidsgiverorgan på vegne av både soknene og RDNK.

I og med at modellskissene som beskrives i denne utredningen må vurderes i lys av de øvrige delutredningene og hovedutvalgets eget utredningsarbeid, vil ikke arbeidsgruppen anbefale modellskisse, men vil gjennom denne delutredningen peke på forhold som vi mener er særlig å viktig å ta hensyn til ved fastsettelse av en endelig modellskisse. Det er imidlertid ikke til å unnså at arbeidsgruppens medlemmer har ulikt syn på hvilken modellskisse som er best egnet til å nå målsettingene for arbeidet slik de er uttrykt i KR-sak 59/19.

Arbeidsgruppen har også sett på spørsmålet om daglig ledelse av prostifellesrådet (kap 8); både hva daglig ledelse er, og hvilke modellskisser som kan være aktuelle. Arbeidsgruppen anbefaler at prostifellesrådene i en ny kirkelig organisering skal ha enhetlig daglig ledelse, dvs. én daglig leder med ansvaret for den samlede virksomheten i prostifellesrådet. Dette vil måtte gjenspeiles i de krav som stilles til den daglige lederen av rådet. Selv om det ideelt sett hadde vært ønskelig å få finne én lederprofil som kunne tilpasses alle typer prostifellesråd, mener arbeidsgruppen at det ansettende prostifellesrådet bør ha en valgfrihet mht. å definere hvilke kompetansekrav de ønsker å stille til en daglig leder. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør utformes noen krav til virksomhetens daglige ledelse som skal være felles for alle prostifellesrådene. Disse gjennomgås i punkt 8.8. - Spørsmålet om innretningen på den daglige ledelsen vil for øvrig ha nær sammenheng både med hva slags ansvar og myndighet menighetsrådene vil inneha, men også med hvilket ledelses- og tilsynsansvar biskopen skal ha, og hvilke virkemidler som skal knyttes til dette ansvaret.

Når det gjelder arbeidsplassledelse på det enkelte menighetskontor, beskriver arbeidsgruppen (kapittel 9) ulike ordninger som er benyttet i dagens organisasjon. Arbeidsgruppen mener at det enkelte prostifellesråd må kunne organisere virksomheten tilpasset lokale forhold, og vedta et delegasjonsreglement tilpasset sin virksomhet. Arbeidsgruppen mener at et felles arbeidsgiverorgan på prostinivå vil legge et vesentlig bedre grunnlag enn dagens organisering når det kommer til å skape gode ordninger på den lokale arbeidsplass. Arbeidsgruppen vil samtidig understreke at det er ønskelig å gjøre en langt bredere gjennomgang av de erfaringer som er gjort med ulike typer organisering av arbeidsplassledelse enn det som foreligger i dag. En slik evaluering bør være gjennomført før man konkluderer på om det skal utformes noen felles krav for organisering av slik daglig ledelse, eller om det er hensyn som spesielt skal vektlegges ved valg av organisering.

Arbeidsgruppen har også vurdert ordningene for medbestemmelse (kap 10), med særlig vekt på grensedragning mellom hva som kan eller bør fastsettes av Kirkemøtet, og hva som tilhører forhandlinger mellom arbeidslivets parter i tariffavtale. 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. Stabilitet rundt eksisterende samarbeidsordninger vil være særlig viktig i en omstillingsfase. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at ordningen med partssammensatt utvalg videreføres 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.

Arbeidsgruppen har i forbindelse med utredningsarbeidet sett på den historiske utviklingen av hvordan arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke har vært ivaretatt. En oppsummering av denne er inntatt som vedlegg I til denne rapporten. Gruppen har videre foretatt en gjennomgang av tidligere utredninger av felles arbeidsgiveransvar og deres løsningsforslag for ny kirkelig organisering. En oppsummering inngår som vedlegg II til denne rapporten.

2 UTFORDRINGSBILDE: TO ARBEIDSGIVERLINJER I DEN NORSKE KIRKE

Dagens kirkelige struktur innebærer at de som arbeider på lokalt nivå i Den norske kirke har to arbeidsgivere. Menighetsprester og proster (del av stilling) som har sitt arbeid i soknene, er tilsatt av bispedømmerådet som er et organ for RDNK og har biskop og bispedømmeråd som utøvende arbeidsgiverorgan. De øvrige ansatte i soknene er tilsatt av kirkelig fellesråd eller av menighetsrådet. Arbeidstakerne arbeider side om side i det enkelte sokn, men har ikke samme arbeidsgiver. De ulike arbeidsgiverlinjene representerer parallelle ledelses- og styringsstrukturer.

Denne strukturen har av flere vært vurdert som problematisk. Utfordringsbildet kan beskrives slik:

- Små kirkelige arbeidsgivere: I Den norske kirke er det på lokalt nivå mange små sokn og kommuner. Mange kirkelige arbeidsgivere er i dag dermed små, og kan være sårbare både som virksomhet/arbeidsgiver, og til å ha tilstrekkelig antall ansatte for å sikre stabilitet og fleksibilitet. Små kirkelige arbeidsgivere vil ofte ikke ha mulighet for å tilby heltidsstillinger. Flertallet av fellesrådstilsatte er derfor deltidsansatte. I mange distrikter gir det mulighet for ønskede kombinasjonsstillinger, men situasjonen er utfordrende særlig når det gjelder å rekruttere lederstillinger og fagpersonell. Dette i en situasjon der det i arbeidslivet også er skjerpede krav til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på arbeidsplassene.
- Ulik styring og prioritering: Det at ansatte med soknet som arbeidsplass ikke har samme arbeidsgiver, kan medføre uheldige ulikheter og motsetninger. Arbeidstakerne er i stor grad satt til å løse oppgaver i fellesskap, men er samtidig styrt av mål, prioriteringer og instruksjoner fra hver sine råd og hver sin arbeidsgiver. Når mål, prioriteringer og instruksjoner ikke er sammenfallende, kan det medføre utfordringer både i oppgaveløsningen og for arbeidsmiljøet. Dagens organisering med ulike arbeidsgiverlinjer kan derfor medføre manglende tverrfaglig samarbeid om viktige oppgaver.
- Ulike arbeidsvilkår og vanskelig konflikthåndtering: Dagens ordning med ulike arbeidsgivere på samme arbeidsplass medfører at nære kollegaer kan ha ulike rammebetingelser og

arbeidsvilkår. Dette kan også få overslag til personkonflikter². Konfliktløsning mellom ansatte vanskeligjøres i situasjoner der arbeidstakere som er i konflikt har ulike arbeidsgivere. Der de ansatte i kirkelige fellesråd har en øverste leder lokalt på kommunenivå, kan det være betydelig geografisk avstand mellom menighetsprestene og deres øverste ansvarlige arbeidsgiver (noen ganger er det også flere ledernivåer). Når vanskelige lokale saker må løftes, eskaleres de derved til ulikt «nivå», med ulike grad av berøring med, og forståelse av, den aktuelle situasjonen. Dette gjør at konfliktløsning kan ta unødvendig lang tid.

- **Kostnadskrevende samordning:** På arbeidsplasser med flere arbeidsgivere med ansvar for hver sine arbeidstakere, medgår det tid og ressurser til samordning mellom arbeidsgiverne for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljølov og tariffavtaler. Offentlig finansiering fra staten og kommunene krever effektiv forvaltning av de ressursene som tildeles Den norske kirke. Derfor bør kirken organiseres på en slik måte at kostbare parallellfunksjoner og såkalte transaksjonskostnader kan holdes på et minimum. Dette i en situasjon der synkende medlemstall også kan bety svakere finansieringsgrunnlag for kirkens arbeid i tiden fremover.
- **Vanskelig å forstå:** Den kirkelige organiseringen oppleves vanskelig å forstå³. Det medfører utfordringer også for de mange tusen kirkemedlemmer som velges inn som medlemmer av menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd/Kirkemøte. Organiseringen kan dermed også vurderes som en utfordring for det kirkelige demokrati.

Denne utredningen har som siktemål å peke på mulige modellskisser for en ny felles arbeidsgiverorganisering som kan avhjelpe noen av utfordringene som dagens organisering med ulike arbeidsgiverlinjer medfører.

3 DAGENS SITUASJON

3.1 KIRKEN SOM ARBEIDSPASS

Den norske kirke er det største trossamfunn i Norge med om lag 3,7 millioner medlemmer. Den kirkelige sokneinndeling er landsdekkende og det drives kirkelig virksomhet i alle sokn. Mye av arbeidet utføres av tilsatte medarbeidere (til sammen ca 7 500), men det utføres også mye frivillig, ulønnet arbeid i Den norske kirke. Med unntak av prestene, er alle som arbeider på lokalt plan i Den norske kirke også tilsatt lokalt. Kirkelig fellesråd, eventuelt menighetsrådet, er deres arbeidsgiver.

Arbeidsplassen Den norske kirke er blant landets eldste arbeidsplasser. I kirkens tidligste fase, ble nødvendig kirkelig arbeidskraft hentet til landet fra land lenger sør. Etter kort tid kom arbeid knyttet til kirke - og klosterliv til å bli et mulig levebrød også for lokalbefolkningen. Kirken kom i denne

² Ulempene ved dette er etter 2017 blitt redusert som følge av at alle arbeidsgiverne inngår i samme tariffområde (KA) og er bundet av samme tariffavtale, men det har per i dag ikke vært mulig fullt ut å få på plass et harmonisert avtaleverk til tross for at arbeidsgiverne i begge linjer har vært enige om dette som målsetting. Dette er en utfordring som faller utenfor dette arbeidets mandat og hører til partene å forhandle om.

³ Denne utfordringen bekreftes i de innspillmøtene som prosjektene har gjennomført høsten 2020.

perioden også til å bli en viktig oppdragsgiver for ulike typer håndverkere særlig knyttet til bygging og utsmykking av kirker.

Reformasjonen medførte store endringer i kirkelige ansvarsforhold. Også kirkens finanser og organisering endret seg som følge av den nye tid med en sterk kongemakt som øverste kirkestyre. Gjennom de drøyt 500 år som er gått siden reformasjonen, har antallet og innretningen av kirkelige arbeidsplasser fortsatt å utvikle seg. I nyere tid har særlig endringer i synet på skolens kristendomsundervisning medført at flere hundre nye undervisningsstillinger isteden er etablert i Den norske kirke.

Som følge av endringene i norsk arbeidsliv på slutten av 1800-tallet, vokste det fram organiserte fagforeninger også blant kirkelig personell. Ut over på 1900-tallet kom kirkelig ansattes arbeids- og lønnsvilkår til å bli omfattet av de alminnelige mekanismer i norsk arbeidsliv. Den norske kirke er ett av svært få trossamfunn i verden som fastsetter lønn og arbeidsvilkår etter forhandlinger og der arbeidstakerorganisasjonene har streikerett.

Med kirkeloven av 1996, ble den lokale kirke gjort til selvstendig arbeidsgiver. Som følge av en ytterligere lovendring 1.1.2017 skjedde det tilsvarende med kirken nasjonalt og regionalt. Arbeidsgiveransvaret for kirkelig personell ivaretas dermed ikke lenger verken av Kongen, staten eller kommunene, men av en fristilt folkekirke og deres valgte organer. Ansvar er fordelt mellom 350 kirkelige fellesråd (som til sammen sysselsetter ca 6 000 ansatte) og Kirkerådet/bispedømmerådene (ca 1500).

Som følge av spredt bosetting og store avstander i Norge, er mange norske kommuner – og dermed også de lokalkirkelige virksomhetene – svært små. Det er mange steder ikke verken arbeidsoppgaver eller økonomi til å kunne tilby heltidsstillinger. Et stort antall kirkelig ansatte har derfor deltidsjobb i kirken eventuelt i kombinasjon med annet arbeid.

De kirkelige arbeidsgiverne valgte i forbindelse med fristillingen fra stat/kommune å etablere en egen, felles arbeidsgiverorganisasjon (KA). Per i dag har både Kirkerådet/bispedømmerådene, alle kirkelige fellesråd samt en del menighetsråd med arbeidsgiveransvar valgt å overdra partsansvar etter arbeidstvistloven til KA. KA forhandler tariffavtaler på kirkelig sektor med de til sammen 22 arbeidstakerorganisasjonene som har medlemmer blant ansatte i Den norske kirke. Organisasjonsgraden blant kirkelig ansatte er forholdsvis høy (over 60%). Det er likevel noe lavere enn i offentlig sektor.

3.2 DAGENS ORGANISERING AV OPPGAVER OG ANSVAR PÅ LOKALT NIVÅ I DEN NORSKE KIRKE

3.2.1 INNLEDNING

Et arbeidsforhold forutsetter at det eksisterer en «virksomhet» som trenger arbeidsinnsats for at nødvendig oppgaveløsning kan bli ivaretatt. Uten ansvar for oppgaver, bortfaller behovet for

arbeidskraft. Arbeidsgiveransvar og ansvar for oppgaver henger tett sammen. For å kunne vurdere ulike modeller for arbeidsgiverorganisering for de som jobber på lokalt nivå i den norske kirke, er det derfor viktig å ha en oversikt over hvilke oppgaver og hvilket ansvar de ulike kirkelige organene har i dagens organisering.

På lokalt nivå i Den norske kirke er det nærmere definerte oppgaver som skal løses i soknet. Ansvaret for mange av disse oppgavene er etter lov om Den norske kirke (kirkeloven) av 7. juni 1996 nr. 31 fordelt mellom organene menighetsråd og kirkelig fellesråd. Prestetjenestens oppgaver i soknet hører inn under RDNKs ansvarsområde. Felles også for disse oppgavene er at de helt eller delvis utøves på lokalt nivå i kirken (gudstjenester og kirkelige handlinger)

Kirkelig fellesråd er etter kirkeloven en obligatorisk ordning i kommuner med mer enn ett sokn, og er et styringsorgan som omfatter flere sokn. Menighetsrådet og kirkelig fellesråd er sideordnede organer som ikke kan binde hverandre formelt, men har oppgaver og myndighet på hver sine ansvarsområder.

Dagens kirkelov vil oppheves ved årsskifte 2020/2021 når ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) av 24. april 2020 nr. 31 trer i kraft. Fra samme tidspunkt vil kirkeordningen vedtatt på Kirkemøte i 2019 tre i kraft. Kirkeordningen vil i stor grad videreføre dagens regulering i kirkeloven. Da det er trossamfunnsloven og kirkeordningen som vil gjelde når hovedutvalget skal legge fram sin utredning ved utgangen av februar 2021, vil foreliggende beskrivelse av dagens organisering av oppgaver og ansvar derfor ta utgangspunkt i denne reguleringen. Der det er naturlig vil også kirkelovens bestemmelser også omtales.

3.2.2 SOKNETS OPPGAVER OG ANSVAR

3.2.2.1 SOKNETS TO ORGANER

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den. Det er menighetsrådet som opptre på vegne av soknet, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Trossamfunnsloven § 11 tredje ledd viderefører menighetsrådet som organ for soknet:

«Kirkemøtet opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet opptre på vegne av soknet, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov.»

Det enkelte sokn er definert som et selvstendig rettssubjekt med ansvar for de oppgaver som trossamfunnsloven og kirkeordningen bestemmer. Menighetsrådet og kirkelig fellesråd er utøvende organer for, og opptre på vegne av, soknene som rettssubjekter. Flere av soknets oppgaver utøves av eller i samarbeid med frivillige medarbeidere.

Kirkeordningens bestemmelser fordeler oppgaver mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd. Kirkelig fellesråd sitt ansvar er positivt definert ved at fellesrådet kun har ansvaret for de av soknets oppgaver som kirkeordningen eksplisitt legger til fellesrådet.

3.2.2.2 MENIGHETSRADETS OPPGAVER I SOKNET

Menighetsrådets ansvar er negativt avgrenset ved at rådet har ansvar for alle oppgaver i soknet som kirkeordningens bestemmelser ikke eksplisitt legger til et annet organ, jf. kirkeordningen § 8 andre ledd.

Kirkeordningen § 12 første og annet ledd inneholder de viktigste bestemmelsene om hvilke oppgaver som menighetsrådet har ansvar for på vegne av soknene:

«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 har etter denne bestemmelsen en vid og formålsbestemt ansvars- og oppgavebeskrivelse. I tillegg til kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni, kan menighetsrådet gjennom sine strategier og planer selv definere hvilke oppgaver som skal løses i soknet.

Ansatte som har sitt arbeid i soknet, bidrar til å løse de oppgaver som hører inn under menighetsrådets myndighets- og ansvarsområde.

3.2.2.3 KIRKELIG FELLESRÅD SINE OPPGAVER PÅ VEGNE AV SOKNET

Kirkelig fellesråd ivaretar soknets ansvar for nærmere angitte oppgaver. De viktigste av fellesrådets oppgaver fremgår av kirkeordningen § 17 første, andre ledd og tredje ledd:

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

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for:

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

Kirkelig fellesråd foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett (...).»

Kirkelig fellesråd skal også «utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen» og skal på soknenes vegne også ivareta forvaltningsansvaret for kirkebygg og gravplasser. Kirkelig fellesråd er etter gravferdslov og kirkelov/kirkeordning også tillagt ansvar som utøver av offentlig gravferdsmyndighet.

Arbeidsgiveransvaret for de som arbeider i soknet er en oppgave som ivaretas av kirkelig fellesråd, jf. kirkeordningen § 17 tredje ledd. Dette gjelder både vigslede stillinger som kantorer, diakoner og kateketer, men også et stort antall trosopplæringsmedarbeidere, organister, kirketjenere, menighetsforvaltere og sekretærer osv. Arbeidsgiveransvaret for personell tilsatt for å utføre arbeid og oppgaver i soknene er således lagt til kirkelig fellesråd, som sitter med det overordnede økonomiansvaret for soknene. De kirkelige fellesrådene er også arbeidsgiver for tilsatte som ikke har soknene som tjenestested. Dette gjelder for eksempel medarbeidere som har ansvar for drift og vedlikehold av kirkebygg og gravplasser, samt administrativt ansatte i fellesrådets administrasjon.

Kirkevergen er daglig leder i kirkelige fellesråd. Kirkevergen har overordnet ansvar for fellesrådets økonomi, personal, forvaltning av bygg og anlegg som kirker og kirkegårder, drift av kontorer og planarbeid.

3.2.2.4 MENIGHETSRÅDETS OG FELLESRÅDETS VIRKSOMHETSANSVAR

En arbeidsgiver vil som et utgangspunkt ha ansvar for beslutninger knyttet til egen virksomhet. En konsekvens av kirkelovens fordeling av oppgaver mellom soknets to organer er at kirkelig fellesråd har arbeidsgiveransvar for stillinger som har oppgaver og funksjoner innenfor det som er menighetsrådets virksomhetsansvar. Dette vil i særlig grad omfatte de som er tilsatt i fellesrådet med funksjoner innenfor barne- og ungdomsarbeid, undervisning, diakoni og kirkemusikk.

Vedtak i menighetsrådet, innenfor menighetsrådets virksomhetsansvar, skal være retningsgivende for fellesrådet som arbeidsgiver i forhold til tilsatte som arbeider innenfor disse virksomhetsområdene. Dette innebærer at menighetsrådets beslutninger på grunnlag av sitt virksomhetsansvar i utgangspunktet representerer begrensninger i fellesrådets styringsrett som arbeidsgiver (se nærmere om styringsretten under punkt 4.2.2).

Menighetsrådet kan ikke i medhold av virksomhetsansvaret utøve det ansvar og de funksjoner som følger av arbeidsgiveransvaret i forhold til de tilsatte. Menighetsrådets virksomhetsansvar er også begrenset i forhold til det ansvar som fellesrådet har som arbeidsgiver for de tilsatte. Ved iverksetting av tiltak/endringer i en menighet som berører de tilsatte, må fellesrådet som arbeidsgiver vurdere en rekke personalmessige forhold, økonomiske forhold osv. Disse forholdene kan virke begrensende for gjennomføring av vedtak i menighetsrådet.

Menighetsrådet kan heller ikke i medhold av sitt virksomhetsansvar gripe direkte inn i de oppgaver som i lov eller medhold av lov positivt er lagt til fellesrådene. Dette gjelder bl.a bygging, drift og vedlikehold av kirker og anlegg, drift og forvaltning av gravplasser. Menighetsrådets innflytelse i slik saker skjer gjennom representasjon i det valgte fellesrådet.

3.2.3 NASJONALKIRKENS OPPGAVER OG ANSVAR PÅ LOKALT NIVÅ

3.2.3.1 MENIGHETSPRESTENE

Prestetjenestens grunnleggende oppgaver fremgår av Tjenesteordning for menighetsprester § 2:

«Presten skal forvalte Ord og sakrament slik at kristen tro og kristent liv fremmes i menighetene ved å

- a) holde forordnede gudstjenester og forrette kirkelige handlinger,*
- b) utføre dåps- og konfirmasjonsopplæring,*
- c) utøve sjelesorg og veiledning, gå med dødsbud, reise i soknebud og også ellers besøke syke og*
- d) utføre forkynnerarbeid og i samråd med menighetsrådet annet menighets byggende arbeid.*

Presten skal også utføre andre gjøremål som er eller måtte bli pålagt ved lov eller bestemmelse av Kirkemøtet.»

«Menighetsprest» er en betegnelse for prester som har sine arbeidsoppgaver i «i menighetene», dvs. i rammen av soknene. Som menighetsprest regnes sokneprest, prostiprest og kapellan, jf. Personalreglement for Den norske kirke § 1.

Tjenesteordning for menighetsprester § 2 beskriver oppgaver som menighetsprestene utfører i soknet for soknets medlemmer.

I henhold til kirkeordningen § 9 sitter soknepresten i menighetsrådet.

3.2.3.2 PROSTER OG SPESIALPRESTER

Prosten leder prestedtjenesten i prostiet, herunder den enkelte menighetsprest jf. tjenesteordning for proster § 1. Se nærmere om prostens rolle ifm. arbeidsgiveransvar for menighetsprestene i punkt 3.2.2 nedenfor. Prosten bistår også biskopen i dennes tjeneste, herunder i biskopens tilsynsutøvelse.

Prostene gjør også tjeneste som menighetsprest i en nærmere angitt del av sin stilling. Denne tjenesten utøves av prostene i soknene på tilsvarende måte som menighetsprestene gjør. Prostens tjeneste som menighetsprest er således arbeid som inngår i den generelle oppgavebeskrivelsen av menighetsprestenes ansvar og oppgaver i soknene.

Prosten har rett til å ta del i menighetsrådsmøtet, men uten stemmerett jf. kirkeordningen § 9 siste ledd.

I henhold til tjenesteordning for proster § 6, skal prosten sørge for den nødvendige samordningen mellom prestedtjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet. Prosten er medlem av kirkelig fellesråd når han /hun er oppnevnt av biskopen.

Spesialprestene gjør ikke tjeneste i soknene, men gjør prestedtjeneste innenfor institusjoner og organisasjoner. Eksempler på spesialprester er fengselsprester og studentprester. Selv om spesialprestene ikke utfører sitt arbeid i soknet, har disse biskop og bispedømmeråd som arbeidsgiver. Arbeidsgruppen vil ikke omtale og utrede arbeidsgiveransvaret for spesialprester særskilt, men forutsetter at en utredning av dette spørsmålet gjøres som en del av hovedutvalgets arbeid.

3.2.3.3 BISPEDØMMERÅD

Bispedømmerådene sammensetning framgår av kirkeordningen § 24. Rådets oppgaver framgår av § 26 og andre bestemmelser i kirkeordningen. Av § 26 framgår det at bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet rettet mot å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet. Dette er tilsvarende ansvar som det menighetsrådet har iht. kirkeordningen § 12, men oppgaveansvaret som følger formålsbestemmelsen er ikke tilsvarende overlappende. Kirkemøtet og Kirkerådet har for øvrig delegert mange forvaltningsoppgaver til bispedømmerådene.

Bispedømmerådet fordeler statlig tilskudd til kirkelig fellesråd til særskilte stillinger innen arbeidsområdene kirkelig undervisning og diakoni.

Bispedømmerådet tilsetter prester og proster. De gjør også vedtak om oppsigelse, illeggelse av ordenstraff, avskjed og suspensjon. Bestemmelsene om tilsetting og oppsigelse mv. framgår av personalreglement for Den norske kirke §§ 16 og 23.

Bispedømmerådene har økonomioppfølging av tildelte midler til prestedtjenesten og øvrige tildelinger fra bispedømmerådet, herunder budsjett- og regnskapsansvar for denne virksomheten.

Bispedømmerådene og biskopene tilbyr⁴ også opplæring og kompetanseutvikling for ulike grupper kirkelige medarbeidere, frivillige og rådsmedlemmer.

3.2.3.4 BISKOP

Biskopens tilsynsansvar for menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere er beskrevet i tjenesteordning for biskoper § 1. Omfang og virkemidler for biskopens tilsyn er også beskrevet i tjenesteordningen. Spørsmålet utredes også av arbeidsgruppe 2.

Også biskopens øvrige myndighet i relasjon til lokalkirken er beskrevet i tjenesteordningen. For eksempel framgår det av tjenesteordningen § 3 at biskopen skal forordne gudstjenester i bispedømmets sokn og beslutte hvor mange gudstjenester det skal ordnes i den enkelte kirke eller annet gudstjenestested. Det framgår også av tjenesteordningens § 4 at biskopen utøver den myndighet som i liturgiernes bestemmelser er tillagt biskopen og av § 5 følger det biskopen selv, eller ved annen prest kan forrette gudstjenester og bruke kirkene i sitt bispedømme på samme måte som menighetsprestene. – Biskopen kan ha rett til å ta del i menighetsrådsmøte, men uten stemmerett, jf kirkeordningen § 9 siste ledd.

Biskopen visiterer⁵ soknene og beslutter med endelig virkning ordinasjon til prestedtjenesten og vigsling til andre kirkelige tjenester. Biskopen gir kallsbrev/tjenestebrev ved tilsetting av ordinert eller vigslet person i kirkelig stilling.

I henhold til tjenesteordningen § 2 framgår det at biskopen er den øverste lederen av prestedtjenesten i bispedømme, se nærmere om dette nedenfor.

3.2.3.5 NASJONALKIRKENS VIRKSOMHETSANSVAR FOR MENIGHETSPRESTETJENESTEN

Virksomhetsansvaret for gudstjenestelivet i Den norske kirke og de kirkelige handlinger (dåp, gravferd, vigsel mm) ligger i dag hos RDNK som har Kirkemøtet som øverste ansvarlige organ og Kirkerådet som utøvende organ mellom Kirkemøtets samlinger.

Tidligere var gudstjenestelivet forankret i Grunnloven § 16 som del av det Kongen «forordner» av virksomhet. Kongens forordning ble delegert til biskopene som fram til i dag er tillagt myndighet til å bestemme antallet gudstjenester som skal holdes i hver enkelt soknekirke. Bestemmelsen ble opphevet ved grunnlovsendringen i 2012, men det vises fortsatt til biskopens gudstjenesteforordning i kirkeloven som nå utløper.

Ansvar for gjennomføringen av den enkelte gudstjeneste og kirkelige handling, har samtidig historisk vært definert som den forrettende prest sitt selvstendige ansvar. Etter prostereformen i 2004, er det samtidig gjort tydelig at presten i utførelsen av arbeidet står under arbeidsgivers overordnede styring. Gudstjenestereformen i Den norske kirke har samtidig bygget på en forståelse

⁴ Et slikt tilbud innebærer ikke uten videre en plikt til å delta. Arbeidsgruppe 2 utreder omfanget av biskopens tilsyn og ledelse, og dette vil omtales nærmere der.

⁵ Ordningen for visitas er regulert i «Visitasreglement for Den norske kirke» fastsatt av Bispemøte 19. oktober 2012.

av gudstjenestelivet som noe som i stor grad hører menighetene til. Menighetsrådene har derfor i økende grad fått del i ansvaret – også beslutningsansvaret – for gudstjenestelivet.

Arbeidsgruppen vil peke på at verken kirkeordningen eller tjenesteordningene per i dag omtaler dette virksomhetsansvaret på en klar måte, og heller ikke hvordan fordelingen er mellom hhv. Kirkemøte/KR, biskop, bispedømmeråd, prost og menighetsprest. Det ligger også utenfor denne arbeidsgruppens mandat.

3.3 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I DEN NORSKE KIRKE

3.3.1 ARBEIDSGIVERANSVARET FOR SOKNETS TILSATTE

De ca. 1150 soknene i trossamfunnet Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter jf. trossamfunnsloven § 11 andre ledd, men det er kirkelig fellesråd som på soknenes vegne samlet ivaretar arbeidsgiveransvar for soknenes tilsatte. Det fremgår av kirkeordningen § 17 tredje ledd (kirkeloven § 14 tredje ledd) at «kirkelig fellesråd foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett». I dette ligger fullt ut ansvar etter arbeidsmiljøloven, men også den alminnelige styringsrett som tilkommer arbeidsgiver, herunder tilsettingsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner. Dette sies på følgende måte i kirkeordningen § 17 tredje ledd, første og annet punktum (kirkeloven § 14 tredje led, første og annet punktum):

«Kirkelig fellesråd foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetting og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg.»

Selv om de ansatte som lønnes over fellesrådets budsjett arbeider i soknet og innenfor menighetsrådets oppgaver og ansvarsområder, innehar ikke menighetsrådene arbeidsgiveransvar og arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte i soknene. Når kirkelig fellesråd utøver arbeidsgivermyndighet, vil alle sokn i kommunen forpliktes, der ikke annet fremgår. Det vil ikke begrense arbeidsgivermyndigheten at en stilling har særskilt tjenestested eller arbeidsområde innenfor ett sokn eller et utvalg av sokn i kommunen.

Kirkelig fellesråd forholder seg forøvrig til de samme formelle rammene som ellers gjelder innenfor arbeidslivet. For enkelte kirkelige tjenestekategorier har Kirkemøtet i forskrift fastsatt tjenesteordninger. I tjenesteordningene for henholdsvis kateketer, diakoner og kantorer er det bl.a. fastsatt kvalifikasjonskrav til stillingsinnehaverne og krav til vigsling. Tjenesteordningene gir disse tjenestekategoriene et selvstendig ansvar for den faglige utførelse av tjenesten og et lederansvar for virksomhet innen eget arbeidsområde. Forholdet mellom fellesrådets ansettelseskompetanse for vigslede stillinger og biskopens vigslingskompetanse er beskrevet i punkt 3.3.3 nedenfor.

I kommuner som består av kun ett sokn, ivaretar menighetsrådet de oppgavene som ellers er lagt til kirkelig fellesråd. I disse kommunene settes separate møter for de to organene. Kommunal representant tiltrer menighetsrådet i disse sakene. Dette gjelder også oppgaven med å være arbeidsgiver. Når kirkelig fellesråd i utredningsdokumentet omtales som arbeidsgiverorgan, omfatter omtalen også menighetsråd i kommuner med ett sokn.

