

Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering



INNHold

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

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

Vedlegg

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

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

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

SAMMENDRAG

SAMHANDLING I EN SELVSTENDIG FOLKEKIRKE – NY KIRKELIG ORGANISERING

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

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

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

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

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

Et nytt kirkelig organ

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

Prostifellesrådets formål og oppgaver

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

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

Les mer i avsnitt 5.2.

Prostifellesrådets sammensetning

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

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

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

Les mer i avsnitt 5.3.

Menighetsrådet

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

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

Les mer i avsnitt 5.4.

Rettslig forankring av prostifellesrådet – organiseringen av arbeidsgiveransvaret

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

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

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

Les mer i kapittel 7.

Daglig ledelse i prostiet

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

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

Les mer i avsnitt 5.6.

Relasjonen mellom lokalkirken og kommunene

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

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

Les mer i avsnitt 5.5.

Bispedømmenivået: Tilsyn, roller og relasjoner til lokalkirken

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

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

Les mer i avsnitt 5.8.

Kirkelig demokrati

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

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

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

Les mer i kapittel 6.

Samisk kirkeliv

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

Les mer i avsnitt 5.2.7 og 5.3.5.

Døvemenighetene og døveprostiet

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

Les mer i avsnitt 5.10.2.

Medbestemmelse

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

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

Les mer i avsnitt 7.5.

Organisering av spesialprestetjeneste

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

Les mer i avsnitt 5.10.1.

Temaer for videre utredning

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

Les mer i kapittel 13.

DEL 1: BAKGRUNN OG DAGENS SITUASJON



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

1 INNLEDNING

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

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

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

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

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

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

Oppbygning av rapporten

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

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

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

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

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

Ordforklaringer og begreper

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

1 Innledning

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

2 HOVEDUTVALGETS ARBEID OG MANDAT

2.1 HOVEDUTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID

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

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

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

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

Sekretariat og eksterne bidrag

Sekretariatet for hovedutvalget har bestått av:

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

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

Arbeidsgrupper for særskilte temaer

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

- Arbeidsgruppe 1: Arbeidsgiverorganisering

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

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

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

Hovedutvalgets arbeid

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

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

Møter med involverte

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

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

2.2 MANDATET

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

«Ny kirkeordning skal:

- frigjøre mest mulig ressurser til møter med folk lokalt og tilstrekkelige ressurser til å få kirken til å henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt
- legge til rette for at kirken når ut med evangeliet til flest mulig mennesker
- legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget som en folkekirke for alle som vil være med og som tar vare på den kristne kulturarven
- være enkel og funksjonell – den skal inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig
- inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte
- være fleksibel, ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov
- ivareta behovene til kirkens mange aktører: folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester

- gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt
- ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes
- sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse.

(...)

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

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

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

Med henblikk på formålet, skal følgende utredes:

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

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

Det skal leveres delutredninger til utvalget om følgende temaer:

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

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

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

2.3 HOVEDUTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En folkekirke i hele landet

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

Kirken står sterkt lokalt

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

Avklarte roller og mandat

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

God ledelse på alle nivå

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

God ressursutnyttelse

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

2.4 AVGRENSNINGER

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

Finansiering

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

Inndelingen av prostier og sokn

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

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

Bispedømmenivåets roller og oppgaver

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

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

Organisering og ledelse av den enkelte arbeidsplass lokalt

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

3 RAMMER FOR NY ORGANISERING

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

3.1 HISTORISKE LINJER

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

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

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

Et kirkelig utvalg leverte i 2002 rapporten *Samme kirke – ny ordning* som gav ny retning til diskusjonen om å skille stat og kirke. Et statlig utvalg fulgte opp med vidtgående forslag om endringer i statskirkeordningen i sin rapport i 2006.⁴ I 2008 inngikk partiene på Stortinget en avtale om endringer i statskirkeordningen.

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

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

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

⁴ NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

⁵ KM 08/05.

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

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

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

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

3.2 KIRKEFORSTÅELSE

3.2.1 Den norske kirkes identitet og oppdrag

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

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

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

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

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

⁶ Paragraf 12 andre ledd.

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Sammenhenger mellom kirkeforståelse og organisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 GEOGRAFISKE FORHOLD OG BOSETTINGSMØNSTRE

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

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

Siden det er stor variasjon i geografiske forutsetninger, bør man utvikle en modell som gir rom for variasjon i lokalkirken. De geografiske og demografiske rammene har hatt stor betydning for hvordan kirken er organisert i dag. Det er i dag 1164 sokn, 348 fellesråd, 94 geografiske prosti⁸ og 11 bispedømmer. Disse nivåene har ulike forutsetninger som har betydning for hvordan de organiserer seg – dette gjelder spesielt sokn og fellesråd. Dette kan konkretiseres ved å se på kirken i Bergen og Røyrvik kommune. Bergen kirkelige fellesråd har ansvar for ca. 190 000 medlemmer fordelt på 25 sokn. I Røyrvik er det ett sokn med ca. 400 medlemmer, som dekker et geografisk område som er over tre ganger så stort som Bergen. Røyrvik har mindre enn ett årsverk ansatt av menighetsrådet, mens Bergen kirkelige fellesråd har over 70 årsverk. Det er andre problemstillinger som gjelder for Røyrvik enn for Bergen. Eksemplet med Bergen og Røyrvik tydeliggjør hvordan kirken i dag preges av en variert geografi, som gjør at kirken lokalt blir svært mangfoldig. En ny organisering må derfor gi tilstrekkelig fleksibilitet med tanke på oppgaver og ansvar.

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

Nye prostifellesråd vil mange steder være kommuneoverskridende, og derfor bør eksisterende kommuneoverskridende strukturer vurderes i arbeidet. Eksempler på dette er interkommunale samarbeid, regionråd og bo- og arbeidsmarkedsregioner. I 2013 var det om lag 850 ulike formelle interkommunale samarbeid⁹, og i 2018 var det om lag 66 operative regionråd¹⁰, som er kjente størrelser med samarbeid på tvers av kommunegrensene. En annen viktig ramme for arbeidet er naturlige områder hvor mennesker bor og arbeider. Transportøkonomisk institutt har utarbeidet en inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner som gir 159 slike områder.¹¹

3.4 TRENDER OG UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET

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

Det livssynsåpne samfunn

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

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

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

⁹ KS: [Introduksjonshefte interkommunalt samarbeid](#). Kommunereformen har antakelig redusert antallet noe siden den gang.

¹⁰ NIVI: [Rapport – Regionråd i Norge](#)

¹¹ TØI: [Inndeling i BA-regioner 2020](#)

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

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

Urbanisering endrer kirkelandskapet

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

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

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

Digitalisering åpner for nye muligheter

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

En svakere offentlig økonomi vil utfordre alle tilskuddsmottakere

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

Strengere krav til offentlige og private virksomheter

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

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

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

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

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

¹⁷ Se bl.a. Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021.

Samarbeid og samskaping – med bærekraft for øyet

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

3.5 NYTT REGELVERK GIR RAMMER FOR NY ORGANISERING

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

Trossamfunnslovens²⁰ kapittel 3 inneholder slike lovbestemmelser om Den norske kirke. Formålet med lovbestemmelsene «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». Trossamfunnsloven inneholder noen rammebetingelser for den kirkelige organiseringen:

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

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

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

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

¹⁹ Grunnloven § 16 annet og tredje punktum

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

²¹ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.

3 Rammer for ny organisering

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

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

²³ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.

²⁴ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 261.

4 DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING

4.1 DAGENS ORGANISERING

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

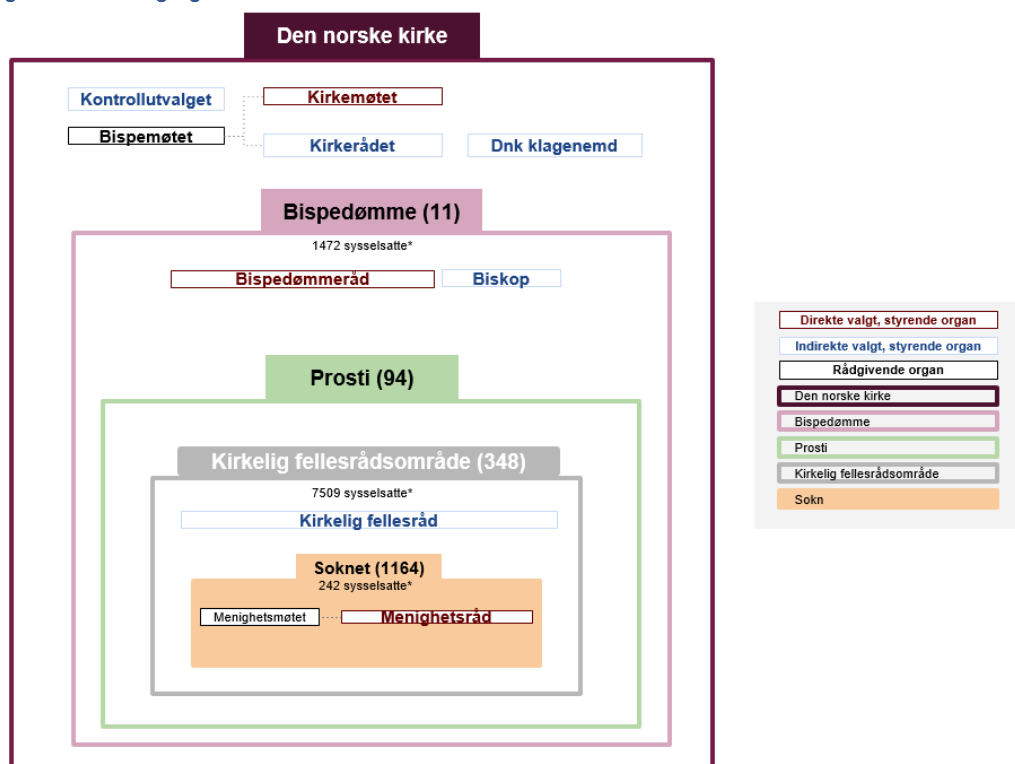
I dag er Den norske kirke finansiert både via staten og kommunene. Trossamfunnsloven slår fast at kirken fortsatt skal ha todelt finansiering, og dette vil også ligge til grunn for en ny kirkelig organisering.

4.1.1 Ett trossamfunn – to rettssubjekter

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

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

Figur 4.1 Nivåene og organene i Den norske kirke



Sokn og menighetsråd

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

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

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

Kommune og kirkelig fellesråd

Alle soknene innenfor én kommune utgjør ett fellesrådsområde, men på enkelte steder omfatter fellesrådsområdet to eller flere kommuner. Kirkelige fellesråd har røtter tilbake til 1897, men ble formelt etablert i 1997²⁵ og overtok da ansvaret for kirken som tidligere hadde ligget i kommunen. Ved inngangen til 2021 var det 348 fellesråd. Kirkelige fellesråd representerer kirkens medlemmer i området, og velges gjennom indirekte valg fra menighetsrådene. Hvert fellesråd har dessuten en geistlig representant oppnevnt av biskopen, og kommunene har også anledning til å oppnevne en kommunal representant.

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

Prosti

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

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

²⁵ Lov om kirker og kirkegaarde av 1897 § 45.

²⁶ NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning, side 44

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

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

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

Bispedømme og bispedømmeråd

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

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

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

Nasjonalt nivå med Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet

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

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

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

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

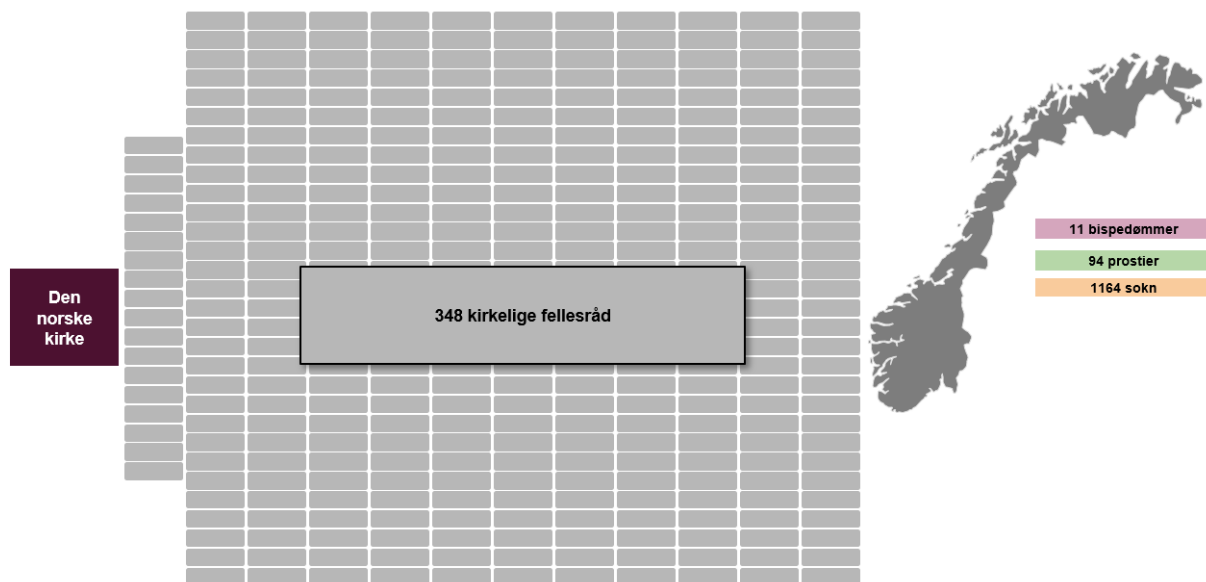
²⁹ På bakgrunn av erfaringer som ble gjort med forsøk med en ny organisering av prestedtjenesten, ble det i 2004 vedtatt en prostereform som hadde som hovedformål å legge til rette for å styrke prostens rolle som leder av prestedtjenesten i prostiet, samt stimulere til økt samarbeid mellom prestene.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

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

4.1.2 Den norske kirke som arbeidsgiver

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

Figur 4.2 Ett trossamfunn – 349 arbeidsgivere



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

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

4.1.3 Relasjoner og styring i Den norske kirke

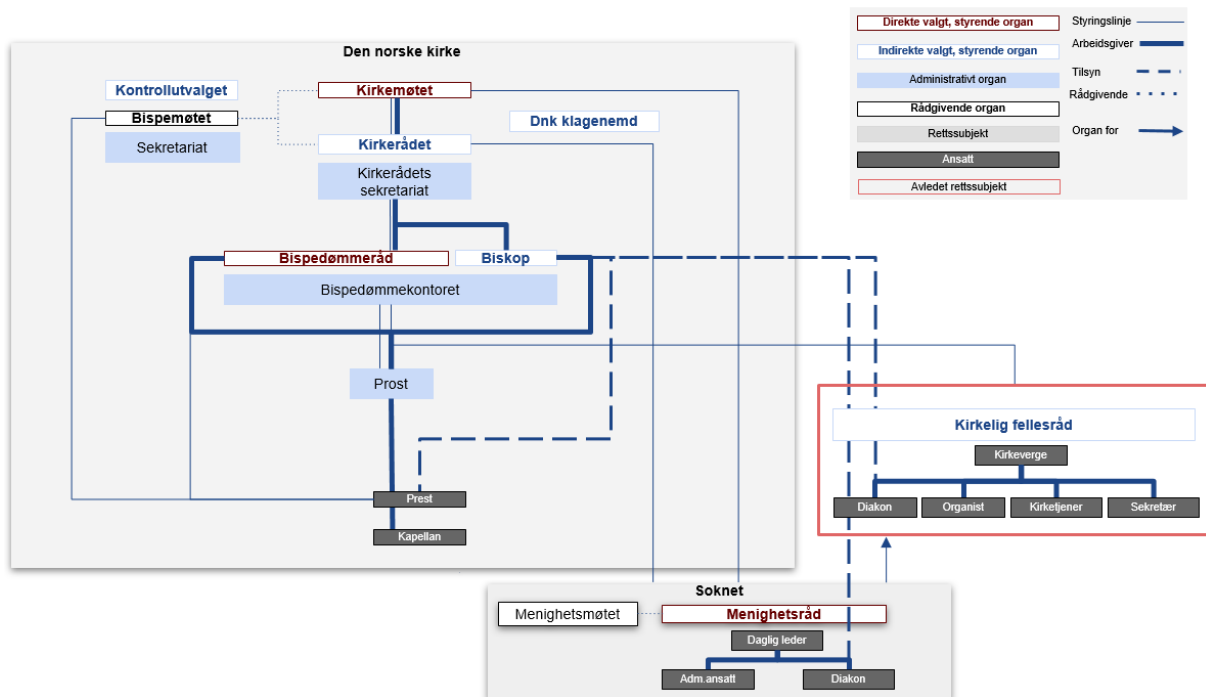
Som organisasjon består Den norske kirke av fem nivåer og en rekke stillinger, råd og administrative organer, som står i ulike former for relasjoner til hverandre. Relasjonene i form av arbeidsgiverlinjer og styringslinjer er tegnet inn i Figur 4.3. De tykkeste strekene viser arbeidsgiverlinjene, og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