Enkelte menighetsråd kan i tillegg selv være arbeidsgiver for stillinger som finansieres over menighetsrådets eget budsjett). Opprettelse av slike stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd, jf. kirkeordningen § 12 (kirkeoven § 9 tredje ledd).

3.3.2 RETTSSUBJEKTET DEN NORSKE KIRKES ARBEIDSGIVERANSVAR

Arbeidsgiveransvaret for de fleste prester i trossamfunnet Den norske kirke er formelt forankret i RDNK der Kirkemøtet er øverste organ, et ansvar som ivaretas av Kirkerådet mellom Kirkemøtets samlinger. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret innenfor prestatjenesten er for øvrig delegert til biskopene, prostene og bispedømmerådene. En del kirkelige fellesråd har også tilsatt egne menighetsprester.

Biskopene og bispedømmerådene utøver et delegert arbeidsgiveransvar for prester på vegne av RDNK. Den prestatjenesten som menighetsprestene utfører i soknene er en oppgave som prestatjenesten utfører på vegne av og innenfor rammen av RDNK.

Bispedømmerådets arbeidsgiveransvar er positivt definert, det vil si at bispedømmerådet innehar de arbeidsgiverfunksjonene som det konkret er tillagt gjennom bestemmelser og regler fastsatt av Kirkemøtet. Biskopens arbeidsgiveransvar er negativt avgrenset ved at de arbeidsgiverfunksjoner som i konkrete bestemmelser ikke er lagt til Kirkemøtet, Kirkerådet eller bispedømmerådet, ivaretas av biskopen. Tjenesteordning for biskoper § 2 første ledd lyder:

«Biskopen er den øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet og sørger for den nødvendige samordning med de kirkelige rådernes virksomhet.»

Tjenesteordning for biskop § 14 første ledd, første punktum lyder:

«Biskopen er prostens nærmeste overordnede og har prostene som sine medhjelpere i utøvelsen av sin gjerning.»

Prostene bistår biskopen og er biskopenes medhjelpere i biskopens tjenesteutøvelse, jf. Tjenesteordning for proster § 1 og Tjenesteordning for biskoper § 14 første ledd. Prosten opptrer på vegne av biskopen som arbeidsgiver for prestene i det daglige. Prosten har således arbeidsgiveransvar for prestene som er tilsatt i prostiet gjennom å utøve biskopens arbeidsgiverfunksjoner i det daglige. Tjenesteordning for menighetsprester § 10 første ledd beskriver prostens arbeidsgiveransvar på følgende måte:

«Prosten leder prestatjenesten i prostiet og fordeler de oppgaver mellom prostiets prester som ikke allerede er pålagt den enkelte prest ved instruks eller særskilt bestemmelse gitt av høyere myndighet.»

Tjenesteordning for proster § 4 beskriver også prostenes arbeidsgiveransvar:

«Prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet og har biskopen som sin overordnede. Prosten er nærmeste overordnede for prostiets sokneprester og prostiprester og fordeler de oppgaver mellom prostiets prester som ikke allerede er pålagt den enkelte prest ved instruks eller særskilt bestemmelse gitt av høyere myndighet. Prosten tilstår prestene ferie og tjenestefrihet i samsvar med gjeldende lov- og avtaleverk.»

Prostene gjør også tjeneste som menighetsprest i prostiet i en viss andel av sin stilling, men har vanligvis ikke tjenestested i nærmere angitte sokn.

Menighetsprester tilsettes av bispedømmerådet, jf. Tjenesteordning for menighetsprester § 4. I personalreglement for prester i Den norske kirke § 7 gis bispedømmerådene myndighet til å tilsette menighetsprester, spesialprester og proster:

«Ved tilsetting av menighetsprest og prost er bispedømmerådet tilsettende myndighet og innstillingsrådet innstillende myndighet. Bispedømmerådet tilsetter også fengselsprester og enkelte andre spesialprester, og innstillingsrådet er også i disse tilfeller innstillende myndighet.»

Menighetsrådene ble i nytt personalreglement i Den norske kirke gitt større innflytelse ved bispedømmerådets tilsettinger av prester og proster. Det framgår av personalreglementet § 8 fjerde ledd at det berørte menighetsråd utpeker én representant blant dets valgte medlemmer til innstillingsrådet. Der flere menighetsråd er berørt, utpeker de i fellesskap én representant blant de valgte medlemmene. Ved tilsetting av prost skal vedkommende representant være fra menighetsrådet ved prostesetet.

Personalreglementet § 23 annet ledd gir også bispedømmerådet myndighet til å gjøre vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av menighetsprester, spesialprester og proster. Bispedømmerådet inngår arbeidsavtale med menighetsprester og proster, og utbetaler lønn.

Tjenesteordning for menighetsprester § 10 annet ledd sier at «Soknepresten leder prestedtjenesten i det eller de sokn denne har som sitt særskilte arbeidsområde og sørger for den nødvendige samordning med menighetsrådets virksomhet». I dette ligger ikke at soknepresten har myndighet til å utøve arbeidsgiverfunksjoner for kapellaner og prostiprester.

Biskoper tilsettes av Kirkerådet etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

3.3.3 FORHOLDET MELLOM FELLESRÅDETS ANSETTELSESKOMPETANSE OG BISKOPENS VIGSLINGSMYNDIGHET

For stillinger som krever vigsling fra biskop, tilsetter de kirkelige fellesrådene med forbehold om vigsling og at biskopen gir tjenestebrev. Dette framgår av tjenesteordningene for hhv. kantor, kateket og diakon. Av tjenesteordning for biskop § 8 framgår det at biskopen beslutter vigsling til slike stillinger etter i samtale å ha funnet kandidatene skikket for tjeneste, og forretter vigslingshandlingen etter forordnet liturgi. Det er utarbeidet nærmere retningslinjer for samhandlingen mellom biskop og kirkelig fellesråd i slike tilsettingsaker.⁶

⁶ «Rutiner ved tilsetting i stillinger som forutsetter vigsling/tjenestebrev» KA-Rundskriv 08/04 datert 9. mars 2004. Rundskrivet er utarbeidet etter at det er forelagt Kirkedepartementet, Kirkerådet og Bispemøtet. Det er gjort ytterligere presiseringer i KA-rundskriv 07/08 etter vedtak gjort av Kirkemøtet i 2007. Rundskrivene er tilgjengelige på www.ka.no

3.4 SAMORDNING MELLOM DE TO ARBEIDSGIVERLINJENE

3.4.1 INNLEDNING

I dagens kirkelige organisering samvirker de to arbeidsgiverlinjene på ulike måter. I det følgende beskrives ulike samordnings- og samvirkebestemmelser i det kirkelige regelverk og i arbeidsmiljøloven.

I tillegg til de områdene som eksplisitt omtales i dette kapitlet, finnes det for flere kirkelige organer særskilte bestemmelser med krav til samarbeid og samordning. For eksempel skal bispedømmerrådet fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet og kirkelig fellesråd skal fremme samarbeid mellom menighetsrådene.

3.4.2 HOVEDBEDRIFTENS SAMORDNINGSANSVAR FOR ET FELLES ARBEIDSMILJØ

På menighetskontorene i Den norske kirke arbeider prester som har biskopen som arbeidsgiver og øvrige ansatte som har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver.

Arbeidsmiljøloven § 3-1 stiller krav til arbeidsgivers ivaretagelse av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på arbeidsplassen:

For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Arbeidsmiljøloven § 2-2 regulerer ansvar hvor flere arbeidsgivere samtidig driver virksomhet på samme arbeidsplass. I bestemmelsen første ledd bokstav a) og b) heter det: «Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver:

- a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
- b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.»

Bestemmelsen utvider det tradisjonelle arbeidsgiveransvaret i den forstand at arbeidsgiver(ne) innenfor bestemmelsens virkeområde har et ansvar ikke bare for egne arbeidstakere, men også for at andre arbeidsgivers arbeidstakere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Bestemmelsen innebærer ingen innskrenkning i «hovedarbeidsgivers» ansvar.

Arbeidsmiljøloven § 2-2 (2) oppstiller deretter et samordningsansvar for hovedbedriften:

«Hovedbedriften skal ha ansvaret for samordningen av de enkelte virksomheters helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Dersom det samtidig sysselsettes mer enn 10 arbeidstakere, og ingen virksomhet kan regnes som hovedbedrift, skal det skriftlig avtales hvem som skal ha ansvaret for samordningen. Kommer slik ikke i stand, skal det meldes til Arbeidstilsynet som bestemmer hvem som skal ha ansvaret for samordningen.»

På lokalt plan i kirken er det kirkelig fellesråd som er hovedbedriften og har samordningsansvaret for HMS-arbeidet for de to arbeidsgiverlinjene i Den norske kirke.

3.4.3 SAMORDNING MELLOM ARBEIDSGIVERE I KIRKEN SPESIELT

Tjenesteordningene for henholdsvis biskoper, proster og menighetsprester inneholder bestemmelser om deres ansvar for samordning av den virksomhet som tilligger prestatjenesten og rådsorganene. Tjenesteordning for biskoper § 2 første ledd beskriver biskopens samordningsansvar slik:

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

Tjenesteordning for proster § 6 beskriver prostens samordningsansvar slik:

«Prosten skal sørge for den nødvendige samordning mellom prestatjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet.»

Tjenesteordning for proster § 3 gir også prosten et ansvar for samvirke med kirkelige råd og utvalg:

«Prosten skal i samvirke med kirkelige råd og utvalg bidra til et godt arbeidsmiljø, samarbeid og åndelig fellesskap innen de kirkelige arbeidslag i prostiet og bistå ansatte og kirkelige organer med faglig veiledning, råd og støtte.»

Tjenesteordning for menighetsprest § 10 andre ledd pålegger sokneprestene et samordningsansvar:

«Soknepresten leder prestatjenesten i det eller de sokn denne har som sitt særskilte arbeidsområde og sørger for den nødvendige samordning med menighetsrådets virksomhet. I forvaltningen av Ord og sakrament utøver alle menighetsprester et pastoralt lederansvar og bidrar til strategisk og åndelig ledelse i og av menigheten.»

Sokneprestene har vanligvis sete i ett eller flere menighetsråd. De fleste av prostene er oppnevnt av biskopen til å være medlem av et kirkelig fellesråd, og biskopen er fast medlem av bispedømmerådet. Bestemmelsene ovenfor gir sokneprester, proster og biskopen som medlemmer av rådsorganene et ansvar for å samordne prestatjenesten og ledelsen av denne med rådenes virksomhet.

3.5 SAMORDNING VED TILSETTING

Det framgår av mandatets punkt 3 at arbeidsgruppen skal utrede mulige ordninger for tilsettinger i ulike skisserte organisasjonsmodeller. Av denne grunn beskrives derfor dagens ordninger for tilsetting og samordning i den forbindelse spesielt. Mulige ordninger for tilsetting i ulike framtidige modellskisser for kirkelig organisering, beskrives sammen med modellskissene i kapittel 7.

Som tidligere nevnt, framgår det av kirkeordningen § 17 tredje ledd (kirkeoven § 14) at Kirkelig fellesråd foretar tilsetting av alle som lønnes over fellesrådets budsjett. Det framgår av kirkeordningen § 17 tredje ledd at *«Før tilsetting og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg»*.

Det er det valgte fellesrådet som selv tilsetter daglig leder. Ettersom alle menighetsråd er direkte representert i kirkelig fellesråd, opptrer fellesrådene på vegne av alle sokn når de foretar tilsetting. I tillegg medfører kirkeordningen § 17 tredje ledd at det enkelte menighetsråd har uttalerett ved tilsetting i stilling dersom denne er særlig tilknyttet vedkommende menighet. Øvrige tilsettinger kan

også foretas av samlet råd, eller delegeres. Det er noe varierende praksis for hvordan dette praktiseres. Mange steder er tilsetting delegert til det lovfestede administrasjonsutvalg. Andre har delegert tilsettinger til daglig leder selv (avhenger av delegasjonsreglementet).

Kirkelig fellesråd har selv myndighet til å fastsette et tilsettingsreglement innenfor det lov - og regelverk som gjelder (arbeidsmiljøloven og annet relevant regelverk ved tilsetting, bl.a. diskrimineringslovene, forvaltningsloven og offentleglova, jf. kirkeordningen § 42 (kirkeloven § 38)). KA har utarbeidet et forslag til tilsettingsreglement som ofte blir lagt til grunn. I punkt 6 som saksforberedelse, intervju og innstilling framgår bl.a. følgende:

«Det enkelte menighetsråd skal også uttale seg når det gjelder tilsetting i stilling tilknyttet vedkommende menighet der stillingen lønnes over fellesrådets budsjett, jf. kirkeloven § 14, 3. ledd.

Oversendelsen bør inneholde:

- *Utlysingstekst*
- *Utvidet søkerliste»*

Når det gjelder innkallelse til intervju heter det:

«Intervjuutvalg

Etter at uttale fra menighetsråd og organisasjoner foreligger trer intervjuutvalget sammen for å forberede og gjennomføre intervju. For stillinger hvor fellesrådet eller administrasjonsutvalget er tilsettingsmyndighet, består utvalget av...

Kommentar:

Intervjuutvalget bør settes sammen av daglig leder/kirkeverge, representant fra fellesrådet og eventuelt representant fra menighetsrådet dersom stillingen har sitt hovedvirke i en av menighetene.»

Også RNDK må ved tilsetting følge arbeidsmiljøloven og annet relevant regelverk ved tilsetting, bl.a. diskrimineringslovene, forvaltningsloven og offentleglova, jf. kirkeordningen § 42 (nå kirkeloven § 38). Tilsettinger i RDNK reguleres nærmere i personalreglement for Den norske kirke som ble vedtatt på Kirkemøtet i 2019

Det følger av reglementets § 7 at

«Ved tilsetting av menighetsprest og prost er bispedømmerrådet tilsettende myndighet og innstillingsrådet innstillende myndighet. Bispedømmerrådet tilsetter også fengselsprester og enkelte andre spesialprester, og innstillingsrådet er også i disse tilfeller innstillende myndighet.»

Det følger videre at § 8 første ledd at:

«Innstillingsrådet består av vedkommende prost, stiftsdirektøren eller den denne gir fullmakt, én representant for arbeidstakerne og én representant for det eller de berørte menighetsråd. Menighetsrådets representasjon faller bort ved tilsetting av spesialprest.»

Det følger videre av § 8 at det berørte menighetsråd utpeker én representant blant dets valgte medlemmer til innstillingsrådet. Der flere menighetsråd er berørt, utpeker de i fellesskap én representant blant de valgte medlemmene.

4 RETTSLIGE RAMMER FOR ARBEIDSGIVERORGANISERING

4.1 INNLEDNING

Den nye trossamfunnsloven vil, når den trer i kraft fra 1.1.2021, i stor utstrekning la det være opp til Kirkemøtet hvordan kirken skal organisere sin virksomhet. I § 12 andre ledd heter det:

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

Kirkemøtets organiseringskompetanse er imidlertid ikke uten skranker. Det framgår bl.a. av den nye trossamfunnsloven § 12 tredje ledd at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

Også alminnelige arbeidsrettslige regler kan gi rammer for hvordan Kirkemøte kan utøve sin organiseringskompetanse. Dette vil vi gjennomgå nærmere nedenfor i punkt 4.5 og 4.6, men først vil vi foreta en gjennomgang av hva et arbeidsforhold rettslig sett egentlig er, og hva det vil si å være arbeidsgiver. Det understrekes av denne redegjørelsen ikke er en uttømmende gjennomgang av aktuelle arbeidsrettslige regler, men heller ment som en illustrasjon av det omfattende regelverket som angir arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter.

4.2 HVA ER ET ARBEIDSFORHOLD OG HVA VIL DET SI Å HA ARBEIDSGIVERANVAR?

4.2.1 BEGREPENE ARBEIDSTAKER OG ARBEIDSGIVER

Arbeidsmiljøloven § 1-8 har følgende definisjoner av begrepene «arbeidsgiver» og «arbeidstaker»:

- «(1) Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid i annens tjeneste.
(2) Med arbeidsgiver menes i denne lov enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste. Det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten.»*

I henhold til arbeidsmiljøloven § 1-8 (1) er arbeidstakeren en som «utfører arbeid i annens tjeneste». Hvem som anses som arbeidstaker vil i eventuelle tvilstilfeller avgjøres etter en konkret vurdering.

Arbeidsmiljøloven er en vernelov, og det å bli definert som arbeidstaker innebærer at man har krav på rettslig vern i medhold av arbeidsrettslige regler. Hvorvidt partene selv har definert tilknytningsforholdet mellom partene som et arbeidsforhold er ikke avgjørende for hvorvidt en person er å anse som en arbeidstaker. Og motsatt; dersom partene har avtalt at vedkommende skal være en selvstendig oppdragstaker vil man etter en helhetlig vurdering av ulike momenter kunne finne at vedkommende likevel er å betrakte som en arbeidstaker. I henhold til arbeidsmiljøloven § 1-8 (2) er en arbeidsgiver en som «har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste».

Normalt vil det være uproblematisk å fastslå hvem som er arbeidsgiver. Arbeidsforhold skal reguleres av en arbeidskontrakt, hvor både arbeidsgiver og arbeidstakers identitet skal angis, jf.

arbeidsmiljøloven § 14-6 (1) a). Den som er angitt som arbeidsgiver i arbeidsavtalen er også som regel den som reelt utøver arbeidsgiverfunksjonen overfor arbeidstakeren. I andre tilfeller kan utøvelsen av sentrale arbeidsgiverfunksjoner reelt være lagt hos andre enn den formelle arbeidsgiveren, enten gjennom lov, avtale, delegasjon eller på annen måte. Dette er særlig aktuelt for relasjonen sokn/fellesråd, hvilket redegjøres nærmere for i pkt 4.4.

Rollen som arbeidsgiver springer ut av at en virksomhet har behov for arbeidskraft for å løse sine oppgaver. Det finnes en lang rekke såkalte «enkeltmannsforetak» der en person driver sin egen praksis eller virksomhet. Arbeidsgiver blir man først når man gjennom ansettelse og inngåelse av en arbeidsavtale tilsetter én eller flere til å utføre oppgaver for seg. En arbeidsgiver kan derfor kjennetegnes derfor ved at vedkommende har «rett» både til å velge ut hvem som skal tilsettes og deretter til å lede, fordele og kontrollere det arbeidet som skal gjøres⁷. Arbeidsgiver vil også ha rett til å avslutte et arbeidsforhold. Denne retten omtales gjerne som arbeidsgivers styringsrett. Styringsretten er imidlertid i lov og avtale underlagt vesentlige begrensninger. Dette vil bli nærmere omtalt under i pkt. 4.6.

Et arbeidsforhold er samtidig et kontraktsforhold mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver. Begge parter forutsettes derfor å kunne hevde sine rettigheter og stilles til ansvar for de plikter som følger av avtalen. For at et arbeidsforhold enkelt skal kunne konstateres, forutsetter arbeidsmiljøloven § 14-5 at det skal utformes en skriftlig arbeidsavtale mellom partene ved arbeidsforholdets oppstart. Arbeidsmiljøloven stiller krav til innholdet i arbeidsavtalen, jf arbeidsmiljøloven § 14-6. Avtalen skal bl.a tydelig klargjøre partenes identitet, hva som er arbeidsplassen, beskrive arbeidet eller arbeidstakers tittel mv.

Arbeidsavtalens grunnleggende utgangspunkt er ytelse mot ytelse. Arbeidstakeren stiller sin arbeidskraft til disposisjon for arbeidsgiveren. Arbeidsgiverens gjenytelse i arbeidsforholdet er å betale lønn. I forlengelsen av arbeidsavtalen oppstår flere rettigheter og plikter, både for arbeidstaker og for den virksomheten som har tilsatt arbeidstakeren.

Styringsretten er en forutsetning for enhver individuell arbeidsavtale. Arbeidsavtalen er dels en ufullstendig, dels en dynamisk kontrakt. Den regulerer ikke ytelsene i arbeidsforholdet i detalj, men forutsetter en aktiv og fortsatt ledelse fra arbeidsgivers side så lenge arbeidsforholdet varer. Denne mangelen på fullstendighet i selve utformingen av arbeidsavtalen, kompenseres gjennom forutsetningen om arbeidsgivers styringsrett.

4.2.2 OM ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT

⁷ I de fleste tilfeller vil det på kirkelige arbeidsplasser være etablert klarhet om hvorvidt arbeid som utføres skjer innenfor rammen av et arbeidstakerforhold eller ikke. Det er særlig spørsmål om et utført arbeid har skjedd i rammen av et arbeidsforhold eller som et betalt «oppdrag» som kan skape tvil. Det finnes noe rettspraksis fra norsk arbeidsliv der lignende uklarheter har vært prøvet for domstolene. Domstolene har i disse tilfellene lagt særlig vekt på hva som faktisk har vært etablert som praksis. Har relasjonen vært kjennetegnet av underordning (sjef - medarbeider), det er utøvd styringsrett og det har vært etablert en form for personlig arbeidsplikt mv, har domstolen konkludert med at det foreligger et arbeidsforhold. Arbeid utført som oppdrag kjennetegnes av langt tydeligere likeverdighet i relasjonen.

Arbeidsgivers styringsrett defineres ofte som arbeidsgivers rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet.⁸ Styringsretten er ulovfestet, og bygger på at arbeidsgiver må kunne gi rimelige og nødvendige instruksjoner innenfor arbeidsforholdet, ettersom behov endrer seg og arbeidsavtalen ikke i detalj kan angi alt som vil ligge innenfor arbeidstakers plikter. Det er i juridisk teori lagt til grunn at arbeidsgivers styringsrett er «en ensidig rett til å treffe bestemmelser som angår *arbeidsforholdet* og *virksomheten*» (vår uthev). Styringsretten omfatter dermed en rett til å fatte beslutninger om to ulike, men forbundne forhold:

For det første tilligger det arbeidsgiver en autonom rett til å bestemme over egen *virksomhet*. Denne retten, som også kan omtales som «virksomhetsledelsen» anerkjenner arbeidsgivers myndighet til å treffe beslutninger med bindende virkning om egen virksomhet. Dette vil være beslutninger som både kan få direkte, men også indirekte, konsekvenser for arbeidstakerne. Eksempler på slike beslutninger vil kunne være å avvikle deler av virksomheten, igangsette ny virksomhet eller videreutvikle eksisterende arbeid på nye områder.

Det følger av dette at arbeidsgivers beslutningsmyndighet ikke strekker seg ut over de forhold som hører til den virksomhet man selv er eier av eller driver. Det er egen virksomhet som hører inn under arbeidsgivers beføyelser og styringsretten gjelder innenfor «virksomheten». Det er begrunnelsen for hvorfor spørsmålet etter hva som utgjør «virksomheten» er et så grunnleggende spørsmål i arbeidsretten. Virksomhetens utstrekning bestemmer både hvor langt arbeidsgivers styringsrett strekker seg, men også tilsvarende hvor langt arbeidstakers arbeidsplikt går. Se nærmere om virksomhetsbegrepet under punkt 4.3.3 nedenfor.

Det andre elementet i arbeidsgivers styringsrett, som på mange måter utgjør kjernen i begrepet, omtales gjerne som *arbeidsledelse*. Det knytter seg mer direkte til den styringsrett arbeidsgiver har overfor arbeidstakerne.⁹ Arbeidsledelsen konkretiseres gjerne som retten til å ansette, til å si opp og til å lede, fordele og kontrollere arbeidet.

En arbeidsgiver har ut fra styringsretten ansvar både for å fastsette mål og oppgaver for egne arbeidstakere og å sørge for en best mulig organisering av egen virksomhet, herunder fastsettelse av arbeidssted og arbeidstid for den enkelte arbeidstaker. Tilsettingsmyndigheten og disiplinærmyndigheten inngår også som kjerneelementer i arbeidsgivers styringsrett.

Den del av styringsretten som omtales som arbeidsledelse er i større grad enn virksomhetsledelsen omgitt av viktige begrensninger:

- Lov, forskrifter og ulovfestede regler inneholder både materielle, personelle og prosessuelle begrensningen i styringsretten. Eksempelvis fastsetter arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver ikke kan si opp en arbeidstaker uten at oppsigelsen er saklig begrunnet. Videre kan det være fastsatt i lov, forskrifter eller virksomhetsinterne regler hvem som kan treffe beslutning om oppsigelse. Endelig oppstiller arbeidsmiljøloven krav til fremgangsmåten ved oppsigelse. Det skal bl.a. avholdes drøftelsesmøte for en oppsigelsesbeslutning treffes.

⁸ Borgerud, Due mfl: Arbeidsrett. Særlig om omstilling i offentlig sektor. Universitetsforlaget 2007.

- Den individuelle arbeidsavtalen og tariffavtaler inneholder også begrensninger i styringsretten. Arbeidsavtalen kan f.eks. inneholde begrensninger i adgangen til å endre arbeidssted, mens tariffavtalen inneholder krav til lønnsnivå, arbeidstid osv.(tariffavtaler)¹⁰

Styringsretten omtales derfor gjerne som en «restkompetanse» som betegner det handlingsrommet arbeidsgiver sitter igjen med etter at man har kartlagt begrensninger i lov, forskrift, ulovfestede regler og kollektive og individuelle avtaler.¹¹.

Rettspraksis fra både Høyesterett og Arbeidsretten viser ellers at arbeidsgivers styringsrettsbeslutninger i mindre grad utfordres når de omhandler virksomhetsrelaterte beslutninger. Det er særlig styringsbeslutninger som griper direkte inn i arbeidsforhold (arbeidsledelse) som kan være omstridte og som erfaringsvis havner i rettsapparatet.

4.2.3 ARBEIDSGIVERS PLIKTER

Som nevnt over er arbeidskontrakten en «ytelse mot ytelse»-kontrakt. Arbeidstaker utfører arbeid og mottar lønn. Lønnsplikten utgjør således en av arbeidsgivers mest grunnleggende plikter overfor arbeidstakeren. Arbeidsgivers plikter er samtidig utvidet betydelig i norsk arbeidsliv ikke minst ut fra den erkjennelse at arbeidslivet utgjør en stor del av folks liv. Kravet til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø og et utviklende og likestilt arbeidsliv er derfor blitt gradvis skjerpet i norsk arbeidsliv. Arbeidstakers rettigheter er generelt blitt betydelig styrket både som følge av norske, europeiske og internasjonale regler, men også gjennom det organiserte arbeidslivet og fagforeningenes arbeid med å styrke arbeidstakernes rettigheter.

De kirkelige tariffavtaler medfører også at det påhviler kirkelige arbeidsgivere plikter ut over det som er nedfelt i lov og forskrift. De kirkelige tariffavtaler har av historiske årsaker et tydelig offentlig preg. Arbeidsgivere har i tillegg plikt til å etterleve de forpliktelsene som følger av individuelle arbeidsavtaler i egen virksomhet.

Av lov- og tariffbestemte plikter som påhviler arbeidsgiver, er det særlig grunn til å utheve følgende:

a) Lønnsplikt

Arbeidsgiver er forpliktet til å betale lønn til arbeidstakeren. Dette forutsettes bl.a. i arbeidsmiljøloven §§ 14-15. Det er ikke et lovregulert minstelønnsnivå i Norge med unntak av enkelte områder med allmenn-gjorte tariffavtaler. Likestillings- og diskrimineringsloven pålegger arbeidsgiver å betale kvinner og menn lik lønn for arbeid av lik verdi, jf § 34. Lønnsplikten omfatter

¹⁰ Lønn, pensjon og øvrige arbeidsvilkår samt medbestemmelsesordningene på kirkelig sektor er regulert i Hovedavtalen, HTA og ulike særavtaler innenfor KA-sektoren.

¹¹ Spørsmålet om hvorvidt en arbeidsgiver senere har anledning til ensidig å gjøre endringer for eksempel av arbeidsoppgaver og arbeidssted, beror på en tolkning av arbeidsavtalen. Tradisjonelt har man lagt til grunn at stillingens grunnpreg ikke ensidig vil kunne endres av arbeidsgiver uten å gå til såkalt endringsoppsigelse. I nyere rettspraksis (bl.a. Rt 2000-1602) er det imidlertid lagt til grunn at arbeidsgiver også kan kreve gjennomføring av endringer ut fra «hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen». Høyesterett legger her til grunn en mer omfattende forståelse av arbeidsgivers restkompetanse enn det som var vanlig å legge til grunn forut for dommen.

også sykelønn. Lov om obligatorisk tjenstepensjon pålegger alle arbeidsgivere å etablere en pensjonsordning for egne tilsatte som sikrer vedkommende alderspensjon.

Hovedtariffavtalen i KA-sektoren regulerer nærmere hva slags garantilønn den enkelte arbeidstaker har krav på samt ulike former for tilleggslønn. Gjeldende HTA sikrer kirkelige ansatte rett til offentlig tjenstepensjon.

Det nedlegges mye arbeid hos mange kirkelige arbeidsgivere for å skaffe tilveie et inntektsgrunnlag som muliggjør opprettholdelse av det tariffestede lønnsnivå og færrest mulig antall deltidsstillinger.

b) Sikre et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsgiver skal sørge for at de ansatte har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 3 og 4. I dette ligger at arbeidsgiver skal innrette og organisere arbeidet og arbeidsplassen på en slik måte at arbeidstakerne er sikret mot skader på liv og helse. Arbeidsgiver er forpliktet til å utføre et «systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten», jf. arbeidsmiljøloven § 3-1. Ansvarer omfatter også det psykososiale arbeidsmiljø.

Arbeidet skal organiseres, tilrettelegges og ledes slik at «arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas» jf arbeidsmiljøloven § 4-1. Det skal gjøres særlige vurderinger av risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten.

c) Likebehandling og beskyttelse mot diskriminering, aktivitets- og redegjøringsplikt

Arbeidsgivers plikt til å sikre likebehandling og motvirke diskriminering er innskjerpet betydelig de siste år. Pliktene er nedfelt dels i arbeidsmiljøloven kap 13, dels i den nye likestillings – og diskrimineringsloven som trådte i kraft 1.1.2018. Den nye loven erstattet fire tidligere lover og kan ikke fravikes ved avtale jf § 4.

Arbeidsgiver er i likestillings- og diskrimineringsloven pålagt en aktivitetsplikt for å forebygge trakassering, jf § 13, og til å fremme likestilling og hindre diskriminering jf § 26.

Diskrimineringsforbudet gjelder kjønn, graviditet, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder eller en kombinasjon av disse diskrimineringsgrunnlagene. Forbudet omfatter også trakassering, herunder seksuell trakassering jf § 13.

Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre, arbeidsmiljøloven § 4-3.

d) Plikt til individuell tilrettelegging

Arbeidsgiver er videre pålagt å sørge for at virksomhetens funksjoner og tjenester er universelt utformet jf likestillings – og diskrimineringsloven (§ 17) og skal sørge for «aktivt å fremme universell utforming innen virksomheten». Både arbeidssøkere og arbeidstakere har rett på en individuelt tilrettelagt ansettelsesprosess, arbeidsplass og arbeidsoppgaver (§ 22).

Virksomheter med færre en 20 ansatte har noe lettere plikter enn større virksomheter.

Arbeidsgiver har tilretteleggingsansvar for arbeidstaker med redusert arbeidsevne (aml § 4-6).

e) Ferie og fritid

Arbeidsmiljøloven kapittel 10 setter begrensinger for hvor mye en arbeidstaker kan arbeide, og det påhviler arbeidsgiver å overholde arbeidstidsbestemmelse. HTA på kirkelig sektor gir arbeidstaker ytterligere rettigheter som arbeidsgiver er pålagt å innfri.

Arbeidstakers rett til ferie og feriepenger er regulert i ferieloven. Ferieloven er en minsterrettighetslov som ikke kan fravikes til arbeidstakerens ugunst, med mindre det er særskilt hjemmel for dette i loven. Det følger av ferieloven § 6 nr. 1 at arbeidsgiver, i god tid før ferien, skal drøfte med den enkelte arbeidstaker eller dennes tillitsvalgte tidspunkt for ferieavviklingen, jf ferieloven § 6 (1). Arbeidstakeren skal så tidlig som mulig, og senest to måneder før ferien tar til bli underrettet om feriefastsettelsen, jf ferieloven § 6 (2).

f) Opplæring og utvikling

Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver å sørge for opplæring av ansatte (opplæring, øvelse og instruksjon) knyttet til arbeidsoppgaver som kan medføre ulykkes- og helsefare, jf arbeidsmiljøloven § 3-2. Arbeidsgiver har ansvar for at arbeidstakere som settes til å lede eller kontrollere andres arbeid, har nødvendig kompetanse. Arbeidsgiver plikter også selv å gjennomgå opplæring i HMS arbeid.

Det skal gis nødvendig opplæring i systemer som benyttes ved planlegging og gjennomføring av virksomhetens arbeid, jf arbeidsmiljøloven § 4-2.

Det skal «legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom arbeidet» og arbeidet skal tilrettelegges under hensyntagen til den enkeltes arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger, jf arbeidsmiljøloven § 4-2. Det skal gis tilstrekkelig med informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon. Dette gjelder særlig under omstillingsprosesser, jf. Arbeidsmiljøloven § 4-2, tredje ledd.

g) Medbestemmelse

Arbeidsgiver er pålagt i arbeidsmiljøloven å legge vekt på å gi den ansatte «mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar» jf arbeidsmiljøloven § 4-2 (2) bokstav c. I omstillingssituasjoner skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som er nødvendig for å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Tariffavtalene inneholder omfattende reguleringer av medbestemmelsesordningene på kirkelig sektor. Arbeidsgiver plikter å sikre at tillitsvalgtes rettigheter blir ivaretatt innenfor egen virksomhet.

h) Varsling/ytringsfrihet

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt ved varsling, jf arbeidsmiljøloven § 2 A-3. Arbeidsgiver med mer enn fem arbeidstakere skal ha fastsatt skriftlige rutiner for intern varsling. Arbeidsgiver har særlig ansvar for å påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø skal eventuelt sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

i) Rapporteringsplikter til det offentlige mv

Arbeidsgiver plikter å innrapportere personskader og dødsfall som oppstår under utførelse av arbeid jf arbeidsmiljøloven §§ 5-1 og 5-2.

Arbeidsgiver som er offentlig myndighet er i likestillings- og diskrimineringsloven § 24 pålagt en redegjøringsplikt for gjennomført aktivitet og opplysningsplikt på enkelte områder.

Arbeidsgiver er videre pålagt diverse registreringsplikter og innrapporteringer til A-register, Enhetsregister, innbetaling av arbeidsgiveravgift, skatt osv.

4.2.4 Å LEDE VIRKSOMHETEN I ARBEIDSGIVERS STED

Etter arbeidsmiljøloven § 1-8 er «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» omfattet av de samme rettigheter og plikter som tilligger arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven.

Som vist over, tilligger det arbeidsgiver både et betydelig styringsansvar men også omfattende økonomiske, ledelsesmessige og arbeidsmiljømessige plikter. De fleste virksomheter vil derfor se det som nødvendig å organisere seg med en øverste leder som i «arbeidsgivers sted» kan ivareta både styringsansvaret og pliktene etter alt øvrig lovverk i det daglige. Ettersom rollen som daglig leder utføres «i arbeidsgivers sted» i betydningen på styringsorganets vegne, er det av stor viktighet at lojalitetsplikten til daglig leder entydig går til overordnet styringsorgan og at styringsorganet tilsvarende har full instruksjonsmyndighet over daglig leder.

I gjeldende kirkelige lovgivning er det fastsatt krav om at valgte kirkelige styringsorganer skal ha en daglig leder. Det vises til Ot.prp. nr 64 (1994-95) der dette begrunnes som følger (s. 59):

«Dette innebærer at organene ikke bare er i funksjon når medlemmene er samlet i møte, men at organene ellers virker ved sin daglige leder som opptrer på vegne av organene.»

Rollen som øverste daglige leder – som her lovreguleres både for Kirkerådet, bispedømmerådet og kirkelig fellesråd – forstås her på linje med øvrig offentlig og privat virksomhet som et virksomhetsorgan som står i relasjon til styret selv. Tidligere var det også lovregulert at stillingen som leder for Kirkerådets sekretariat «tilsettes av rådet selv» (jf. den tidligere kirkeordningslovens § 55 femte ledd).

I ny kirkeordning fastsatt av Kirkemøtet 2019, er bestemmelsene om at de valgte arbeidsgiverorganer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå skal ha en daglig leder videreført.

4.3 GRUNNLEGGENDE ARBEIDSRETTSLIGE FORUTSETNINGER FOR Å KUNNE OPPTRE SOM ARBEIDSGIVER

4.3.1 INNLEDNING

Vi har nå sett på arbeidsmiljølovens beskrivelse av hva et arbeidsforhold er, og hvilke rettigheter og plikter som påhviler hhv. arbeidsgiver og arbeidstaker. I utredningen av et fellesorgan mellom kommunale fellesråd og bispedømmenivå som ny, felles arbeidsgiver (prostifellesråd), vil det også være nødvendig å beskrive og påvise grunnleggende rettslige forutsetninger som må være til stede for å kunne opptre som arbeidsgiver.

Som vi så i punkt 4.2 har vi i norsk rett en lovfestet hovedregel om hvor arbeidsgiveransvaret skal plasseres. Det følger av arbeidsmiljøloven § 1-8 at «arbeidsgiver» er den som arbeidstakeren har inngått en ansettelsesavtale med.

Spørsmålet om hvem som er arbeidsgiver har også nær sammenheng med virksomhetsbegrepet, fordi sistnevnte begrep angir rekkevidden av de plikter som følger med det å være arbeidsgiver.

Vi vil i kapitlene nedenfor beskrive nærmere hva som ligger i disse kravene til å være arbeidsgiver, og derved hvilke krav som må oppfylles også for prostifellesrådene.

4.3.2 NÆRMERE OM KRAVET TIL AT ARBEIDSGIVER MÅ VÆRE ET RETTSSUBJEKT

Et rettssubjekt er enhver som har selvstendig rettslig handleevne, det vil si enhver som kan inneha rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene. Et rettssubjekt kjennetegnes ved at det kan inngå rettslig bindende avtaler, og kan ha partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter. Alle fysiske personer er rettssubjekter, og det samme gjelder i utgangspunktet for juridiske personer. Begrepet juridisk person brukes som en betegnelse på et rettssubjekt som ikke er en fysisk person, men som rettslig sett opptrer utad som en enhet som erverver rettigheter og plikter.

Utgangspunktet har tradisjonelt vært at den formelle arbeidsgiver må være et selvstendig rettssubjekt, jf. Rt-1998-1357 (dette var imidlertid ikke tvistes spørsmålet i denne saken). I dag er det imidlertid knyttet noe usikkerhet til spørsmålet, og nyere rettspraksis synes å moderer synspunktet. Den nevnte dommen fra Høyesterett setter heller ikke begrensninger på at selve utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonene utøves av andre, f.eks. der loven eller bestemmelser gitt i medhold av lov legger arbeidsgiverfunksjonene til et uselvstendig rettssubjekt som handler på vegne av det forpliktete rettssubjektet, jf. bl.a. LE-2008-47080:

«Når fellesrådet, direkte etter loven, er tillagt eksklusiv myndighet til å utøve arbeidsgiverfunksjonen for de ansatte i kirken på soknets vegne, fremstår det etter rettens skjønn som et naturlig søksmålssubjekt i saken. Det er også av økonomisk og praktisk betydning å få dom mot sammenslutningen som sådan. Fellesrådet disponerer over betydelige økonomiske midler. De tilsatte lønnes over fellesrådets budsjett.»

Det sentrale for lagmannsrettens dom var altså at arbeidsgiverfunksjonene var tillagt fellesrådet «direkte etter loven», samt at både økonomiske og praktiske hensyn gjorde det naturlig at fellesrådet var søksmålssubjekt i saken. Lagmannsrettens uttalelser knytter seg til bestemmelsene om partsevne og passiv søksmålskompetanse etter tvistelovens regler. Disse bestemmelsene bygger riktig nok på andre hensyn enn arbeidsmiljølovens verneregler, men viser samtidig en indirekte aksept for at arbeidsgiverfunksjoner kan tillegges andre enn selvstendige rettssubjekter. Etter arbeidsgruppens syn er dette riktig.

Det naturlige utgangspunktet bør derfor være at arbeidsgiverfunksjonene legges til et organ som handler på vegne av et forpliktende rettssubjekt. Å tillegge arbeidsgiverfunksjonene til et prostifellesråd som handler på vegne av soknene som rettssubjekt eller RDNK må dermed være forsvarlig. Dette organet kan da være part i avtaler mellom den ansatte og prostifellesrådet, og vil kunne opptre som arbeidsgiver og utøve arbeidsgiverfunksjoner¹². En sentral oppgave vil, gjennom

¹² På det kommunale området har det vært flere uklarheter rundt den rettslige statusen til såkalte IKS – interkommunale samarbeidsformer (såkalte IKS). For å unngå ytterligere rettstvister om formell arbeidsgivers identitet, er det kommuneloven som trådte i kraft 1.1.2020 regulert tydeligere vilkår enn tidligere for etablering av samarbeidsorganer. Kommuneloven inneholder omfattende bestemmelser som i lovs form

en ny kirkeordning, vil være å avklare hvilket ansvar og hvilke oppgaver som legges til rådet. Organet vil videre kunne være part i avtaler med private og offentlige myndigheter og ha partsstilling overfor domstol og andre myndigheter på vegne av det underliggende rettssubjektet.

4.3.3 VIRKSOMHETSBEGREPETS BETYDNING FOR ARBEIDSFORHOLDET

En arbeidsgiver i arbeidsmiljølovens forstand utøver sine rettigheter og plikter innenfor rammen av en virksomhet. En arbeidstaker har på den andre siden også visse rettigheter knyttet til virksomheten, og arbeidsmiljølovens regler om f.eks. oppsigelsesvern og fortrinnsrett til ny stilling ved nedbemanning er knyttet til dette begrepet. Virksomhetsbegrepet angir således den rettslige rammen for arbeidsgivers aktiviteter, og som arbeidstakeren er knyttet til. Som alminnelig regel vil det rettssubjekt som er arbeidsgiver være sammenfallende med arbeidsgivers virksomhet, men det er ikke alltid slik.

Ved vurderinger av en ny kirkelig organisering er det således viktig, ikke bare å vurdere hvem som rettslig sett kan opptre som arbeidsgiver, men også hvordan organiseringen av virksomheten vil påvirke arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven gjelder etter § 1-2 for «virksomhet som sysselsetter arbeidstaker», men arbeidsmiljøloven definerer ikke begrepet virksomhet. Virksomhetsbegrepet vil normalt omfatte enhver organisert aktivitet av noe omfang som benytter arbeidskraft. Begrepet virksomhet omfatter alle former for næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner.

Virksomhetsbegrepet har en nedre grense, hvor graden av fast organisasjon og varighet står sentralt. Samtidig innebærer virksomhetsbegrepets nedre grense at det ikke alltid vil være sammenfall mellom det enkelte rettssubjekt og virksomhetsbegrepet, og derigjennom arbeidsgiverfunksjonen. Det klassiske eksempelet er at staten utgjør et eget rettssubjekt, men at selvstendige organisatoriske og varige enheter innenfor statsapparatet kan utgjøre egne virksomheter med selvstendige arbeidsgiverfunksjoner.

Videre er virksomhetsbegrepet funksjonelt, hvilket innebærer at det i rettspraksis har vært ulike tolkninger av begrepet avhengig av den konkrete saken og de hensyn som må avveies. For eksempel kan virksomhetsbegrepet ha et annet innhold etter bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 15-16 om at daglig leder i virksomheten har adgang til å avtale seg bort fra stillingsvernet etter arbeidsmiljøloven kapittel 15, enn bestemmelsen i § 15-7 (2) om at arbeidsgiver plikter å tilby annet passende arbeid i virksomheten.

4.3.4 TILSTREKkelig ØKONOMISK GRUNNLAG FOR FINANSIERING

For å kunne oppfylle sine forpliktelser etter arbeidsavtalen, er det en grunnleggende forutsetning at arbeidsgiver har et tilstrekkelig sikkert økonomisk grunnlag for utbetaling av lønn til sine tilsatte.

regulerer interkommunale samarbeidsformer (Sjette del). Ved etablering av et «interkommunalt politisk råd», forutsettes det avklart i avtale mellom de samarbeidende kommuner hvorvidt rådet er et eget rettssubjekt eller ikke (§ 18-4). Det samme gjelder om en velger samarbeidsformen «kommunalt oppgavefelleskap» (§ 19-4). Ved valg av vertskommunemodell med felles folkevalgt nemnd (§ 20-4), er myndighet delegert fra de samarbeidende kommuner til en av kommunene (vertskommunen). Formelt ansvar for evt arbeidsgiveransvar vil i vertskommunesamarbeid tilligge vertskommunen alene

Dette vil også gjelde for prostifellesrådet. Det er således en nødvendig forutsetning for prostifellesrådet at det har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag slik at det kan oppfylle sine forpliktelser som arbeidsgiver, og utbetale lønn til sine arbeidstakere.

4.4 OM BEGREPENE ARBEIDSGIVER, RETTSSUBJEKT OG VIRKSOMHET I DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING

Selv om det vanligvis er slik at virksomheten er sammenfallende med det rettssubjekt som er arbeidsgiver, slik at virksomhetsbegrepet og arbeidsgiverbegrepet er sammenfallende, er ikke dette fullt ut tilfellet for Den norske kirke.

Etter dagens lovgivning er soknene den grunnleggende enhet i Den norske kirke og egne rettssubjekter, jf. kirkeloven § 2 første og annet ledd. Dette utgangspunktet er videreført i trossamfunnsloven § 11 første ledd. Det enkelte sokn driver i utgangspunktet hver sin virksomhet, men i kommuner med flere sokn utøver det kirkelige fellesrådet i dag, som tidligere omtalt, arbeidsgiveransvaret for alle soknene, jf. kirkeloven § 14 andre ledd. Fellesrådene er følgelig gjennom lov et felles organ som utøver arbeidsgiverfunksjon på vegne av soknene, altså de ulike virksomhetene. Denne ordningen videreføres etter 1.1.2021 gjennom kirkeordningen § 17 tredje ledd. Soknene er selvstendige rettssubjekter, men de som arbeider i soknene har følgelig det kirkelige fellesrådet som sin arbeidsgiver. At arbeidsgiverfunksjonen mellom samvirkende virksomheter organiseres på en slik måte, er akseptert i rettspraksis.

I Den norske kirke har en også 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 (virksomhetsområdet). Selv om det kirkelige fellesrådet opptrer 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.

For RDNK er arbeidsgiveransvaret for prestene delegert til biskop og bispedømmeråd, men virksomhetsområdet for arbeidsgiver er hele rettssubjektet.

4.5 KIRKEMØTETS ORGANISERINGSKOMPETANSE – ARBEIDSRETTENS KRAV TIL ARBEIDSGIVERORGANISERING

Som nevnt lar den nye trossamfunnsloven § 12 andre ledd det langt på vei være opp til Kirkemøte hvordan kirken skal organisere sin virksomhet. I Prop. 130 L skriver departementet på side 261:

«Andre ledd gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Et slikt regelverk omtales gjerne som en «kirkeordning». Bestemmelsen i andre ledd er helt sentral i rammelovgivningen om Den norske kirke, og den bygger videre på forutsetningen i første ledd om at Kirkemøtet opptrer på vegne av trossamfunnet Den norske kirke. Den gir Kirkemøtet et lovgrunnlag for å vedta en ny kirkeordning som kan erstatte tidligere lovgivning og forskriftsbestemmelser som er vedtatt av statlige organer.»

Den nye trossamfunnsloven stiller ikke krav verken til etablering av Kirkeråd, bispedømmeråd eller kirkelig fellesråd som obligatoriske kirkelige organer. Kirkerådet og bispedømmerådet er organer for RDNK og vil kunne etableres ut fra ordinære vedtak om organisering innenfor RDNKs egen virksomhet. Den nye trossamfunnsloven § 11 siste ledd sier videre at Kirkemøtet også kan ta beslutning om å etablere fellesorganer ut over menighetsrådet som kan opptre på vegne av flere sokn:

«Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn.»

Det framgår ikke av lovteksten eller av forarbeidene at et slikt fellesorgan vil være et eget rettssubjekt, men lovens forarbeider gir tydelig uttrykk for at et slikt organ kan være arbeidsgiver for de som er ansatt i soknene. I Prop. 130 L skriver departementet følgende på side 228:

«I lys av høringsrunden har departementet justert sitt opprinnelige forslag og tatt inn en særskilt bestemmelse i lovforslaget § 11 fjerde ledd. Formålet med bestemmelsen er å gjøre det helt klart at Kirkemøtet kan fastsette at ett organ skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet kan gi nærmere regler om oppgavefordelingen mellom soknets organer. En slik myndighet følger, etter departementets oppfatning, i og for seg allerede av § 12 andre ledd.

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 for å utøve arbeidsgivermyndighet på vegne av ett eller flere sokn. Hjemmelen åpner for eksempel for at Kirkemøtet viderefører de eksisterende kirkelige fellesrådene, med de samme oppgavene som etter tidligere lovgivning. Departementet legger til grunn at organer for soknet som videreføres eller etableres etter vedtak truffet av Kirkemøtet med hjemmel i lov, fortsatt vil ha registreringsrett etter forskrift 9. februar 1995 nr. 114 om registrering.»

I komitebehandlingen uttalte flertallet følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskritt s p a r t i e t, Venst r e o g Kristelig Folkeparti, merker seg at flere høringsvar har utfordret Stortinget på en tydeliggjøring av arbeidsgiveransvaret. Å sikre klarhet om arbeidsgivers identitet er et hovedanliggende i arbeidsmiljøloven. Flertallet mener det er viktig og riktig at Kirkemøtet, som nasjonalt, ansvarlig, representativt og demokratisk valgt organ, tillegges organiseringskompetanse for Den norske kirke. Overgangen fra kirkeloven til trossamfunnsloven, herunder at fellesrådene opphører som et obligatorisk organ med lovfestet arbeidsgiveransvar, mener flert a l l e t ikke medfører en svekkelse av fellesrådets selvstendige arbeidsgiveransvar. F l e r t a l l e t viser til at fellesråd opprettet av Kirkemøtet i medhold av trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd kan ha samme arbeidsgivermyndighet som fellesrådet har etter kirkeloven. Ved at fjerde ledd nå er lagt til i § 11, mener flertallet at dette vil gi den nødvendige trygghet for at arbeidsgiveransvar på vegne av flere sokn kan ivaretas av fellesorgan opprettet av Kirkemøtet. Flertallet merker seg at det dog vil være avgjørende hvordan Kirkemøtet forvalter sin organiseringskompetanse til å fastsette rammen for fellesrådets virksomhet og arbeidsrettslige stilling, herunder også forvaltningsmyndighet og geografisk utstrekning.»

Med hjemmel i trossamfunnsloven legges det etter dette til grunn at Kirkemøtet kan fastsette at et fellesorgan fortsatt kan ivareta et selvstendig arbeidsgiveransvar etter arbeidsmiljøloven på vegne av flere sokn. Kirkemøtet 2019 har allerede vedtatt en kirkeordning som skal tre i kraft fra samme

tidspunkt som trossamfunnsloven. Denne forutsetter en videreføring av dagens kirkelige fellesråd. Fra samme tidspunkt vil således dagens kirkelige fellesråd få sitt rettslige grunnlag i kirkeordningens bestemmelser, med hjemmel i trossamfunnsloven.

Et neste spørsmål er forholdet mellom arbeidsgiver og virksomhetsbegrepet. Normalt vil virksomhetsbegrepet følge det rettssubjekt som er arbeidsgiver. Det framgår imidlertid verken av kirkeloven eller trossamfunnsloven, og det er heller ikke forutsatt i lovens forarbeider, at det er hvert enkelt sokn må anses som arbeidsgivers virksomhet på det kirkelige området. Tvert imot ble det lagt til grunn av Stortinget i 1996 at arbeidstakers rettigheter ikke skulle svekkes etter kirkelovens ikrafttredelse. Siden den gang er det derfor etablert som alminnelig praksis i Den norske kirke at virksomhetsområdet for de lokalt ansatte følger fellesrådsområdet (kommune-inndelingen) og ikke soknegrensene. Dette vil normalt også være nedfelt i den enkeltes arbeidsavtale.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at fellesrådets «nedslagsfelt» også etter 1.1.21 vil utgjøre arbeidsgivers virksomhet i relasjon til soknene. Forarbeidene er tydelig på at stortingsflertallet ikke har ment å svekke fellesrådets selvstendige arbeidsgiveransvar, og at et fellesråd vedtatt av Kirkemøtet fortsatt kan ha samme arbeidsgivermyndighet som etter dagens kirkelov. Forarbeidene viser også at Kirkemøtet vil ha hjemmel til å organisere et fellesorgan for soknene med utvidet geografisk nedslagsfelt med tilsvarende mulighet til å utøve arbeidsgiverfunksjoner på vegne av disse.

Det vil da være det nye prostifellesrådets «nedslagsfelt» som vil være å anse som arbeidsgivers virksomhet, bl.a. med tanke på omplassering og nedbemanning, og ikke det enkelte sokn. Det er nærliggende å anta at dersom lovgiver hadde ment at arbeidsgivermyndigheten skulle underlegges en slik begrensning, ville det ha vært problematisert i forarbeidene.

Ved fastsettelsen av en ny kirkeordning bør det etter arbeidsgruppens vurdering, gjøres uttrykkelig klart ikke bare at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvar for alle som lønnes over fellesrådets budsjett, men også at virksomhetsområdet følger prostifellesrådets «nedslagsfelt». Hjemmelen for en slik regulerings må være trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd og § 12 andre ledd i sammenheng. Som i dag bør dette også være presisert i den enkeltes arbeidsavtale.

Når det gjelder den nødvendige forutsetningen om at arbeidsgiver skal ha et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for sin virksomhet, er kommunens plikt til å finansiere kirkelig fellesråd sine lønnskostnader i dag lovfestet i kirkeloven. I tillegg mottar fellesrådene statlige midler kanalisert gjennom RDNK og andre tilskudd/gaver. Den største finansieringskilden for lokalkirken er kommunene. Kommunens finansiering av et prostifellesråd, er i trossamfunnsloven formulert annerledes enn kirkelovens bestemmelser om finansieringen av dagens kirkelige fellesråd. Trossamfunnsloven § 14 andre ledd angir kommunens økonomiske forpliktelse overfor soknet på følgende måte:

«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 kirketjenester, 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.»

Forholdet mellom kommune og kirke utredes av arbeidsgruppe 4, og vi går her ikke inn på mulige konsekvenser av lovendringen på dette punktet, men forutsetter at ny organisering må ta høyde for at det fortsatt må gjøres en betydelig budsjettforberedende innsats fra kirkens side inn mot den enkelte kommune for slik å sikre en fortsatt forsvarlig finansiering av prostifellesrådets virksomhet.

Det fremgår av trossamfunnsloven at kommunens tilskudd gis etter «budsjettforslag fra soknet». Det er imidlertid ikke klart hva som her menes med «fra soknet». Dette fordi det ikke er angitt hvilket organ som her opptrer på vegne av soknet, og som fremmer budsjettforslag på soknets vegne. Utkast til ny forskrift om økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke, som er sendt på høring, foreslår at budsjettforslaget etter 1.1.2021 fortsatt skal fremmes av et fellesorgan for soknene på kommunenivå.

Arbeidsgruppen mener at det kan legges til grunn at et organ som opptrer på vegne av soknet, kan fremme budsjettforslag. Kirkeordningen viderefører gjeldende organisering av soknet, og soknets organers ansvar og myndighet. Kirkelig fellesråd fremmer i dag budsjettforslag til kommunen som inneholder finansieringsbehov av både menighetsrådenes og fellesrådets egne oppgaver. Det kan således legges til grunn at det fortsatt vil være akseptert at et fellesorgan for soknene på prostinivå fremmer budsjettforslag overfor den enkelte kommuner i prostiet. Det vil derfor måtte tas høyde for at det må utarbeides like mange budsjettforslag og føres separate budsjettprosesser overfor alle kommunene i prostiet.

Statens finansieringsforpliktelse for prestedtjenesten fremgår av trossamfunnsloven § 14 første ledd:

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

Her fastsettes det at staten skal gi tilskudd til prestedtjenesten. Lønnskostnader for menighetsprester og proster vil inngå i dette tilskuddet. Arbeidsgruppen kan ikke se at det foreligger formelle begrensninger som tilsier at andeler av statens tilskudd til prestedtjenesten ikke kan tildeles og forvaltes av prostifellesrådene. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at dersom menighetsprestene skal ha prostifellesrådet som arbeidsgiver, vil staten fortsatt være forpliktet til å dekke lønnskostnader for en landsdekkende prestedtjeneste..

Lønnsplikten omfatter også pensjonsforpliktelser. Enhver arbeidsgiver er i lov pålagt å sikre en obligatorisk tjenestepensjon for sine ansatte. Prestene har per i dag rett til å være omfattet av en offentlig tjenestepensjonsordning gjennom Statens pensjonskasse jf særavtale om pensjon på KA-området. Tilskuddet til prostifellesrådet må derfor også være tilstrekkelig til å dekke dette.

4.6 KIRKEMØTETS ORGANISERINGSKOMPETANSE – FORHOLDET TIL ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT

Kirkemøtet er gitt en relativt vid organiseringskompetanse i den nye kirkeoven § 12 andre ledd. Som vi har vært inne på tidligere er imidlertid ikke Kirkemøtets organiseringskompetanse uten skranker. Vi har pekt på de begrensninger som ligger i trossamfunnsloven § 12 tredje ledd der det framgår at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

Også regelverket for arbeidsgivers styringsrett må tas hensyn til, når en ny kirkelig organisering skal besluttes.

Arbeidsgivers rett til å lede og organisere egen virksomhet er et grunnleggende element i arbeidsgivers styringsrett, og helt sentralt i det å være arbeidsgiver. Samtidig er det slik at alle virksomheter styres av eksterne krav og føringer for virksomheten som begrenser arbeidsgivers styringsrett. Slike begrensninger ligger allerede i dag på de kirkelige fellesrådene og biskoper/bispedømmeråd gjennom bl.a. regelverk, tjenesteordninger mv. Som utgangspunkt er det derfor ikke noe i veien for at en ny kirkelig organisering kan medføre ytterligere begrensninger i arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at det er en forutsetning for å kunne være en god arbeidsgiver, at arbeidsgiver har både økonomisk og styringsmessig handlingsrom, dvs at arbeidsgiver må beholde «kjernen» av styringsretten. Hva denne «kjernen» skal være, og hva som er nødvendig for å utøve arbeidsgiveransvaret på en god måte, kan imidlertid diskuteres.

Arbeidsgruppen vil peke på at en omfattende uthuling av arbeidsgivers styringsrett fra Kirkemøtets side både vil kunne innebære redusert styringskraft for å kunne gjennomføre nødvendige kirkelige satsninger og redusert handlingsrom til å håndtere driftsutfordringer. Videre vil et innsnevret handlingsrom for arbeidsgiver, kunne gjøre det vanskelig å imøtekomme arbeidstakers særskilte behov, eksempelvis behov for tilrettelegging osv. Ved å gripe inn med arbeidsgiverlignende beføyelser, vi også Kirkemøtet selv kunne bli holdt medansvarlig for økonomiske og rettslige forpliktelser som arbeidsgiver har for lokalt ansatte. Dersom Kirkemøtet beslutter at andre enn den formelle arbeidsgiveren skal tillegges ansvar for oppgaver som normalt tilligger en arbeidsgiver gjennom styringsretten, vil det også kunne oppstå stadig tilbakevendende uklarheter om hvem som egentlig er ansvarlig arbeidsgiver¹³.

Arbeidsgruppen mener at hensynet til arbeidsgivers handlingsrom for å kunne utøve styringsretten på selvstendig grunnlag må avveies mot behovet for enhetlige kirkelige ordninger som gjelder hele Den norske kirke.

Arbeidsgrupped medlem Sommerfeldt mener at det i tillegg er viktig å avveie hensynet til arbeidsgivers handlingsrom for å kunne utøve styringsretten mot hensynet til å skape en vertikal og horisontal sammenheng i kirken. I dette ligger det bl.a. å sikre læring og god ressursutnyttelse på tvers av prostifellesrådene (horisontal samordning) og mellom prostifellesrådet, regionalt og nasjonalt nivå i kirken (vertikal samordning). Videre mener han at prostifellesråd, som svært autonome enheter, vil kunne svekke ivaretagelsen av enheten i Den norske, kirkens mulighet for å være synlig i det offentlige rom og til å delta i utviklingsprosesser regionalt og nasjonalt.

Ved en ny kirkelig organisering må det derfor gjøres en konsekvensvurdering av forslag til nasjonalkirkelig fastsatte begrensninger/regelverk i en kirkelig arbeidsgivers styringsrett.

¹³ I punkt 8.5 nedenfor redegjøres det nærmere for delt arbeidsgiveransvar.