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

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

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

Figur 4.3 Arbeidsgiverlinjer og styringslinjer i Den norske kirke³²



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

4.1.4 Demokrati og legitimitet

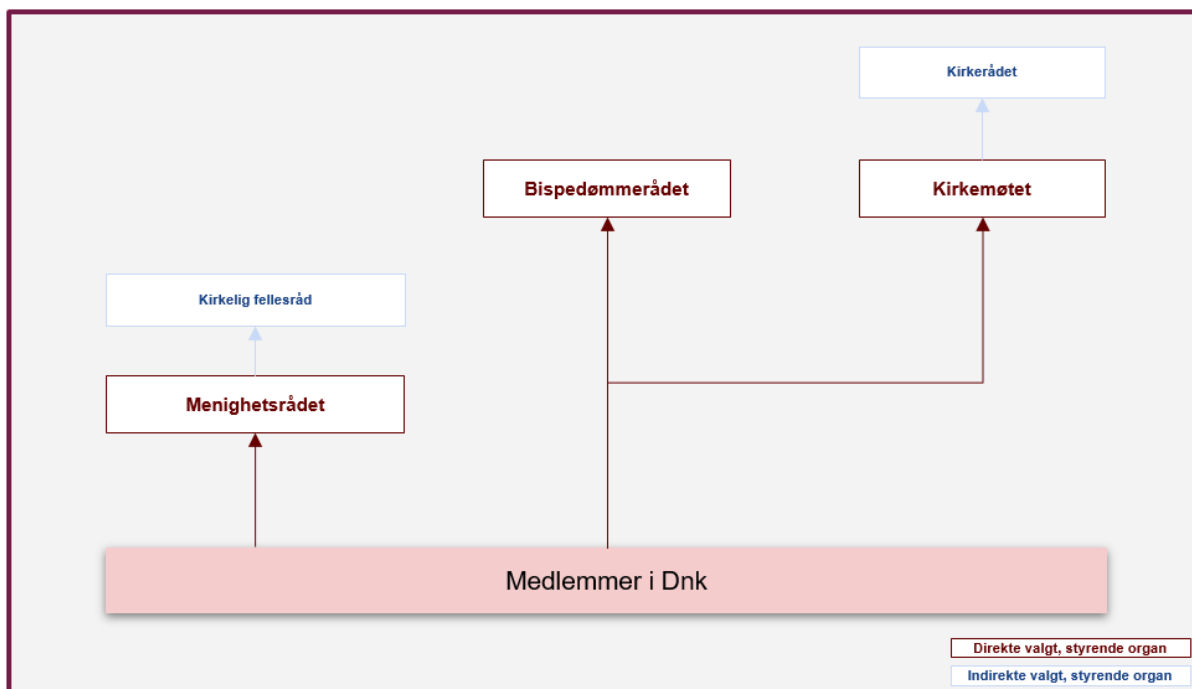
Den norske kirke er en demokratisk styrt folkekirke. Kirkestyret er lagt til demokratisk valgte organer både på lokalt nivå (soknets organer), regionalt nivå (bispedømmerrådet) og nasjonalt nivå (Kirkemøtet og tilhørende organer på

³¹ Arbeidsmiljøloven § 2-2.

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

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

Figur 4.4 Demokrati og legitimitet i Den norske kirke



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

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

4.1.5 Finansiering

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

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

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

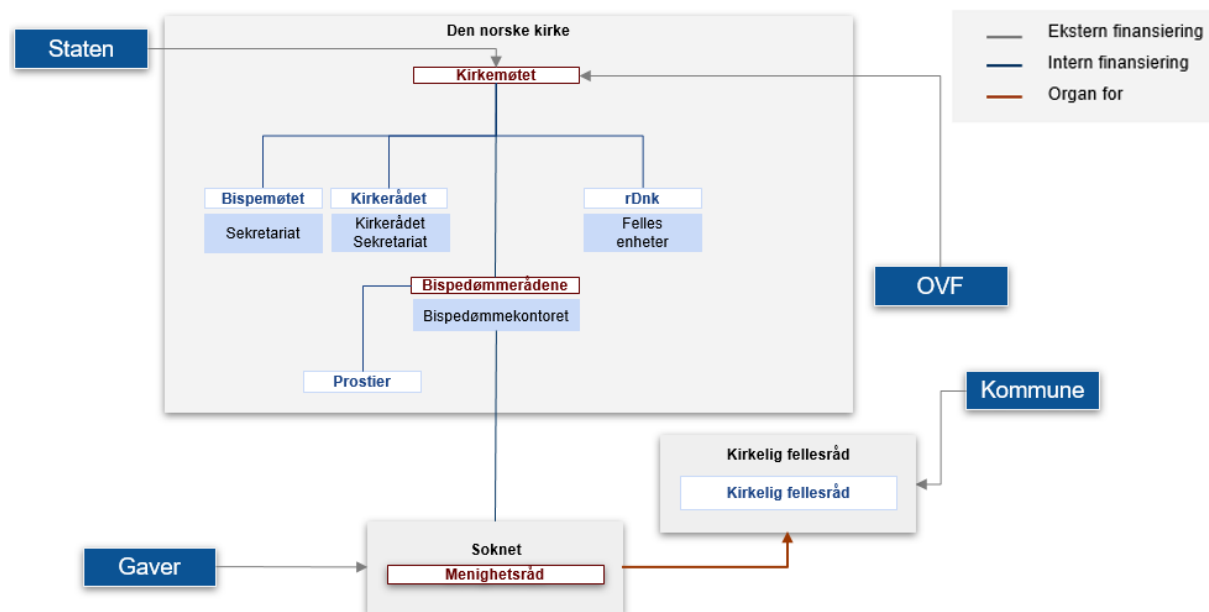
Kommunen har ansvar for å gi tilskudd til kirkens virksomhet lokalt. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger, og det skal sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger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

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

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

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

Figur 4.5 Finansieringen av Den norske kirke



4.1.6 Frivillighet i Den norske kirke

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

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

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

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

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

4.2 UTFORDRINGER VED DAGENS ORGANISERING

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

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

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

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

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

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

4 Dagens kirkelige organisering

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

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

DEL 2: SENTRALE TEMAER



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

5 NYTT ORGAN MED NYE RELASJONER

5.1 INNLEDNING

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

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

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

5.2 ANSVAR OG MYNDIGHET FOR PROSTIFELLESRÅDET

5.2.1 Formål og rolle

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Faglig ledelse og koordinering

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

5.2.3 Økonomiforvaltning

I trossamfunnsloven § 14 slås det fast at kommunen plikter å gi tilskudd til kirken lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. «Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp».

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

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

³⁶ Kirkeordningen § 17.

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

økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke innebærer blant annet at menighetsrådet og kirkeligfellesråd/prostifellesråd som er organ for soknet³⁸ må vedta eget økonomireglement, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning og rapportere opplysninger fra de kirkelige regnskapene til departementet eller den departementet bestemmer.

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

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

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

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

5.2.4 Kirkebyggforvaltning

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

5.2.5 Lokal gravplassmyndighet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.6 Arbeidsgiveroppgaver

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

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

⁴¹ [Gravplassundersøkelsen 2018 \(KA, 2018\)](#), side 11.

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

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

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

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

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

5.2.7 Samisk kirkeliv

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

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

5.3 SAMMENSETNING OG VALGORDNING

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

Nasjonale føringer eller lokal valgfrihet

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

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

Størrelse på det folkevalgte prostifellesrådet

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

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

5.3.1 Representasjon fra soknene/menighetsråd

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

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

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

5.3.2 Representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet

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

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

5.3.3 Geistlig representasjon

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

5.3.4 Kommunal representasjon

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ Prop. 130 L (2018–2019) side 248

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

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

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

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

Utforming av kommunal representasjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.5 Samisk representasjon

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

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

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

5.3.6 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen av prostifellesrådet:

Tabell 5.1 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 MENIGHETSRÅDET

5.4.1 Menighetsrådets oppgaver og ansvar

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

«§ 12. Menighetsrådets oppgaver

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet medvirker ved tilsetting i kirkelige stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges frem for menighetsmøtet, jf. § 13, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som kirkelig myndighet ber om.»

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

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

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

5.4.2 Arbeidsgiveransvar

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

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

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

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

⁴⁷ Trossamfunnsloven § 11 andre ledd

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

5.4.3 Prostimøtet

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

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

5.4.4 Oppsummering av menighetsrådet

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

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

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

5.5 PROSTIFELLESRÅDET OG RELASJON TIL KOMMUNENE

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

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

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

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

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

5.5.1 Økonomi

Kommunenes finansieringsansvar for kirken lokalt, knyttet til tilskudd til kirkebygg og tilsatte, er videreført i trossamfunnsloven Selv om ordlyden i loven er endret, betyr ikke dette en endring i kommunenes finansieringsansvar. Barne- og familiedepartementet har i brev av 3. desember 2020⁴⁹ sendt en orientering til kommunene om forholdet mellom Den norske kirke lokalt og kommunen etter ny trossamfunnslov, hvor de presiserer at

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

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

Budsjettprosess

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

«Arbeidsgruppen ser det som naturlig at prosti-/storfellesrådet utarbeider budsjettforslag på vegne av soknene. Praxis fra kommuneoverskridende fellesråd tilsier at en har gode erfaringer med driftsbudsjett hvor en opererer med en fast prosentvis fordeling mellom kommunene. Samtidig har en med hensyn til investeringsbudsjettet (investeringer i kirkebygg/gravplasser) lagt opp til et system hvor dette budsjetteres i en bilateral dialog mellom kirkelig fellesråd og den aktuelle kommune hvor investeringsprosjektet hører hjemme. Arbeidsgruppen mener dette vil være en god modell for budsjettering i prosti-/storfellesrådene.»

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

5.5.2 Tjenesteytingsavtaler

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5.3 Samskaping og relasjonen til lokalsamfunnet

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

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

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

5.6 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIET

5.6.1 Innledning

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

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

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

Rådet vil derved få et noe mer eksplisitt ansvar for å understøtte menighetsrådene i deres «vekke og nære»-oppgaver enn det kirkelig fellesråd har hatt hittil⁵¹ og skal samtidig videreføre tilsvarende administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene samt forvaltning av statlige tilskudd. Nytt vil være at hvert råd må forholde seg til flere kommuner i forhandlinger om økonomisk tilskudd og i arbeidet med å etablere samarbeid om felles utfordringer i de ulike lokalsamfunnene. Samtidig skal prostifellesrådet ivareta relasjonen til biskopen, og tilrettelegge for at biskopens ledelse og tilsyn kan utøves på en god måte i soknene. Prostifellesrådet vil også ha en relasjon til bispedømmerrådet gjennom ordninger for representasjon (se avsnitt 5.8.5) og når det gjelder ordninger for kompetanseutvikling. Forslaget om å legge virksomhetsansvar for prestatjenesten til menighetsrådet (avhengig av modell for arbeidsgiverorganisering) og arbeidsgiveransvar til prostifellesrådet, vil bety en utvidelse av rådets ansvar til også å omfatte helhetlig lokal styring og strategiske beslutninger om prioriteringer av de samlede kirkelige ressursene i prostiet, så vel som en mer helhetlig kirkefaglig ledelse enn i dag. Daglig ledelse av prostifellesrådet representerer dermed både kontinuitet og fornyelse med hensyn til utfordringer, kompetanse og kapasitet.

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

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

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

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

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

5.6.2 Krav om daglig leder og fastsetting av dennes myndighet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Behov for fleksibilitet

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

En ordning som gir god ledelse

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

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

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

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

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

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

Ledelse av profesjonsgrupper med faglig selvstendighet

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

Det er tidligere dokumentert⁵⁴ at kirkelig personell i begge arbeidsgiverlinjer gjennomgående verdsetter den autonomi i den daglige arbeidsutførelse som kirkelige arbeidsplasser gjennomgående ser ut til å kjennetegnes av.

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

5.6.4 Kompetansebehov i den daglige ledelsen

Generelt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Behov for kirkefaglig kompetanse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.6.6 Ulike mulige ledelsesalternativer

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

Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling

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

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

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

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

Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oppsummering

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

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

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

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

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

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

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

5.6.7 Konsekvenser for valgbarhet og geistlig representasjon

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ Rapporten fra arbeidsgruppe 2 side 56.

⁵⁶ Rapporten fra arbeidsgruppe 3 side 34.

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

5.7 TILSETTINGSORDNING FOR ANDRE MEDARBEIDERE ENN DAGLIG LEDER

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

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

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

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

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

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

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

5.8 BISPEDØMMENIVÅET

5.8.1 Om bispedømmenivået og betydningen av endringsforslagene

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

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

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

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

5.8.2 Biskopens rolle – tilsyn og ledelse

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

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

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

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

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

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

Biskopen sørger for at ledige prostestillinger blir betjent.

Biskopen kan delegere myndighet etter denne bestemmelsen til stiftsdirektøren.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.8.3 Relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken

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

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

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

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

5.8.4 Bispedømmenivåets oppgaver og oppgavefordeling

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

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

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

5 Nytt organ med nye relasjoner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.8.5 Bispedømmerådets sammensetning og valgordning

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

Hovedutvalget har vurdert tre ulike sammensetninger av bispedømmerådet:

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

Sammensetning 1: Kirkemøtemedlemmene fra bispedømmet

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

⁵⁷ Se rapporten fra arbeidsgruppe 3, kapittel 6.4.1 og 6.5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammensetning 3: Kirkemøtemedlemmene og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti

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

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

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

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

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

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

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

5.8.6 Oppsummering av bispedømmenivået

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

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

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

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

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

5.9 OPPGAVER OG ANSVAR FOR KIRKEN NASJONALT

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

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

Styringsoppgaver

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

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

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

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

Stordriftsfordeler

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

Utvikling av kirkefag/kompetanseutvikling

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

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

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

5.10 ANDRE TEMAER

5.10.1 Organisering av spesialprestetjeneste

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

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

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

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

Fengselsprester og studentprester

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

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

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

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

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

⁵⁹ Tjenesteordning 11. april 2016 for fengselsprester.

⁶⁰ Presteforeningen har et fagutvalg for studentprester og et fagutvalg for prester i kriminalomsorgen.

Andre spesialprestestillinger ansatt av det nasjonale rettssubjektet

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

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

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

5.10.2 Døvemenighetene og døveprostiet

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

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

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

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

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

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

6 KIRKELIG DEMOKRATI

6.1 INNLEDNING

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

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

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

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

6.2 «EMBETE OG RÅD» - SAMVIRKEPRINSIPPET

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

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

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

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

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

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

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

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

En uttalelse fra Bispemøtet fra 2016 oppsummerer samvirkeprinsippet slik:

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

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

6.3 ANTALL DIREKTE VALG

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

Hovedutvalget er enig i denne vurderingen, se nedenfor.

6.4 MENIGHETSRÅD

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

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

⁶⁵ Vedlegg 2 side 55.

6.5 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING

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

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

6.5.1 Vurdering av spørsmålet om direkte valg til Kirkemøtet

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

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

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

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

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

6.5.2 Valgkrets

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

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

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

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

6.5.3 Betegnelsen folkevalgte medlemmer

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

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

6.5.4 Sammensetning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5.5 Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets

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

Tabell 6.1. Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets og per mandat

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

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

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

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

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

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

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

6.5.6 Valgordning

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

6.6 KIRKERÅDET

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

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

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

⁶⁹ Eksempelet tar utgangspunkt i dagens prostistruktur med åtte prostier i Nord-Hålogaland bispedømme.

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

6.7 UNGDOMSDEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁰ Sak KM 11/93.

⁷¹ Sak KM 11/93.