5 ENDRINGER PÅ ARBEIDSGIVERSIDEN - REGLENE OM VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

5.1 NÅR KOMMER REGLENE OM VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE TIL ANVENDELSE?

Ved en endret organisering av kirken, vil ulike grupper medarbeidere kunne komme til å få ny arbeidsgiver. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 om virksomhetsoverdragelse har til hensikt å sikre at endringer i partsforholdet på arbeidsgiversiden ikke i seg selv medfører dårligere rettigheter for arbeidstakerne enn de som gjelder i ansettelsesforholdet med den opprinnelige arbeidsgiveren.

Vilkårene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse følger av arbeidsmiljøloven § 16-1 (1):

«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.»

Det er således tre vilkår som må være oppfylt:

- 1) For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følge av en «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»

Det første kravet forutsetter at overføringen må skje ved en overdragelse. Alle former for kontraktmessige overføringer vil dermed omfattes, både overdragelser med grunnlag i avtaler mellom private parter og sammenslåinger av virksomheter. Vilkåret omfatter også overdragelse som skjer ved beslutning fra offentlig myndighet. Det legges til grunn at det rettslige grunnlaget for overføring i dette prosjektet vil være den beslutningen som Kirkemøtet fatter med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd. Overdragelsen kan gjelde både en samlet virksomhet eller en del av virksomheten. Ved overdragelse av en del av virksomheten må det imidlertid vurderes om denne delen er en selvstendig enhet. Kravet om at det som overføres må være en selvstendig enhet innebærer at den overdratte delen må være en stabil og operasjonell enhet, som selv er i stand til å levere tjenester som er karakteristiske for virksomhetens økonomiske aktivitet. Det er imidlertid ikke noe vilkår at enheten utgjør et selvstendig rettssubjekt.

Det andre kravet er at enheten har beholdt sin identitet etter overføringen. Hvis enheten ikke har beholdt sin identitet er den heller ikke overført. I vurdering av om identiteten er beholdt, skal det tas utgangspunkt i hvilke elementer eller innsatsfaktorer som kjennetegner den selvstendige enheten hos overdrageren og så gjøre en vurdering om erververen har overtatt en tilstrekkelig del av disse elementene eller innsatsfaktorene til at man kan si at identiteten er bevart. I virksomheter som er karakterisert av arbeidskraften og ikke av materielle eller immaterielle aktiva, f.eks. regnskap, advokatvirksomhet, renhold mm, vil det avgjørende være om arbeidstakerne er overtatt og eventuelt i tilstrekkelig grad, særlig i lys av antall og kvalifikasjoner. I virksomheter som er mer karakterisert av

materielle og/eller immaterielle aktiva, f.eks. bussdrift, verksted, fabrikk mv. er det avgjørende om de materielle verdiene er overdratt. I virksomheter som karakteriseres av både arbeidskraft og de materielle/ immaterielle aktiva, vil det være sentralt om en tilstrekkelig del av de identitetskarakteriserende elementene er overført.

Det tredje kravet er at overdragelsen må skje til en annen arbeidsgiver. Det er tidligere lagt til grunn at sammenslåing av kirkelig fellesråd som følge av kommunesammenslåinger vil være å forstå som virksomhetsoverdragelse til ny arbeidsgiver¹⁴. Arbeidsgruppen legger til grunn at det samme vil være tilfelle ved etablering av eventuelle prostifellesråd. Høyesterett har kommet til at anvendelsesområdet for reglene om virksomhetsoverdragelse også vil gjelde med ved konserninterne overdragelser (Rt 2006 s. 71). På tilsvarende måte må det derfor legges til grunn at en overdragelse mellom ulike rettssubjekter innenfor trossamfunnet Den norske kirke må regnes som en overdragelse til annen arbeidsgiver.

5.2 HVA ER KONSEKVENSENE AV VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

Hovedregelen etter arbeidsmiljøloven er at arbeidsavtaler, med alle rettigheter og plikter, automatisk blir overført til ny arbeidsgiver ved virksomhetsoverdragelse.

Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger i egen virksomhet gjeldende overfor de nye, overførte arbeidstakerne.

Arbeidstakerne beholder i utgangspunktet de tariffavtalene som de var tilknyttet på overføringstidspunktet. Utgangspunktet er at ny arbeidsgiver blir bundet av den tariffavtalen som de aktuelle ansatte var tilknyttet på overføringstidspunktet. Den nye arbeidsgiveren kan imidlertid reservere seg overfor de aktuelle fagforeninger. Skriftlig erklæring om reservasjon må være levert til fagforeningen senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet. Den praktiske betydning av dette er imidlertid av mindre betydning i Den norske kirke da alle arbeidsgiverne inngår i samme tariffområde og er bundet av samme tariffavtale¹⁵.

Dersom arbeidsgiver velger å reservere seg overfor fagforeningene, har de ansatte likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtalen som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette vil imidlertid bare gjelde inntil tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale, som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne.

¹⁴ Veileder for kirkelig fellesråd ved kommunesammenslåinger (KA 2016, revidert 2017)

¹⁵ I gjeldende tariffavtaler er det imidlertid endel bestemmelser som kun gjelder tilsatte i RDNK/fellesrådene. Det vil måtte ses nærmere på disse ved en evt overdragelse begge veier.

6 ARBEIDSGIVERANSVAR NÅR FLERE ARBEIDSGIVERE DRIVER VIRKSOMHET SAMMEN

6.1 GENERELT

I norsk arbeidsliv ivaretar virksomhetene arbeidsgiveransvaret på ulike måter, og med ulik organisering av virksomheten.

Utgangspunktet og hovedregelen er at arbeidsgiver har styringsrett i arbeidsforholdet. Ansvaret for en arbeidstakers arbeidsmiljø, ligger hos den fysiske eller juridiske person som har ansatt vedkommende for å utføre arbeid i sin tjeneste, dvs. hos arbeidsgiveren. Styringsretten og arbeidsgiveransvaret knytter seg til arbeidsgivers virksomhet. Arbeidsgiveransvaret og virksomhetsansvaret vil vanligvis utøves innenfor de samme formelle virksomhetsrammene. I slike tradisjonelle arbeidsgiverorganiseringer vil forholdet mellom det formelle arbeidsgiveransvaret og reell innflytelse over virksomheten normalt ikke være problematisk.

Ulike typer fleksible organisasjonsformer kan imidlertid føre til at ansvars- og myndighetsforhold blir mer sammensatte, også når det gjelder arbeidsgiveransvaret. Måten virksomhetene organiserer seg på har endret seg i takt med endrede rammebetingelser og konkurransevilkår i samfunnet, og byr i dag på et sammensatt og komplisert bilde av ulike virksomhetssammenslutninger, samarbeidsordninger og nettverk, i tillegg til de mer tradisjonelle virksomhetsorganiseringene. Dette kan føre til uoversiktlige myndighets- og ansvarsforhold. Det kan eventuelt også føre til at myndigheten til å treffe beslutninger som påvirker arbeidsmiljøet deles med eller ligger hos andre enn den som har det formelle arbeidsgiveransvaret¹⁶.

I det følgende vil det bli gjort rede for alternative modeller for å ivareta arbeidsgiveransvar på, herunder delt arbeidsgiveransvar og håndtering av arbeidsgiveransvar i samarbeidende virksomheter.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om hovedbedriftens samordningsansvar er nærmere beskrevet i punkt 3.4.2.

6.2 OM DELT ARBEIDSGIVERANSVAR/ FELLES ARBEIDSGIVERANSVAR FOR SAMME ARBEIDSTAKER

Delt arbeidsgiveransvar innebærer at andre arbeidsgivere enn der arbeidstakeren har sitt formelle ansettelsesforhold, blir ilagt ansvar etter arbeidsmiljøloven. Dette utgjør dermed et unntak fra det generelle rettslige utgangspunktet i arbeidsmiljøloven § 1-8 om at arbeidsgiver er «*enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste*». Arbeidsgiveransvaret tillegges altså i utgangspunktet det arbeidsgiver som er formell part i arbeidsavtalen. Det er imidlertid på det rene at arbeidsmiljøloven har et funksjonelt arbeidsgiverbegrep, som innebærer at arbeidsgiveransvaret ligger hos den som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner. Ved avgjørelsen av hvem som er arbeidsgiver,

¹⁶ NOU 2004: 5 s 146

skal det derfor i henhold til forarbeidene blant annet «*legges vekt på hvem som i praksis har opptrådt som arbeidsgiver og som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner*». Det er dermed realiteten som er avgjørende.

Selv om den klare hovedregel at en arbeidstaker bare skal ha én arbeidsgiver, er det lagt til grunn i rettspraksis at flere arbeidsgivere kan ha arbeidsgiveransvar dersom arbeidsgiverfunksjonene har vært delt dem imellom, jf. for eksempel Rt-1990-1126.

I forarbeidene fremgår følgende om delt arbeidsgiveransvar:

«I rettspraksis har det vært lagt til grunn at flere rettssubjekter kan ha et arbeidsgiveransvar dersom arbeidsgiverfunksjonene har vært delt mellom dem. Sakene om delt arbeidsgiveransvar har vært knyttet til oppsigelsesvernet og plikten til å tilby annet passende arbeid etter § 60 nr. 2. I den grad det etter rettspraksis er oppstilt et delt arbeidsgiveransvar, så har det etter en konkret vurdering vært et særskilt grunnlag for det. Slike særlige grunnlag har i hovedsak vært at det er avtalt flere arbeidsgivere, at flere selskaper reelt har opptrådt som arbeidsgiver og utøvd arbeidsgiverfunksjoner, eller at arbeidsforholdet har kontraktmessige uklarheter.», jf. punkt 6.2.1 (Understreket her.)

Arbeidsgiveransvaret kan dermed plasseres hos flere dersom det etter en konkret vurdering foreligger et særskilt grunnlag for det. Slikt grunnlag kan oppsummeres i tre hovedgrupper:

- Det er avtalt flere arbeidsgivere (noe som vil være sjelden og lite aktuelt på grunn av at avtaleregulering i seg selv kan skape uklarhet om arbeidsgiveransvaret).
- Flere selskaper har reelt opptrådt som arbeidsgiver og utøvd arbeidsgiverfunksjoner.
- Arbeidsforholdet har kontraktmessige uklarheter. Uklare partsbeskrivelser av hvem som er arbeidsgiver i henhold til arbeidsavtalen må nødvendigvis gå ut over arbeidsgiver, da det er arbeidsgiver som burde formulert forholdet klarere.

Det understrekes imidlertid at adgangen til å plassere arbeidsgiveransvaret hos flere arbeidsgivere er snever og at det dermed skal mye til før andre enn den formelle arbeidsgiveren kan anses for å ha del i arbeidsgiveransvaret.

Et eksempel på delt arbeidsgiveransvar basert på avtalt samarbeid (første punkt) finner man i avgjørelsen inntatt i ARD-1980-79 (Arbeidsrettslig domssamling). I denne saken var hver av de enkelte kommuner som var parter i en samarbeidsavtale om et interkommunalt skolepsykologisk kontor å anse som reelle arbeidsgivere for de ansatte ved kontoret, selv om kontoret var etablert med eget styre som blant annet foretok ansettelse og meddelte oppsigelse. Arbeidsretten fant det klart at de samarbeidende kommunene, som var de ankende parters reelle arbeidsgivere, med blant annet ansvar for bevilgning av tilstrekkelige midler til lønninger mv., hadde et selvstendig arbeidsgiveransvar overfor de ansatte som ikke bortfalt som følge av den avtalte organiseringen.

Saken viser at det som følge av uklarheter som lett oppstår der flere juridiske personer etablerer samarbeid om arbeidsforhold, kan bli foretatt en konkret vurdering av hva som faktisk har funnet sted.

Arbeidsmiljøloven søker å unngå saker der det oppstår uklarheter knyttet til arbeidsgivers identitet da dette anses å øke risiko for at involverte arbeidsgivere vil kunne unndra seg å oppfylle de rettigheter arbeidstakerne har etter lov og avtaleverk. Rettspraksis viser at arbeidsgiverbegrepet i

slike tilfeller må tolkes konkret i den forstand at det er de reelle forholdene som til syvende og sist er avgjørende.

For en nærmere redegjørelse av organisering av arbeidsgiverforhold i kommersielle virksomheter (konsern mv.), se vedlegg III.

6.3 OM DELEGASJON AV UTØVELSEN AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER

Delegasjon innebærer å tildele andre organer eller personer kompetanse som man selv har. Det delegerende organet vil imidlertid beholde sin egen kompetanse og kan derfor også kalle tilbake den kompetansen som er delegert.

Verken arbeidsmiljøloven eller rettspraksis setter begrensninger på adgangen til å delegere selve utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner. De samme gjelder rettigheter og plikter som påhviler arbeidsgiver, og som også gjelder «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 (2).

Loven er heller ikke til hinder for at utøvelsen av visse arbeidsgiverfunksjoner kan delegeres til et annet rettssubjekt (ekstern delegasjon), men dette vil ikke frata arbeidsgiver de rettigheter og plikter som følger av det å være arbeidsgiver.

Som vi har sett under punkt 3.3 opptrer dagens kirkelige fellesråd som arbeidsgiver på vegne av soknene. Dette er ikke å forstå som delegasjon, men en fordeling av kompetanse gjort av Stortinget i lovs form mellom to ulike organer som begge er å forstå som soknets organer¹⁷. Tilsvarende antas å ville gjelde for et evt prostifellesråd opprettet av Kirkemøtet som et fellesorgan for soknene i et prosti i medhold av trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd.

7 ET NYTT ARBEIDSGIVERORGAN PÅ PROSTINIVÅ –MODELLSKISSER

7.1 AVGRENSNING OG PRESISERINGER

Arbeidsgruppen har diskutert og forsøkt å tegne ut flere modellskisser for et nytt arbeidsgiverorgan på mellomnivå med utgangspunkt i lovens krav og arbeidsgruppens mandat.

Som vi har sett, er det formelle utgangspunktet at den formelle arbeidsgiveren er et eget rettssubjekt, eventuelt et organ som opptrer som arbeidsgiver på vegne av rettssubjektet. I trossamfunnsloven er soknet og RDNK spesifikt nevnt som rettssubjekter, med hhv. menighetsråd og Kirkemøtet som representative organer. Det alminnelige rettslige utgangspunktet ville derfor være at rettssubjektene selv var arbeidsgivere og ivaretok arbeidsgiverfunksjoner for sine arbeidstakere. Loven slår imidlertid fast at Kirkemøtet har adgang til å fastsette at et fellesorgan for soknene kan ivareta oppgaver for flere sokn. Dette gjelder også arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgruppen har i lys av dette sett på fire modellskisser som utgangspunkt for videre utredning i regi av hovedutvalget:

¹⁷ Lovvedtaket ble gjort av Stortinget i juni 1996 etter en omfattende kirkelig høringsprosess. Det var bred kirkelig tilslutning til etableringen av lovfestede kirkelige fellesråd både fra lokalkirkelige høringsinstanser og fra Kirkemøtet.

- Soknene er hver for seg arbeidsgivere for alle som arbeider lokalt
- RDNK er arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt
- Det etableres et fellesorgan for soknene som kan ivareta arbeidsgiveransvar for alle som jobber lokalt.
- Det etableres et prostifellesråd som opptrer som arbeidsgiverorgan både på vegne av det nasjonale rettssubjekt og for soknene, og som i kraft av dette har representasjon fra begge rettssubjektnivåer i det valgte organet.

Det ligger i arbeidsgruppens mandat at gruppen skal fremlegge en eller flere mulige modeller for felles plassering av arbeidsgiveransvar for alle som arbeider på lokalt plan i Den norske kirke. Arbeidsgruppen har fanget opp at det er en forventning om at det også skal utredes muligheten for at menighetsprestene kan beholde sitt formelle arbeidsforhold og enkelte arbeidsgiverfunksjoner i RDNK (f.eks. at RDNK inngår arbeidskontrakten), mens andre funksjoner delegeres til prostifellesrådene (f.eks. daglig oppfølging og ledelse). Så lenge den formelle tilknytningen på arbeidsforholdet forblir i RDNK, vil overføringen av arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet mest sannsynlig være å anse som en ekstern delegasjon av arbeidsgivermyndighet, slik at det fulle og hele ansvaret som arbeidsgiver forblir hos RDNK. Arbeidsgruppen har, etter dialog med hovedutvalget, ikke vurdert en slik modellskisse nærmere ettersom den faller utenfor arbeidsgruppens mandat som er presisert til å handle om å utrede et organ som kan være felles arbeidsgiver i arbeidsmiljølovens forstand for alle som arbeider lokalt. En løsning der prestene beholder sin formelle tilknytning til RDNK som arbeidsgiver, vil innebære å videreføre to arbeidsgiverlinjer i Den norske kirke.

Arbeidsgruppen har heller ikke sett på en modellskisse som vil imøtekomme mange fellesrådstilsattes ønske om fortsatt å kunne beholde sin formelle arbeidsgivertilknytning til et fellesorgan for soknene på kommunenivå, kombinert med en overføring av prestene til det fellesrådet der prostesete befinner seg. Ulike former for vertsfellesrådsløsninger er tidligere utredet og utvalget viser til vedlegg II for nærmere omtale, men heller ikke disse vil fullt ut realisere målsettingen om felles arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt og er derfor ikke tatt inn i utvalgets arbeid

Dagens sokn er til dels svært små. Behovet for et felles arbeidsgiverorgan på tvers av soknene har eksistert lenge og er bakgrunnen for etableringen av dagens fellesrådsstruktur, se Ot.prp 64 (1994-1995)

«Departementet viser dessuten til at et viktig motiv for å etablere et kirkelig fellesråd på kommunenivå, er å legge til rette for en mer rasjonell og effektiv kirkeforvaltning i den enkelte kommune. Dette er et grunnmotiv bak de aktuelle bestemmelser om fellesrådet i gjeldende lovgivning, og er det i ennå større grad i det foreliggende lovforslag.»

Arbeidsgruppen vurderer situasjonen slik at behovet for rasjonell og effektiv kirkeforvaltning ikke er blitt mindre i tiden etter 1995. En soknebasert modellskisse vil i tillegg medføre betydelig svekkelse av kirkelige arbeidstakers rettigheter. Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn ikke funnet grunn for å utrede en modellskisse der ett og ett sokn blir arbeidsgiver for de som arbeider lokalt og lønnes over offentlige midler.

I det følgende vil arbeidsgruppen beskrive de gjenværende modellskissene:

1. en ordning der det etableres et fellesorgan for soknene på prostinivå, men som også blir arbeidsgiver for menighetsprestene.
2. en ordning der RDNK er arbeidsgiver også for de som jobber lokalt og som i dag har hhv. RDNK og fellesrådene som arbeidsgiver.
3. en løsning der et evt prostifellesråd er felles arbeidsgiverorgan på vegne av både soknene og RDNK.

Arbeidsgruppen vil presisere at de tre modellskissene er utarbeidet uten fullstendig innsikt i de delutredningene som utarbeides i de tre andre arbeidsgruppene. **Modellskissene som presenteres her, er derfor å se på som utgangspunkter/skisser for videre utvikling av en samlet modellskisse i regi av hovedutvalget.**

Hensikten med modellskissene er å vise hvordan ulik organisering på et mellomnivå vil kunne utnytte det handlingsrommet som er gitt i trossamfunnsloven, men samtidig være i tråd med alminnelige arbeidsrettslige regler. I denne sammenheng er det særlig to punkter vi vil presiseres:

I punkt 3.2.3 har vi pekt på at verken kirkeordningen eller tjenesteordningene per i dag plasserer virksomhetsansvaret for menighetsprestetjenesten (gudstjenesteliv og kirkelige handlinger) på en klar måte. Problemstillingen ligger også utenfor denne arbeidsgruppens mandat og vi legger til grunn at det parallelt med spørsmålet om ny organisering av arbeidsgiveransvar, skjer en avklaring av fremtidig ansvars- og oppgavefordeling mellom soknene og RDNK når det gjelder virksomhetsansvaret for gudstjenesteliv og kirkelige handlinger. Problemstillingen må ses i sammenheng både med forståelsen av Kirkemøtets overordnede ansvar og biskopens tilsynsansvar (gruppe 2). I forlengelsen av dette vil også forståelsen av bispedømmerådets ansvar må gjennomgå og defineres på nytt.

Arbeidsgruppe 1 har ikke i sitt mandat å utrede den framtidig ansvars- og oppgavefordelingen mellom menighetsråd og prostifellesråd, men arbeidsgruppen legger til grunn at menighetsrådet også i en framtidig kirkelig organisering skal ha hovedansvaret for den kirkelige virksomheten i eget sokn. Arbeidsgruppen mener samtidig at et eventuelt nytt prostifellesråd bør få en form for helhetsansvar for den samlede kirkelige virksomheten i prostiet. Dette må uttrykkes i det mandatet og de oppgaver som prostifellesrådet gis i en ny kirkeordning. Rådet vil derved få et betydelig og samlet styringsansvar innenfor sitt geografiske område med tydelig kirkelig profil. I tillegg til å stemme av prostifellesrådet oppgaver mot menighetsrådet, må det foretas en tilsvarende avstemming mot biskopens og bispedømmerådets ansvarsområder.

Uavhengig av modellvalg, viser arbeidsgruppen til at en ny kirkelig organisering, må balansere hensynet til soknets selvstendighet mot hensynet til at Den norske kirke er ett trossamfunn. Soknet kan ikke løses fra dette og vil måtte gjennomføre sin virksomhet i tråd med de liturgier og øvrige ordninger som Kirkemøtet fastsetter i kraft av rollen som trossamfunnets øverste representative organ.

7.2 MODELLSKISSE 1

7.2.1 BESKRIVELSE

Dagens virksomhetsansvar for soknet v/menighetsrådet er nedfelt i kirkeordningen § 12. Dagens virksomhetsansvar for soknet v/kirkelig fellesråd er nedfelt i § 17. Virksomhetsansvaret for menighetsprestetjenesten tilligger i dag RDNK, se punkt 3.2.3.

I denne modellskissen videreføres menighetsrådets virksomhetsansvar uten begrensninger.

Kirkelig fellesråds virksomhetsansvar overføres til et folkevalgt prostifellesråd som blir et organ for soknene. Modellskissen innebærer mao. en videreføring av ordningen med to organer for soknene. Det må imidlertid tas endelig stilling til valgordninger til det folkevalgte prostifellesrådet når en helhetlig modellskisse er på plass. Utredning av valgordninger tilligger arbeidsgruppe 3.

Virksomhetsansvaret for menighetsprestetjenesten overføres fra RDNK til soknets organer. Hvorvidt det er elementer i virksomhetsansvaret for denne tjenesten som skal bero i RDNK må avklares særskilt. Ved overføring til soknets organer kan vi se for oss 3 mulige løsninger:

- a) oppgavefordelingen mellom menighetsråd og fellesorganet videreføres om lag tilsvarende som i dag. Dette betyr at det vil være menighetsrådet som vil få et utvidet kirkelig virksomhetsansvar til også å omfatte menighetsprestetjenesten
- b) oppgavefordelingen mellom menighetsorganet og fellesorgan endres i retning av at også fellesorganet får et mer direkte kirkelig virksomhetsansvar.
- c) oppgavefordelingen mellom menighetsråd og fellesorganet endres i retning av at menighetsrådet får del i flere økonomiske og administrative forvaltningsmessige oppgaver.

I alle de tre alternativene vil dagens ansatte i fellesrådene og menighetsprestene i prostiet overføres til prostifellesrådene som blir ny arbeidsgiver for de ansatte fra dagens to arbeidsgiverlinjer.

Det valgte prostifellesrådet ansetter en daglig leder som i arbeidsgivers sted leder virksomheten og opptrer som arbeidsgiver for alle de ansatte i rådet.

Vi legger til grunn at prostifellesrådet vil få tilført lønnsmidler også for menighetsprestetjenesten, og øvrige midler som er direkte knyttet til denne tjenesten fra RDNK. Prostifellesrådet vil videre måtte forholde seg til alle kommunene i prostiet mht. kommunal finansiering. Utredningen av dette temaet tilligger arbeidsgruppe 4.

Modellskissen vil få konsekvenser for de øverste lederne for dagens kirkelige fellesråd (kirkevergene) tilsvarende som ved med de mange fellesråds sammenslåinger som har vært gjennomført per 1.1.2020. Det vil også måtte tas stilling til om prostestillingene skal overføres til prostifellesrådet eller forbli tilsatt i RDNK. I begge tilfeller vil utformingen av prostestillingene måtte gjennomgås på nytt med hensyn til oppgaveportefølje sammenlignet med i dag. Dette spørsmålet utredes av arbeidsgruppe 2. Det vil da måtte gjøres en vurdering av hvordan denne stillingen skal innplasseres i en ny organisering, tilsvarende som for kirkevergestillingene i prostiet. Dersom prostestillingen overføres, vil også lønnsmidler for denne stillingen overføres til prostifellesrådet.

7.2.2.1 MÅLOPPNÅELSE

- Alle som arbeider lokalt vil få samme arbeidsgiver. Det vil medføre at alle lokalt ansatte¹⁸ vil være omfattet av samme arbeidsgiverpolitikk, tilsettingsordninger og arbeidsvilkår. (Overordnet måloppnåelse/mer attraktiv arbeidsplass med god ledelse)
- Muligheten for å få etablert enhetlig ledelse av alle ansatte også på arbeidsplassnivå vil strukturelt være tilstede (Måloppnåelse: gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt)
- Både de statlige og kommunale tilskudd vil bli forvaltet av samme folkevalgte organ. Det vil innebære økt mulighet for mer strategisk ledelse av det kirkelige arbeid i prostiet og deres samlede ressurser (Måloppnåelse: Økt mulighet for strategisk ledelse lokalt, frigjøre mest mulig ressurser til møter mellom folk lokalt/når ut til flest mulig mennesker/oppfyller samfunnsoppdraget).
- Ordningen vil gi grunnlag for flere hele stillinger, et større tverrfaglig miljø og økt ledelseskapasitet (Måloppnåelse: En mer attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse/økt strategisk og faglig ledelse i soknet)

7.2.2.2 OPPMERKSOMHETSPUNKTER

- Avstanden til kommunen blir større dersom ordningen med kirkelige fellesråd på kommunenivå overføres til et prostifellesråd. Dette vil kunne påvirke den kommunale finansieringen negativt.
- Når mange menighetsråd skal inngå i et større prostifellesråd, kan den opplevde avstand mellom hvert menighetsråd og prostifellesråd forsterke noen utfordringer som i dag allerede gjelder mellom menighetsråd og fellesråd. Menighetsrådenes utfordring er i stor grad knyttet til at det oppleves krevende å få gjennomslag (økonomi og personal) for de mål menighetsrådet har vedtatt. Dette kan også innvirke på motivasjonen til å sitte i menighetsråd, frivillig engasjement osv.
- Relasjonen mellom nasjonalt/regionalt nivå og lokalkirken vil forandre karakter. Det vil fortsatt være styringslinjer innenfor økonomi, planverk, Kirkemøte vil fastsette felles liturgier og regelverk og biskopen vil fortsatt ha et ledelses og tilsynsansvar. Modellen vil imidlertid innebære at den gjennomgående arbeidsgiverlinjen som i dag er fra RDNK v/Kirkemøte til menighetspresten som utøvende ressurs i soknet vil forsvinne. Dette vil kunne lede til at dagens utfordringer med to arbeidsgiverlinjer blir erstattet av utfordringer som følge av at det blir et styringsmessig «brudd» mellom prostifellesrådene og de regionale og nasjonale organene.
- Prostienes størrelse vil måtte variere utfra geografiske forhold og kommunenes størrelse. For at prostiene skal kunne utøve en dynamisk personalpolitikk og forsvarlig ressursforvaltning,

¹⁸ Vi har ikke vurdert ansatte som er tilsatt av menighetsrådet

vil det måtte være tilstrekkelig store og ha nødvendig handlingsrom. Det kan bli utfordrende dersom både kommunene og de statlige tilskudd gis med for sterke bindinger/øremerking.

- Tradisjonelt har både kirkelig fellesråd og bispedømmene tett kontakt med offentlige forvaltningsnivåer (kommuner – fylkesmannsembetet), i dag særlig i forbindelse med beredskap og krisehåndtering, jf koronakrisen i 2020. Andre sentrale områder er kultur, næring, klima, kriminalomsorg, helse mv. Kirkelig relasjonsarbeid både inn mot den enkelte kommune og mot statlige aktører på region/fylkesnivå for å utvikle samarbeid og utløse økonomiske ressurser, kan bli svekket dersom den kirkelige organisering legges til et nivå som ikke motsvarer den offentlige inndelingen. Denne type samhandling både med kommunene (samskaping) og fylkesnivå blir sannsynligvis bli enda viktigere i framtiden.
- Det er et mål at kirken skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass (mål 10). Modell 1 vil mest sannsynlig innebære at arbeidsforholdets virksomhetsområde, og derved det formelle område for alle de tilsattes rettigheter og plikter, vil følge prostigrensene. For menighetsprestene vil det innebære et mindre virksomhetsområde enn i dag, mens for fellesrådstilsatte vil bety et utvidet tjenestedistrikt. Begge endringene vil kunne representere utfordringer (reduksjon/utvidelse av rettigheter og plikter som følge av arbeidsgiver- og virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljøloven.
- I dag utfører bispedømmerådene mange aktiviteter for å stimulere til både rekruttering av prester og for å sikre at prester forblir i yrket. Muligheten for å utnytte presteressurser på tvers av bispedømmet vil svekkes når menighetsprestetjenesten flyttes fra bispedømmenivå til prostinivået.
- Dagens prostistørrelse vil ikke nødvendigvis være optimale og behov for justeringer bør vurderes før en eventuell implementering av modellskissen.

7.2.2.3 MULIGE AVHJELPENDE TILTAK

- Når det gjelder «avstanden» mellom menighetsråd og prostifellesråd, vil det ha nær sammenheng med valgordning til prostifellesråd, som utredes av arbeidsgruppe 3. Ettersom prostifellesrådet vil ha et mandat som binder det enkelte sokn på viktige områder, vil det være viktig at prostifellesrådet settes sammen slik at det får legitimitet mht. de beslutninger som treffes på vegne av soknene. Det vises til arbeidsgruppe 3 som utreder dette. For å unngå for store råd, bør det parallelt gjøres vurderinger av om sokne/- og eller prostigrenser bør justeres.
- Menighetsrådets rett til involvering i tilsettingssaker kan videreføres langs samme linjer som i dag (se nærmere om dette nedenfor). For å sikre at menighetsrådets involvering i beslutninger blir styrket, bør man også se på om modellen for tilsettingssaker bør gis anvendelse på andre type saker. Her er det lokale variasjoner, men en slik ordning vil flere steder være i tråd med dagens praksis
- Når biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiverfunksjoner for prestene, vil det være viktig å vurdere behovet for å redefinere innholdet i og formene for utøvelse av biskopens tilsyn. Arbeidsgruppen legger til grunn at hovedutvalget må finne fram til en rollefordeling som kan få prostifellesrådets arbeidsgiverrolle og biskopens ledelses- og tilsynsrolle til å fungere gjensidig understøttende i arbeidet for å realisere Den norske kirkes samfunnsmessige oppdrag (mål 1, 5, 7). Dette spørsmålet utredes av gruppe 2.