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

6.8 OMBUDSPLIKT

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

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

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

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

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

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

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

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

6.9 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE

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

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

7 ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

7.1 OM PROBLEMSTILLINGEN OG FORSTÅELSE AV MANDATET

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

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

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

7.2 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEN

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

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

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

7.3 RETTSLIGE RAMMER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

7.3.1 Generelt om de rettslige rammene

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

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

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

7.3.2 Krav i den alminnelige arbeidsretten

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

Kravet om at arbeidsgiver skal være et rettssubjekt

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

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

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

Forutsetningen om tilstrekkelig økonomisk grunnlag for virksomheten

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

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

Virksomhetsområdets betydning for partenes rettigheter og plikter

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

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

7.3.3 Arbeidsgiverorganiseringen må skje innenfor rammen av trossamfunnsloven

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

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

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

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

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

⁷⁶ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

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

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

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

Trossamfunnsloven inneholder få oppgaver som eksplisitt er lagt til soknet. Departementet har ikke sett noe rettslig behov for å beskrive soknets oppgaver i lov, blant annet fordi slik regulering ville begrense sentralkirkelige organers mulighet til å påvirke menighetene i deres arbeid.⁷⁸ Også dette innebærer at Kirkemøtets organiseringskompetanse må forstås som en vid kompetanse, i relasjon til soknet. Dette fremgår dessuten ved å lese § 12 andre og tredje ledd i sammenheng. På den ene siden begrenser tredje ledd Kirkemøtets myndighet i enkeltsaker⁷⁹, men på den andres siden forutsetter bestemmelsen at Kirkemøtet kan gi generelle bestemmelser som griper inn i soknets private autonomi.

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

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

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

⁷⁷ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

⁷⁸ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

⁷⁹ Prop. 130 L (2018–2019) side 262.

⁸⁰ Forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke

⁸¹ Prop. 130 L (2018–2019) side. 231.

⁸² Prop. 130 L (2018–2019) side. 261.

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

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

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

7.4 MULIGE ALTERNATIVER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

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

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

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

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

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

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

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

7.4.1 Prostifellesrådet som organ for soknet (alternativ 1)

Prostifellesrådets ansvar og rettslige handleevne

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

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

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

Økonomisk grunnlag

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

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

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

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

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

Prostifellesrådets rettslige handleevne

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

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

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

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

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

Økonomisk grunnlag

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

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

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

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

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

Prostifellesrådets rettslige handleevne

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

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

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

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

Økonomisk grunnlag

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

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

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

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

7.5 MEDBESTEMMELSE I NY ORGANISERING

Innledning

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

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

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

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

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

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

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

Det er fastsatt i tilleggsavtalen til hovedavtalen for RDNK at:

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

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

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

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

Partssammensatte utvalg

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

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

Arbeidsgruppe 3 berørte spørsmålet:

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

Arbeidsgruppe 1 uttalte følgende om spørsmålet:

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

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

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

⁸³ Supplerende bestemmelse til § 9-3 for RDNK.

Formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke og arbeidslivspartene

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

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

8 SAMMENSTILTE MODELLER

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

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

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

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

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

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

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

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

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

Daglig ledelse

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

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

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

Bispedømmenivået

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

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

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

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

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

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

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

Bispedømmekontorets oppgaver vil endres når biskopens og bispedømmerådets ansvarsområder endres.

Det nasjonale nivået

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

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

Ansvar og myndighet for prostifellesrådet

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

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

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

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

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

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Vurderes likt som i modell 1.

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

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

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

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

Daglig ledelse

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

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

Bispedømmenivået

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

Det nasjonale nivået

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

8.3 MODELL 3: DELEGASJON AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER FRA RDNK TIL PROSTIFELLESRÅD

Ansvar og myndighet for prostifellesrådet

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

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

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

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

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

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Vurderes likt som i modell 1.

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Vurderes likt som i modell 1 med følgende unntak:

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

Daglig ledelse

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

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

Bispedømmenivået

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

Det nasjonale nivået

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

8.4 OPPSUMMERING AV DE TRE MODELLENE

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

Tabell 8.1 Oppsummering av de tre modellene

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

⁸⁴ Avhenger av rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse, se avsnitt 7.4.2

⁸⁵ I samsvar med delegasjonen av arbeidsgiverfunksjonene

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

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

DEL 3: VURDERINGER OG ANBEFALINGER



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

9 MÅLOPPNÅELSE

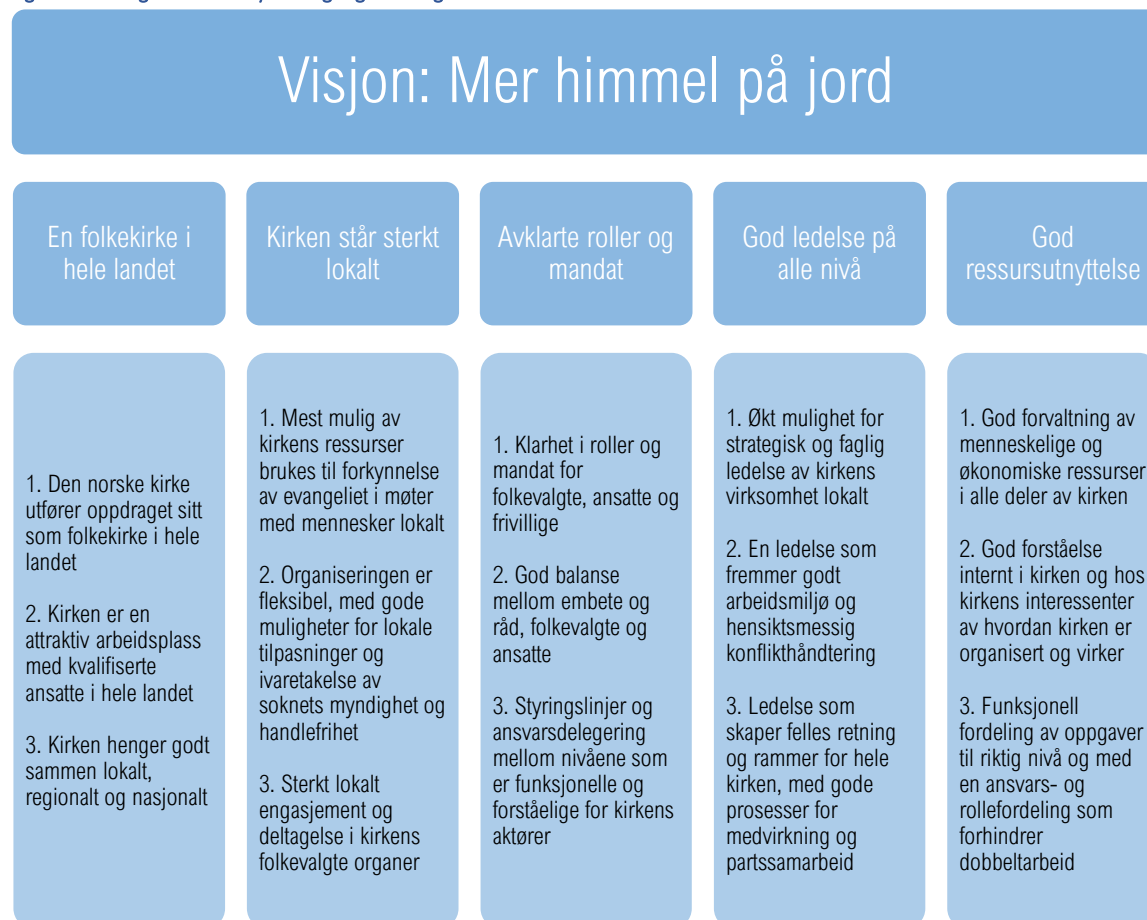
9.1 INNLEDNING

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

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

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

Figur 9.1 Mål og delmål for ny kirkelig organisering



9.2 VURDERINGER AV MODELLENES MÅLOPPNÅELSE

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

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

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

9.2.1 En folkekirke i hele landet

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

Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet

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

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

Kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet

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

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

Kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt

Likt for alle modellene er at prostifellesrådet representerer en bedring fra dagens situasjon med tanke på å en sammenhengende kirke. Prostifellesrådet vil kunne bidra til økt sammenheng mellom ulike sokn innad i prostiet, og derfor bidra til en styrket måloppnåelse for alle modeller. Også tydeliggjøring av biskopens tilsyn vil bidra til en mer sammenhengende kirke.

Ulik organisering av arbeidsgiveransvaret gjør at de ulike modellene oppnår ulik måloppnåelse på dette delmålet. I modell 1 brytes den geistlige arbeidsgiverlinjen som bidrar til sammenbinding fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå, noe som svekker den vertikale sammenbindingen fra dagens situasjon. Sammen med de modelluavhengige positive endringene beskrevet over, betyr det at dette at måloppnåelsen i modell 1 ikke er betydelig høyere enn dagens situasjon. For modell 2 vil det at det formelle arbeidsgiveransvaret for alle er samlet nasjonalt og at det går en arbeidsgiverlinje fra nasjonale til det regionale og lokale nivået, representere en styrking av den vertikale sammenbindingen. Derfor gir modell 2 en vesentlig høyere måloppnåelse enn dagens situasjon for dette delmålet. I modell 3 er det kun det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene som går på tvers av nivåer, ikke veldig forskjellig fra i dag. Sammen med de modelluavhengige positive konsekvensene oppnår derfor modell 3 en noe høyere måloppnåelse enn dagens organisering, men ikke like høy som modell 2.

9.2.2 Kirken står sterkt lokalt

Målet er formulert som følger: «Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for at «mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt», at «organisasjonen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet» og «sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer».

Mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt

Ny organisering vil gjøre det mulig å bruke mer av kirkens ressurser til forkynnelse av evangeliet lokalt. Færre organer gir mindre ressursbruk på administrasjon og ledelse, og felles arbeidsgiveransvar gir mindre ressursbruk på samordning mellom arbeidsgiverlinjene. Ny organisering vil frigjøre ressurser, og det antas ikke å være store forskjeller mellom modellene. Hvor mye ressurser som faktisk vil bli frigjort, og hvor mye av disse ressursene kirken får beholde, er usikkert og vil blant annet være avhengig av hvordan ny organisering blir implementert.

Organiseringen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet

Hovedutvalgets forslag viderefører flere elementer som sikrer fleksibilitet og mulighet for lokale tilpasninger. På prostinivå legges det opp til stor lokal frihet i utformingen av ordning for daglig ledelse, og en viss fleksibilitet i sammensetningen av prostifellesrådet. Det enkelte sokn vil dessuten ha frihet til å bestemme størrelse på menighetsråd og hvilke prioriteringer som gjøres i menighetsarbeidet.

Modell 1 er den modellen som gir størst lokal handlefrihet. Det er fordi prostifellesrådet da vil være et organ for soknet og mest myndighet vil ligge til soknet, enten ved prostifellesrådet eller menighetsrådet. Modell 2 legger større myndighet til RDNK, slik at mulighetene for lokale tilpasninger svekkes. Modell 3 vil ligge mellom modell 1 og 2 med tanke på muligheter for lokale tilpasninger. Selv om valg av arbeidsgivermodell vil kunne påvirke mulighetene for lokale tilpasninger, foreslår hovedutvalget flere trekk som gir en grunnleggende fleksibilitet i organisasjonen. Dette påvirker alle modellene i positiv retning.

Sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer

For å ivareta og styrke et lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer er det viktige at de folkevalgte har reell innflytelse over viktige og relevante beslutninger for kirken. Et fellesråd på prostinivå gjør at beslutninger tas lenger unna hvert enkelt menighetsråd. Det kan oppleves fjernere fra menighetene og livet lokalt enn et fellesråd på kommunenivå, som i dag. Dette kan svekke det lokale folkevalgte engasjementet, i alle de tre modellene. Som et kompensierende tiltak er det foreslått et årlig prostimøte for menighetsrådsmedlemmer. Dette kan styrke innflytelsen til hvert enkelt menighetsrådsmedlem og bidra til å øke engasjement og deltagelse.

I modell 1 og 3 får menighetsrådet overført eller delegert innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten. Dette er med på å styrke menighetsrådets betydning og legger derfor bedre til rette for et sterkere lokalt engasjement enn dagens organisering. I modell 2 er det noe usikkerhet knyttet til om innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten kan legges til menighetsrådet. Det gjør at modell 2 har noe mer usikkerhet heftet ved seg på dette punktet.

9.2.3 Avklarte roller og mandat

Målet er formulert som følger: «Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for «klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige», «god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte» og «styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører».

Klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte i lokalkirken vil gjøre de ansattes roller og mandat tydeligere enn med dagens organisering. Det vil ikke lenger være ulike arbeidsgivere som kan ha ulike prioriteringer, og det vil bli tydeligere hvem det skal rapporteres til. Dette vil øke måloppnåelsen i alle modeller. Også folkevalgte kan få tydeliggjort sine roller og mandater i forbindelse med etableringen av prostifellesrådene og den foreslåtte gjennomgangen av bispedømmerådets ansvarsområder. I modell 2 introduseres riktignok en uklarhet ved at prostifellesrådet vil være et organ for soknene i saker som gravplass og kirkebygg, mens det vil være et organ for RDNK i arbeidsgiverspørsmål. De praktiske konsekvensene av dette er imidlertid ikke opplagte.

God balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte

Alle de tre modellene viderefører balansen mellom embete og råd, og styrker balansen mellom folkevalgte og ansatte noe. Embete og råd-prinsippet videreføres på alle de samme kirkelige nivåene som vil videreføres i en ny organisering. Kirkelig fellesråd, hvor embete og råd-prinsippet ligger til grunn, blir ikke videreført, men vil erstattes av prostifellesrådet. Her vil også embete og råd-prinsippet videreføres. Det er derfor ikke noen vesentlige endringer i balansen mellom embete og råd, men videreføring av den balansen som ligger til grunn i dagens organisering.

Balansen mellom folkevalgte og ansatte blir mer tydeliggjort i en ny organisering, uavhengig av modell. Det er fordi dagens prostinivå ikke har et folkevalgt organ. Dagens prostinivå vil erstattes med prostifellesrådet som både vil ha et folkevalgt organ og være et nivå med ansatte. Denne endringen gjør at alle kirkens nivåer både har folkevalgte og ansatte, og vil representere en noe forbedret balanse mellom folkevalgte og ansatte, sammenlignet med dagens situasjon.

Styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører

Dette er et punkt hvor varierende faktorer har ulike konsekvenser i modellene, men alle representerer en bedring fra dagens situasjon. I modell 1 vil prostifellesrådets ansvar være tydeliggjort, og styringslinjene fra soknene vil ligne på hvordan relasjonen mellom sokn og fellesråd i dag. Dette vil gi en struktur som både er mer forståelig og funksjonell. I modell 1 vil likevel en usikkerhet om kirkemøtets myndighet og rolle bli forsterket. Hvis arbeidsgiveransvaret for alle legges til prostifellesrådet, som er forankret i soknene, forsterker dette uklarheten om hvilken myndighet da Kirkemøtet har over soknene og prostifellesrådet, for eksempel i arbeidet med felles strategier for kirken. I modell 2 snus dette på hodet. Prostifellesrådet vil da være et organ for soknene på noen områder, mens det vil være et organ for RDNK på andre. Det kan bidra til klarhet i styringslinjer og ansvar. Kirkemøtets myndighet vil på den annen side bli tydeliggjort når arbeidsgiveransvaret for alle kirkens ansatte ligger til RDNK. I modell 3 vil prostifellesrådet få sin myndighet fra soknene, mens arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten delegeres fra RDNK til prostifellesrådet. Prostifellesrådet vil utøve arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene, men de vil fortsatt være formelt ansatt i RDNK. Kirkemøtets myndighet vil verken være betydelig styrket eller svekket sammenlignet med dagens situasjon.

9.2.4 God ledelse på alle nivå

Målet er formulert som følger: «Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.» Målet er operasjonalisert med følgende tre delmål: Organiseringen skal legge til rette for «økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt», «en ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering» og «ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid».

Økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt

Opprettelsen av prostifellesråd vil gi økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt, sammenliknet med dagens fellesråd. Når soknenes ressurser samles på færre enheter blir det lettere å se hele prostiet i sammenheng, og å sette av ressurser til prostiets egne strategiske prioriteringer utover lovpålagte oppgaver. Flere ansatte gir større fagmiljøer og rom for mer faglig ledelse innad i prostiet. Endringene vil være særlig merkbare for de gruppene som i dag er ansatt i små fellesråd. Også felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner gir økt mulighet for strategisk og faglig ledelse, fordi det ikke lenger vil være nødvendig å koordinere med en annen arbeidsgiver.