- Tilsvarende vil det være behov for å nydefinere rollen til bispedømmerrådet dersom de ikke skal ha arbeidsgiverfunksjoner overfor menighetsprestene.
- Med hensyn til sammensetningen av et prostifellesråd, vil arbeidsgruppen peke på at sammensetningen prinsipielt må forstås som avhengig av hvilke(t) rettssubjekt organet skal opptre på vegne av. Samtidig kan en justert sammensetning av rådet der RDNK kan utpeke en representant, bidra til å redusere risiko som påpekt i oppmerksomhetspunktene over. Spørsmålet om valg til prostifellesrådet utredes forøvrig av arbeidsgruppe 3.
- For sikre god rekruttering til presteyrke og høy yrkesdeltakelse blant prestene, kan bispedømmerådene gis en sentral rolle i oppgaver knyttet til rekrutteringskampanjer på tvers av prostiene, kompetanseutvikling og inspirasjon.
- Prostiet er allerede prestenes tjenestedistrikt og det ser ikke ut til å være etablert alminnelig praksis for omplassering/fortrinnsrett osv. innenfor hele RDNK. Arbeidsgruppen mener derfor at ulempene med et forminsket virksomhetsområde for menighetsprestene bør være et sentralt oppmerksomhetspunkt i det videre arbeidet. For fellesrådstilsatte vil en utvidelse av virksomhetsområde til prostiet kunne innebære muligheten for flere heltidsstillinger og større muligheter for omplassering mv ved særskilte behov. En felles prostiløsning vil også etablere muligheten for en samlet forvaltning av hele den kirkelige personalressurs under ett.

7.2.3 TILSETTINGSORDNINGER I MODELLSKISSE 1

Som tidligere nevnt, tilligger det som utgangspunkt ikke arbeidsgruppen å vurdere oppgavefordelingen mellom menighetsråd og prostifellesrådet, men for å kunne bevare spørsmålet om tilsetting i prostifellesrådet må spørsmålet besvares for så vidt gjelder tilsetting.

Kirkemøte har i saken *Veivalg for fremtidig kirkeordning* i 2016, vedtatt følgende:

- a) *Menighetsrådets rolle ved tilsetting av alle stillinger styrkes.*
(...)
- d) *Oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes. Menighetsrådenes virksomhetsansvar tydeliggjøres. Fellesrådene skal fremstå som organer som støtter opp om menighetsrådene.*
(...)

Denne føringen har blant annet blitt fulgt opp ved tilsetting av prester, ved at Kirkemøtet i 2019 vedtok å endre personalreglementet for Den norske kirke slik at menighetsrådet ble representert i innstillingsrådet, jf. sak KM 13/19.

Ved etablering av prostifellesråd må det tas stilling til hva slags tilsetningsordning som skal etableres. Tilsetting i seg selv inngår som tidligere nevnt som et sentralt element i arbeidsgivers styringsrett. Det er således arbeidsgiver som innehar myndighet til å foreta tilsetting av arbeidstakere i virksomheten.

Ettersom prostifellesrådet i denne modellskissen er et fellesorgan for soknene, vil en tilsetningsordning også måtte vurderes i lys av hva slags representasjon menighetsrådet vil ha i ny ordning. I dagens kirkelige fellesråd er alle menighetsråd representert i selve tilsetningsorganet i tillegg til at menighetsrådet som sådan etter loven har uttalerett. Ordningen med representasjon fra

menighetsrådet i innstillingsråd ved prestatilsetninger, ble etablert for å sikre menighetsrådet større innflytelse også i prestatilsetninger.

Arbeidsgruppen legger til grunn at menighetsrådene fortsatt bør være sikret reell innflytelse ved tilsetning i stillinger med særskilt tjenestested i en enkelt menighet. Spørsmålet bør nærmere vurderes når de videre premisser for ny organisering er lagt.

Når det gjelder spørsmålet om biskopens evt. innflytelse ved tilsetning av personell i denne modellskissen, vil dette måtte gjennomgå særskilt. Biskopene er i dag involvert i tilsettingssaker i fellesrådene kun dersom det er stilt krav om vigsling og den aktuelle søker ikke allerede er vigslet fra før. I slike tilfeller vil det foreligge et krav om vigsling som vil måtte være avklart før arbeidsforholdet kan etableres.

Det vil kunne vurderes om biskopen eventuelt skal gis generell uttalerett ved tilsetninger, eventuelt tilsetning i stillinger som krever vigsling, eller eventuelt kun for prestatilsetninger. Arbeidsgruppen har ikke utredet dette særskilt ettersom det er arbeidsgruppe 2 som utreder spørsmål knyttet til biskopens ledelse og tilsyn.

Generelt må ulike modeller for involvering av andre enn arbeidsgiver ifm. ansettelser, vurderes rettslig i lys av at virksomhetene vil være omfattet av taushetsplikt ved behandling av tilsettingssaker.

7.2.4 ARBEIDSRETTLIG VURDERING AV ARBEIDSGIVERROLLEN

Som det framgår under punkt 4.5 kan Kirkemøtet fastsette at et felles organ kan ivareta oppgaver for flere sokn, herunder oppgaven som arbeidsgiver for de som arbeider lokalt. På lik linje med i dag legger derfor arbeidsgruppen til grunn at prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra soknene.

Når prostifellesrådet får tilført ansvar for menighetsprestatjenesten og får arbeidsgiveransvar for menighetsprestene (og eventuelt prosten), utvides virksomhetens ansvar innholdsmessig sammenlignet med virksomheten i dagens kirkelige fellesråd. Det gjelder konkret ansvaret for gudstjenesteliv og kirkelige handlinger mv. Den underliggende arbeidsrettslige virksomheten vil imidlertid som i dag være den virksomheten som skjer innenfor den geografiske utstrekning for det aktuelle prostifellesrådet. Ved fastsettelse av de nærmere bestemmelsene for den kirkelige organiseringen bør Kirkemøte derfor klargjøre at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvaret for alle som lønnes over rådets budsjett og at virksomhetsområdet følger prostifellesrådets nedslagsfelt. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven §§ 11 fjerde ledd og 12 andre ledd i sammenheng (se pkt 4.5).

Som vi har vært inne på tidligere, tilligger det arbeidsgiver gjennom styringsretten å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Gjennom sin organiseringskompetanse kan Kirkemøtet imidlertid sette skranker for hva arbeidsgiver kan beslutte i medhold av styringsretten. Dette gjøres allerede i dag gjennom felles regelverk, tjenesteordninger osv. Et sentralt rettslig spørsmål er hvilke krav eller begrensninger Kirkemøtet gjennom sin organiseringskompetanse kan stille til prostifellesrådene, uten å komme i konflikt med soknets rettslige selvstendighet. Dernest vil det være et spørsmål om hvor tjenlig det vil være å innskrenke arbeidsgivers handlingsrom ut over de begrensninger som allerede ligger på arbeidsgiver i lov og avtaleverk.

7.2.5 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER FOR DE ANSATTE

Modellskisse innebærer at dagens fellelrådsansatte vil få sitt ansettelsesforhold hos et nytt organ for soknene som er på prostinivå og ikke kommunenivå. Menighetsprestene vil overføres fra RDNK til prostifellesrådene. For de ansatte i kirkelig fellelråd overføres hele virksomheten i rådet til prostifellesrådet. Som tidligere nevnt er det tre vilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 første ledd:

- 1) For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følge av en «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»

Arbeidsgruppen legger til grunn at reglene om virksomhetsoverdragelse i § 16-1 første ledd kommer til anvendelse både på overføringen av ansatte i kirkelig fellelråd og på overføringen av menighetsprestene i prostiet fra RDNK til prostifellesrådet, og viser i den sammenheng til redegjørelsen i kap. 5¹⁹.

De generelle rettslige utgangspunktet utenfor statlig sektor er at det ikke finnes rettsregler som gir arbeidstakere rettskrav på stillinger i virksomheten. Så lenge en ansettelse ikke er i strid med det lovbestemte diskrimineringsvernet, står virksomheten dermed i utgangspunktet fritt til å bestemme hvem som de ønsker å ansette.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 15–7 andre ledd har arbeidsgiver en plikt til å undersøke om det finnes annet passende arbeid å tilby en arbeidstaker som sies opp i forbindelse med en nedbemanningsprosess. Hvorvidt det finnes annet passende arbeid vil således være en del av saklighetsvurderingen som skal foretas ved oppsigelser etter § 15-7 første ledd. Dersom opprettelsen av prostifellesrådet medfører at ansatte blir overtallige og at det av den grunn må foretas nedbemanning, vil arbeidsgiver dermed kunne ha en plikt til å tilby eksempelvis kirkevergen stillingen som daglig leder i prostifellesrådet før de ansetter en ekstern, såfremt vedkommende innehar den riktige kompetansen. Mange av dagens kirkeverger vil kunne fylle kompetansekravene i den fremtidige lederstillingen i prostifellesrådet, og problemstillingen er derfor aktuell

Både fellelrådene og organene i RDNK er medlem av KA og KA-sektorens avtaleverk gjelder følgelig både for dagens lokale og nasjonale arbeidsgivere. Med hensyn til pensjon, stiller gjeldende tariffavtale innholdsmessige krav til den pensjonsordningen arbeidsgiver skal tilby sine ansatte, men ikke krav til hvem som skal være leverandør. Gjeldende avtaleverk innebærer at kirkelige ansatte skal omfattes av offentlig tjenstepensjonsordning. For ansatte i RDNK gjelder fram til 31.12.20 et lovbestemt medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK). Dette oppheves ved overgangen til ny trossamfunnslov og pensjonsordningen vil etter dette tidspunkt kun være regulert i tariffavtale.

¹⁹ Det samme er lagt til grunn ved sammenslåingen av kirkelige fellelråd som følge av kommunereformen per 1.1.2020. For nærmere omtale, se Veileder for kirkelige fellelråd ved kommunesammenslåinger KA 2017.

7.2.6 ANDRE RETTSLIGE VURDERINGER

Kirkemøtet er i den nye trossamfunnsloven gitt en relativt vid organiseringskompetanse jf kap 4. På enkelte punkter i loven er imidlertid myndighet lagt direkte til soknet eller soknets organer, og det kan stilles spørsmål ved om dette setter begrensninger i Kirkemøtets organiseringskompetanse mht. hvilke tilpasninger som kan gjøres i modellskisse.

I gravplassloven § 3 nytt annet og tredje ledd framgår det at «Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet». Det framgår videre av lovens § 23 nytt første ledd at «Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet etter loven.» Loven forutsetter dermed at Kirkemøtet har kompetanse til å beslutte at et annet organ enn menighetsrådet kan opptre på vegne av soknet, og setter ikke noen begrensning på hvem dette kan være. Arbeidsgruppen kan, som utgangspunkt, derfor ikke se at det er noe formelt i veien for at et prostifellesråd tilsvarende kan opptre på vegne av soknene.

Det framgår eksplisitt av trossamfunnsloven § 12 tredje ledd at Kirkemøte ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Dette gjelder bl.a. budsjettforslag til kommunen som skal fremsettes av soknet jf § 14 og eiendomsrelaterte saker (kirkebygg mv) som er soknets eiendom jf § 15 samt gravplassmyndighet etter gravplassloven.

Arbeidsgruppen legger til grunn at bestemmelsene om soknets selvstendighet i enkeltsaker må utøves i tråd med den myndighet som i kirkeordningen er lagt til andre kirkelige organer. I dag gjelder dette bl.a. at bispedømmerrådet skal:

- Godkjenne at det tas opp lån på soknets vegne
- Samtykke til at fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken, avhendes
- Samtykke til at avkastningen eller kapitalen fra kirkefond benyttes til andre kirkelige formål i soknet eller i andre sokn i kommunen

7.3 MODELLSKISSE 2

7.3.1 BESKRIVELSE

For å få etablert en felles arbeidsgiver for alle som arbeider på lokalt nivå, har arbeidsgruppen også vurdert om det er mulig å etablere et felles arbeidsgiverorgan på prostinivå som er en del av RDNK. Arbeidsgruppen har sett på to underalternativer:

- 2a) Medlemmene i prostiet velger (direkte eller indirekte valg via menighetsråd) representanter til et prostifellesråd som skal overta oppgaver som i dag ligger til soknet²⁰. Dette prostifellesrådet blir en del av RDNK. Prostifellesrådet får virksomhetsansvar for den

²⁰ Det vil si fellesrådets oppgaver og de av menighetsrådets oppgaver som krever samtidig overføring av ansatte. Dette vil særlig gjelde menighetsrådets ansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni.

virksomheten som overføres fra kirkelig fellesråd og blir arbeidsgiverorgan både for menighetsprestene og dagens fellesrådsansatte. Daglig leder tilsettes av prostifellesrådet. RDNK får i denne modellskisse to representative organer; Kirkemøte og prostifellesrådene. Ansvars- og oppgavefordeling mellom de «nivåene» av folkevalgte organer i RDNK må klargjøres. Det vil i denne modellskisse også være aktuelt å se på mer gjennomgående representasjon – prostifellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet.

- 2b) Soknets oppgaver²¹ og arbeidsgiveransvar overføres direkte til RDNK v/Kirkemøtet som etablerer administrative organer på prostinivå (heretter kalt prostiorganet) som skal overta den virksomheten som fellesrådene driver i dag. Kirkemøtet delegerer virksomhetsansvar og arbeidsgiverfunksjoner for alle de som arbeider på lokalt nivå (fellesrådsansatte og menighetsprester) til disse prostiorganene (interndelegasjon). Daglig leder utpekes av overordnet nivå i RDNK. Arbeidsgiveransvar vil dermed kunne utøves samlet fra prostiorganene, men være forankret nasjonalt hos RDNK v/Kirkemøtet, likeartet som for prestene i dag.

I begge varianter av modellskisse forutsettes det at soknets virksomhetsansvar og arbeidsgiveransvar overføres til RDNK - enten ved prostifellesrådet (modellskisse 2a) eller til ved prostiorganet (modellskisse 2b).

En sentral problemstilling ved modellskisse 2a) er om RDNK kan ha to representative organer. Arbeidsgruppen kan ikke se at trossamfunnsloven, etter sin ordlyd, er til hinder for dette jf § 12 andre ledd som sier at «*Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene*». Usikkerhetsmomentet ligger i hva som skal være ansvarsfordelingen dem mellom de to folkevalgte «nivåene» og hvorvidt Kirkemøtet skal utstyres med noen form for instruksjonsmyndighet over det valgte prostifellesrådet. Spørsmålet, herunder rolle- og ansvarsfordelingen mellom de to typene organer, bør utredes grundig dersom hovedutvalget går videre med denne modellskisse.

Som det framgår av den gjengitte proposisjonen, forutsetter imidlertid den vedtatte loven at en del betydelige og tunge forvaltningsoppgaver iht. lovverket kun kan løses av soknet eller soknets organer. Det følger av trossamfunnsloven § 14 at det er kun soknets organer som kan fremme søknad om tilskudd til kirkens virksomhet lokalt. Loven fastsetter videre at eierskapet til kirkebygg mv forblir soknets eiendom, gravplassmyndigheten skal fortsatt være soknets ansvar osv. I lovverket framgår det eksplisitt at Kirkemøtet selv ikke kan fatte vedtak i slike saker. Spørsmålet er da om Kirkemøtet kan beslutte en organisering av kirken som legger denne myndigheten til et annet representativt organ i RDNK enn Kirkemøtet. Dersom Kirkemøtet ikke har en slik adgang vil det bety at det vil måtte være menighetsrådene som ivaretar disse oppgavene på vegne av soknene.

I modellskisse 2a forutsettes det at det etableres et prostifellesråd innenfor RDNK som er valgt av medlemmene i prostiet for å ivareta oppgaver for soknene. Slik sett får rådet en lokal legitimitet. Organet vil imidlertid i modell 2 være å anse som et organ for RDNK på samme måte som Kirkemøte. I modellskisse 2b) vil prostinivået være en organisasjonsenhet som er underlagt instruksjonsmyndighet fra RDNK. I begge modellskisser mener derfor arbeidsgruppens flertall at prostinivået mest sannsynlig ikke kan ivareta oppgaver for soknene som iht. lovverket kun kan løses

²¹ Samme avgrensning som i modell 2a.

av soknet eller soknets organer. Mye tyder derved på at ansvaret for de oppgaver som, iht. loven, kun kan løses av soknet eller soknets organer, da må legges til menighetsrådet. Gitt denne forutsetningen vil et betydelig antall fellesrådstilsatte ikke være aktuelle for overføring til RDNK da soknet vil beholde ansvaret for deres arbeid (virksomhet). Det gjelder både ansatte på gravplasser, drift/vedlikehold av kirkebygg, økonomi/planarbeid osv. Dette gjelder per i dag antagelig om lag 2 000 ansatte på landsbasis. Gitt at kirkelig fellesråd ikke videreføres, vil menighetsrådet bli arbeidsgiver for disse.

Arbeidsgruppemedlemmene Lau, Grevstad og Sommerfeldt mener at dette ikke er en nødvendig forutsetning, og at det må arbeides videre med den aktuelle modellen før den vurderes som så begrensende. Sommerfeldt har også pekt på en mulig løsning der ansatte i RDNK kan svare ut «bestillinger» fra et fellesorgan for menighetsrådene i kommunen og levere den nødvendige saksbehandlingskapasitet til dette fellesorganet. Dette ville ikke med nødvendighet kreve vesentlige økte administrative ressurser og soknet vil kunne ha full beslutningsmyndighet over sakene og daglig ledelse av medarbeidere de har «bestilt» og fått tildelt fra prostifellesrådet/RDNK.

I og med at både trossamfunnsloven og Kirkemøtets organiseringskompetanse er helt ny, vil arbeidsgruppen presisere at det er usikkerhet knyttet resonnementene over. Arbeidsgruppen finner det heller ikke riktig å konkludere på de rettslige spørsmålene uten at man ser spørsmålene om arbeidsgiverorganisering i en organisatorisk helhet, herunder i sammenheng med innspill fra de øvrige arbeidsgruppene.

Modellskissen vil få konsekvenser både for dagens kirkeverger og proster. Når deler av kirkevergens oppgaver overføres til et prostifellesråd/prostiorgan i RDNK må RDNK gjøre en vurdering av hvordan de vil organisere oppgavene på prostinivå og hvilke kompetansekrav som skal stilles til lederstillinger (se nærmere om dette i kapittel 8). På samme måte som i modellskisse 1 må det tas stilling til om prostene skal overføres til prostinivået eller forbli tilsatt hos bispedømmerådet. I begge tilfeller vil utformingen av prostestillingene måtte gjennomgås på nytt med hensyn til oppgaveportefølje sammenlignet med i dag.

Dersom prostestillingene fortsatt tenkes tilsatt i bispedømmerådet, vil begrunnelsen for dette primært måtte knyttes til biskopenes behov for bistand i utøvelse av dennes tjeneste. Alternativt vil prosten kunne overføres til prostinivået. Det vil da måtte gjøres en vurdering av hvordan denne stillingen skal innplasseres i en ny organisering, tilsvarende som for kirkevergestillingene i prostiet.

7.3.2 MÅLOPPNÅELSE OG OPPMERKSOMHETSPUNKTER I MODELLSKISSE 2

7.3.2.1 MÅLOPPNÅELSE

- De som arbeider med menighetsbyggende virksomhet i soknene vil få RDNK som felles arbeidsgiver. Målsettingen om at alle som jobber lokalt skal få samme arbeidsgiver, vil derimot sannsynligvis ikke oppnås da om lag halvparten av de ansatte fortsatt vil være tilsatt lokalt.

- Muligheten for å få etablert bedre ledelse av og utvidet tverrfaglig samarbeid mellom de kirkelige profesjonsgrupper vil være oppfylt (målsetning om attraktiv og rekrutterende arbeidsplass og økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt).
- Ordningen vil gi grunnlag for flere heltidsstillinger og større fagmiljø for kirkefaglige ansatte og dermed kunne innvirke positivt på rekruttering til disse stillingene (målsetning om attraktiv og rekrutterende).
- Den sammenhengende linje fra Kirkemøte til bispedømmeråd/biskop, prost og menighetsprest vil bestå og utvides til andre menighetsbyggende stillinger (målsetning om sammenheng i kirken lokalt, regionalt og nasjonalt)

7.3.2.2 OPPMERKSOMHETSPUNKTER

Også denne modellskissen har oppmerksomhetspunkter som må adresseres:

Felles for både 2a) og 2b):

- Avstanden til kommunen kan oppleves som enda større enn i modell 1 når prostifellesrådet/prostiorganet blir en del av nasjonalkirken, og det er usikkert om dette vil kunne påvirke den kommunale finansieringen ytterligere negativt.
- Soknet v/menighetsrådet vil antakelig beholde tunge forvaltnings oppgaver som ikke kan overføres til RDNK. En slik modellskisse vil legge et stort ansvar på det enkelte menighetsråd. og soknet v/menighetsrådet vil måtte ta beslutninger i mange omfattende og krevende saker som i dag er fellesrådets ansvar.
- Med unntak av medlemmene Lau, Grevstad og Sommerfeldt mener arbeidsgruppen at modellen antakelig vil måtte innebære at et betydelig antall fellesrådstilsatte vil få menighetsrådet som ny arbeidsgiver. Modellskissen vil derfor ikke oppfylle mandatets forutsetning om felles arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt.
- Videre vil en slik modellskisse kunne gi en fragmentert dialog med kommunene fordi hvert enkelt sokn vil være den som sitter med ansvaret for oppgavene og følgelig må håndtere budsjettinnspill, regnskap, avtaler med kommunen osv.
- I modellskissen vil det sannsynligvis være RDNK som har ansvaret for den kirkelige virksomheten i soknet og soknet vil ha ansvar for gravplassmyndighet, kirkebyggforvaltning osv. Både RDNK og soknet selv må sørge for den kommunale finansieringen av hver sin del av virksomheten, med unntak av de statlige midlene som tilføres. Dette kan gi en fragmentert og uhensiktsmessig dialog med kommunene.

Særlig for modellskisse 2a):

- Det kan være vanskelig å mobilisere direkte valg til prostifellesråd i tillegg til direkte valg til menighetsråd og bispedømmeråd
- Potensiell uklar ansvars- og oppgavefordeling internt i RDNK med to representative organer.

Særlig for modellskisse 2b)

- En modellskisse som både flytter ansvar for oppgaveløsning i soknet og arbeidsgiveransvar for de ansatte i kirkelig fellesråd, uten at denne samtidig er fundert i et folkevalgt organ som

utgår fra soknene, vil bety en betydelig endring i eksisterende myndighetsfordeling mellom nasjonalt og lokalt nivå i soknets disfavør (mål 5). Modellskissen vil muligens også kunne innebære en svekkelse av muligheten for å nå målet om å gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt (mål 9) og ha fokus på kirkas oppgaver i soknet.

- En daglig leder på prostinivået vil tilsettes av overordnet organ i RDNK og vil ikke ha forankring i lokalkirken.

7.3.2.3 MULIG AVHJELPENDE TILTAK

Felles for både 2a) og 2b):

- Menighetsrådet gis innflytelse ved ansettelser i prostifellesrådet som berører virksomheten i eget sokn (se nærmere om dette nedenfor).
- Menighetsrådets ansvar for menighetsbyggende ansvar tydeliggjøres til å gjelde frivillig innsats.
- Etablere kirkelig fellesorgan på kommunenivå for de oppgaver som sannsynligvis ikke kan flyttes vekk fra soknene (antas å øke den samlede ressursbruken i kirken). Organet kan etableres på samme måte som dagens kirkelige fellesråd og med saksbehandlere som stilles til disposisjon fra prostifellesrådet/prostiorganet. Mulige oppgaver for rådet kan være:
 - Ivareta økonomiske og administrative oppgaver herunder forvaltning av kirkebygg på vegne av soknene, herunder koordinere budsjett/øk arbeid inn mot kommunene
 - Være arbeidsgiver for soknets tilsatte (som ikke kan overføres til RDNK)

Særlig for modellskisse 2 b)

- For å sikre en tilstrekkelig demokratisk forankring i soknene kan kirkelig fellesorganene som er angitt i forrige punkt, eventuelt en sammenslutning av disse, i modell 2b gis innflytelse på virksomheten i prostiorganet i RDNK. På hvilke områder et slik folkevalgt organ bør gis innflytelse, og hvordan denne skal utøves, må i så fall vurderes nærmere. Mulige oppgaver kan være:
 - Kravstiller overfor RDNK ifm. kvalitet, omfang og andre forhold knyttet til de oppgavene som prostiorganet utøver i soknet
 - Gis innflytelse i beslutninger om hvem som skal tilsettes som leder av prostiorganet i RDNK

7.3.3 TILSETTINGSORDNINGER I MODELLSKISSE 2

I modellskisse 2 vil det være RDNK v/prostifellesrådet (modellskisse 2a) eller den prostiorganet iht. fullmakt fra RDNK (modellskisse 2b) som har tilsettingsmyndigheten.

Involveringen fra menighetsrådet vil kunne videreføres slik den i dag gjelder for prester (uttalerett og medvirkning i innstillingsråd) og bør utvides til også å gjelde kirkemusiker, diakon, undervisningspersonell og eventuelt lederstillinger som har sin hovedarbeidsplass i en enkelt menighet.

For soknets gjenværende tilsatte, vil dagens ordning kunne videreføres.

7.3.4 ARBEIDSRETTSLIG VURDERING AV ARBEIDSGIVERROLLEN

En modellskisse som beskrevet her etablerer en felles arbeidsgiverlinje for flere av de kirkelige profesjonsgruppene. Kravet til rettslig handleevne oppfylles ved at RDNK selv er et rettssubjekt. Med unntak av arbeidsgruppemedlemmene Lau, Grevstad og Sommerfeldt, mener arbeidsgruppa at en stor gruppe ansatte vil sannsynligvis vil måtte forbli lokalt ansatte. Det vil gjelde store grupper personell knyttet til kirkebygg/eiendom, økonomi/adm. og gravplassforvaltning.

7.3.5 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER FOR DE ANSATTE

Gitt den forståelse av trossamfunnsloven som er lagt til grunn over, vil noen av de ansatte hos dagens kirkelige fellesråd, overføres til RDNK, slik at arbeidsavtalen inngås med det nasjonale rettssubjektet som part. Det vil først og fremst kunne gjelde kirkemusikere, diakoner og undervisningsansatte. Disse arbeidstakere vil forholde seg til den organisasjonsenheten i RDNK som har fått delegert arbeidsgivermyndighet til seg. I denne modellskissen vil alle som jobber på prostinivå i RDNK likevel mest sannsynlig få hele RDNK som virksomhetsområde slik prestene formelt har i dag. Det kan imidlertid være aktuelt at Kirkemøtet i kraft av sin organiseringskompetanse etter trossamfunnsloven § 12 andre ledd bestemmer at virksomhetsområdet skal være tilsvarende det aktuelle prostiet. Det bør imidlertid vurderes om Kirkemøtet i kraft av sin organiseringskompetanse skal fastsette at det kan være tilsvarende prostiet. Øvrige tilsatte vil fortsatt utføre oppgaver som vil forbli soknets ansvar og vil fortsatt ha soknet som arbeidsgiver, eventuelt ved et fellesorgan.

Når det gjelder spørsmålet om virksomhetsoverdragelse er det som kjent er det tre vilkår som må være oppfylt § 16-1 (1):

- 1) For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følge av en «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»

For modellskisse 2 (både modellskisse 2a og 2b) er det særlig det andre vilkåret som er problematisk. Etter arbeidsgruppe 1 sin vurdering er det ikke gitt at den enheten som overføres (de ansatte som ikke har arbeidsoppgaver som er uttrykkelig lagt til soknet) beholder sin identitet ved overføringen. Den overførte enhet må nemlig ha bevart identiteten sin etter overføringen for at reglene om virksomhetsoverdragelse skal få anvendelse. Ofte byr ikke dette vilkåret på problemer, f.eks. der en selvstendig del av en virksomhet overføres til en ny innehaver, som driver virksomheten videre med samme ansatte, lokaler, utstyr osv. Problemet oppstår imidlertid der virksomheten på en eller annen måte skiller seg fra situasjonen slik den var før overdragelsen, slik situasjonen trolig vil kunne være ved overføring etter modellskisse 2.

Spørsmålet om identiteten er i behold beror på en skjønnsmessig vurdering av situasjonen før og etter overføringen. I virksomheter som kjennetegnes av arbeidskraften, slik virksomheten til kirkelig fellesråd gjør til en viss grad, er det avgjørende hvorvidt det overtas arbeidstakerne i tilstrekkelig grad. Dette må vurderes på bakgrunn av både antall arbeidstakere og kvalifikasjonene på de

arbeidstakerne som overtas. Etter arbeidsgruppe 1 sin vurdering er det ikke gitt at dette vilkåret er oppfylt. Det er imidlertid ikke mulig å ta endelig stilling til dette før det er nærmere klarlagt hva som overføres, både når det gjelder hva og hvem som overføres, lokaler, utstyr mv. Denne vurderingen bør hovedutvalget derfor komme tilbake til. Arbeidsgruppe 1 kan heller ikke se at det er behov for å konkludere på spørsmålet på dette tidspunktet, da reglene om virksomhetsoverdragelse ikke regulerer selve adgangen til overføring, men hvilke rettigheter arbeidstakerne har ved overføringen.

7.3.6 ANDRE RETTSLIGE VURDERINGER

Det følger av den nye trossamfunnsloven § 12 tredje ledd at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Av forarbeidene framgår det at hensikten med bestemmelsen er å videreføre soknets selvstendighet i enkeltsaker selv om Kirkemøtet har myndighet til å vedta regler om omorganisering, oppgavefordeling mv.

Mye tyder på at særlig modellskissen ikke vil innfri mandatets forutsetning om en felles arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt. En betydelig del av dagens fellesrådstilsatte vil i denne modellskissen mest sannsynlig forbli tilsatte i soknet.

Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at en modellskisse som beskrevet her også vil kunne utfordre lovens forutsetning om soknet som selvstendig rettssubjekt og også grunnleggende elementer i kirkens selvforståelse om soknet som kirkens grunnenhet.

Andre medlemmer mener at modellskissen er i tråd med lovgivers forutsetning om at kirken selv skal finne en hensiktsmessig organisasjonsform for sin virksomhet, og at det vil være opp til Kirkemøtet hvordan hensynet til soknets selvstendighet skal veies mot hensynet til andre kirkelige organer og hensynet til at soknet ikke kan løsrives fra trossamfunnet Den norske kirke, jf. trossamfunnsloven § 11 første ledd.