Modell 1 gir høyere måloppnåelse enn de andre fordi prostifellesrådet her vil være et organ for soknene, og arbeidsgiver for alle ansatte som jobber lokalt. Med det formelle og reelle arbeidsgiveransvaret for alle vil det være størst mulighet for å lede prostiet strategisk og faglig. I modell 2 vil RDNK være arbeidsgiver, og vil dermed også ha mulighet for å legge føringer for den strategiske og faglige ledelsen i prostiene. I modell 3 legges det opp til en bred delegasjon, slik at prostifellesrådet vil ha det reelle arbeidsgiveransvaret for alle. Dermed vil mulighetene for strategisk og faglig ledelse lokalt være større enn i dag.

En ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering

Ved å samle utøvelsen av arbeidsgiveransvaret lokalt blir det betydelig lettere å håndtere konflikter enn i dagens organisering, fordi de som er i konflikt vil ha én felles leder med beslutningsmyndighet over begge. Én felles ledelse gjør også at de ansatte slipper å forholde seg til ulike prioriteringer og mål. Begge deler antas å legge bedre til rette for et godt arbeidsmiljø enn dagens organisering. De positive konsekvensene på dette punktet gjelder likt for alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering, men vil naturlig nok avhenge av den daglige ledelsen både på prostinivå og på den enkelte arbeidsplass.

Ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid

Modellene gir noe ulik måloppnåelse for dette delmålet. I modell 1 legges mye myndighet lokalt, og det kan gjøre det vanskeligere å få til en ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken. Modell 2 legger bedre til rette for dette, fordi mer myndighet legges nasjonalt. Modell 3 gir ikke nødvendigvis noen endringer fra dagens situasjon på dette punktet. Alle modellene legger til rette for at medvirkning og partssamarbeid skal skje på mer tilfredsstillende måte enn med dagens fellesråd, fordi større fellesråd kan gjøre det enklere å styrke de kanalene dette skjer igjennom.

9.2.5 God ressursutnyttelse

Målet er formulert som følger: «For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: «god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken», «god forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker» og «funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid».

God forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken

Alle modellene vil legge vesentlig bedre til rette for god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i kirken enn dagens organisering. Opprettelsen av prostifellesråd og felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, er utslagsgivende for dette. Færre og større fellesrådsadministrasjoner gjør det mulig å frigjøre ressurser ved at oppgaver og funksjoner samles, samtidig som felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner reduserer behovet for koordinering. Ressursbehovet antas å bli betydelig redusert, se vedlegget fra PwC (vedlegg 7). Grepene gjør det også mulig å tilby flere heltidsstillinger, legge bedre til rette for tverrfaglig samarbeid, drive strategisk og faglig ledelse mv., som gjør det mulig å forvalte de menneskelige ressursene i form av ansatte og frivillige på en bedre måte.

God forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker

Selv om historiske og kontekstuelle forhold legger føringer for hvor enkel kirkens organisering kan være, er det mulig å forenkle organiseringen noe, slik at den blir enklere å forstå for ansatte, folkevalgte, medlemmer, stat, kommune og andre. Forslagene om å gå fra fem til fire nivåer og å samle arbeidsgiveransvaret for ansatte lokalt, gir en enklere og mer forståelig organisasjon uavhengig av hvilken modell som velges for arbeidsgiverorganisering. Modell 3 skiller seg likevel noe negativt ut fordi reell og formell arbeidsgiver her ikke er den samme for menighetsprestene, noe som kan oppleves forvirrende.

Funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid

Felles arbeidsgiverfunksjoner gjør det lettere å forhindre dobbeltarbeid enn i dagens organisering, og vil være positivt uavhengig av hvilken modell som velges. Også antallet arbeidsgivere har imidlertid stor betydning for dette delmålet. Modell 2 kan antas å gi bedre måloppnåelse enn de andre, fordi én arbeidsgiver gjør det enklere å fordele administrative og andre oppgaver til riktig nivå i den kirkelige organisasjonen, og opprette fellesløsninger for eksempel for lønn og IKT.

10 ANBEFALINGER

Hovedutvalgets arbeid har vist at det er en rekke spørsmål som må vurderes og besvares når ny kirkelig organisering med utgangspunkt i et fellesorgan på prostinivå skal foreslås. Hovedutvalget har i kapitlene foran gjort rede for ulike spørsmål og problemstillinger som til sammen gir tre ulike modeller for arbeidsgiverorganisering og det er gitt en vurdering av hvordan disse modellene møter målene for arbeidet mv. I dette punktet vil utvalget oppsummere sine viktigste anbefalinger basert på mandatet resultatmål til utredningen. For helhetlige modeller vises til kapittehl 8.

1. Prostifellesrådet – formålsbestemmelse, ansvar og oppgaver

Utvalget anbefaler at Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd beslutter at det skal etableres prostifellesråd som skal være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken. Organet overtar ansvar for oppgaver som fellesrådene i prostiene har i dag og oppgaver som RDNK har i dag knyttet til menighetsprestetjenesten. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan for dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene. Prostifellesrådet får en tydelig kirkelig profil og hovedutvalget anbefaler at rådet får følgende formålsbestemmelse: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig».

2. Prostifellesrådet – alternativer for arbeidsgiverorganisering

Utvalget presenterer tre ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering, og er delt i spørsmålet om hvilken løsning som er best egnet for å nå målene. Valg av løsning for arbeidsgiverorganisering har også betydning for enkelte andre spørsmål som nevnes eksplisitt nedenfor. Medlemmene i utvalget vurderer alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering ulikt når det kommer til spørsmålet om Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel til å vedtak en slik arbeidsgiverorganisering. Det vises her til drøftelsen under avsnitt 7.4.2.

Utvalgsmedlemmer Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud, mener at prostifellesrådet bør være et organ for soknene i prostiet (arbeidsgiveralternativ 1) og hente sin rettslige handleevne derfra og at de ansatte får sitt ansettelsesforhold hos dette organet. Medlemmene legger vekt på at Modell 1 er den modellen som samlet sett best realiserer Kirkemøtets vedtatte mål om å styrke den lokale kirke, noe et stort flertall av soknets organer har bedt om gjennom flere høringer. Den representerer derfor den løsningen for soknene og RDNK som vil kunne samle bredest opplutning, jfr. utvalgets mandat.

Modellen er den som i størst grad vil sikre fortsatt lokal forankring av Den norske kirke som folkekirke, og det vurderes som vesentlig for å kunne opprettholde og videreutvikle fortsatt god kontakt mellom kirken og den enkelte kommune. Denne kontakten er viktig både i arbeidet med felles utfordringer i lokalsamfunnet, og særlig med tanke på kommunens finansieringsansvar for lokalkirken.

Disse medlemmene legger vekt på at løsningen sikrer at målsettingen om felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider i lokalkirken, blir gjennomført, slik Kirkemøtet har gjort vedtak om, jf. vedtak i sak KM 08/05: «Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning».

Løsningen gir kirken en klar og tydelig organisering av arbeidsgiveransvaret, samtidig som den åpner for lokal fleksibilitet i den videre organisering av kirkens virksomhet i prostiet.

Alternativ 1 vil legge bedre til rette for at biskopene kan ivareta sitt pastorale tilsynsansvar overfor kirkens medlemmer i bispedømmet, overfor menighetene og deres styringsorganer og overfor tilsatte og frivillige medarbeidere.

Disse medlemmene mener at modellen vil på en helt ny måte bidra til å få kirken lokalt til å henge sammen; både ved å samle det strategiske styringsansvaret for den lokale kirke økonomi og personalressurser i samme demokratisk valgte organ, og ved at alle ansatte hører til i den samme virksomheten.

Sammenhengen i hele Den norske kirke ivaretas særlig gjennom biskopens tjeneste for å fremme kirkens enhet, felles læregrunnlag, liturgier og ordninger fastsatt av Kirkemøtet og en felles nasjonal kirkeledelse. Det er også slik at trossamfunnsloven slår fast at Den norske kirke er ett trossamfunn og at soknene ikke kan skilles fra denne.

Den organisatoriske sammenhengen i kirken skapes også gjennom sammensetningen av de demokratiske organene. Dette blir ytterligere styrket dersom utvalgets forslag om sammensetningen av bispedømmerådet blir vedtatt.

Kirkemøtet beholder myndigheten som er nedfelt i ny trossamfunnslov og vil i langt større grad enn tidligere ha ansvaret for å fastsette felleskirkelige rammer og regelverk, samt myndighet til å fordele tilskudd til lokalt nivå. Rollen som øverste representative organ i Den norske kirke vil med modell 1 bli tydeligere når den frikobles fra å være arbeidsgivere for prestene, som én av flere kirkelige yrkesgrupper. Når det gjelder vedtak om nasjonale planer og satsningsområder, vil Kirkemøtet fortsatt gjøre vedtak på overordnet nivå, som soknene må innrette sin virksomhet etter, innenfor rammene av kirkeordningen.

Konsekvensene for de ansatte i begge linjer er avklart, alle blir virksomhetsoverdratt til ny arbeidsgiver.

Modellen vil gi kirken arbeidsgivere som vil være nære nok til å kunne opptre på vegne av soknene, fordi de vil ha kjennskap til situasjonen i den enkelte menighet. Samtidig blir enhetene store nok til å kunne håndtere administrative og personalmessige oppgaver på en profesjonell måte. Disse medlemmene er trygge på at prostifellesrådene vil ha god kompetanse både når det gjelder det formelle rundt ansettelse, og i oppfølgingen av de ansatte.

Biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt vil fortsatt bidra til å tilrettelegge for kompetanseutvikling, i samarbeid med arbeidsgivere og de ansattes organisasjoner.

Løsningen vil styrke menighetsrådene ved å legge det samlede virksomhetsansvaret for menighetslivet til menighetsrådet og samtidig nær relasjon til de ansatte i soknene.

Modellen vil som følge av klarhet om ansvarsforhold, forenkle arbeidet med å finne løsninger når det oppstår konflikter i arbeidsmiljøet, og hindre at disse eskaleres til nye organisatoriske nivå.

Disse medlemmene mener at sammenliknet med dagens situasjon vil denne modellen frigjøre tid og krefter fra administrativt dobbeltarbeid. En vil slippe forhandlinger som følger av at det er to linjer. De frigitte ressursene kan da settes inn i utadrettet arbeid i lokalkirken.

Utvalgets medlemmer Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred mener i likhet med flertallet at prostifellesrådet bør være et organ for soknet, og at det skal samordne arbeidsgiveroppgavene for alle som arbeider i soknet. Prostifellesrådet blir arbeidsgiver for dem som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og i praksis for prestene, basert på delegasjon fra RDNK. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene. Vid delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner for prestene til prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 3) sørger for felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret i praksis for dem som arbeider lokalt. Medlemmene legger vekt på at en slik vid delegasjon er en forutsetning for å gi mulighet for strategisk og faglig ledelse lokalt.

Videre fremheves at modellen legger godt til rette for biskopens faglige ledelse og tilsyn med alle som arbeider i kirken, og for samspill mellom prostiet og bispedømmet i både faglige og økonomiske spørsmål. Særlig vil modellen kunne bidra til hensiktsmessig koordinering på tvers av prostier i temaer knyttet til prioritering av statlige midler til prestatjeneste og kompetanseutvikling.

Disse medlemmene legger vekt på at dette alternativet gir god sammenheng mellom rettssubjektene og legger til rette for at prostifellesrådet kan bli et nav som binder sammen kirkeorganisasjonen. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan bli et stort løft for mange lokale enheter. Dette alternativet kan bidra til å styrke de nye prostifellesrådenes muligheter til å løse sine oppgaver, både ved at prostiene kan dra nytte av bispedømmenivåets ressurser og derved unngå å bygge opp kostbar dobbeltadministrasjon, og ved at det sentrale rettssubjektet holdes ansvarlig for å bidra til løsninger.

Disse medlemmene mener at dette alternativet er det beste nå. Men modellen er også fleksibel og åpner for at endringene kan stadfestes eller revideres etter evalueringer eller endrede rammebetingelser for kirkelig organisering. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan være krevende og gi flere utfordringer enn man ser nå. Medlemmene legger også vekt på at modellen er en naturlig forlengelse av den skrittvis utviklingen av kirkens organisering de siste årene, og at det er naturlig med en kompromissmodell som forholder seg til den to-delte finansieringen og de ulike juridiske enhetene som også i fortsettelsen vil være de formelle rammebetingelsene for kirken.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at prostifellesrådet bør hente sin rettslige handleevne fra både soknene og RDNK og derved bli et organ for begge typer rettssubjekter, men at det er RDNK som blir arbeidsgiver for de som arbeider lokalt (arbeidsgivalternativ 2). Medlemmet legger vekt på at denne modellen gir lokalkirken (soknet) og den nasjonale kirke (RDNK) et felles styringsorgan, samtidig som den sikrer avklarte ansvarlinjer gjennom hele kirken. Denne modellen skaper de beste forutsetningene for samhandling mellom kirkens lokale, regionale og nasjonale nivå.

Det avgjørende for prostifellesrådets legitimitet lokalt er ikke hvilket rettssubjekt det er knyttet til, men dets sammensetning. Ved å ha et styringsorgan som opptrer på vegne av RDNK som arbeidsgiver i prostiet, men som består av representanter fra soknene, får soknene økt innflytelse over RDNK i forhold til dagens situasjon. Dette beskrives godt i rapporten når det står «Dette innebærer i praksis at det er prostifellesrådet som organ for RDNK som utfører de oppgavene prostifellesrådet som organ for soknet bestemmer at det skal gjøre» (7.4.2, 4. avsnitt.)

Samtidig som modellen sikrer soknenes innflytelse er dette også den modellen der man enklest kan hente ut effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster ved felles systemer for lønn-, personal og regnskap, felles personalreglement, felles HMS-systemer, HR, rekruttering, og etter- og videreutdanning (EVU) for ansatte, samt etablere relevant felles lederstøtte for ledere på ulike nivå. Dette vil frigjøre tid og ressurser i menighetsrådet og prostifellesrådet til det avgjørende oppdraget om å «vekke og nære det kristelige liv i soknet».

Dette medlem legger også avgjørende vekt på at Den norske kirke fortsatt har behov for å jobbe aktivt for likestilling og mot diskriminering av ansatte med LHBT+-identitet. Hvis arbeidsgiveransvaret er samlet i RDNK så kan man gjøre nasjonale grep som sikrer arbeidet for likestilling og mot diskriminering med en arbeidsgivers myndighet og verktøy.

Modellen etablerer også én arbeidsgiverlinje, og vil dermed løse de utfordringene knyttet til prioriteringer, konflikter og ulikt avtaleverk som er knyttet til de to linjene.

Kirken står ovenfor store rekrutteringsutfordringer særlig knyttet til de vigslede stillingene. Utfordringen er så stor at den må løses gjennom felles nasjonale strategier. Dette medlem viser her til flere gode anbefalinger fra PwC rapporten «Hvordan kan Den norske kirke bli mer attraktiv som arbeidsgiver», og oppfølgingen av rekrutteringsprosjektet i den varslede kirkemøtesaken om «Rekrutteringsstrategi for Den norske kirke» (KR 05/21). Uten en felles nasjonal arbeidsgiver vil kraften i mange av disse tiltakene reduseres til vennlige anbefalinger til selvstendige kirkelige arbeidsgivere.

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

Dette er også den modellen som gir alle ansatte mulighet for medbestemmelse på alle nivåer i kirken. Medbestemmelse sikrer at de ansattes kunnskap og erfaring kommer virksomheten til gode før beslutninger fattes. For de ansatte i fellesrådet vil denne modellen styrke medbestemmelsen ved at man får medbestemmelsesordninger som også omfatter bispedømmet og nasjonalt nivå.

Dette medlem legger til slutt vekt på at dette er den modellen som har størst omstillingsevne i møte med en eventuell endret finansieringsmodell. Dette medlem mener det er underkommunisert innad i Den norske kirke hvor politisk usikker dagens finansieringsløsning er. Det vises her til at departementet i Prop 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn* skriver: «Departementet vil derfor mene at det delte finansieringsansvaret mellom stat og kommune ikke nødvendigvis bør videreføres på lengre sikt» (15.5 departementets vurderinger, side 159).

Også komiteens flertall merket seg dette, og samlet seg om følgende merknad: «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, støtter en videreføring av dagens finansieringsordning, men merker seg at samfunnsendringer kan kreve tilpasning på sikt» (Innst. 208 L (2019–2020), side 22).

Med et synkende medlemstall og den pågående religionspolitiske utviklingen mot likebehandling ser dette medlem det som sannsynlig at den særegne todelte finansieringen for Den norske kirke vil komme under press over tid. Dette medlem ser det som sannsynlig at det neste skrittet vil være at Den norske kirke får en statlig finansiering på linje med andre tros- og livssynsamfunn. I en slik situasjon vil det være meget uheldig om kirken er splittet opp i 90 selvstendige arbeidsgiverenheter.

Delegasjonsmodellen ivaretar delvis noen av dette medlem sine anliggende, og har dette medlem sin sekundære støtte.

3. Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen og valgordningen til prostifellesrådet uavhengig av alternativ for arbeidsgiverorganisering:

Tabell 10.1 (Lik som tabell 5.1)

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

I tillegg til disse gruppene av representasjon er det aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet og er nærmere beskrevet i avsnitt 5.8.5.

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

Når det gjelder spørsmålet om kommunal representasjon vurderes dette likt i alle alternativene for arbeidsgiverorganisering, men utvalget er delt i sin anbefaling: Utvalgsmedlemmene Eide, Fykse Tveit, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Solberg, Skjelbred og Sønsterud mener at det bør være kommunal representasjon. Medlemmene legger blant annet vekt på at dette vil være et bidrag til å opprettholde kirkens posisjon i lokalsamfunnet, og at den kommunale representanten vil bidra med sin kompetanse og med sin kontakt inn i det politiske miljøet.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at det ikke bør være kommunal representasjon. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4.

Utvalget er delt i synet på stemmeretten til den/de kommunale representanten(e). Utvalgsmedlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i prostifellesrådet. Utvalgsmedlemmene Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred, mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha møte- og talerett og ikke stemmerett i prostifellesrådet. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4. Når det gjelder spørsmål om hvem som kan være geistlig representant avhenger dette av løsning for daglig ledelse, se punkt 5 nedenfor.

4. Ansvarsdeling mellom menighetsråd og prostifellesråd

Utvalget mener at dagens arbeidsdeling mellom menighetsrådene og fellesrådene bør videreføres som en tilsvarende arbeidsdeling mellom menighetsrådene og prostifellesrådene. Det samme gjelder menighetsrådets adgang til å ansette egne medarbeidere for innsamlede midler. Utvalget anbefaler at det innføres et årlig prostimøte for alle medlemmer i prostiet. Utvalget anbefaler også at menighetsrådets rolle ved tilsetninger av de som arbeider i soknet klargjøres slik at en representant for menighetsrådet tiltrer partssammensatt utvalg med fulle rettigheter ved tilsetning både i prestestillinger og andre stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for.

Utvalget har i avsnitt 5.4 gitt uttrykk for et ønske om at innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten skal legges til menighetsrådet. Dette gjelder da den «restkompetansen» for innhold som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen. Dette ansvaret ligger i dag hos RDNK og innholdsansvar for menighetsprestetjenesten og arbeidsgiveransvar for de som utøver den følges at. Utvalget har kommet til at spørsmålet om dette er mulig, og hvordan det eventuelt kan gjennomføres, er avhengig av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I et arbeidsgiver-alternativ 1 foreslår utvalget å plassere ansvaret hos menighetsrådet. I et arbeidsgiveralternativ 2 kan ansvaret plasseres hos menighetsrådet dersom Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel for å beslutte dette, alternativt kan ansvaret plasseres hos prostifellesrådet som organ for RDNK. I arbeidsgiveralternativ 3 må ansvaret formelt sett beholdes hos RDNK, men Kirkemøtet kan beslutte å delegerer utøvelsen av de oppgaver som innholdsansvaret innebærer til menighetsrådet, slik at menighetsrådet i praksis får et helhetlig innholdsansvar.

5. Ordning for daglig ledelse i prostifellesrådet

Ulike ledermodeller

Hovedutvalget presenterer tre alternative ledermodeller som alle kan anvendes i de tre alternativene for arbeidsgiverorganisering. For nærmere beskrivelse av alternativene vises til avsnitt 5.6.6.

Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling

I dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge, og åpner for lokal variasjon i hvem av disse som samtidig skal ha rollen som daglig leder.

Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab

Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder (ikke prost) som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for den samlede virksomhet i prostiet. I tillegg stilles det krav i kirkeordningen om at det skal være tilsatt prost i daglig leders stab som på vegne av daglig leder ivaretar det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet, alternativt kun prestetjenesten, i prostiet.

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

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

Utvalget har delt seg når det kommer til hva som er anbefalt løsning:

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

Utvalgsmedlemmene Hjorthaug og Müller-Nilssen foretrekker alternativ 1. Medlemmene mener at enhetlig ledelse bedre støtter opp under målene om avklarte roller og mandat og at dette er viktig både for de ansatte, prostifellesrådet og andre i og utenfor kirken som skal forholde seg til prostiadministrasjonen. Delt ledelse der ledelsen av de kirkefaglige ansatte kommer på siden av den øvrige ledelsen, bærer med seg noe av det som skaper utfordringer i dagens modell, selv om prosten i dette alternativet flyttes inn i fellesorganet og prostens ledelse skulle utvides til å gjelde også andre kirkefaglig ansatte enn prestene.

Utvalgsmedlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred foretrekker alternativ 3. Disse medlemmer legger vekt på at denne modellen svarer på flere behov i prostiet. Denne modellen tvinger ikke rollene som kirkeverge og prost inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Rådet legger gjennom budsjett, planverk og andre vedtak rammene for begge lederrollene. Tydeligere rolleavklaring mellom kirkeverge og prost kan skje gjennom kirkeordningen, tjenesteordning for prost og lokale vedtak om delegasjon og oppgavefordeling. Sett sammen med den folkevalgte lederen reflekterer denne ledermodellen Den norske kirkens særpreg som demokratisk styrt, der en geistlig linje samvirker med det folkevalgte i rådet. I tillegg anerkjenner modellen behovet for en daglig leder med et hovedansvar for administrative lederfunksjoner.

For ytterligere detaljering av alternativer og begrunnelse vises det til merknaden i avsnitt 5.6.6.

Tilsetting av prost

Ordning for tilsetting av prost i den daglige ledelsen vil kunne avhenge av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I alternativ 1 og 3 for arbeidsgiverorganisering vil prostifellesrådet måtte tilsette både prost og kirkeverge. Når det gjelder alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering kan det også være mulig at tilsetting av prost skjer fra bispedømmenivået.

Geistlig representasjon

For å ivareta prinsippet om embete og råd, må den geistlige representanten i prostifellesrådet være en prest. Hovedutvalget mener at prosten ikke kan være geistlig representant i prostifellesrådet i lederalternativ 1 og 2, uavhengig av om prosten er øverste leder eller ikke. I stedet bør biskopen oppnevne en annen geistlig representant. I lederalternativ 3 mener hovedutvalget at det vil være mulig for prosten å være medlem av prostifellesrådet.

Medlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred mener at biskopen kan oppnevne prosten som geistlig representant i prostifellesrådet i modell 1 og 2. Dette vil være mest aktuelt der prosten ikke fyller rollen som daglig leder for prostifellesrådet. Forskjellen til modell 3 vil være at det ikke vil være regelfestet at prosten har denne rollen i hele landet.

6. Biskopens rolle i ledelse av medarbeiderne i prostifellesrådet

Utvalget anbefaler at biskopens tilsyn og ledelse bør tydeliggjøres. Utvalgets flertall foreslår at biskopens tilsynsansvar i hovedsak skiller fra arbeidsgiveransvaret uavhengig av hvilken av de tre arbeidsgiverløsningene som velges. Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre de nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget mener at dette spørsmålet må utredes videre, se avsnitt 5.8.2.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at biskopen i alle arbeidsgivermodeller bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle ovenfor de spesialprestene som forblir ansatt i bispedømmet (jf. avsnitt 5.10.1). Dette medlem mener videre at biskopen fortsatt skal ha en selvstendig arbeidsgiverrolle i modell 2 og 3. I modell 2 bør denne arbeidsgiverrollen utvides fra at biskopen leder prestedtjenesten til at biskopen leder det kirkefaglige arbeidet i prostiet. I modell 3 vil biskopens arbeidsgiverrolle begrenses til prestene og prostene, og de oppgavene som «henger igjen» som en følge av at arbeidsgiveransvaret for prester og proster forblir i RDNK. Oppgavene knyttet til biskopens arbeidsgiverrolle vil uansett være annerledes enn i dag siden tunge arbeidsgiverfunksjoner vil være flyttet til prostifellesrådet. For nærmere begrunnelse for dette vises det til avsnitt 5.8.2. Dersom biskopens tilsynsansvar skal skilles fra arbeidsgiveransvaret, bør det etter utvalgets syn iverksettes tiltak som gir biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsyns- og ledelsesansvar. Tiltakene bør vurderes også dersom biskopen beholder en arbeidsgiverrolle. Tiltak for videre utredning er foreslått i avsnitt 5.8.2.

7. Bispedømmerådenes oppgaver, relasjon til det nye fellesorganet og valgordning

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd. Utvalget foreslår å videreføre bispedømmerådets ansvar for å vekke og nære det kirkelige liv, som på bispedømmenivå særlig vil omfatte strategier, samhandling i bispedømmet, fordeling av midler til stillinger og andre ressurser, og kompetanseutvikling. Bispedømmerådets øvrige roller som godkjenningssinstans, valgmyndighet mv. videreføres også. I alle løsninger for arbeidsgiverorganisering forutsettes det at prostifellesrådet vil få ansvar for de sentrale arbeidsgiverfunksjonene. Det betyr at vil bispedømmerådene vil miste en del av sine oppgaver.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken. Hva som er hensiktsmessig oppgavefordeling vil til en viss grad avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret. Etter- og videreutdanning bør etter hovedutvalgets syn som hovedregel fortsatt ligge på nasjonalt nivå. Bispedømmenivået vil være viktigere i den øvrige kompetanseutviklingen, i å utvikle og arrangere kurs, fagdager mv. for de ansatte lokalkirken. For å sikre god deltakelse kan det være behov for å gjøre deltakelsen pliktig, og se på prostienes økonomiske insentiver. Bispedømmekontorenes evne til å være sterke kompetansemiljøer for biskopen, jf. anbefaling over, kan avhenge av hvilken løsning som velges for arbeidsgiverorganisering og hvordan denne operasjonaliseres.

Relasjonen til det nye fellesorganet berøres også av forslag til sammensetning av bispedømmeråd. Utvalget legger her frem 3 alternative forslag til sammensetning:

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

Utvalgets går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme) (sammensetning 3). I alle modellene vil det være et behov for felles koordinering, strategi og planer særlig knyttet til fordeling av den økonomiske bevilgningen fra nasjonalt, og for å følge opp Kirkemøtets vedtak om planer og strategier. Et bispedømmeråd som både består av kirkemøtemedlemmene og en representant fra hvert prostifellesråd vil være en arena der man kan skape forståelse og omforente løsninger som tar hensyn til behov på tvers av bispedømmet og mellom kirkens ulike nivåer. Siden medlemmene vil være valgt på forskjellig grunnlag, og antall medlemmer vil variere mellom bispedømmene, og det vil variere hvilken av de to gruppene som er i flertall i rådet, vil noen sider ved dette alternativet måtte utredes videre.

8. Kirkelig demokrati – sammensetning og valgordninger i øvrige organer

Spørsmålet om sammensetning og valgordning for prostifellesråd og bispedømmeråd følger av punkt 4 og 7.

Utvalget er enige om at det kun bør gjennomføres to direkte valg og at disse bør være til menighetsrådet og Kirkemøtet.

Menighetsråd

Hovedutvalget går inn for å videreføre dagens sammensetning og valgordning til menighetsrådet.

Kirkemøtet

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

De fleste av hovedutvalgets medlemmer mener at antallet folkevalgte medlemmer fra det enkelte bispedømme bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer i bispedømmene, uten å ta stilling til konkrete alternativer. Medlemmet Fykse Tveit vil avvente å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet til det er blitt drøftet nærmere i bispedømmerådene og i Kirkemøtet.

Medlemmene som velges omtales som *folkevalgte medlemmer*, og antallet medlemmer i Kirkemøtet bør være et oddetall, for å unngå stemmelikhet

Hovedutvalget anbefaler at valget av Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

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

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

Kirkerådet

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses i Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Preses bør bli medlem av Kirkerådet i kraft av sin stilling, med visepreses som varamedlem. Det bør åpnes for at Kirkerådet kan sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det er ulike nomineringsgrupper ved valget. Dette kan gjøres ved å fastsette at rådet kan velges ved flertalls- eller forholdsvalg eller avtalevalg. Hovedutvalget mener kravet om minst 20 prosent på valglisten må være unge under 30 år, bør videreføres, enten det blir en eller flere lister. Hovedutvalget mener også det må innføres et krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet. Til forskjell fra dagens ordning, må det være et krav om slik representasjon i Kirkerådet etter valgoppgjøret, og ikke bare et krav til kandidatene på valglisten. Hovedutvalget mener også at leder av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fortsatt skal møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

Ombudsplikt

Hovedutvalget deler vurderingen til arbeidsgruppe 3 om at den nye ordningen med ombudsplikt, som fikk virkning 1. januar 2021, bør videreføres. Ombudsplikten sender et viktig signal om at kirkemedlemmene har et felles ansvar for å styre kirken, og enhver som er medlem av Den norske kirke som oppfyller aldersvilkåret til valgbarhet, også forventes å kunne bli kalt til å ta del i kirkens felles styringsansvar.

Rammebetingelser for de folkevalgte i Den norske kirke

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

11 KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

Hovedutvalgets forslag til ny kirkelig organisering kan antas å få en rekke konsekvenser av ulik art. I dette kapittelet gis en overordnet gjennomgang av de økonomiske, administrative og arbeidsrettslige konsekvensene. I tillegg drøftes problemstillinger knyttet til tjenestepensjon og finansiering. Gjennomgangen supplerer beskrivelsen av måloppnåelse i kapittel 9 som beslutningsgrunnlag for den videre prosessen i arbeidet med ny organisering. Vurderingene er basert på den beste informasjonen tilgjengelig innenfor rammene av prosjektet, og må anses som foreløpige. I det videre arbeidet med ny kirkelig organisering må konsekvensene utredes nærmere i lys av en konkretisering av forslagene. Det gjelder også omstillingskostnadene og fordelingen av finansieringsansvaret for omstillingen. Implementeringen av ny organisering er drøftet i kapittel 12.

11.1 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

De økonomiske og administrative konsekvensene av hovedutvalgets forslag er vurdert av konsulentfirmaet PwC, og oppsummeringen her baserer seg i stor grad på deres rapport i vedlegg 7. Oppsummeringen i dette kapittelet er konsentrert om de økonomiske konsekvensene. Det vises til PwCs rapport for en omtale av administrative konsekvenser, og mer detaljerte redegjørelser også for de varige økonomiske konsekvensene.

Noen av de økonomiske og administrative konsekvensene er tilsiktet, og særlig knyttet til målene om god ressursutnyttelse og avklarte roller og mandat, se kapittel 9. Andre konsekvenser kan være mer utilsiktet. Konsekvensene kan inntre umiddelbart etter implementering, eller først på lengre sikt. Som ved andre reformer, kan det ventes betydelige omstillingskostnader i forbindelse med implementeringen, mens innsparinger først kan skje etter at reformen har fått virke, og mulighetene for bedre ressursbruk er tatt i bruk. De budsjettmessige konsekvensene av reformen kan dermed være negative de første årene, men likevel sterkt positive samlet sett.

Flere av konsekvensene vil være usikre. Erfaringer fra andre reformer viser at ikke alle muligheter nødvendigvis tas i bruk, og at dette kan ha mange ulike årsaker. Det kan også skje at reformen gjør det mulig å frigjøre ressurser, men at innsparingene resulterer i reduserte bevilgninger i stedet for at kirken får beholde de frigjorte ressursene selv. Dette betyr ikke at det å frigjøre ressurser er meningsløst, fordi fortsatt finansiering fra stat og kommune kan forutsette effektiv ressursbruk. På kort sikt betyr det likevel at anslag på økonomiske konsekvenser nødvendigvis vil være usikre.

Vurderingene er ment som et utgangspunkt for videre analyser, og formålet er først og fremst å peke på de viktigste konsekvensene. Der konsekvensene antas å avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret, er dette påpekt. Enkelte av konsekvensene er tallfestet, mens de øvrige er beskrevet tekstlig.