7.4 MODELLSKISSE 3

7.4.1 BESKRIVELSE

Denne modellskissen innebærer at det etableres et valgt prostifellesråd med valgt representasjon fra både soknene og RDNK. Det valgte organet blir på denne måten et organ som opptre på vegne av både soknene og RDNK, og skal løse oppgaver for begge typer rettssubjekter.

Prostifellesrådet overtar det virksomhetsansvaret som er tillagt kirkelig fellesråd etter kirkeordningen § 17. Fra RDNK overtas virksomhetsansvar for menighetsprestetjenesten. Også i denne modellskissen må det tas stilling hvilke deler av virksomhetsansvaret som skal overføres fra RDNK jf punkt 3.2.3.5 (Nasjonalkirkens virksomhetsansvar for menighetsprestetjenesten).

Det legges til grunn at medlemmene i prostifellesrådet velges direkte av medlemmene i prostiet eller indirekte av menighetsrådene i prostiet (utredet av gruppe 3). Hvordan representantene fra RDNK skal velges, har ikke denne gruppen vurdert nærmere. Det må vurderes om prostifellesrådet skal ha geistlig representasjon (mål 5) i tillegg til valgt representasjon (mål 1 om sammenheng lokalt, regionalt og nasjonalt).

Som i modellskisse 1 overføres dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene til prostifellesrådet og får dette organet som arbeidsgiver. Daglig leder utpekes av prostifellesrådet.

For modellskisse 2 har vi gjort vurderinger av om et valgt prostifellesråd som er en del av RDNK kan opptre på vegne av soknene. I denne modellskissen vil det valgte prostifellesrådet ikke være en del av RDNK med vil være et fellesorgan for både RDNK og soknene i prostiet.

Arbeidsgruppen har, innenfor den tiden som har vært til rådighet, ikke rukket å gjennomføre grundig utredning av modellskissen. Slik arbeidsgruppen ser det, vil modellskissen også kunne måtte vurderes noe ulikt avhengig av hvordan øvrige organisatoriske spørsmål i modellskissen løses. Det gjelder bl.a. representasjon fra de ulike typene rettssubjekter, hvilket virksomhetsområde som overføres fra RDNK sammen med menighetsprestetjenesten mv.

Arbeidsgruppen ønsker videre å bemerke at forskjellene mellom modellskisse 1 og modellskisse 3 potensielt kan bli små, avhengig av bl.a. hvilke kompensierende tiltak som legges til grunn i modellskisse 1 og hvordan en ny kirkeordning «rammer inn» virksomheten i prostifellesrådet.

7.4.2 TILSETTINGSORDNINGER I MODELLSKISSE 3

I modellskisse 3 vil det være prostifellesrådet som har tilsetningsmyndigheten.

Involveringen fra menighetsrådet vil kunne videreføres slik den i dag gjelder for prester (uttalerett og medvirkning i innstillingsråd) og bør utvides til også å gjelde kirkemusiker, diakon, undervisningspersonell og eventuelt lederstillinger som har sin hovedarbeidsplass i en enkelt menighet

7.4.3 ARBEIDSRETTSLIGE VURDERINGER AV ARBEIDSGIVERROLLEN

Det er på det rene at et fellesråd på prostinivå må opprettes av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd. Denne myndigheten følger i og for seg allerede av § 12 andre ledd, men er likevel presisert her. Det er videre på det rene at et slikt prostifellesråd kan utøve oppgaver for alle soknene innenfor det enkelte prostiet. Den skisserte modellskisse 3 innebærer imidlertid at et valgt prostifellesråd også skal ivareta oppgaver for RDNK. Spørsmålet er om en slik modellskisse vil kunne være i strid med trossamfunnsloven.

Et prostifellesråd som skissert i modellskisse 3 må også opprettes av Kirkemøtet.

Hovedbestemmelsen om Kirkemøtets myndighet er tatt inn i trossamfunnsloven § 12. Etter denne bestemmelsens andre ledd skal Kirkemøtet gi «*nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene*». Slike nærmere bestemmelser gis som kjent i kirkeordningen. Videre fastslår trossamfunnsloven § 11 tredje ledd at Kirkemøtet utøver myndighet over RDNK ved å kunne opptre på dets vegne når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Etter ordlyden er Kirkemøtet dermed gitt et betydelig grunnlag for sin myndighetsutøvelse og en vidtrekkende hjemmel for å organisere et organ som langt på vei tilsvarer de eksisterende fellesrådene. Lovgiver har imidlertid ikke tatt stilling til hvorvidt dette organet også kan ivareta oppgaver for RDNK. Dette er naturlig, da en slik løsning ikke var fremmet i høringsrunden.

Trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd slår fast at «*Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn*». Fra lovens ordlyd kan det etter vår vurdering ikke trekkes en antitetisk slutning om at Kirkemøtet ikke kan fastsette at dette organet også skal ivareta oppgaver for

RDNK. Slik vi ser det er det heller ikke holdepunkter i lovens forarbeider for at lovgiver har ment å vedta mer enn det bestemmelsen uttrykkelig sier. Som redegjort for over, tilsier forarbeidene tvert imot at lovgiver har ment at Kirkemøtet skal gis en vidtrekkende organiseringskompetanse.

Konkret om Kirkemøtets myndighet fremgår følgende av forarbeidene:

«Dels utøver Kirkemøtet myndighet over det sentrale rettssubjektet «Den norske kirke» ved å opptre på dets vegne når ikke annet er bestemt, jf. lovforslaget § 11 tredje ledd. Dels utøver Kirkemøtet myndighet med hjemmel i lov, for eksempel når det fastsetter ulike typer regler om kirkebygg eller kirkevalg, jf. lovforslaget §§ 15 og 12 andre ledd. Dels ivaretar Kirkemøtet myndighet som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ, for eksempel i liturgisaker og andre læresaker, jf. lovforslaget § 12 første ledd. Og i forlengelsen av dette siste, utøver Kirkemøtet 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», jf. Prop.130 L (2018-2019) punkt 20.5.3.

Slik arbeidsgruppen ser det, har lovgiver dermed i stor grad overlatt myndigheten til å regulere det interne maktforhold i Den norske kirke til Kirkemøtet, og det er presisert at Den norske kirke på et selvstendig grunnlag skal kunne etablere sin egen organisasjon. Det er etter vår vurdering ingen ting som tilsier at Kirkemøtets organiseringskompetanse er begrenset, ut over de oppgaver som etter loven er tillagt soknet. På denne bakgrunn vil det etter arbeidsgruppens syn ikke være i strid med trossamfunnsloven at Kirkemøtet oppretter et prostifellesråd som skissert i modellskisse 3. Det understrekes imidlertid at det knyttes en del usikkerhet til vurderingen, da lovgiver ikke synes å ha tatt stilling til om et fellesråd opprettet av Kirkemøtet i medhold av trossamfunnsloven også kan ivareta oppgaver for RDNK.

En målsetting for arbeidsgruppe 1 har vært å finne mulige modeller for en felles arbeidsgiverorganisering. Spørsmålet er derfor om modell 3 kan realisere målet om at alle som arbeider lokalt i kirken skal få samme arbeidsgiver.

Dagens ordning innebærer, som kjent, at de kirkelige fellesrådene er gitt myndighet, direkte etter kirkeloven, til å utøve arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte i kirken, på vegne av soknet. En slik ordning er også tenkt videreført i relasjonen sokn/prostifellesråd i modellskisse 3. I likhet med dagens fellesråd skal prostifellesrådene forvalte arbeidsgiverfunksjonene og virksomhetsansvar på vegne av ett eller flere sokn. Avgjørende for om modellskisse 3 kan realisere målet om at alle som arbeider lokalt i kirken får samme arbeidsgiver, er dermed hvordan arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene organiseres.

En mulig løsning er at ansvaret for menighetsprestetjenesten overdras til prostifellesrådet som forvalter ansvaret *på vegne av soknene*. Ved en slik løsning gir RDNK fra seg arbeidsgiveransvaret for prestene.

En annen mulig løsning er at Kirkemøtet fastsetter i kirkeordningen at prostifellesrådene skal utøve arbeidsgiverfunksjonene *på vegne av RDNK*, og at prostifellesrådene dermed tillegges samme myndighet overfor prestene som de vil ha for de øvrige lokalt ansatte. Ved denne løsningen blir prostifellesrådene et felles organ som utøver arbeidsgivermyndighet på vegne av to underliggende ansvarlige arbeidsgivere (rettssubjekt).

Dersom man går for den andre løsningen, vil prestene og de lokalt ansatte trolig kunne oppleve at de har samme arbeidsgiver, da arbeidsgivermyndigheten overfor begge grupper utøves av prostifellesrådene. Formelt og i realiteten vil det imidlertid være to ansvarlige arbeidsgivere som prostifellesrådet opptrer på vegne av, og prostifellesrådene tjener således to ulike herrer. Denne løsningen vil dermed ikke være egnet til å realisere målet om en felles arbeidsgiver. Den første løsningen vil på den andre siden i utgangspunktet kunne medføre at prestene og de lokalt ansatte får samme arbeidsgiver. Denne løsningen vurderes å være likeartet som den som er beskrevet i modell 1.

På denne bakgrunn vil modellskisse 3 trolig ikke være egnet til å realisere forutsetningen i arbeidsgruppens mandat om at alle som arbeider lokalt i kirken får samme arbeidsgiver. Den vil imidlertid være egnet til å samle utøvelsen arbeidsgiverfunksjonene under ett felles organ.

På samme måte som i modellskisse 1 vil prostifellesrådets ansvarsområde utvides sammenliknet med dagens kirkelige fellesråd. Den underliggende arbeidsrettslige virksomheten vil imidlertid som i dag være den virksomheten som skjer innenfor den geografiske utstrekning for det aktuelle prostifellesrådet. Ved fastsettelse av de nærmere bestemmelsene for den kirkelige organiseringen bør Kirkemøte derfor klargjøre at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvaret for alle som lønnes over rådets budsjett og at virksomhetsområdet følger prostifellesrådets nedslagsfelt. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven §§ 11 fjerde ledd og 12 andre ledd i sammenheng (se pkt 4.5).

7.4.4 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER FOR DE ANSATTE.

På samme måte som i modellskisse 1 vil modellskissen innebære at dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene vil få et nytt organ. Med samme begrunnelse som i modellskisse 1 legger arbeidsgruppen til grunn at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven § 16-1 kommer til anvendelse på både overføring av ansatte i kirkelig fellesråd og på menighetsprestene i prostiet fra RDNK til prostifellesrådet. Det vises for øvrig til drøftelsen i modellskisse 1 under punkt 7.2.5.

7.5 OVERORDNET OPPSUMMERING AV MODELLSKISSER

For å synliggjøre forskjeller og ulikheter mellom modellskissene har arbeidsgruppen utarbeidet følgende oversikt, der modellskissene også sammenliknes med dagens fellesråd

	Modell- skisse 1	Modell- skisse 2 a)	Modell- skisse 2b)	Modell- skisse 3	Dagens fellesråds- modell
Rettssubjekts-tilknytning	Soknene	RDNK	RDNK	Begge	Soknene
Virksomhets-området (prostifellesrådet forutsettes regulert i kirkeordningen)	Prostifellesrådet	RDNK/ Prosti- fellesrådet	RDNK/- prosti- organet	Prostifellesrådet	Fellesrådet
Råd velges av: (+ geistlig medlem)	Medlemmene i prostiet (dir. eller indir)	Medlemmene i prostiet (dir. eller indir)	n/a	Medlemmene i prostiet (dir eller indir) og RDNK	Menighetsrådene (indirekte valg)
Leder ansettes av	Prostifellesrådet	Prostifellesrådet	Overordnet nivå i RDNK	Prostifellesrådet	Fellesrådet
Hvem får ny arbeidsgiver?	De ansatte i fellesrådene + menighetsprestene	De ansatte i fellesrådene	De ansatte i fellesrådene	De ansatte i fellesrådene + menighetsprestene	n/a
Fellesråd	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja

8 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIFELLESRÅDET

8.1 INNLEDNING

Vi har nå sett på ulike modellskisser for arbeidsgiverorganisering. I henhold til arbeidsgruppens mandat skal løsningsforslaget også inneholde forslag til hvem som i arbeidsgivers sted skal lede virksomheten (daglig leder), samt en eller flere forslag til ledermodeller (enhetlig/delt/faglig ledelse).

For å forenkle framstillingen har vi valgt å omtale det nye organet på mellomnivå som et «prostifellesråd», uavhengig av modellvalg.

I dag har vi både to formelle arbeidsgivere lokalt og tilhørende daglig ledelse i de to arbeidsgiverlinjene.

- a) Kirkelig fellesråd opptrer som arbeidsgiver for alle som lønnes over fellesrådenes budsjett. Kirkevergen er daglig leder og ansettes av rådet. Kirkevergen har overordnet ansvar for fellesrådets økonomi, personal, forvaltning av bygg og anlegg som kirker og kirkegårder, drift av kontorer og planarbeid.
- b) Arbeidsgiveransvaret for prestene i trossamfunnet Den norske kirke er formelt forankret i RDNK der Kirkemøtet representerer øverste organ. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten er delegert og ligger i all hovedsak til bispedømmeråd, biskopene og prostene (se nærmere om fordelingen av ansvaret i punkt 3.2.2. Biskopen er den øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet og er tilsatt av Kirkerådet. Prosten ansettes av bispedømmerådet og leder prestatjenesten, og skal se til at prestene i prostiet forvalter ord og sakrament slik at kristen tro og kristent liv fremmes i menighetene. Prosten opptrer på vegne av biskopen som arbeidsgiver for prestene i det daglige.

En ny kirkelig organisering vil medføre behov for å etablere en ny lederstruktur og nye lederstillinger som samsvarer med ny organisering og med kompetansebehov som tilsvarer nytt ansvar og nye roller.

8.2 HVA ER LEDELSE – OG HVA ER SÆREGNET I DEN NORSKE KIRKE?

8.2.1 INNLEDNING

Arbeidsgruppen har tidligere omtalt innholdet i arbeidsgivers styringsrett og vist at den omfatter både retten til å lede og til å organisere arbeidsutførelsen til den enkelte arbeidsgiver har valgt å tilsette i virksomheten. Disse alminnelige arbeidsrettslige forhold gjelder også i kirkelige virksomheter.

Begrepene «ledelse» og «organisering» er samtidig i almen og bredere bruk. Arbeidsgruppen har derfor funnet det nødvendig med en noe utvidet begreps gjennomgang. Intensjonen med dette er å få ytterligere presisert hva slags ledelsesansvar som følger av arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgruppen presiserer samtidig at det i Den norske kirke vil utøves ledelsesfunksjoner og organiserende beslutninger ut over det som tilligger arbeidsgiveransvaret og som knytter seg til arbeidsforhold. I dagens ordning har f.eks. Kirkemøtet gjennom fastsatte kvalifikasjonskrav, tjenesteordninger og krav om vigsling gitt bestemmelser som begrenser arbeidsgivers styringsrett.

Mest tydelig er den organiseringskompetanse Kirkemøtet får som følge av endringene i trossamfunnsloven som trer i kraft 1.1.2021, men også den ledelsesdimensjonen som tilligger den alminnelige preste- og bispetjenesten i rollen som forkynnere, liturger og veiledere og tilsynsmenn/kvinner overfor enkeltpersoner, menigheter og i det offentlige rom. Arbeidsgruppen

mener det vil være av stor viktighet å klargjøre en fremtidig begrepsbruk som kan forebygge uklarheter og unødig kompetansestrid mellom de valgte kirkelige organer som skal være kirkens framtidige arbeidsgivere, kirkens preste- og bispetjeneste og Kirkemøtets egen kompetanse.

8.2.2 BEGREPENE LEDELSE OG ORGANISERING

Ledelse eller lederskap er et sosialt fenomen som er mye studert og forsket på. Ulike faglige perspektiver blir benyttet i forsøket på å forstå de prosesser mellom enkelte individer og ulike typer grupper som gjerne forstås som ledelsesprosesser.

De fleste definisjoner av ledelse – som det finnes utallige av – reflekterer at en med begrepet «ledelse» mener å beskrive ulike former for påvirkningsprosesser som utøves av en person overfor andre individer eller grupper og som innvirker retningsgivende på deres aktiviteter/handlinger og innbyrdes relasjoner¹.

For øvrig kjennetegnes fagfeltet av et betydelig mangfold med innbyrdes uenighet både i synet på om ledelse er en spesialisert rolle eller primært er en påvirkningsprosess. Videre hva som kjennetegner ledelse som påvirkningsprosess (frivillighet – tvang – manipulasjon osv.), hva som forstås som hensikt med påvirkningen, hva slags ledelsesformer som er mest effektive (oppgaveorientert vrs relasjonsorientering vrs kontekstavhengig), om det er hensiktsmessig å sortere mellom ledelse og administrasjon osv.

I tråd med det vi har sagt om arbeidsgiveransvaret, er ledelse en vesentlig del av styringsretten. Ledelse er den rett arbeidsgiver har til å fastsette mål, retning og fordele arbeidsoppgavene.

Grunnpreget på den enkelte stilling, angis som tidligere nevnt i den individuelle arbeidsavtale som inngås ved arbeidsforholdets etablering. Her fastsettes de viktigste arbeidsoppgaver, arbeidsvilkår og organisasjonsmessig plassering for den enkelte. Arbeidsgiver er senere bundet av denne, men beholder innenfor styringsretten en varig kompetanse til å lede de tilsatte i betydningen å justere mål, retning og innhold i hvilke oppgaver de tilsatte skal utføre og vurdere om oppgavene er løst på tilfredsstillende måte. Behovet for å fordele arbeidsoppgaver gjennom for eksempel spesialisering og koordinering, og valg av prinsippene for dette, inngår i det som forstås som «organisering». Både ansvaret for og retten til å organisere arbeidet, herunder fastsettelse av arbeidssted og arbeidstid for den enkelte arbeidstaker, inngår også som kjerneelementer i arbeidsgivers styringsrett.

Kjernen i selve lederrollen er dermed en styrings – eller påvirkningsprosess som også har et betydelig pedagogisk siktemål i betydningen av at de tilsatte skal forstå virksomhetens hensikt og mål, helheten som binder organisasjonen sammen: Gjennom lederskap skapes det motivasjon.. Ledelse har et meningsskapende siktemål. Ledelse handler også om å binde individer sammen i tilhørighetsskapende og prestasjonsfremmende fellesskap, samt evt oppløse slike når de ikke fungerer etter hensikten.

Begrepene ledelse og organisering – som begge inngår i termen arbeidsgivers styringsrett - uttrykker dermed helt grunnleggende organisatoriske funksjoner. Disse funksjonene krever oppmerksomhet

både internt og eksternt i så stor grad at de gir grunnlag for egne lederjobber. Internt handler det dels om oppgavefordeling/organisering, dels om kultur- og fellesskapsbygging. Behovet for lederskap og god organisering stammer også fra det press som kommer «utenfra» virksomheten til å få oppgaver utført med god kvalitet og til riktig tid. ² Evnen til å levere, innvirker samtidig også på omgivelsenes vilje til å bidra med nødvendige ressurser (økonomi, personell). Lederrollen samler derfor opp i seg både interne og eksterne forventninger.

I større organisasjoner vil lederoppgavene være så omfattende at det etableres flere ledernivåer. Lederrollen vil i slike organisasjoner få ulikt preg avhengig av nivå. Toppledere vil atskille seg noe i profil fra mellomledere og evt. førstelinjeledere og kompetansekravene vil kunne variere betydelig. I små virksomheter vil det kun være en person med et samlet lederansvar. Slike lederstillinger vil ha et helt annet allroundpreg med tilsvarende krav til allroundkompetanse.

8.2.3 DEN NORSKE KIRKE SOM LEDELSESKONTEKST

De over nevnte allmenne perspektiver på arbeidsgiveransvar og den styringsrett som følger av dette, ligger som forutsetninger også for utøvelsen av arbeidsgiveransvar i Den norske kirke. Den norske kirke representerer samtidig en særegen kontekst for ledelse. Arbeidsgruppen vil i det følgende peke på noen særtrekk:

1. Den norske kirke er et trossamfunn/kirkensamfunn og dermed en type virksomhet som atskiller seg fra andre virksomheter ved sitt *religiøse* formål. I lys av den ledelsesforståelse som er beskrevet over, vil ledelse i en kirkelig kontekst bety et overordnet ansvar for å holde fram både kirkens/lokalkirkens overordnede visjoner og mål, strategisk arbeid for å utvikle de ulike sider av kirkens virksomhet og fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike medarbeiderne.

2. Arbeidsgruppen vil dernest peke på at Den norske kirke som trossamfunn er forutsatt å være demokratisk styrt. Det er nedfelt både i Kirkemøtets vedtak og i ny trossamfunnslov. Arbeidsgruppen legger til grunn at den styringsrett arbeidsgiver utøver overfor kirkelig ansatte er omfattet i dette. Å utøve ledelse i arbeidsgivers sted, betyr i Den norske kirke at ledelse utøves på delegasjon fra et folkevalgt kirkelig organ som for øvrig har oppgaveansvaret. Det er også en forutsetning for et fungerende kirkelig demokrati, at det etableres en nødvendig forberedende og utøvende administrasjon med daglig leder som kan understøtte kirkens demokratiske styringsform både av soknene og RDNK:

3. Blant trossamfunnene skiller Den norske kirke seg samtidig ut ved sin mange hundreårige innvevdhet i norsk historie og statsforfatning, forankret i det enkelte lokalsamfunn. Kirken ivaretar som følge av denne sammenvevde historie og kulturarv fortsatt viktige samfunnsmessige oppdrag. Den nylig vedtatt formulering i GrL § 16 om «Norges folkekirke», bekrefter dette. . Lederskap i Den norske kirke forutsetter derfor evne til å håndtere et bredere og mer sammensatt mandat enn andre trossamfunn forvalter, herunder også offentlig myndighetsutøvelse som gravplassmyndighet overfor hele befolkningen. et betydelig innslag av frivillig innsats og de kirkelige profesjonsgruppers

relative selvstendige arbeidsutførelse osv. Samlet representerer dette en kompleks kontekst for utøvelse av lederskap.

I sammensatte organisasjoner er det ofte et særlig behov for såkalt «translatørkompetanse» hos ledelsen. Med det menes en type mangfoldskompetanse eller flerspråklighet som muliggjør evne til å forstå de ulike «logikker» som lever side om side i de parallelle kulturverksomheten rommer. Overført til Den norske kirke vil det bety kompetanse både innen kirkelige profesjonsfag, men også innen frivillighetsarbeid, offentlig myndighetsutøvelse, generell forvaltningskompetanse osv.

Oppsummerende vil derfor arbeidsgruppen peke på følgende vesentlige særtrekk ved Den norske kirke som bør hensyntas i det videre arbeid med plassering av arbeidsgiveransvar:

- Arbeidsgiver/leder skal bidra til å realisere et bredt kirkelig og samfunnsmessig formål/oppdrag (landsdekkende folkekirke) der kulturbygging står sentralt
- Arbeidsgivers/leders myndighetsutøvelse skal være demokratisk forankret og stå under demokratisk kontroll
- Arbeidsgiver/leder trenger mangfoldig kompetanse for å kunne lede/forløse innsats og sikre ressurser.
- Arbeidsgiver/leder leder kunnskapsbedrifter og må tilrettelegge for god faglig utvikling og nødvendig endringsorientering

8.3 DAGLIG LEDELSE PÅ VEGNE AV FOLKEVALGTE ORGANER

Det er nedfelt både i Kirkemøtets vedtak og i ny trossamfunnslov at Den norske kirke er demokratisk styrt. Et velfungerende demokrati er avhengig av en godt fungerende administrasjon for å utrede og følge opp vedtak. I kirkeordningen § 16 andre ledd (tilsvarende dagens kirkelov § 13 andre ledd) framgår det at kirkelig fellesråd skal ha en daglig leder. Kirkelig fellesråd tilsetter daglig leder og er arbeidsgiver for vedkommende.

Rollen som daglig leder for kirkelig fellesråd er ikke utfyllende beskrevet verken i loven eller i forarbeidene til kirkeloven. Det framgår av § 10 punkt 2 i «Regler om formene for menighetsrådet og kirkelig fellesråds virksomhet» at kirkelig fellesråd fastsetter hvilken myndighet som er tildelt daglig leder i særskilt delegasjonsreglement.

Stillingen som daglig leder i kirkelig fellesråd (kirkeverge) har ulik profil særlig avhengig av størrelsen på kommunen/fellesrådsområdet og hvorvidt kommunen er en ettsoknskommune eller omfatter to eller flere sokn. I landets største kommuner, har kirkelig fellesråd arbeidsgiveransvar for flere hundre ansatte og forvalter en betydelig økonomi og samlet virksomhet. I små kommuner er stillingen som kirkeverge en deltidsstilling med begrenset administrativ støttefunksjon. Det er dermed utfordrende å utforme en standard beskrivelse av rollen som daglig leder i dagens kirkelige fellesråd.

Det utarbeides som oftest konkrete delegasjonsreglement fra det enkelte kirkelig fellesråd til egen kirkeverge eksempelvis basert på maler utarbeidet av KA eller tidligere praksis. Vanlig er det også å trekke veksler på de regler som gjelder for kommunedirektørens fullmakter til å opptre på kommunens vegne.

I forarbeidene til den nye kommuneloven, Prop. 46 L (2017-2018) «lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)», som trådte i kraft 1.1.2020, er rollen som daglig leder for et folkevalgt organ gitt en nærmere beskrivelse av relasjonen mellom administrasjonssjef som øverste leder for administrasjonen og kommunestyret. Her trekkes det fram at administrasjonssjefen er den øverste daglige lederen for administrasjonen i kommunen, med de unntak som følger av loven og innenfor de rammer som kommunestyret fastsetter. Administrasjonssjefens hovedoppgaver er å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Kravet om betryggende kontroll innebærer et krav om internkontroll.

I kommunelovens § 13-1 heter det om kommunedirektørens myndighet og oppgaver:

«Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjoner, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov»

Den nye loven har bl.a. forsterket kommunedirektørens ansvar for en forsvarlig utredning av sakers faktiske og rettslige grunnlag, uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Videre innebærer den nye loven at kommunestyret ikke lenger har anledning til å delegere prinsipielle saker til kommunedirektøren. I den nye loven fastsettes det også at kommunestyret har ansvar for budsjett og arbeidsgiverpolitikk, men at det er kommunedirektøren som skal ha ansvar og myndighet for de enkelte ansettelser og de løpende personalsakene. Arbeidsgiverpolitikk vil for eksempel kunne omfatte ledelsesfilosofi, bemanningsnormer, valg av antall stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett mv.

Da det i 1996 ble gjort vedtak om en likeartede ledelsesstrukturer i kirken som i kommunene, var det ut fra intensjonen om å styrke det lokale kirkelige selvstyre og ved det legges til rette for «økt engasjement» i Den norske kirke som folkekirke. Det folkevalgte nivået i kommunene har vesentlig lengre historie og fortsatt betydelig mer robust både gjennom partiforankringen og gjennom heltidspolitikere enn det kirkelige demokrati per i dag har utviklet seg til. Hundre år etter at lov om menighetsråd ble vedtatt i 1920, er det fortsatt viktig å videreutvikle gode rammebetingelsene for det kirkelige demokrati.

Også mangfoldet av kirkelige organisasjoner har lang erfaring med å regulere forholdet mellom valgte organer og daglig ledelse og mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. De konkrete modellene er ulike, men grunnprinsippet er at den daglige lederen har ansvar for hele virksomheten og er ansvarlig overfor et valgt styre. Den daglige leder delegerer så myndighet til ulike personer og/eller utvalg/selvstendige virksomheter. Graden av lokal selvstendighet varierer, men sammenhengen mellom lokalt og nasjonalt nivå fastholdes ved at alle er del av samme organisasjon og har både formell og uformell kommunikasjon mellom nivåene.

8.4 KIRKELIG LEDERANSVAR I PROSTIFELLESRÅDET

Som tidligere nevnt, har ikke arbeidsgruppe 1 i sitt mandat å utrede den framtidig ansvars- og oppgavefordelingen mellom menighetsråd og prostifellesråd, men arbeidsgruppen legger til grunn at menighetsrådet også i en framtidig kirkelig organisering skal ha hovedansvaret for den kirkelige virksomheten i eget sokn. Arbeidsgruppen mener samtidig at et eventuelt nytt prostifellesråd bør få en form for helhetsansvar for den samlede kirkelige virksomheten i prostiet. Dette styringsansvaret må gjenspeiles i kravene til de kirkelige lederrollene i prostifellesrådet.

Arbeidsgruppen har i punkt 8.2 pekt på særtrekk ved Den norske kirke som ledelseskontekst som bør hensyntas i det videre arbeid med plassering av arbeidsgiveransvar:

- Arbeidsgiver/leder skal bidra til å realisere et bredt kirkelig og samfunnsmessig formål/oppdrag (landsdekkende folkekirke) der kulturbygging står sentralt
- Arbeidsgivers/leders myndighetsutøvelse skal være demokratisk forankret og stå under demokratisk kontroll
- Arbeidsgiver/leder trenger mangfoldig kompetanse for å kunne lede/forløse innsats og sikre ressurser.
- Arbeidsgiver/leder mange høyt utdannede ansattgrupper (kunnskapsmedarbeidere) og må tilrettelegge for god faglig utvikling og nødvendig endringsorientering

Uten at dette skal ses på som en uttømmende liste vil imidlertid arbeidsgruppen trekke fram noen sentrale ansvarsområder/fokusområder for en ny daglig ledelse på prostifellesrådsnivå:

- Krav til institusjonell ledelse som bidrar til styring og mobilisering til handling gjennom bevisst fokus på identitet, formål og virksomhetens grunnleggende verdier

- Økt behov for å initiere prosesser som bidrar til retning, avklaring og forståelse samt skape arenaer for interaksjon og informasjonsutveksling jf. Behovet for «translatørkompetanse» i en mangfoldig organisasjon
- Økt fokus på sosial og relasjonell ledelse, med kommunikasjon som et sentralt virkemiddel. Det vil være særlig viktig at en leder av prostifellesrådet har en slik tilnærming til ledelse. Leder av prostifellesrådet skal ikke bare skal stå i et ansvarsforhold til det valgte prostifellesrådet, menighetsrådene og egne ansatte. Sammenlignet med dagens kirkevergestillinger vil ligge en økt forventning på vedkommende mht. til å være leder av prestedtjenesten. Sammenlignet med dagens prostestillinger vil det ligge betydelig økt ansvar for økonomi, kirkebygg/FDVU, IKT/kontordrift, gravplassdrift samt helhetlig personalledelse av en stor bredde av kirkelig personell.
- Med basis i besluttet ansvars- og rollefordeling, ha økt fokus på å bygge «bro» mellom lokalt og nasjonalt nivå.