11.1.1 Prostifellesråd

Det anslås å være stordriftsfordeler ved å etablere færre og større fellesrådsadministrasjoner. Antallet nye prostier vil ha stor betydning for hvor store besparelser en ny organisering kan gi. Også de foreslåtte endringene i det folkevalgte rådet kan ha økonomiske konsekvenser, men disse vil være betydelig mindre. Færre fellesråd tilsier lavere utgifter til møtegodtgjørelse mv., men de samlede konsekvensene vil også avhenge blant annet av rådernes sammensetning.

Samtidig vil etablering av prostifellesråd innebære mange kvalitative forbedringer som det er vist til i kapittel 9.

11.1.2 Felles utøvelse av arbeidsgiveransvar

Felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret for de lokalt ansatte i kirken (med unntak av menighetsrådstilsatte) gir mindre dobbeltarbeid. Det vil også være oppgaver som lettere vil kunne standardiseres og effektiviseres. Besparelsene antas å kunne bli betydelige, selv om de er vanskelige å tallfeste.

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner kan også innebære at ressurser flyttes fra ett nivå til et annet. I modell 1 vil ikke bispedømmenivået lenger ha arbeidsgiveransvar for menighetsprestene, og flyttingen av oppgaver tilsier behov

for færre ansatte ved bispedømmekontorene. I modell 2 vil i stedet arbeidsgiveransvaret for alle ansatte bli overdratt til RDNK, og bispedømmenivået vil få en stor del av arbeidsgiveransvaret for alle. I modell 3 vil det kun være det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten som vil ligge til bispedømmenivået, og behovet for ressurser vil være begrenset, og lavere enn i dag.

11.1.3 Andre økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

I dag benytter mange fellesråd tjenesteytingsavtaler med kommunene for å løse oppgaver knyttet til blant annet IKT, lønn eller regnskap. Disse oppgavene blir i dag noen steder priset lavere enn hva kirken måtte betalt uten disse avtalene. Med opprettelse av prostifellesråd vil tjenesteytingsavtalene måtte gjennomgås, og en del kan bli sagt opp. Dette vil gi økte kostnader med mindre kommunene vil gjøre om subsidiene til rene tilskuddsmidler.

Dersom det skal opprettes et prostimøte, vil dette gi noe økte kostnader blant annet til planlegging, møtegodtgjørelser og lokaler.

11.2 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER

11.2.1 Arbeidsrettslige konsekvenser ved virksomhetsoverdragelse

Ved en ny kirkelig organisering vil ulike grupper av medarbeidere kunne få ny arbeidsgiver. Arbeidsgruppe 1 har redegjort for reglene om virksomhetsoverdragelse og hva som vil være konsekvensene av dette, se kapittel 5 i deres rapport. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at en overføring skal vurderes som en virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.»

De tre vilkårene er dermed:

1. For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følger av «overdragelse»
2. For det andre må virksomheten eller den delen av virksomheten som overføres utgjøre «en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen»
3. For det tredje må overføringen skje «til en annen arbeidsgiver»

Ved en virksomhetsoverdragelse vil arbeidsavtaler med alle rettigheter og plikter, automatisk blir overført til den nye arbeidsgiveren, som i dette tilfellet er prostifellesrådet. Ny arbeidsgiver blir i utgangspunktet bundet av de tariffavtaler tidligere arbeidsgiver var bundet av, såfremt ny arbeidsgiver ikke skriftlig erklærer overfor fagforeningen at de ikke ønsker å bli bundet av tidligere arbeidsgivers tariffavtaler, senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (2). De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen den tidligere arbeidsgiveren var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen løper ut eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne.

Når det gjelder arbeidsgivers reservasjonsrett vises det til arbeidsgruppe 1 som i punkt 5.7 i sin rapport påpeker at den praktiske betydningen av denne er mindre i Den norske kirke da alle arbeidsgiverne inngår i samme tariffområde og er bundet av samme tariffavtale.

Når det gjelder pensjon har arbeidstakerne rett til at videre opptjening av alders-, etterlatte og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon ved overføring til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger i egen virksomhet gjeldende overfor de nye overførte arbeidstakerne. I og med at alle arbeidsgiverne i Den norske kirke inngår i samme tariffområde, og gjeldende tariffavtale stiller innholdsmessige krav til den pensjonsordningen arbeidsgiver skal tilby sine ansatte, vil en samling av ansatte på prostifellesrådsnivå ha mindre betydning for de ansatte. Spørsmål om pensjon behandles særskilt og felles for alle modeller i avsnitt 11.3.

Etableringen av et prostifellesråd, vil medføre særlige endringer for arbeidsforholdet til dem som i dag er tilsatt i lokalkirkelige lederstillinger. Dette gjelder i alle modeller som er beskrevet over. Endringene vil særlig berøre de nåværende daglige ledere i kirkelige fellesråd og øvrige mellomledere samt prostene. Ny organisering vil også berøre ansvar og oppgaver på bispedømmenivå, men ikke på tilsvarende måte. Situasjonen for de lokalkirkelige lederne vil kunne være krevende ettersom de samtidig vil ha hovedansvar for den lokale gjennomføring av endringsprosessene. Det vil derfor være vesentlig at de respektive arbeidsgivere (folkevalgte organer og biskop) vier særlig oppmerksomhet på ivaretagelsen av egne tilsatte ledere i prosessen.

Det understrekes at en virksomhetsoverdragelse i seg selv ikke danner grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 16-4 (1). Arbeidsforholdet for de lokalkirkelige lederne vil dermed videreføres med nytt prostifellesråd som arbeidsgiver. Opprettelsen av prostifellesrådene vil imidlertid kunne medføre at ansatte, herunder særlig de lokalkirkelige lederne, blir overtallige, slik at det må foretas nedbemanning. Arbeidsgiver (nytt prostifellesråd) vil i slike tilfeller ha en plikt til å undersøke om det finnes annet passende arbeid i virksomheten å tilby den overtallige. For eksempel vil arbeidsgiver kunne ha en plikt til å tilby kirkeverger eller proster stillingen som daglig leder i prostifellesrådet før det ansetes en ekstern. Fastsettelsen av organisasjonsstruktur vil dermed måtte være gjenstand for en grundig vurdering i hvert prosti. I den forbindelse må det utarbeides bemanningsplaner som skal drøftes med de tillitsvalgte med sikte på å kunne tilby de overførte arbeidstakere mulighet for innplassering i en ny stilling.

11.2.2 Arbeidsrettslige konsekvenser som varierer mellom de tre modellene

Modell 1

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Menighetsprestene overføres fra RDNK til prostifellesrådene. Hovedutvalget har kommet til at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse både på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd og på overføringen av menighetsprestene i prostiet, jf. § 16-1 (1). Det vises i denne sammenheng til vurderinger i punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1

Modell 2

Arbeidsgruppe 1 har i sin modell 2, som også omhandler overføring av ansatte fra soknene til RDNK, gitt uttrykk for at det er noe usikkerhet knyttet til om kravet til at virksomheten må beholde sin identitet etter overføringen kan anes oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Løsningen som arbeidsgruppe 1 utredet innebar imidlertid at kun deler av de ansatte skulle overføres til RDNK. Foreliggende modell 2 innebærer en overføring av samtlige ansatte, men ikke ansvar for alle oppgaver. Det er derfor noe usikkert om vilkårene i § 16-1 (1) er oppfylt ved en slik overføring som er nevnt i modell 2. Under enhver omstendighet vil hovedutvalget påpeke at Kirkemøtet kan beslutte at både arbeidsgiver og arbeidstakerne skal ha tilsvarende rettigheter og plikter som etter reglene for virksomhetsoverdragelse ved en eventuell overføring.

Modell 3

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Hovedutvalget har også kommet til at arbeidsmiljølovens regler om kommer til anvendelse på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd til prostifellesrådene, jf. § 16-1 (1), og viser til punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Menighetsprester beholder sitt ansettelsesforhold hos RDNK.

11.2.3 Andre arbeidsrettslige konsekvenser

En ny arbeidsgiverorganisering får også betydning for arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven, se avsnitt 7.3.2. Hva som blir virksomhetsområde i de ulike løsninger for arbeidsgiverorganisering er beskrevet i avsnitt 7.4 .

11.3 TJENESTEPENSJON

Hovedutvalget har fulgt opp anmodningen fra arbeidsgruppe 4 om å utrede pensjonsspørsmål som utløses av forslag til ny kirkelig organisering. Hovedutvalget har lagt vekt på å undersøke om det er forhold ved pensjon som kan utløse særlige problemer for noen av de alternativene for ny arbeidsgiverorganisering som presenteres i denne rapporten,

og om disse forholdene i så fall bør påvirke utvalgets anbefalinger. Hovedutvalget vil peke på at alle de skisserte alternativene for arbeidsgiverorganisering reiser spørsmål ved pensjon som må adresseres i forbindelse med en eventuell implementering. Ingen av spørsmålene er imidlertid av en slik art at de med stor sannsynlighet vil vanskeliggjøre den nye organiseringen. I det videre gis en kort omtale av de viktigste av disse spørsmålene.

Utredningen er gjort i samråd med Kirkerådets sekretariat og KA, og er avgrenset opp mot Kirkerådets pågående arbeid i forbindelse med at RDNKs avtale med Statens pensjonskasse (SPK), som utløper i 2022. Det er innhentet bistand fra konsulentfirmaet Aon. Hovedutvalget er bevisst på at spørsmål om pensjonsordning er opp til tariffpartene, mens valg av pensjonsleverandør er opp til den enkelte virksomhet.

I dag har alle ansatte i Den norske kirke rett på offentlig tjenstepensjon i henhold Særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke. Det er ulike tilbydere av denne type tjenstepensjon (SPK, KLP, Storebrand mv.) og det er opp til den enkelte arbeidsgiver selv å velge pensjonsleverandør/pensjonskasse. En ny kirkelig organisering vil ikke innebære endringer i denne avtalen, men vil kunne innebære endring av leverandør av tjenstepensjonen for den enkelte ansatte fordi den ansatte vil få ny arbeidsgiver. En slik endring av leverandør vil være mindre viktig, siden pensjonsordningene i det vesentlige er like når det gjelder ytelsesspekteret, uavhengig av leverandør. SPK har enkelte andre vilkår, blant annet for arbeid på pensjonistvilkår, men forskjellene er små, og det er ikke slik at den ene ordningen vurderes som systematisk bedre enn den andre.

Felles arbeidsgiveransvar utløser spørsmål om håndteringen av historiske pensjonskostnader. Både i de tilfeller der arbeidsforholdene skal overføres fra RDNK til de nye prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 1) og i de tilfeller der arbeidsforholdene overføres fra fellesrådene til RDNK (arbeidsgiveralternativ 2), vil det være behov for å vurdere hvilke forpliktelser og pensjonsmidler som skal overføres.⁸⁸ Dette vil gi et behov for å klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene. I ny økonomiforskrift som gjelder fra 1.1.2021 er det forskriftsfestet at det i note i regnskapene skal opplyses om størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Selv om den nye forskriften i seg selv vil innebære at fellesrådene vil måtte klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene, legges det til grunn at en overføring av arbeidsforhold fra fellesrådene til RDNK vil innebære en betydelig arbeidsinnsats for å få klargjort forpliktelsene. Også dette er forhold som må hensyntas i implementeringen.

Dersom fellesråd skal slås sammen til nye prostifellesråd, vil de nye prostifellesrådene automatisk svare for de gamle fellesrådenes forpliktelser. Størrelsen på de ulike prostifellesrådenes forpliktelser ved sammenslåingen kan beregnes med etablert metodikk, slik det bl.a. gjøres i forbindelse med kommunesammenslåinger. Et forhold som bør vies oppmerksomhet i forbindelse med implementeringen, er eventuelle tilfeller der fellesrådene som skal slås sammen har ulike forpliktelser av betydning. I dag er praksis i KLP slik at utjevningsmekanismer maskerer underliggende forskjeller i betydelig grad: Fellesrådene inngår i KS' ordinære utjevningsfelleskap sammen med kommuner og andre virksomheter, og fellesrådenes egenart får beskjeden praktisk betydning. I den grad det er nødvendig å beregne forpliktelsene til de enkelte fellesrådene spesifikt, kan de reelle kostnadene dermed vise seg å avvike fra de forventede, og dette kan skape pedagogiske utfordringer. De økonomiske konsekvensene av en sammenslåing bør derfor gjennomgås nøye, fellesråd for fellesråd.

11.4 FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE

Hovedutvalgets forslag om ny organisering reiser noen spørsmål knyttet til den kommunale finansieringen som det kan være viktig å ta hensyn til ved implementering av reformen.

⁸⁸ I denne sammenheng bør man særlig se hen til dom fra Høyesterett, HR-2021-61-A, hvor det slås fast at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven § 16-2, også innebærer en plikt for ny arbeidsgiver til å oppregulere opptjente rettigheter – altså fremtidige reguleringspremier.

Kommunene finansierer i dag 60–70 pst. av aktiviteten i Den norske kirke. Kommunenes finansieringsansvar er definert i trossamfunnsloven § 14:

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Mange kommuner må i dag gjøre krevende prioriteringer i budsjettprosessene, når knappe budsjettmidler skal fordeles mellom et stort antall lovpålagte oppgaver. Prioriteringene antas å bli enda mer krevende fremover, når en større andel av innbyggerne trenger helse- og omsorgstjenester. Omfanget av den kommunale finansieringen av Den norske kirke er derfor til en viss grad avhengig av viljen til den enkelte kommune, selv med dagens lovbestemte finansieringsansvar.

Dersom Den norske kirke ikke lenger skal ha et organisatorisk nivå som korresponderer med kommunenivået, kan det svekke den kommunale finansieringsviljen. I dag er det ett fellesråd per kommune i de aller fleste av landets kommuner, og fellesrådsadministrasjonen er mange steder tett knyttet sammen med kommunen gjennom samarbeid, tjenesteytingsavtaler og samskaping. Med hovedutvalgets forslag vil det kirkelige fellesorganet legges på prostinivå (ikke nødvendigvis etter dagens prostiinnndeling), vil dette for de aller fleste kommuner innebære økt avstand mellom kommune og prostifellesråd både organisatorisk og geografisk. En kommune kan risikere at de midlene som ble bevilget til fellesrådet, blir brukt til å utvikle et tjenestetilbud i en annen kommune.

Økt geografisk avstand mellom prostifellesråd og kommuneadministrasjon kan svekke den formelle og uformelle kontakten som er med på å skape tillitt og forståelse for hverandres rammevilkår og behov. Samtidig kan en ny organisering bidra til at kommunenes folkevalgte er trygge på at de tildelte midlene blir brukt mest mulig effektivt, med minst mulig dobbeltarbeid og administrasjon. Hovedutvalget ser dermed at spørsmålet om kommunene finansieringsvilje ikke har et entydig svar, men at det ligger en risiko som må tas på alvor i forbindelse med implementeringen og i kirkens tilnærming til videre samarbeid med kommunene.

12 IMPLEMENTERING

12.1 INNLEDNING

Det ligger utenfor hovedutvalgets mandat å foreslå prosesser for implementering av vedtak om ny kirkelig organisering. Implementeringen ligger frem i tid, i etterkant av Kirkemøtets vedtak, og det vil være Kirkerådet som har ansvar for å lage en implementeringsplan med nærmere tidslinjer. Arbeidsgruppe 3 har pekt på at spørsmål om gjennomføring av en eventuell ny organisering må ses i sammenheng med valgperiodene. Arbeidsgruppe 4 har vektlagt at en prosess som sikrer et sterkt lokalt løsningsvalg vil være en forutsetning for å lykkes i en eventuell omorganiseringsprosess. Hovedutvalget vil derfor peke på noen vurderinger som gis som innspill til Kirkerådets arbeid med en implementeringsplan.

Kirkemøtet 2022 vil etter planen behandle en sak om overordnede veivalg og prinsippvedtak for kirkelig organisering, basert på hovedutvalgets forslag og den etterfølgende høringen. Kirkerådet vil deretter følge opp vedtaket og forberede konkrete regelendringer i kirkeordningen mv. til Kirkemøtet 2023, som også vil bli sendt på høring. Som utvalget vil komme tilbake til nedenfor, er det et spørsmål om implementeringen først kan starte ved det formelle vedtaket i 2023, eller om det kan starte allerede etter det overordnede prinsippvedtaket i 2022.