Når det gjelder arbeidsgruppens vurderinger av kompetanseprofil til en daglig leder vises det til punkt 8.8.

8.5 ULIKE MODELLER FOR DAGLIG LEDELSE AV PROSTIFELLESRÅDET – EN ELLER FLERE LEDERE?

Det finnes flere måter å organisere den daglige ledelsen på. Som vi har sett over, har kommunene sin modell for daglig ledelse, der én daglig leder har det øverste ansvar for den samlede administrasjonen i kommunene. Tilsvarende er hovedregelen i aksjeloven § 6-2 at et selskap skal ha en daglig leder som skal tilsettes av styret. Her åpnes det imidlertid for at et selskap kan ha flere daglige ledere, dersom dette er fastsatt i vedtektene. Hva som ligger i enhetlig og delt ledelse skal vi se på nedenfor.

8.5.1 ENHETLIG LEDELSE

Kravet til enhetlig ledelse har kanskje vært mest framtrødende i helsesektoren der man har valgt å lovfeste krav til enhetlig lederansvar på alle nivåer i sykehusene, jf. Spesialisthelsetjenesteloven § 3-9: *«Sykehus skal organiseres slik at det er en ansvarlig leder på alle nivåer. Departementet kan i forskrift kreve at lederen skal ha bestemte kvalifikasjoner. Dersom kravet til forsvarlighet gjør det nødvendig, skal det pekes ut medisinsk-faglige rådgivere».*

Kravet innebærer at det skal være én leder på alle nivåer. Kravet er imidlertid ikke til hinder for at det etableres ulike parallelle enheter på de ulike nivåene. Formålet med bestemmelsene var å ivareta behovet for klare og entydige ledelsesstrukturer i virksomheten, herunder behovet for klare ansvarslinjer fra behandlingsnivå til toppledelsen i organisasjonen.

Det er ikke helt klart hva som legges i uttrykket «enhetlig ledelse» ut fra lov og forarbeider, men det er klart at det skal være en bestemt fysisk person som har lederansvar for hele enheten og alle dens oppgaver og funksjoner. Hensikten med å innføre enhetlig ledelse var å avvikle den tidligere ordningen med å dele ledelsesansvaret i faglig og administrativ ledelse. Loven er imidlertid ikke til hinder for at leder kan delegere oppgaver og beslutningsmyndighet til andre. Det er likevel ikke anledning til slik delegasjon dersom delegasjonen kan lede til tilsøring av faktiske ansvarsforhold. I Helsedepartementets rundskriv I 2002-9 heter det:

«Lederen vil ha et helhetlig ansvar, eller totalansvar, for den enheten vedkommende er satt til å lede. Lederen kan delegerer oppgaver og myndighet til å ta beslutninger til andre. Slik delegering innebærer imidlertid ikke at lederen «fraskriver seg» ansvaret for det aktuelle området. Lederen vil ha det overordnede ansvaret og må påse at de som utfører oppgaver og treffer beslutninger gjør dette på en tilfredsstillende og forsvarlig måte. Lederen beholder full instruksjonsmyndighet over de oppgaver som er delegert, og delegeringen kan helt eller delvis trekkes tilbake»

I lovgivningen er det overlatt til eier å fastsette kvalifikasjonskrav. Det framgår av samme rundskriv at: *«At loven er profesjonsnøytral innebærer ikke at eier skal la være å stille kvalifikasjonskrav. Eier må nøye vurdere hvilke krav som må stilles utfra virksomhetens karakter. Forskriftshjemmelen som gir departementet adgang til å kreve at lederen skal ha bestemte kvalifikasjoner, er ikke benyttet. Det fremgår av lovens forarbeider at hjemmelen er ment å skulle brukes kun i unntakstilfeller.»*

8.5.2 TODELT STYRING OG LEDELSE

I dag ledes arbeidet på lokalt nivå i kirken av ulike, men demokratisk valgte styringsorganer med hver sine ledere. Det er en følge av at to arbeidsgivere (kirkelig fellesråd på vegne av soknene og biskop/bispedømmeråd på vegne av RDNK) driver virksomhet side om side i alle sokn.

Når vi i dette punktet omtaler todelt ledelse, menes imidlertid delt ledelse innenfor én virksomhet/arbeidsgiver. Hensikten med å etablere todelt ledelse innenfor én arbeidsgiverlinje kan like fullt være å ivareta de samme hensynene som i dag delvis begrunner de to arbeidsgiverlinjene i kirken.

Delt ledelse hos én arbeidsgiver innebærer normalt en arbeidsdeling mellom faglig og administrativ ledelse, uten et over- og underordningsforhold mellom de to øverste lederne. Ordningen benyttes i dag hovedsakelig på øverste nivå på enkelte universiteter, for eksempel ved Universitetet i Oslo. Bakgrunnen for ordningen med todelt ledelse må ideologisk forstås i lys av innføringen av nye styringsprinsipper i staten (New Public Management) som ble møtt med betydelig motstand fra universiteter og høyskoler forankret i lang historisk tradisjon som hegner om den akademiske frihet. Gjennom ordningen med valgt rektor (valgt av og blant fagpersonell, studenter mv) som samtidig var styrets leder, har bl.a Universitetet i Oslo markert en sterkere uavhengig posisjon i faglige og forskningsmessige spørsmål inn mot departementet og politiske myndigheter. Den administrative lederen har derimot rapportert direkte til departementet og således har de to ledere ikke stått i noe direkte over – og underordningsforhold til hverandre. - Videre har tanken vært at delt ledelse kan styrke ledelsen – både for faglige og administrative oppgaver. Styringssystemet var opprinnelig kjennetegnet av en administrativ pyramide og en styrepamide med hver sine funksjoner, hvor den valgte styreleder ledet styret, mens administrasjonen skulle ha ansvar for saksforberedelser til styret og iverksetting av styrevedtak. Administrerende direktør ansettes i dag av styret, men har et lovfestet ansvar overfor departementet for den samlede forvaltningen av økonomi og personalressurser.

Delt ledelse er på mange måter en anerkjennelse av at både det faglige og det administrative trenger oppmerksomhet. Ved universiteter som har hatt enhetlig ledelse har det også blitt stilt krav til den

øverste lederen om faglig kompetanse tilsvarende som for fagstillinger ved institusjonen (for eksempel professorkompetanse). En vanlig erfaring var at det administrative arbeidet opptok lederne forholdsvis mye, slik at rommet for «faglig ledelse» ble redusert.

Flere undersøkelser har vist at den delte ledelsesstrukturen i universitets- og høyskolesektoren er avhengig av gode personlige relasjoner mellom faglige og administrative ledere. Dette skyldes de mange gråsoner i ansvarsområder. I en undersøkelse Statskonsult foretok blant 43 ledere ved åtte høyskoler²² framkom det at de mest avgjørende faktorene for samarbeidet var rollefordeling, personkjemi, lojalitet og aksept, kommunikasjon og sammenfallende syn på hva høyskolen skulle være. For å få styringsordningen til å fungere opplyste den valgte og den administrative ledelsen at det var nødvendig med tett samarbeid i personalsaker, budsjettarbeid, forberedelse av styremøter og opprettelser av nye studietilbud (Statskonsult 1999). I en undersøkelse ble økt kompetanse i ledelsen sett som en fordel ved et delt ledelsessystem. To ledere har gjerne supplerende kompetanse, og kan dermed konsentrere seg om det de kan best. Et annet positivt trekk som framkom var at personalet opplevde systemet som mer demokratisk enn enhetlig ledelse (Larsen og Skodvin 2002). Flere har påpekt at delt ledelse medfører ressurskrevende beslutningsprosesser og at det lett blir dobbeltarbeid på grunn av strukturen. Flere erfarer også at todelt ledelse lett blir dobbel ledelse. Det har blitt brukt mye tid på å utvikle grenseoppganger og rolleavklaringer om styringsprinsippet på alle nivåer, og slik sett framstår delt ledelse som et ineffektivt og krevende system.

Departementet har i vår foreslått å gjøre endringer i loven slik at hovedmodellen for ledelse ved universitetene og høyskolene blir at rollen som rektor og styreleder blir atskilt med ulikt mandat og adskilte arbeidsoppgaver, for på den måten å ivareta prinsippet om maktfordeling. Departementets forslag er derfor at hovedmodellen skal være at styreleder skal være ekstern og at departementet utpeker ett av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. Styret ansetter rektor som nå skal være institusjonens både faglige og administrative leder innenfor rammer gitt av styret og lovgivningen for øvrig. Med andre ord innebærer departementets forslag at man ønsker å gå vekk fra den likestilte todelte ledelsen. Begrunnelsen for forslaget er primært at det har vært for stor maktkonsentrasjon rundt rektor som samtidig er styreleder og at ansvarsdelingen mellom valgt rektor med fagansvar og administrerende direktør som administrativ leder har vært uklare.

8.6 DAGLIG LEDELSE I KONTEKSTEN AV PROSTIENES EGENART

Det følger av mandatet for prosjektet (KR-sak 59/19) at utredningen skal ta utgangspunkt i dagens prostier og ny kommunestruktur. Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å se nærmere på prostistrukturen og en fremtidig egnet kirkelig inndeling. Det betyr at de forslag til daglig ledelse som fremlegges her, må ta høyde for prostienes ulikheter.

Arbeidsgruppen registrerer for det første at det er stor variasjon i forholdstallet mellom dagens prostier og tilhørende kirkelige fellesråd. Noen prostier har ett fellesråd pr. prosti (f.eks. Sandnes og

Ringsaker), mens f.eks. Øvre Telemark prosti har hele elleve fellesråd. Det finnes også løsninger med flere prostier pr fellesråd. Oslo er et eksempel på dette.

Det er store geografiske forskjeller mellom prostiene. For eksempel har Bærum prosti et samlet areal på 192 km², mens Indre Finnmark prosti har et samlet areal på 25 520 km². Det er ca. 33 mil fra Kautokeino (Kautokeino kirkelige fellesråd) til Varangerbotn (Nesseby kirkelige fellesråd). Samtidig er antallet ansatte pr prosti også i stor grad varierende. I tillegg er det stor variasjon mht. spesialisering av de ansatte. Noen prostier består av mange små fellesråd med få spesialiserte stillinger, mens andre prostier består av større fellesråd med høy grad av spesialisering. Heller ikke gruppen ansatte som skal ledes er enhetlig. Kirkens medarbeidere vil både ivareta praktiske oppgaver med basis i kortere fagutdanninger og også høyt utdannede profesjonsutøvere, der det samlet kreves et bredt spekter av kompetanse for å ivareta kirkens mangfoldige oppgaver. Slik er det for øvrig allerede i alle kirkelige fellesråd som er arbeidsgiver for personell i hele bredden av faglig profil og utdanningsnivå.

8.7 TILSETTING AV DAGLIG LEDER I PROSTIFELLESRÅDET

Som vi har pekt på i punkt 4.2.4 er daglig leder «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten», jf. arbeidsmiljøloven § 1-8, og at det i gjeldende lovgivning er fastsatt at det valgte kirkelig styringsorganet skal ha en daglig leder. Dette tilsier at det er valgte prostifellesrådet som skal oppnevne daglig leder. Dette er også lagt til grunn i det videre. Som vist over, tilligger det arbeidsgiver både et betydelig styringsansvar men også omfattende økonomiske, ledelsesmessige og arbeidsmiljømessige plikter. Ettersom rollen som daglig leder utføres «i arbeidsgivers sted» i betydningen på styringsorganets vegne, er det av stor viktighet at lojalitetsplikten til daglig leder entydig går til overordnet styringsorgan og at styringsorganet tilsvarende har full instruksjonsmyndighet over daglig leder. Når det innenfor universitetssektoren er åpnet for at departementet kan tilsette administrativ leder, er også dette uttrykk for samme modell. Universitetene er statlige virksomheter og departementet utøver demokratisk eierstyring overfor det enkelte universitet på det økonomiske-administrative området.

Arbeidsgruppemedlemmene Lau og Sommerfeldt har pekt på at modellen fra universitetssektoren viser at det kan tenkes at også andre organer enn prostifellesrådet selv kan utpeke en daglig leder. Et mulig alternativ kunne være at f.eks. bispedømmerådet, som også er et folkevalgt organ, kunne utpeke daglig leder i prostifellesrådet. Etter at daglig leder først er utpekt, vil vedkommende leder måtte ha en lojalitetsplikt overfor det folkevalgte prostifellesrådet. Hensikten med en slik løsning måtte være å skape en større grad av sammenheng mellom lokalt og regionalt nivå i kirken. Arbeidsgruppen har ikke gått ikke gått videre med utredning av en slik modell, da den ikke har hatt tilstrekkelig oppslutning i gruppa.

8.8 ARBEIDSGRUPPENS VURDERING AV KRAVENE TIL DAGLIG LEDELSE

I målsetningene i sak KR 59/19 legges det stor vekt på at en ny organisering skal kunne gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt (mål 8) og at den nye organiseringen skal ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet skal styrkes. Videre følger det av mål 10 at en ny organisering skal sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass.

Bakgrunnen for foreliggende prosjekt er behovet for å få én arbeidsgiver på lokalt nivå som kan legge til rette for å nå disse målene. For å oppnå dette mener arbeidsgruppen at en modell med enhetlig daglig ledelse lokalt vil være å foretrekke. Det er samtidig viktig å påpeke at den enhetlige ledelsen av både det valgte rådet og av administrasjonen må skje innenfor rammen av virksomhetsansvaret til prostifellesrådet og følgelig avgrenses mot det virksomhetsansvar som legges til hhv. menighetsråd, biskop og bispedømmeråd.

Det er videre viktig å påpeke at et krav om enhetlig daglig ledelse i prostifellesrådet ikke vil være til hinder for lokale tilpasninger. Det vil også tilligge prostifellesrådet en alminnelig rett til å selv å organisere virksomheten inkl egen lederstruktur. Modellen med enhetlig ledelse er heller ikke til hinder for at daglig leder delegerer arbeidsgiverfunksjoner til avdelingsledere, lokale menighetskontorer osv. Det sentrale vil imidlertid være at det er daglig leder selv som svarer for den samlede virksomheten i prostifellesrådets administrasjon og står ansvarlig overfor det folkevalgte prostifellesrådet.

En slik fleksibilitet vil være viktig for å møte krav et i KR-sak 59/19 en ny organisering skal være fleksibel ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov. Som vi har sett over, er prostiene svært ulike både mht. antall ansatte, geografi og tilhørende kommunestruktur.

Selv om det ideelt sett hadde vært ønskelig å få finne én lederprofil som kunne tilpasses alle typer prostifellesråd, mener arbeidsgruppen, at forholdene som er nevnt over tilsier at man kan komme til å finne ulike modeller for de forskjellige prostiene. Dette har også en sammenheng med tilgangen på arbeidskraft som kan fylle alle ønskelige krav i en ny lederprofil. Framfor at Kirkemøtet skal definere uttømmende krav til kompetanse for daglig leder, mener arbeidsgruppen at det demokratisk valgte prostifellesrådet, som er arbeidsgiver for daglig leder, bør ha en viss frihet til å fastsette kompetanseprofil på egen daglig leder ved tilsetting/utlysning.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at det, i kirkeordningene eller på annen måte, bør fastsettes noen absolutte krav til den daglige ledelsen som skal være felles for alle prostifellesrådene. Her følger noen mulige punkter til slike felles krav, men disse må gjennomgås og vurderes i lys av det ansvar og de oppgaver som blir lagt til prostifellesrådet og det ansvar og de oppgaver som legges til biskopen:

- Prostifellesrådet skal ha enhetlig ledelse der daglig leder vil ha et helhetlig ansvar for virksomheten i prostifellesrådet.
- Daglig leders overordnede mandat og ansvar tydeliggjøres i ny kirkeordning. Utkast til mulig formulering følger som vedlegg IV.
- Daglig leder vil være øverste leder av virksomheten og forutsettes å være medlem av Den norske kirke. Daglig leder må videre identifisere seg med Den norske kirkes grunnlag og visjon/formål.
- Daglig leder må ha samfunnsmessig orientering og god forståelse for Den norske kirkes rolle i lokalsamfunnet.

9.1 INNLEDNING

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen også komme med forslag til arbeidsplassledelse på det enkelte menighetskontor. Et menighetskontor er den faste arbeidsplassen for de som jobber lokalt i menighetene, både menighetsprester, de som i dag er ansatt i kirkelig fellesråd og frivillige.

Det tilligger arbeidsgiver å fastsette arbeidssted for den enkelte arbeidstaker. Menighetskontorer vil i dag derfor finnes i varierende grad på soknenivå etter lokal beslutning. Kirkelig fellesråd er i dag også ansvarlig for å holde kontor til prester tilsatt i RDNK.

Det er stor variasjon mht. hvor mange ansatte det er pr. kirkelig arbeidsplass og hvor stor stillingsbrøk som er avsatt til nærværende arbeidsplassledelse ved det enkelte kontor. Det er også stor variasjon mht om det er opprettholdt arbeidsplasser/menighetskontorer på soknenivå eller på fellesrådsnivå. I det sistnevnte tilfelle vil det i dag være kirkevergen som også er øverste leder på arbeidsplassen. Teksten under er ment å adressere lederutfordringene der det i tillegg til fellesrådsadministrasjonen er tilrettelagt arbeidsplasser ut over dette.

9.2 DAGENS ORDNING

9.2.1 GENERELT

Dagens kirkelov § 13 ander ledd fastslår at det skal være en daglig leder for kirkelig fellesråd. Bestemmelsen er videreført i kirkeordningen § 16 nest siste ledd. I dagens kirkelov inngår midler til en slik stilling i kommunens utgiftsforpliktelser, men den nye trossamfunnsloven i § 14 andre ledd sier at tilskuddet skal dekke «tilstrekkelig administrativ hjelp». Verken kirkeloven, trossamfunnsloven eller kirkeordningen regulerer andre forhold vedr. lokal ledelse i fellesrådsområdet, dette er forhold som det er opp til det enkelte fellesråd å vurdere ut ifra fra lokale forhold, ressursituasjon mv.

I kirkeordningen § 11 andre ledd sies det at «Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder av virksomheten.» Så lenge menighetsrådene selv ikke har hatt egne midler til å finansiere en slik stillingsressurs, har menighetsrådene i praksis kun hatt en slik stilling i de tilfeller kirkelig fellesråd har stilt en stillingsressurs til disposisjon for dette formålet. Dette har i de fleste tilfeller vært en stilling som samtidig har hatt lederoppgaver for tilsatte i kirkelig fellesråd. Det er likevel nødvendig å skjelne mellom funksjonen som daglig leder av menighetsrådets virksomhet på den ene side og på den annen side funksjonen som arbeidsleder for de som arbeider i samme menighet, stab e.l. Mens den første funksjonen vedrører menighetsrådets virksomhetsansvar, vil en ordning med en arbeidsleder for de tilsatte knytte seg til arbeidsgiverorganiseringen. Det er sistnevnte oppgave som her får omtale.

Alle tilsatte skal ha en overordnet som opptrer som arbeidsgivers representant. Det er i dag lagt til grunn at den som skal være daglig leder ikke selv kan sitte i det valgte rådet, men bør være en som er i et ansvarlig ansettelsesforhold til det valgte organet. Det er i dag likevel ulike modeller for daglig ledelse av de tilsatte i soknet (ikke uttømmende beskrevet):

- 1) Daglig leder/kirkeverge er nærmeste overordnede for alle tilsatte i fellesrådet. Kirkevergen har selv ansvar å sørge for at medarbeiderne både ivaretar oppgaver knyttet til menighetsrådets virksomhetsansvar. Prosten er nærmeste overordnet for menighetsprestene. Soknepresten har en begrenset lederfunksjon overfor eventuelle andre menighetsprester i soknet
- 2) Kirkelig fellesråd delegerer bestemte arbeidsgiverfunksjoner til menighetsrådet. Denne ordningen er mest aktuell der soknet selv har tilsatt en daglig leder og krever et delegasjonsreglement som klargjør hvilke funksjoner som er delegert. Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder for virksomheten., dvs både menighetsrådets oppgaver og fullmakter menighetsrådet har fått fra fellesrådet. Prosten er nærmeste overordnet for menighetsprestene. Soknepresten har en begrenset lederfunksjon overfor eventuelle andre menighetsprester i soknet
- 3) Organisering basert på kommunenivå med flere avdelinger med hver sin avdelingsleder, der avdelingene er delt opp etter funksjoner, og ikke etter sokn/geografi (F.eks. egen avdeling for gravplassforvaltning og kirkebyggdrift, avdeling for menighetsarbeid, avdeling for økonomi, arkiv og administrasjon.
- 4) Kirkevergen delegerer bestemte arbeidsgiverfunksjoner til en fellesrådstilsatt i soknet. Denne benevnes ofte som daglig leder, menighetsforvalter, administrasjonsleder e.l. (heretter kalt menighetsforvalter) Menighetsforvalter kan samtidig ha som del av sin stilling å være sekretær/daglig leder for menighetsrådet og rapporterer til menighetsrådet for saker knyttet til menighetsrådets virksomhetsansvar og til kirkevergen for saker som gjelder fellesrådets arbeidsgiveransvar. Heretter benevnes vedkommende som menighetsforvalter. Prosten er nærmeste overordnede for menighetsprest. Menighetsforvalteren utgjør ofte en «lederduo» sammen med sokneprest.
- 5) Kirkevergen/kirkelig fellesråd inngår egen arbeidsavtale med sokneprest/annen prest og delegerer enkelte ledelsesfunksjoner til vedkommende som også omfatter fellesrådstilsatte. Dette gjøres i forståelse med prosten. I rollen som leder av fellesrådets tilsatte, opptrer soknepresten i kirkevergens sted og under dennes ledelse. Arbeidsomfanget er oftest begrenset til 10-20 % årsverk. Tilsvarende avtale om en begrenset lederrolle i tillegg til hovedstilling kan også inngås med fellesrådstilsatte, f.eks. diakon, kateket eller annen fagstilling i menighetsstaben.
- 6) Kirkeverge og prost er enige om å etablere en samledelse der sokneprest og menighetsforvalter fordeler lederansvar

9.2.2 NÆRMERE OM MENIGHETSFORVALTERENS ROLLE

Ordningen med menighetsforvalter, tilsatt i fellesrådet med kirkevergen som leder, velges ofte i kommuner med mange ansatte, mange sokn og/eller store avstander. Forvalteren leder staben i menigheten på de valgte rådenes vegne. Som leder av stabene, er kirkeforvalter også nærmeste overordnede for diakoner, kateketer, menighetspedagoger, ungdomsarbeidere, organister, administrative tilsatte, kirketjenere og andre som arbeider lokalt i menigheten. Det er i dag om lag 200 stillinger som menighetsforvalter e.l. i Den norske kirke. Det foreligger ingen sentrale føringer for

disse stillingene, og det er variasjon når det gjelder stillingsstørrelse, lederansvar og hvilke øvrige arbeidsoppgaver som er lagt til disse stillingene.

Menighetsforvalter har ofte følgende oppgaver:

- Ledelse og ressursstyring i henhold til virksomhetsplaner og strategier
- Personalledelse, HMS-arbeid og oppfølging av ansatte
- Budsjettering og økonomistyring
- Saksbehandling for råd, utvalg og kirkeverge
- Ansvar for utarbeidelse av menighetens virksomhetsplan og årsberetning i samråd med menighetsrådene
- Oppfølging av bygningsmasse og kontorforhold

Menighetsforvalter deltar normalt sammen med soknepresten i menighetsrådets arbeidsutvalg, og forbereder saker som legges fram der.

9.3 ARBEIDSPLOSSLEDELSE I EN NY KIRKELIG ORGANISERING

Som vi har vært inne på, bør det også i en ny kirkelig organisering være mulig å delegere arbeidsgivermyndighet fra daglig leder i prostifellesrådet til underordnede ledere som har nærhet til soknene og de ansatte som arbeider der. Uten en slik ordning vil mange ansatte sitte langt fra sin nærmeste leder. Arbeidsgruppen mener at en ny kirkelig organisering må legge stor vekt på å sikre attraktive arbeidsplasser (mål 10), og at punktet om fysisk nærhet til nærmeste leder vil måtte være sentralt i denne sammenheng.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det tilligger det enkelte prostifellesråd, ut fra styringsretten, selv å organisere sin egen virksomhet tilpasset lokale forhold og ressurser, herunder kunne delegere arbeidsgivermyndighet gjennom delegasjonsreglement mv. Arbeidsgruppen mener at et felles arbeidsgiverorgan på prostinivå vil legge et vesentlig bedre grunnlag enn dagens organisering når det kommer til å skape gode ordninger på den lokale arbeidsplass. Arbeidsgruppen vil samtidig understreke at det er ønskelig å gjøre en langt bredere gjennomgang av de erfaringer som er gjort med ulike typer organisering av arbeidsplassledelse enn det som foreligger i dag, før man konkluderer på om det skal utformes noen felles krav for organisering av slik daglig ledelse, eller om det er hensyn som spesielt skal vektlegges ved valg av organisering.

10 TILLITSVALGSORDNINGER

I henhold til mandatets punkt 5 skal arbeidsgruppen også gjøre vurderinger av ordningene for ansattes medbestemmelse, med særlig vekt på grensdragning mellom hva som kan eller bør fastsettes av Kirkemøtet, og hva som bør tilhøre forhandlinger mellom arbeidslivets parter (tariffavtaler). Vernetjeneste/AMU vil i stor grad følge av valgt arbeidsgivermodell, men utredes dersom behov.

Som vi har vært inne på er det rettslige utgangspunktet at arbeidsgiver, med hjemmel i styringsretten bestemmer over sin egen virksomhet, hvem de ansetter, hvordan de organiserer og kontrollerer

arbeidet. Arbeidstakere har imidlertid også rett til medbestemmelse i saker som er viktige for deres arbeidshverdag. Denne retten er nedfelt i lovverket (for eksempel arbeidsmiljøloven). Treparsamarbeidet (den norske modellen) er i mange sammenhenger også trukket fram som en viktig grunnpilar i norsk samfunnsliv som viktig for å få til nødvendig omstilling og innovasjon²³. Direkte medvirkning og medbestemmelse er to vesentlige komponenter som legger til rette både for økt eierskap til og dermed større oppslutning om nødvendige endringer.

Det er lang tradisjon i Norge for at også det kirkelige arbeidsliv bygger på prinsippene i den norske modellen. Som del av offentlig sektor fram til henholdsvis 1996/2017, har kirkelige arbeidstakere vært omfattet dels av kommunale, dels av statlige tariffavtaler. Etter fristillingen av den lokale kirke fra kommunen i 1997, har kirkelig sektor blitt et eget tariffområde.

Per i dag er det Hovedavtalen på KA-sektoren som regulerer rammene for medbestemmelse både i fellesrådenes virksomhet og RDNK. 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.s

Arbeidsgruppen legger til grunn at rammene for frie forhandlinger mellom de kirkelige arbeidslivsparter om kirkelig ansattes medbestemmelsesordninger og arbeidsforhold videreføres i tråd med alminnelig norsk praksis og at ikke Kirkemøtet vil initiere en innstramning i denne friheten verken i relasjon til arbeidsgiver – eller arbeidstakersiden.

Behovet for etablering av formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke som regelmyndighet og begge de kirkelige arbeidslivsparter, bør imidlertid vurderes etablert etter dialog mellom KR og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

På det kirkelige området finnes det forøvrig på ett punkt en særlig regulering i kirkeloven § 35 av en kirkelig medbestemmelsesordning; såkalt partssammensatt utvalg. Ordningen er foreslått videreført i kirkeordningen § 41.

Bestemmelsen gjelder for kirkelige fellesråd og menighetsråd som har arbeidsgiveransvar og er utformet etter modell av kommuneloven § 5-11. Bestemmelsen er også inntatt i de kirkelige tariffavtaler.

Begrunnelsen for kirkeloven § 35 fra 1996 var å videreføre de rettigheter de kirkelig ansatte tidligere hadde med utgangspunkt i kommunale tariffavtaler. Begrunnelsen for den kommunale ordningen som ble innført ved kommuneloven av 1992, var å lovfeste de ansattes mulighet til medvirkning. Medvirkningen gjelder – som angitt i loven – ved «behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte». Før kommuneloven var tilsvarende medvirkningsordninger forankret i tariffavtaler alene. - En tilsvarende ordning som den som framgår av kirkeordningen § 41, gjelder ikke for RDNK.

Se f.eks. Meld. St. 30 (2019-2020) – en innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse²³

Spørsmålet om videreføring av bestemmelsen i § 35 i kirkeloven 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, eller om hensyn til regelforenkling og fleksibilitet tilsier at reguleringen bør overlates enten til den enkelte virksomhet og deres ansatte eller til tariffpartene.. Kirkemøtet valgte i 2019 å la ordningen videreføres som del av ny kirkeordning.

Hensyn som taler for ytterligere videreføring av en slik bestemmelse i kirkeordningen er bl.a at den vil sikre likhet over hele landet for hvordan samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal foregå i det enkelte prosti. Hensyn som taler mot en regulering i kirkeordningen er målsettingen om økt fleksibilitet.

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.

VEDLEGG I. HISTORISK TILBAKEBLIKK

Fremstillingen av den historiske utviklingen av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke i dette kapittelet er i hovedsak hentet fra utredningen «Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke» av 15. mars 2008 s. 20-23 og Prop. 130 L (2018 – 2019) s. 24.

Biskoper ble før 1660 valgt av domkapitlene (tidligere skulle man velges av et antall sokneprester). Valget ble siden stadfestet av Kongen. Etter 1660 gikk utnevnesretten helt over til Kongen. Proster ble valgt av biskopen og herredets sokneprester. Prestene ble fram til 1660 ansatt etter menighetenes valg. På landet betydde dette 7 av de eldste og mest aktede menn i soknet som dertil var utpekt av menighetens medlemmer. Valget ble siden stadfestet av prosten. I byene ble presten valgt av borgermester og råd. Ved kirker som var i privat eie, gjaldt patronatsretten; dvs. kirkeieren tilsatte presten (sjeldent i Norge, men utbredt i Danmark). Før tilsettingen av prest var endelig stadfestet (av stiftslensmannen på vegne av Kongen), måtte man bestå en overhøring hos biskopen. Menighetens valgtrett ble stadfestet etter 1660 også (NL 2-3-3), men fikk i praksis liten betydning og bortfalt etter hvert helt (Hansson 1957:24 ff)

Ved forordning av 1629 ble det uttrykkelig fastslått at alle kallsbrev skulle være «kondisjonale», det vil si at biskopen godkjente kandidaten og var villig til å ordinere ham. Det var ordinasjonen som gjorde kandidaten til rettmessig prest.