Kirkevalget 2023 vil påvirke tidspunktet for implementeringen. Gjennomføringen av kirkevalget starter allerede våren 2023 i forbindelse med kandidatmobilisering, frister for innlevering av listeforslag, opplæring osv. Kirkemøtet vil med andre ord kun rekke å gjøre vedtak om ny kirkelig organisering i form av endringer i kirkeordningen etter at gjennomføringen av kirkevalget i 2023 allerede er i gang. Det innebærer at Kirkerådet har lagt til grunn at kirkevalget i 2023 må gjennomføres på basis av den gjeldende sammensetningen til menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet.⁸⁹ Det betyr også at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet vil være direkte valgt for perioden 2023/2024–2027. Kirkelige fellesråd vil også i utgangspunktet velges for perioden 2023–2027. For å få personer til å stille til valg, kan det være viktig å ha avklart med tydelighet hva slags ansvar og myndighet organene kandidatene stiller til, vil ha. Etter nåværende regler vil nyvalgte menighetsråd tre i funksjon fra 1. november 2023, nyvalgte kirkelige fellesråd fra 1. desember 2023 og nyvalgte bispedømmerråd og Kirkemøtet fra 1. januar 2024.

Teoretisk ville det vært mulig å gjennomføre et nytt kirkevalg høsten 2025 for å få samsvar med valgperioden og etablering av den nye organiseringen. Det ville også innebære en endring fra samtidighet med kommunestyrevalg til samtidighet med stortingsvalg. Det vil imidlertid ha store personmessige og økonomiske kostnader. Hovedutvalget anser det derfor ikke som aktuelt å anbefale et nytt valg i 2025.

Noen deler av forslagene fra hovedutvalget vil kunne tre i kraft før andre. Etablering av organisasjonsendringer bør skje fra et årsskifte, av hensyn til budsjetter, regnskap, statistikk mv.

Det at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet velges gjennom direkte valg i 2023, tilsier at medlemmene av disse organene sitter som medlemmer av organene ut fireårsperioden. Også medlemmene av kirkelig fellesråd velges for fire år, men disse velges av og blant menighetsrådsmedlemmene gjennom indirekte valg. Det vil være en mindre omfattende prosess å gjennomføre et nytt indirekte valg fra menighetsrådene til et prostifellesråd i valgperioden. Hovedutvalget legger derfor til grunn at det vil være mulig å etablere et prostifellesråd midt i valgperioden.

Hovedutvalget legger til grunn at Kirkerådet lager en nærmere implementeringsplan som klargjør nærmere tidslinje og hvilke organer som vil ha ansvar for hva.

Hovedutvalget anser det som viktig å få satt i verk den nye kirkelige organiseringen så tidlig som mulig, der det er mulig å sikre god lokal forankring og involvering.

⁸⁹ Se sak KR 12/21.

12.1.1 Tidspunkt for etablering av prostifellesråd

Hovedutvalget legger som sagt til grunn at prostifellesrådet vil kunne bli etablert midt i valgperioden 2023–2027. Det betyr også at de berørte kirkelige fellesrådene vil bli lagt ned midt i valgperioden, og at det vil måtte bli gjennomført et nytt valg i menighetsrådene på hvilke menighetsrådsmedlemmer som skal bli medlemmer av prostifellesrådet.

Om prosessen før vedtak om endret prostistruktur

Det må gjennomføres gode lokale prosesser som kan føre til et vedtak om endring av prostistrukturen (se avsnitt 12.2). Det er i denne sammenheng viktig å få en god lokal forankring og involvering i prosessen frem mot vedtak. For å få en god fremdrift, kan det vurderes om disse prosessene kan settes i gang allerede etter at Kirkemøtet 2022 treffer sitt prinsippvedtak om ny kirkelig organisering, dvs. før Kirkemøtet treffer vedtak om de konkrete regelendringene i kirkeordningen. I så fall kan man for eksempel se for seg at vedtak om endret prostistruktur vil kunne skje tidligst høsten 2023, dvs. om lag ett og et halvt år etter prinsippvedtaket og et halvt år etter kirkeordningsvedtaket.

Om prosessen etter vedtak om endret prostistruktur

Når det er truffet en individuell beslutning om etablering av det enkelte prostifellesråd, kan det være nærliggende å trekke nytte av erfaringene fra etablering av nye kirkelige fellesråd i forbindelse med kommunesammenslåing. Det betyr at det kan etableres en prostifellesnemnd med representanter fra berørte kirkelige fellesråd og andre involverte organer som får i oppgave å forberede etableringen av det nye prostifellesrådet, forberede årsbudsjett, etablere ny organisasjonsstruktur, tilsette en prosjektledelse for etableringen av det nye organet mv. Hovedutvalget viser til mer informasjon om dette i rapporten fra arbeidsgruppe 4 kapittel 3.2. Erfaringer fra tidligere sammenslåing av kirkelige fellesråd og kommuner har vist at det kan være hensiktsmessig med ca. to år fra vedtak om sammenslåing til iverksetting for å lage gode prosesser for å forberede organisasjonsendringene.

Nærmere om tidspunkt for etablering

Prosessene frem mot etablering av nye prostifellesråd må ta den tid de trenger for å bli gode og sikre lokal forankring, samtidig som hovedutvalget vektlegger at endringene bør skje så snart som mulig. Hvis implementeringen tar for lang tid, vil det kunne skape unødvendig usikkerhet for ansatte og kunne medføre problemer for rekrutteringen til ulike kirkelige stillinger. Nøyaktig tidspunkt for etablering vil måtte vurderes nærmere. Hovedutvalget legger til grunn at det antakelig vil kunne etableres fra et sted mellom 1. januar 2025 til 1. januar 2028, avhengig av ulike forhold. Hvis prosessene med å finne en god prostistruktur starter allerede etter prinsippvedtaket på Kirkemøtet i 2022, vil prostifellesrådet for eksempel kunne etableres tidligere enn om prosessene først starter etter at Kirkemøtet har truffet sitt formelle vedtak om endringer i kirkeordningen i april 2023. Det vil også være et spørsmål om man bør avvente de lokale prosessene for å finne gode prostier til etter at valget i 2023. Det vil kunne gi de nyvalgte medlemmene av soknets organer og kommunestyret innflytelse på hvilke områder som bør velges til nye prostier, for å sikre at disse har eierskap til beslutningene. Alternativt vil de sittende rådene og kommunestyrene kunne ta seg av disse prosessene, noe som i så fall vil kunne korte ned på tidsbruk. Det vil med andre ord avhenge både av hvor lang tid de lokale prosessene vil ta i forkant av vedtak om etablering av nytt råd, og hvor lang tid prosessen med å forberede etableringen vil kunne skje.

Det vil også kunne vurderes om nye prostifellesråd kan etableres enkelte steder hvor prostistrukturen i dag samsvarer med kommunestrukturen, dvs. hvor det fremstår som klart hva som vil bli prostiet i fremtiden, på et tidligere tidspunkt enn andre steder. Det vil muligens kunne gjelde prostier som Karmøy, Asker og Bærum. Det vil kunne være lettere å gjennomføre etableringen av et nytt prostifellesråd slike steder. Dette fordi det i disse prostiene ikke vil være behov for å gjennomføre lokale prosesser med tanke på å finne naturlige prostier, og heller ikke være behov for å slå sammen ulike kirkelige fellesråd til et nytt prostifellesråd. I disse tilfellene kan det vurderes om etableringen kan skje allerede fra 1. januar 2024.

12.1.2 Tidspunkt for endring av sammensetning i bispedømmerådet

Tidspunktet for endring av sammensetning av bispedømmerådet vil kunne avhenge av hva slags sammensetning som blir valgt. Hvis bispedømmerådet skal bestå av både kirkemøtemedlemmene og representanter fra

prostifellesrådene, vil det kunne la seg gjøre å utvide bispedømmerådets sammensetning midt i valgperioden ved å legge til prostifellesrådsmedlemmene. Det anses som mindre aktuelt å frata de direktevalgte medlemmene i bispedømmerådene vervene sine midt i valgperioden, hvis bispedømmerådet skal bestå av medlemmer fra prostifellesrådene, og ikke fra Kirkemøtet.

12.1.3 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkemøtet

For at Kirkemøtets sammensetning skal kunne endres, vil det være nødvendig å gjennomføre et nytt valg basert på den nye sammensetningen. Fordi det ikke vil være mulig å endre sammensetningen til Kirkemøtet ved kirkevalget i 2023, betyr det i praksis at Kirkemøtets endrede sammensetning først vil kunne tre i kraft fra etter kirkevalget i 2027.

12.1.4 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkerådet

Det neste ordinære valget av Kirkerådet vil være på Kirkemøtet 2024. Ved prinsippvedtak i 2022 og endringer i kirkeordningen og valgreglene til Kirkerådet i 2023, vil valget på Kirkemøtet 2024 kunne gjennomføres i tråd med ny sammensetning og nye valgeregler. Selv om Kirkemøtet i 2024 vil være sammensatt etter de gamle reglene, vil det være mulig å gjennomføre valget i tråd med ny sammensetning.

12.1.5 Overgangsordninger

Kirkeordningen åpner opp for at Kirkerådet⁹⁰ kan treffe de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer, og samtidig foreta de nødvendige lempinger i anvendelsen av kirkeordningen. I forbindelse med implementeringen bør det vurderes om det er hensiktsmessig å fastsette noen overgangsbestemmelser. Hvis det gjøres endringer midt i en valgperiode, må det for eksempel gjennomføres et nytt valg for en overgangsperiode frem til neste ordinære valg. Det kan også vurderes ulike tiltak i en overgangsperiode, f.eks. om det bør fastsettes et midlertidig antall medlemmer som avviker fra normalordningen i perioden frem til første ordinære valg. Det kan også vurderes individuelle overgangsordninger for ansatte, f.eks. med midlertidige åremål eller krav om, og støtte til, videreutdanning mens man står i stilling.

12.1.6 Vurderinger

Hovedutvalget anbefaler at etableringen av nye prostifellesråd iverksettes så fort det vil være forsvarlig, det vil si at det er nødvendig å foreta en avveining mellom fremdrift og lokal forankring. Det er avgjørende å sikre lokal forankring og involvering, både før vedtak om endring av prostistrukturen og i etterkant av vedtaket, før prostifellesrådet formelt etableres. Hovedutvalget anbefaler at det etableres en prostifellesnemnd for hvert nye prosti med representanter fra de berørte menighetsrådene/fellesrådene og eventuelt andre organer, med oppdrag å forberede etableringen av prostifellesrådet. Bispedømmerådet vil enten kunne endre sammensetning midt i valgperioden, eller i etterkant av kirkevalget 2027, avhengig av rådets sammensetning. Kirkemøtets sammensetning vil først kunne endres fra etter kirkevalget 2027, mens Kirkerådets sammensetning vil kunne endres fra valget av nytt Kirkeråd i 2024.

12.2 ENDRINGER I PROSTISTRUKTUREN

12.2.1 Hensyn som bør vektlegges

Mandatet ber hovedutvalget utrede et «nytt, felles kirkelig organ på prostinivå». Navnet «prosti» skal angi retningen på utredningsarbeidet, men hovedutvalget er ikke bundet til å legges dagens prostistruktur til grunn. Mandatet sier:

Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur

Derfor er det naturlig å vurdere hva som er en «egnet størrelse» for de nye prostiene. Det er av mange grunner ikke hensiktsmessig for hovedutvalget å foreslå en ny ferdig struktur. Hovedutvalget har ikke utredet dette, men det kan være nyttig å peke på viktige hensyn som bør ligge til grunn i det videre utredningsarbeidet med prostistruktur. Det

⁹⁰ Det følger av kirkeordningen § 3 fjerde ledd at denne myndigheten ligger til Kirkerådet, men Kirkerådet har i vedtak 4. desember 2020 delegert myndigheten til bispedømmerådene.

bør legges til rette for en lokalt forankret prosess innenfor et gitt nasjonalt rammeverk. Etter kirkeordningen fastsetter bispedømmerådene prostiinnndelingen, og det er naturlig at de får en rolle som koordinerende organ i utviklingen av en ny prostistruktur. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere hensynene beskrevet nedenfor.

Som et førende prinsipp for utarbeidelsen av hensynene er at et nytt nivå bør være *stort nok* og *nært nok*. Det bør være stort nok til drive effektivt, skape mindre sårbare arbeidsplasser og flere hele stillinger. Det bør være nært nok for å forstå lokale forhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og engasjement. I dag er det 94 prostier og 348 fellesråd. Med en tilnærming om at prostiet bør være stort nok og nært nok tror hovedutvalget at det vil bli mellom 90 og 150 prostier. Hensynene som er listet opp nedenfor kan noen ganger stå i motstrid med hverandre, og alle trekker nødvendigvis ikke i samme retning. Dette vil slå forskjellig ut i ulike deler av landet, og hovedutvalget vil ikke gi en mal som skal passe for alle. Det er derfor viktig å vurdere alle hensynene i sammenheng og ikke som enkeltvis absolutte kriterier. Dette er hensyn som hovedutvalget bør vektlegges i det videre arbeidet:

- Medlemsstørrelse
- Geografisk størrelse
- Identitet/naturlig område
- Antall sokn
- Antall prostier i bispedømmet
- Antall kommuner
- Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- Andre særlige hensyn

Hovedutvalget viser ellers til rapporten fra arbeidsgruppe 4.

Medlemsstørrelse

Et viktig hensyn i en ny inndeling er hvor mange medlemmer som bor i det nye prostiet. Hvor mange medlemmer som bor i prostiet er ikke så viktig i seg selv, men det sier mye om hvor godt rustet det nye organet vil være til å løse de oppgavene som det blir tillagt. Analyser av dagens fellesråd viser at små fellesråd har enkelte utfordringer som skiller seg fra større fellesråd på flere områder. Blant annet har fellesråd med under 10-15 000 medlemmer en betydelig høyere andel stillinger på administrasjon og ledelse, og derfor en mindre andel til utadrettede stillinger. De har også færre ansatte som i større grad har lavere stillingsprosent. Større fellesråd har en lavere andel stillinger tilknyttet administrasjon, flere hele stillinger og flere ansatte. Det er derfor stor grunn til å tro at man får mer utadrettet virksomhet, flere hele stillinger og mer robuste fagmiljø hvis de nye områdene er på en viss størrelse. Det er derfor tilrådelig at nye prostier har minst 10 000 medlemmer, og gjerne over 20 000. Det er videre ingen store indikasjoner på at fellesråd som er betydelige større enn 20 000 får noen ytterligere gevinster sammenlignet med de rundt 20 000. Det er likevel viktig å presisere at medlemsstørrelse i seg selv ikke er et altoverskyggende hensyn, men at det er en god indikator på om organet kan være i stand til å løse de oppgavene som det blir tillagt.

Geografisk størrelse

Den fysiske størrelsen på prostier er et viktig hensyn i ny inndeling. Hvis prostiet er for stort kan det være praktisk krevende å drive kirken lokalt. Det kan derfor ikke legges opp til enheter hvor de geografiske avstandene er for store.

Identitet/naturlig område

Et relatert hensyn til geografisk størrelse er at det er et naturlig område som innbyggerne kan kjenne en tilhørighet til. Hovedutvalget vil fremheve begrepet «hverdagsregion» for å antyde størrelsen og hvilken type område et prosti bør være. Prostier som oppleves kunstige og fjernt fra folks liv har ikke like gode forutsetninger som naturlige og enhetlige prostier. Det å lage prostier basert på naturlige «hverdagsregioner» er derfor viktig for å sikre en forankring og et eierskap lokalt hos medlemmer, folkevalgte, frivillige og ansatte. Hvis innbyggerne i prostiet opplever en fellesskapsfølelse med hverandre vil det lettere kunne skape lokalt eierskap og engasjement for et slikt nytt nivå.

Antall sokn

Et annet viktig hensyn er hvor mange sokn det vil være i et prosti. For mange sokn i et prosti vil kunne øke avstanden og innflytelsen for det enkelte sokn i forhold til prostifellesrådet. En av målsetningene for arbeidet er at kirken fortsatt skal være lokal og da er det viktig å sikre det enkelte sokns nærhet til prostifellesrådet.