Klokkeren var siden 1660 tilsatt av biskopen. Klokkeren hadde lenge vært regulert i det kirkelige lovverk men uten et klart rettslig grunnlag for opprettelse og ansettelse. Siden stillingene etter hvert ble kombinerte kirke og skolestillinger, foregikk tilsettingen i et samarbeid mellom biskop og lokale skolemyndigheter. Kirkevergene var også gått over fra å være et lokalt valgt verv, til å bli et verv underlagt biskoppelig styring. Vervet som kirkeverge ble tildelt av stiftsdireksjonen etter forslag fra lokal sokneprest. Vervet som «medhjelper» blir tildelt etter samme framgangsmåte (NOU 1989:7).

Etter innføringen av formannskapsloven av 1837 blir retten til å oppnevne kirkeverge imidlertid gitt tilbake til lokalbefolkningen. Kirkevergen blir utpekt av de nye kommunestyrene.

Kirkevergen hadde fortsatt hovedansvaret for kirkebyggets vedlikehold og tilstand samt ofte også for kirkegårdene.

Kateketstillinger finnes tilbake til 1705 som en slags kombinasjonsstilling av prest – og undervisningsstilling. Kateketene ble lønnet av kommunen og/eller i form av inntekter fra ofringer og overskudd fra soknepreststillingene. Kirketjener- og organiststillingene har hatt en mer uklar status. Inntektsgrunnlaget har kommet dels fra kommunen, dels fra kirkens inntekter. Stillingene var indirekte forutsatt i lovgivningen, men manglet tydelig rettslig grunnlag for opprettelse og tilsetting. I 1891 kommer det imidlertid retningslinjer for utarbeidelse av instruks for kirketjener på landet.

Utviklingen av kirkelige rådsorganer på lokalt, regionalt og sentralt kirkelig hold utover på 1900-tallet, muliggjorde en tydeligere organisatorisk forankring av arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte. I lovgiving av 1920 og 1953 ble menighetsrådet gitt retten til å tilsette klokker, organist, kirketjener, graver og ringer. Det var i Kirkeordningsloven av 1953 at bispedømmerådene også fikk adgang til å tilsette hjelpeprester.

Også overfor andre aktuelle stillinger på menighetsplan ble menighetsrådet forstått å inneha tilsettingsmyndighet. Menighetsrådet ble også tillagt ansvar for valg av (ulønnet) kirkeverge. Tilsettingsmyndigheten av lønnet kirkeverge ble imidlertid fortsatt et kommunalt ansvar.

Lov om organister fra 1967 la tilsettingsmyndigheten av organister til menighetsrådet, mens kommunen hadde plikt til å utrede lønn. Organistene kom inn under de kommunale tariffavtalene. Biskopen skulle godkjenne organisttilsetninger i menighetsrådene.

Lov om katekettjeneste kom i 1969. Kateketene var statstjenestemenn og ble tilsatt av bispedømmerådet. En rekke kateketstillinger ble allikevel opprettet lokalt med menighetsrådet som tilsettende organ.

Lov om diakontjeneste (1985) la arbeidsgiveransvaret lokalt for diakonstillinger, men la selve tilsettingsvedtaket til bispedømmerådet. Stillingene ble delfinansiert gjennom statstilskudd via bispedømmerådene.

Tilsetting av menighetsprester ble i sin helhet regulert ved bestemmelsene i 1989. Menighetsprester ble fra dette tidspunktet tilsatt av bispedømmerådet, slik at etter 1989 er det kun proster og biskoper som er embetsmenn og utnevnes av Kongen i statsråd. Kirkeloven av 1996 bekrefter dette i § 23.

Soknediakoner (dersom stillingen ble omfattet av statlige tilskudd) og domorganister skulle tilsettes av bispedømmerådet. Ved en lovendring i 1984 fikk bispedømmerådene hjemmel til å kunne tilsette menighetsprester og kateketer. På delegasjon fra departementet, blir tilsettingsmyndigheten for prester og kateketer overført bispedømmerådene i 1989.

I den offentlige utredning om den lokale kirkes ordning, NOU 1989:7, vurderes situasjonen som følger:

«Gjeldene bestemmelser som regulerer arbeidsgivermyndigheten overfor kirkelige tjenestemenn er kompliserte særlig med henblikk til myndighetsfordelingen mellom kommune og sokn og mellom lokale og regionale kirkelige organer. For de enkelte tjenestemannskategorier er det i dag ulike regler som gjelder. I visse tilfeller er det menighetsrådet som har tilsettingsmyndighet, instruksmyndighet mv. i andre tilfeller er denne myndighet lagt til fellesrådet, kommunestyret, biskop eller bispedømmeråd. Utvalget ser det som nødvendig å forenkle og systematisere lovgivningen på det tjenestemannsrettslige område» (s. 171).

Høringsrunden på NOU 1989:7 viste imidlertid at det ikke var flertall for å etablere en kirkelig administrasjon i tilknytning til hvert sokn. Mange sokn var små og det ble derfor anbefalt at sokn innenfor samme kommune burde gå sammen og etablere fellesråd til å ivareta tyngre forvaltningsoppgaver, herunder arbeidsgiveransvaret. Stortinget fulgte opp dette under behandlingen av forslaget til ny kirkelov, og kirkelig fellesråd på kommunenivå ble lovfestet i 1996. Ordningen var imidlertid ikke til hinder for at menighetsrådene kunne fortsette å ivareta arbeidsgiveransvar for visse typer stillinger. For stillinger knyttet til menighetseide barnehager og stillinger lønnet av menighetenes egne inntekter har dette siden vært praksis mange steder.

Før Lov om Den norske kirke som trådte i kraft 01.01.1997, var også de lokalt tilsatte å betrakte som «kirkelig tilsatte» i og med at tilsettingsvedtak ble gjort i menighetsrådet for organist, kirketjener, klokker og annet personell. Tilsetting av diakon og domkantor ble gjort av bispedømmerådet, men den daglige ledelsen og lønnsansvaret var lagt lokalt (menighetsråd/kommunestyre). Det gjaldt også særlover for organister, klokkere, diakoner og kateketer som ble opphevet samtidig som den nye kirkeloven trådte i kraft. Kommunen opptrådte i denne sammenhengen som «styre i kirkekassa», og skulle etter dette utrede lønn for de lovpålagte stillingene. Disse ble ofte betraktet som kommunale stillinger, i og med at de fullt ut var omfattet av de kommunale tariffavtalene, inkludert pensjonsrettigheter.

Fra 1997 er soknet fullt ut selvstendiggjort som rettssubjekt (kirkeloven § 2) og ble fra samme tidspunkt fullt ut arbeidsgivere for soknets tilsatte. På soknets vegne opptrer to organer: menighetsrådet og – i hver kommune – fellesrådet. I kommuner som består kun av ett sokn, ivaretar menighetsrådet de oppgavene som ellers er lagt til fellesrådet (§ 5 annet ledd). Det er fellesrådet som på soknets vegne iht. kirkeloven § 14 ivaretar arbeidsgiveransvaret for alle dem som lønnes over fellesrådets budsjett. I praksis er dette alle typer lokalkirkelige stillinger, unntatt menighetsprester.

Alle tidligere godkjenningsordninger i forbindelse med tilsetninger er opphevet, og det er fra 1997 ingen instans som er overordnet fellesrådet i rollen som arbeidsgiver.

Fram til 1989 var alle sokneprester og residerende kapellaner embetsmenn utnevnt av Kongen i statsråd. I 1989 ble stillingene som menighetsprest omgjort fra å være embetsmenn til å være statstjenestemenn, og dermed omfattet av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Tilsettingene av menighetsprester ble lagt til det respektive bispedømmeråd. De som var embetsmenn etter ordningen før 1989, og som fortsatt var i samme stilling, fikk beholde sin embetsmannsstatus.

Ved endringer av grunnloven og kirkeloven i 2012 ble Kongens særskilte kirkestyre avviklet. Biskoper og proster tilsettes av kirkelig valgte organer, henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene. Bestemmelsene om kirkelig statsråd falt bort, og det er ikke lenger noe krav om at statsråden med ansvar for kirkesaker må være medlem av Den norske kirke.

I Prop. 55 L (2015–2016) la Kulturdepartementet fram forslag til lov om endringer i kirkeloven med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Endringene ble vedtatt i Stortinget 18. mai 2016 og sanksjonert ved kongelig resolusjon 27. mai 2016. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2017. Det sentrale formålet med endringene var å gi Den norske kirke en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene allerede hadde. Ved reformen ble det dannet et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene, de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, andre som var tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Kirkelig utdanningscenter i nord og ved Svalbard kirke, ble på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Soknenes selvstendige rettslige stilling som den grunnleggende enheten i Den norske kirke ble videreført. Soknet skulle fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige økonomi.

Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet ble ført videre.

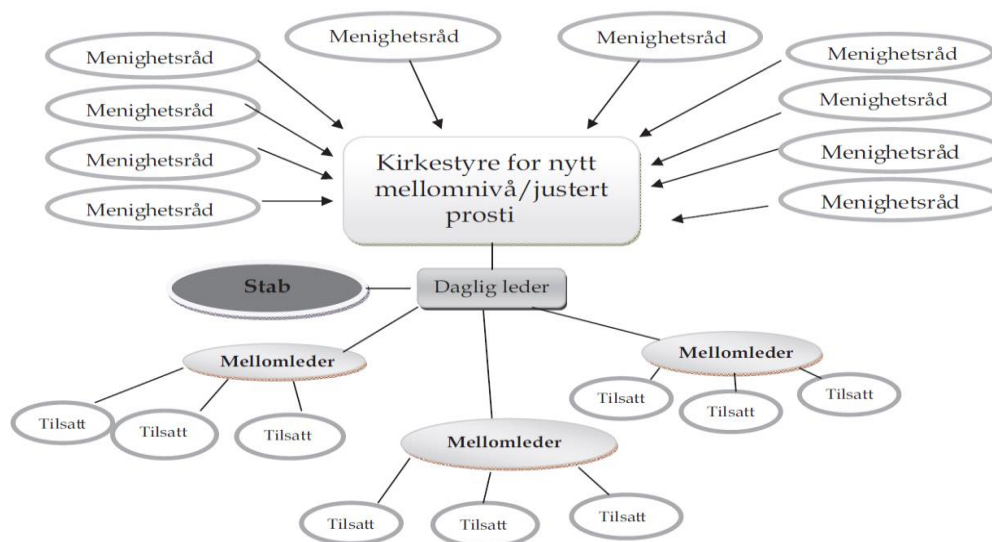
Reformen innebar en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som ble overført, er opprettholdt gjennom rammetilskudd som er stilt til Kirkemøtets rådighet. Statens finansieringsansvar overfor kirken er det samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene

VEDLEGG II. TIDLIGERE FORSLAG TIL ORGANISERING AV FELLES ARBEIDSGIVERANSVAR

I det følgende gjøres en gjennomgang av tidligere utredninger og deres løsningsforslag for ny kirkelig organisering. Det blir kortfattet gjort rede for de løsningsforslagene som anses som mest relevante for et felles arbeidsgiverorgan i rammen av et prostifellesråd:

II.1 UTREDNINGEN: FRAMTIDIG ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVARET I DEN NORSKE KIRKE (FOA) 2008

10.1.1.1.1.1.1.1.1 MODELLSKISS 2: NYTT MELLOMNIVÅ/ JUSTERT PROSTINIVÅ SOM FELLES ARBEIDSGIVERNIVÅ



Modell 2 innebærer at det etableres et nytt mellomnivå med felles arbeidsgiveransvar som ligger mellom fellesrådsnivået i dagens ordning og bispedømmet. Modellen søker et kompromiss mellom en arbeidsgiverenhet med nærhet til lokalmenigheten, og en arbeidsgiver med tilstrekkelig størrelse til å utvikle et bredere fagmiljø, økt fleksibilitet og stordriftsfordeler. I de nye enhetene på justert prostinivå etableres det et valgt styringsorgan for de nye enhetene, dette organet benevnes som «kirkestyret».

Soknens felles arbeidsgiverorgan løsrives fra kommunestrukturen. I modell 2 kan det tas utgangspunkt i dagens prostier som enheter, men både når det gjelder navn, utstrekning og størrelse bør det gjøres en selvstendig vurdering ut fra at en framtidig arbeidsgiverenhet vil få helt nye og utvidede oppgaver i forhold til dagens prosti.

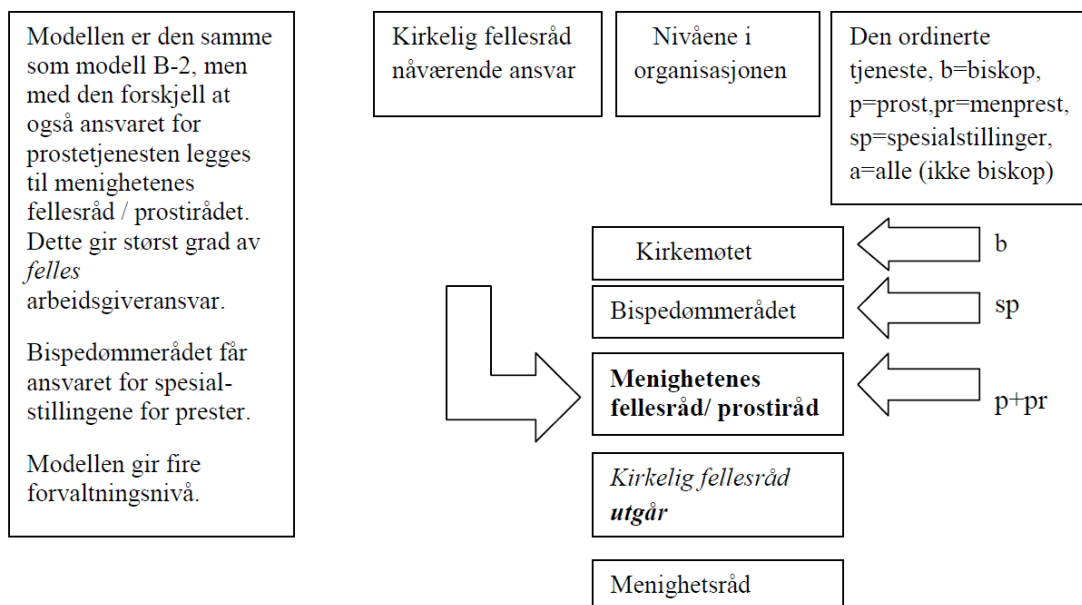
I modell 2 vil det være nødvendig å gjøre vesentlige juridiske endringer i den nye mellommenheten sammenlignet med dagens prosti. Prostiet har i dagens ordning ikke noe valgt styringsorgan, og prostiet er ingen selvstendig juridisk enhet. Modellen forutsetter at den nye arbeidsgiverenheten har et styringsorgan som kan opptre på vegne av soknene som selvstendig rettssubjekt. Modell 2

viderefører derfor dagens ordning med at det er to organer som opptrer på vegne av soknet, og den nye mellommenheten vil få juridiske kjennetegn som ligner på dagens kirkelige fellesråd.

Modell 2 innebærer at det må etableres en ny organisasjon med én daglig leder i hvert justert prostinivå.

II.2 UTREDNINGEN «KJENT INVENTAR I NYTT HUS» 2011 (BAKKEVIG 3)

Modell B-3. Justert fellesråds-/prostimodell



Justert fellesrådsmodell/prostimodell (B-3) innebærer at kirkelig fellesråds nåværende ansvarsområde overføres til menighetenes fellesråd / prostirådet og at prestedtjenesten – unntatt prestestillinger som ikke er knyttet til sokn – legges til samme nivå.

Modellen vil innebære at alle tilsatte i Den norske kirke (unntatt biskopene og prestestillinger som ikke er knyttet til prosti eller sokn) vil ha samme arbeidsgiver.

Kongens nåværende virksomhets- og arbeidsgiveransvar for prestedtjenesten i soknene og prostetjenesten inngår i menighetenes fellesråds / prostirådets ansvarsområde som dermed også tillegges tilsettingsmyndighet for proster og menighetsprester. Dette forutsetter en virksomhetsoverdragelse fra staten til soknet som rettssubjekt.

Menighetenes fellesråd /prostirådet overtar kirkelig fellesråds nåværende virksomhetsansvar og ivaretar tilsettings- og arbeidsgivermyndighet for soknets tilsatte. Det vil dermed fortsatt være et organ for soknet som ivaretar dette arbeidsgiveransvaret. Avstanden mellom menighetsråd og dette nivå vil være større enn mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd i dag, men ikke så stort som mellom menighetsråd og bispedømmeråd.

Virksomhets- og arbeidsgiveransvar for prestedtjenesten i soknene inngår i menighetenes fellesråds/ prostirådets ansvar som dermed også vil ivareta tilsettings- og arbeidsgivermyndighet for

menighetsprestene. Dette forutsetter en virksomhetsoverdragelse fra staten til soknet som rettssubjekt.

Bispedømmerådet får ansvaret for prester i spesialstillinger som ikke er knyttet til prostier eller sokn. Dette forutsetter en virksomhetsoverdragelse av denne tjeneste fra staten til Den norske kirke som rettssubjekt.

Organet for enheten må som soknets organ velges av menighetsrådene – dvs. ved indirekte valg.

Et menighetsrådsmedlem fra hver kommune vil bli representert i dette organ for soknet – i dag er alle menighetsråd representert i kirkelig fellesråd som soknets organ.

II.3 KIRKEMØTETS MODELLER, KIRKEMØTESAK 08/2016

Alternativ A - storfellesråd

Dette alternativet har sitt utgangspunkt i at arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider i soknet legges til et storfellesråd. Storfellesrådene etableres enten på kommunenivå, der det er store nok kommuner, eller på tvers av kommuner der kommunene er for små.

Arbeidsgiveransvaret samles på et nivå nærmere soknet (under bispedømmerådet og over menighetsrådet), og gjennom at menighetsrådets innflytelse over virksomheten i soknet styrkes.

Arbeidsgiveransvaret bør innrettes slik at alle som arbeider lokalt blir ansatt av samme arbeidsgiver. Ved at arbeidsgiveransvaret for prester legges til et annet organ enn bispedømmerådet, vil en også kunne redusere bispedømmerådets administrasjon. Fellesråd bør slås sammen, enten ved hjelp av kommunereformen eller ved fellesråd på tvers av kommunegrenser.

Ordningen med fellesorgan for soknene bør være på et så høyt nivå at det best kan sikre kompetanse og profesjonell behandling på sine sakfelt, og samtidig så lavt nivå at det oppleves som nært og relevant for de som arbeider i soknet. Kirkemøtet mener at dette bør være på kommunenivå dersom kommunereformen fører til store nok kommuner, eventuelt på tvers av kommuner hvis kommunen er for liten. Kirkemøtet mener betegnelsen «storfellesråd» bør vurderes i forhold til for eksempel «fellesråd», for å gjøre det klart at det dreier seg om en ny ordning.

Oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene bør justeres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes. Menighetsrådenes virksomhetsansvar på tydeliggjøres og fellesrådene må fremstå mer som serviceorganer som støtter opp om menighetsrådene. Menighetsrådet og fellesrådet bør ha anledning til å avtale at de kan overlate oppgaver til hverandre. Ansvarsfordelingen ved utarbeidelse av kirkelige planer for virksomheten må klargjøres.

Alternativ C – samordnet arbeidsgiverorganisering

Dette alternativet legger til grunn at det ved å etablere en enhetlig ledelse som utøver arbeidsgivers styringsrett for både fellesrådsansatte og bispedømmerådsansatte prester vil bidra til å løse utfordringer med dagens kirkeordning.

Dette alternativet innebærer en modifisering av dagens arbeidsgiveransvar i Den norske kirke ved at prestene fortsatt bør være ansatt i det nasjonale rettssubjektet med biskopen/bispedømmerådet som arbeidsgiverorgan, mens fellesrådet bør beholde arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet. Det forutsetter en ordning med felles daglig

ledelse for alle kirkelige tilsatte som arbeider i soknet, og at menighetsrådet får innstillingsmyndighet ved tilsetting av prester.

For ordens skyld understrekes det at dette alternativet ikke innebærer «felles arbeidsgiveransvar» i betydningen at arbeidsgiveransvaret primært samles til et organ, men i stedet innebærer en endring hvor arbeidsgiverfunksjoner samordnes.

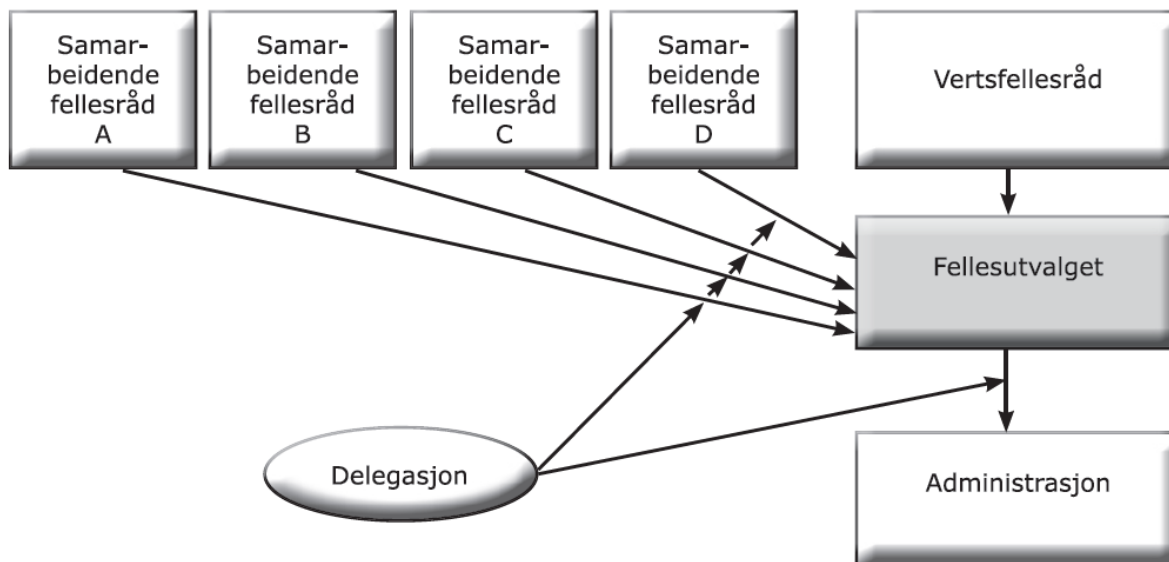
Det bør gjøres endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå slik at den lokale kirke styrkes. Dette bør gjøres ved at menighetsråd får innstillingsrett ved tilsetting av prester og andre kirkelige tilsatte og ved at det etableres felles daglig ledelse for fellesrådsansatte og prester. Videre skal lokale organer styrkes ved utstrakt bruk av delegasjon fra bispedømmerådet.

Ordnningen med fellesorgan for soknene bør videreføres på kommunenivå som et utgangspunkt i kirkeordningen, men mener det må stimuleres til dannelse av interkommunale fellesorgan for soknene der forholdene ligger til rette for dette.

Dagens arbeidsgiveransvar i Den norske kirke modifiseres ved at prestene fortsatt bør være ansatt i det nasjonale rettssubjektet med biskopen/bispedømmerådet som arbeidsgiverorgan, mens fellesrådet bør beholde arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet. Det forutsetter en ordning med felles daglig ledelse for alle kirkelige tilsatte som arbeider i soknet, og at menighetsrådet får innstillingsmyndighet ved tilsetting av prester.

II.4 KIRKESAMARBEID OVER KOMMUNEGRENSA, UTREDNING FRA KA, UDATERT

MODELL II – Vertsfellesråd med demokratisk styre



Her er det 5 fellesråd med sine administrasjoner som etablerer et samarbeid hos en vert. Det må da opprettes et demokratisk styre for denne samarbeidsvirksomheten. Det demokratiske styret foreslås benevnt «fellesutvalg». Alle fellesrådene delegerer beslutningsmyndighet til fellesutvalget. Bakgrunnen for modellen er i all hovedsak et ønske om å bidra til faglig forsvarlig og mest mulig kostnadseffektiv oppgaveløsning i en kommune- og kirkestruktur med mange små enheter.

MODELL III – Sammenslåing av fellesråd (Fellesråd ut over kommunegrensene)



Her vil to eller flere fellestråd opphøre som selvstendige organ, og gå inn i en ny og større enhet som geografisk omfatter flere kommuner. Det dannes i realiteten et nytt fellestråd for et større geografisk område: Ett organ, en demokratisk valgt forsamling, en daglig leder, en juridisk person, en arbeidsgiver osv. Ansvars- og oppgavefordelingen blir som etter kirkelovens § 14, men for et større område.

VEDLEGG III. OM ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KOMMERSIELLE VIRKSOMHETER

III.1 FORETAK

Foretak er en finansiell og juridisk virksomhetsenhet med økonomisk formål. Juridisk sett kan et foretak organiseres i forskjellige former, avhengig av deltakernes (eiernes) ansvar for foretakets forpliktelser, og deres rettigheter og plikter seg imellom. De viktigste foretaksformer er:

- Selskaper med begrenset deltakeransvar, som aksjeselskaper og kooperative foreninger.
- Foretak med ubegrenset personlig ansvar for deltakerne, som ansvarlig selskap eller enkeltpersonforetak.
- Selskaper med blandet deltakeransvar, det vil si der hvor noen deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelser, mens andre deltakere har et ubegrenset ansvar. Et eksempel på det er kommandittselskaper.
- Selskaper med ubegrenset deltakeransvar, men hvor dette er fordelt slik at den enkelte deltaker bare svarer for en brøkdel av den samlede selskapsforpliktelsen. Til sammen må delene utgjøre de samlede selskapsforpliktelser. Dette gjelder ansvarlig selskap med delt ansvar.
- Selveiende institusjon, som stiftelse eller forening.

I tillegg har det offentlige særlige foretaksformer, så som statsforetak, interkommunalt selskap og kommunalt foretak.

Arbeidsgiverbegrepet i foretak er relativt, og noe som medfører at utstrekningen av arbeidsgiveransvaret i prinsippet må bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse hvor det har betydning. Når et foretak inngår i en større foretaksgruppering, følger det av rettspraksis at arbeidsgiveransvar kan påhvile flere foretak innen gruppen. Også i forhold til reglene om oppsigelsesvern angir rettspraksis at arbeidsgiveransvar kan påhvile flere foretak innen en gruppe.

III.2 KONSERN

I en konsernmodell er morselskapet er heleier, majoritetseier eller via stemmegivning har avgjørende innflytelse i sine datterselskaper. I disse tilfellene følger arbeidsgiveransvaret i utgangspunktet det enkelte aksjeselskap.

Konsernet er det mest forpliktende, og i praksis den viktigste måten et foretak kan inngå i en større enhet på. Et konsernforhold karakteriseres ved at et foretak har bestemmende innflytelse over et eller flere andre foretak. For selskap i konsernforhold vil det selskap som har bestemmende innflytelse betegnes som morselskapet mens de underordnede selskapene betegnes som datterselskaper.

Utgangspunktet er at hvert enkelt selskap i et konsern er et selvstendig rettssubjekt som reguleres av lovgivningens alminnelige regler for vedkommende selskapsform. Hvert selskap har sin egen organisasjon med egne styringsorganer. Videre har det enkelte konsernselskap sin egen formue og svarer selv for sine forpliktelser.

III.3 JOINT VENTURE

Mens konserndefinisjonen forutsetter at et morselskap har avgjørende innflytelse primært gjennom majoritetseierskap, preges nettverksbedriften og ulike strategiske allianser av at man samarbeider. Joint Venture er en slik nettverkspreget organisasjonsmodell.

Et Joint Venture særpreges ved at flere næringsdrivende går sammen om å gjennomføre et større prosjekt, typisk et entrepriseprojekt i samarbeid. Samarbeidet er etablert for et avgrenset oppdrag og ofte for en nærmere angitt periode.

Et Joint Venture kjennetegnes blant annet ved at partene deltar i styringen av samarbeidet, og det vil være snakk om en sterkere tilknytning til den daglige driften enn det som er tilfelle for aksjeeiere som utøver sin eierinnflytelse på generalforsamlingen i et aksjeselskap. Et Joint Venture kan organiseres som et eget selskap hvor deltakerne er aksjeeiere i et aksjeselskap.

Ved siden av selskapsforholdet, vil det i tilfelle også være en aksjeeieravtale mellom aksjeeierne som for uten å forplikte deltakerne til å opprette aksjeselskapet, også regulerer disses rettigheter og plikter i forholdet, og hvorledes de skal utøve sine rettigheter som aksjeeier i selskapet. I andre tilfeller av Joint Venture er ikke samarbeidet organisert i et eget aksjeselskap. Samarbeidet kan her være et ansvarlig selskap eller en eller annen løst samarbeidsform hvor det er de enkelte avtaler som regulerer partenes rettigheter og plikter.

I en Joint Venture avtale vil det ofte være opprettet styringsorganer for samarbeidet. Det er vanlig å opprette et overordnet felles styringsorgan med representanter for alle deltakerne, ofte betegnet som «styringskomité». Arbeidsgiveransvaret vil ligge i den enkelte samarbeidende virksomhet. Det har vært utredet og vurdert om arbeidsmiljølovens arbeidsgiverbegrep bør utvides for Joint Venture og andre lignende nettverksorganiseringer. Dette dreier seg blant annet om hvem som skal ha ansvaret for helse, miljø og sikkerhet i en virksomhet, og om ansvaret skal ligge på den som arbeidstaker formelt er knyttet til gjennom ansettelsesavtalen eller om også andre skal ha et slikt ansvar.

VEDLEGG IV. UTKAST TIL TEKST I KIRKEORDNINGEN OM DAGLIG LEDER – ETTER MODELL FRA KOMMUNELOVEN

Rådets arbeid skal skje innenfor de rammer som er fastsatt i lov og forskrift og i tråd med Den norske kirkes ordninger. Rådet skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære og står under biskopens tilsyn.

Prostifellesrådet skal være organisert slik at det er en ansvarlig øverste leder for virksomheten som helhet.

Prostifellesrådet tilsetter selv en prostidirektør som skal være leder av prostiets administrasjon.

Prostidirektøren skal lede den samlede kirkelige administrasjon i prostiet med de unntak som følger av lov og kirkeordning og innenfor de instruksjer, retningslinjer og pålegg som prostifellesrådet gir og menighetsrådenes beslutninger.

Prostidirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi rådet grunnlag for å treffe vedtak.

Prostidirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis prostidirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på egnet måte.

Prostidirektøren har møte – og talerett i prostifellesrådet samt i alle menighetsråd i prostiet. Prostidirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Prostifellesråd og menighetsråd kan gi prostidirektøren fullmakt til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Prostidirektøren har det løpende personalansvaret for alle som er tilsatt i virksomheten, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenestlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov eller kirkeordning.