Antall prostier i bispedømme

Et hensyn som må veies opp mot antall sokn i prostiet er hvor mange prostier det bør være i hvert bispedømme. Jo færre prostier i et bispedømme - jo enklere er det å holde en god dialog mellom nivåene. Dette vil legge til rette for mer institusjonalisert kontakt, men det vil også bli lettere å skape personlige relasjoner mellom alle prostier og bispedømmet.

Antall kommuner

Hvor mange kommuner prostiet omfatter vil også være et viktig hensyn i en ny prostistruktur. Høyere antall kommuner i hvert prosti vil potensielt øke avstanden til prostifellesrådet. Fordi kommunen finansierer kirken lokalt er det viktig å sikre en god relasjon mellom kirke og kommune slik at man opprettholder kommunenes finansieringsvilje. En god relasjon til kommunen er også viktig for å videreutvikle kirkens rolle som en relevant samskappingsaktør. Derfor bør ikke en ny inndeling organisere seg for fjernt fra kommunene.

Kjente strukturer i kirken og samfunnet

Som ramme bør en ny inndeling ta hensyn til allerede eksisterende strukturer i kirken og samfunnet. Dette er fordi dette er kjente størrelser for ansatte og innbyggere som kan forenkle en overgangsprosess og legge bedre til rette for varig samarbeid. Dagens prostistruktur er et utgangspunkt for dette arbeidet og bør ligge til grunn for utarbeidelsen av ny prostistruktur. Arbeidsgruppe 4 løfter frem naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner som vil kunne være en inndeling å se hen til. De har vist at omtrent en tredjedel av slike områder sammenfaller med dagens prostier, en tredjedel av prostiene har forankring i to ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens en tredjedel av prostiene er i fragmenterte bo- og arbeidsmarkedområder. Dette er viktig å hensynta i arbeidet med en ny prostiinndeling. For å lettere kunne opprettholde en god relasjon til kommunen er et hensyn å organisere seg på en måte som kommunene er kjent med. Interkommunalt samarbeid eller regionråd er eksempler på dette.

Andre særlige hensyn

Det er også noen hensyn som gjelder særlige tilfeller. Et av disse er å ivareta samisk kirkeliv. Indre Finnmark prosti består i dag bare av kommuner som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Derfor har dette prostiet hatt en særskilt rolle for å ivareta samisk kirkeliv og spesielt på nordsamisk språk. En ny prostistruktur bør rettes inn slik at samisk kirkeliv blir ivaretatt.

Et annet særlig hensyn gjelder storbyene. Fire storbyer (Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger) i dag har flere prostier innenfor fellesrådsområdet. Hovedutvalget mener det ikke er hensiktsmessig at disse prostiene videreføres og deler byene mellom seg, blant annet for å kunne drive god kirkefaglig ledelse. Det bør i samråd med dagens fellesråd og prostier i storbyene sees på om en kan opprette et prosti for hver by som i stor grad samsvarer med hva som er en «hverdagsregion».

Et siste særlig hensyn gjelder kommuner hvor det allerede er gjennomført kommunesammenslåing. Dette gjelder noe over 100 kommuner som er blitt til 47. Her har også fellesrådene vært gjennom en krevende sammenslåingsprosess. Dette bør hensyntas i utarbeidelsen av ny prostistruktur.

12.2.2 Avgjørelsesmyndighet ved endringer i prostistrukturen

Etter gjeldende kirkeordning har bispedømmerådet ansvar for å foreta endringer av den kirkelige inndelingen innenfor bispedømmet, inkludert prostijusteringer, og utøve den myndighet som i inndelingslova er lagt til Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) ved endringer i kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner. Dette tilsier at det kan være nærliggende at bispedømmerådet får et ansvar for endringene av prostistrukturen.

Etter gjeldende regler skal berørte instanser som menighetsråd, menighetsmøte, kirkelig fellesråd, tillitsvalgte mv. uttale seg i saker om endring av kirkelig inndeling, avhengig av hva slags sak det gjelder. Kommunen skal også gis anledning til å uttale seg i saker som vil kunne berøre kommunens økonomiske ansvar etter trossamfunnsloven § 14 annet ledd.

Arbeidsgruppe 4 har anbefalt at endringer i den kirkelige inndelingen bør skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og de har anbefalt at prostifellesrådet etableres etter lokalt initiativ, innen 5 år etter rammevedtak i Kirkemøtet.

Hovedutvalget vil legge vekt på at det er viktig å gjennomføre gode lokale prosesser som sikrer at det oppnås bred enighet blant de involverte sokn og kommuner, hvor frivillighet vil være det beste. For at den nye kirkelige organiseringen skal kunne implementeres, vurderer hovedutvalget det likevel som nødvendig å ha muligheten til å gjennomføre sammenslåinger uten fullstendig enighet. Det bør derfor etableres lokale samarbeidsprosesser for å finne frem til egnede prostier ut fra hensynene nevnt i 12.2.1. Disse prosessene bør koordineres av bispedømmerådene og legges opp til størst mulig grad av lokal enighet, før bispedømmerådet treffer vedtak om endret kirkelig inndeling.

12.3 MEDBESTEMMELSE KNYTTET TIL VEDTAK OM NY ORGANISERING OG IMPLEMENTERING

Etter hovedavtalen i KA plikter arbeidsgiver å ivareta medbestemmelse i forbindelse med vedtaket om ny organisering og de ulike leddene av implementeringen av ny organisering, både nasjonalt, regionalt og lokalt. I de gjeldende regler for endring av kirkelig inndeling fremgår det også at det «viktig at også hensynet til medbestemmelse ivaretas». Både i forbindelse med vedtaket om ny organisering og implementeringen av organiseringen vil arbeidsgiver på vanlig vis følge de til enhver tid gjeldende bestemmelsene om medbestemmelse.

12.4 GJENNOMFØRINGSRISIKO

Gjennomføringen av endringene innebærer en risiko. Gjennomføringsrisikoen henger sammen med omstillingskostnadene, se kapittel 11. Her gjelder det primært forhold som koordinering og overholdelse av fremdriftsplaner etc. Ved opprettelsen av prostifellesråd må det gjennomføres lokale prosjekter ute i hvert enkelt kirkelige fellesråd/menighetsråd. Dette krever en god del støtte fra sentralt hold for at endringene skal skje som planlagt. Dersom de lokale prosjektene ikke får støtte, kan det bli utfordringer knyttet til å få gjennomført endringene. Det kan også bli mange lokale løsninger på problemer som bør løses likt på tvers av prostifellesråd. Dette er risiko som er aktuell i alle modellene. Det er for kort tid siden gjennomført tilsvarende sammenslåingsprosesser både som følge av kommunereformen, som berørte 120 kirkelige fellesråd I 2017 var det også en omfattende virksomhetsoverdragelse fra staten til RDNK, hvor det har blitt bygget opp vesentlig kompetanse i endringsarbeid.

13 TEMAER FOR VIDERE UTREDNING

På grunn av begrenset tid og kapasitet, og dels fordi det ligger utenfor hovedutvalgets mandat, er det noen temaer arbeidsgruppene og innspillrunden har tatt opp som hovedutvalget ikke har fått anledning til å utrede nærmere. Flere av disse temaene kan etter hovedutvalgets syn være viktige for en vellykket reform, og bør derfor utredes nærmere.

Inndelingen av prostier og sokn. Ved en eventuell etablering av nye fellesorganer, er det etter utvalgets vurdering naturlig å ta utgangspunkt i prostinivået, men også gå kritisk igjennom dagens inndeling av prostier. Størrelsen på prostiene målt ut fra både antall medlemmer, ansatte og geografisk utstrekning, kan ha mye å si for hvordan ny kirkelig organisering vil virke. Det samme gjelder hvorvidt prostiene korresponderer med andre eksisterende regionale inndelinger for eksempel i form av kommunesamarbeid. Også soknenes størrelse vil ha betydning for hvordan ny kirkelig organisering kan virke, men eventuelle endringer i sokneinndelingen kan gjøres løsrevet fra implementeringen av ny organisering. Hovedutvalget behandler disse spørsmålene på overordnet nivå i avsnitt 12.2, og peker på at dette er noe som må utredes videre.

Bispedømmenivåets roller og oppgaver hvis arbeidsgiveransvaret flyttes. Dersom bispedømmenivået ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster på samme måte som i dag, skaper dette behov for å gå gjennom rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Et selvstendig tema i denne sammenhengen er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke, og som kirkefaglige kompetansemiljøer i lys av at slik kompetanse også bygges opp på det nasjonale nivået og lokale nivåer. Hvordan de ulike instansene på bispedømmenivået konkret vil bli påvirket av ny organisering, og hvilke roller og oppgaver de bør ha, vil avhenge av hvordan organiseringen av arbeidsgiveransvaret operasjonaliseres i ny organisering. Hovedutvalget har derfor bare drøftet spørsmålene overordnet, se avsnitt 5.8 og særskilt om behovet for en gjennomgang av de ulike nivåene som kompetanseorganer i avsnitt 2.4.

Organisering og ledelse av arbeidsplassen lokalt. De som arbeider i lokalkirken vil normalt ha sin faste arbeidsplass på et menighetskontor i det enkelte sokn, i en del tilfeller også i selve kirken. Ansatte i lokalkirken omfatter vel å merke både personer som er ansatt av prostifellesrådet, og personer som er ansatt av menighetsrådene. Med nytt fellesorgan på prostinivå må det gjøres nye vurderinger bl.a. av hvordan de ansattes arbeidstid skal fordeles mellom prostikontoret og menigheten: Mens målene om større fagmiljøer og mer tverrfaglig samarbeid kan tilsi stor grad av fysisk samlokalisering, kan hensynet til nærhet til lokalmenigheten og akseptabel reisetid tale for at mer av arbeidstiden brukes lokalt. Hovedutvalget ser også at ledelsen lokalt kan ha stor betydning for arbeidsmiljøet, frivilligheten, tjenestetilbudet og ressursbruken i det enkelte sokn. Praksis i dag er svært ulik, både hva gjelder ledelsen og andre sider ved organiseringen. Hovedutvalget anbefaler at det gjøres en kartlegging av dagens praksis og erfaringer. Først når slik kunnskap er på plass, kan det gjøres en vurdering av hva som er god organisering og ledelse lokalt i ny kirkelig organisering

Styringsoppgaver: I avsnitt 5.9 er det pekt på noen styringsoppgaver som Kirkemøtet kan vurdere å legge til nasjonalt nivå med hjemmel i Kirkemøtets organiseringskompetanse jf. avsnitt 7.3.3 og utvalget mener at det er behov for å utrede dette nærmere. En slik utredning må også ta opp i seg vurderinger av hva som er en god balanse mellom lokal og nasjonal styring, jf. også mandatets mål om nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkling der det er mulig.

Samling av oppgaver under nasjonal ledelse. Det er behov for å gjennomføre en nærmere utredning med risikovurdering av en eventuell samling av oppgaver innenfor regnskapsførsel, lønnsoppgaver, arkivoppgaver mv. jf. avsnitt 5.9 og 7.3.3. Utredningen må inneholde både styringsmessige og økonomiske konsekvenser ved en slik eventuell samling.

Fagmiljøer: Det bør etter hovedutvalgets vurdering gjennomføres en helhetlig gjennomgang av hva slags fagkompetanse man skal ha på ulike nivåer (sokn, prosti, bispedømme, nasjonalt), for å sikre at man har riktig kompetanse på riktig nivå, uten at det blir dupliseringer av kompetansemiljøer.

Økonomistyring og -rapportering: Alle modeller vi belyser, forutsetter at prostifellesrådets virksomhet skal finansieres både med statlig og kommunalt tilskudd, i tråd med forutsetningene i trossamfunnsloven. Et nytt mellomnivå vil, uavhengig av arbeidsgivermodell, måtte sikre gode prioriteringer og effektiv bruk av ressursene for å understøtte god økonomiforvaltning. God og transparent økonomistyring og -rapportering er viktig både for de som finansierer kirken og for kirkens eget arbeid med kontinuerlig forbedring til beste for alle. Hvordan fremtidig økonomistyring og -rapportering skal foregå i en prostimodell må utredes videre.

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

Kontaktmøter mellom nivåene. Det bør vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmet/RDNK.

Grunnlagsbestemmelser i kirkeordningen: I innspillsrunden ble det pekt på at Kirkerådet i høringen om kirkeordningen høsten 2018 hadde fremmet forslag om å inkludere noen grunnlagsbestemmelser i et eget kapittel om Den norske kirkes grunnlag i kirkeordningen, men på bakgrunn av høringsrunden gikk Kirkerådet bort fra å vedta disse bestemmelsene i første omgang. Bakgrunnen var at forslagene til bestemmelser ikke hadde tilstrekkelig grad av samlet tilslutning som Kirkerådet anså som nødvendig for grunnlagsbestemmelser for Den norske kirke. Samtidig uttalte Kirkerådet i saksdokumentet til Kirkemøtet:

«Selv om disse bestemmelsene ikke foreslås som en del av Den norske kirkes grunnlag nå, vil det være viktig at de implementeres i det fremtidige arbeid med kirkeordning. Kirkerådet legger opp til at det vil foregå et videre arbeid med disse grunnlagsparagrafene fremover, med sikte på at saksinnholdet innarbeides i kirkeordningen» (saksorienteringen til sak KM 06/19 side 20).

Et videre arbeid med slike grunnlagsbestemmelser har ikke vært en del av hovedutvalgets utredningsmandat.

Gjennomgang av tjenesteordningene: Det vil være naturlig å gjennomgå tjenesteordningene for de vigslede stillingene på nytt i lys av forslaget til ny kirkelig organisering. Tjenesteordning for prost bør gjennomgås særskilt. Ansvar og oppgaver som tillegges prost, forutsettes fastsatt i delegasjonsreglement fastsatt av prostifellesrådet/daglig leder. Det gjøres en særlig gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å avklare grenseflaten mellom de demokratisk valgte styringsorganer, daglig leder, prost/kirkefaglig ledelse i prostiet og de enkelte profesjonsgruppers lederansvar.

Domprostens rolle som biskopens faste vikar: I dagens ordning er prost i et prosti med domkirke domprost og biskopens faste vikar. Biskopen kan i særskilte tilfeller bemyndige domprosten til å utføre bispetjeneste, men domprosten kan ikke i noe tilfelle forrette ordinasjon til prestatjeneste. Fordi prosterollen endres ved ny kirkelig organisering, vil det også påvirke domprostens rolle og oppgaver. Det kan bli behov for å gjennomgå domprostens tjenesteordning spesielt med tanke på hvordan eventuelle endringer i tjenesteordning for prost kan forenes med domprostens rolle som biskopens faste vikar. Dette gjelder også fordi det vil være tilfeller der andre proster enn domprosten er fungerende biskop. Det vil være behov for å vurdere nærmere domprostens rolle som biskopens faste vikar, eventuelt om det er nødvendig å etablere en ny ordning for hvem som skal være biskopens faste vikar.

Nye valgeregler: Hovedutvalgets forslag om endret sammensetning og endrede valgordninger vil medføre et behov for å vedta nye valgeregler. For at kirkevalget 2027 skal kunne gjennomføres i henhold til ny sammensetning, må de nye valgreglene vedtas senest på Kirkemøtet i 2026. Regler for valg av prostifellesråd vil kunne vedtas tidligere som en

videreutvikling av dagens regler for valg av kirkelig fellesråd. Samtidig må det også utredes nærmere regler for valg av samiske representanter til prostifellesrådet.

Ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenester: I tråd med hovedutvalgets anbefaling i avsnitt 5.10.2, bør det utredes en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten.

Øvrige deler av kirkeordningen: I Kirkemøtets vedtak ble Kirkerådet bedt om «å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Hovedutvalget har utredet de bestillingene som ligger i hovedutvalgets mandat knyttet til arbeidsgiverorganisering, biskopens rolle, kirkelig demokrati og valgordninger og kirke og kommune. Øvrige deler av kirkeordningen, i den grad det er behov for endringer i denne, vil eventuelt måtte utredes videre.

Nærmere saksbehandlingsregler for tilsynet: Det bør utredes nærmere krav til begrunnelse mv. for avgjørelser biskopen foretar i sin utøvelse av tilsynet, for å styrke rettssikkerheten for de som står under tilsyn.

Regler om tap av vigslingsfullmakter: Kirkeordningen inneholder regler om tap av presterettigheter, men ikke eksplisitte regler om tap av vigslingsfullmakter. Kirkeordningen bør også få tydelige bestemmelser om tap av vigslingsfullmakter for andre enn prestene.

Det arbeidsrettslige virksomhetsområdet: Om det er ønskelig å innskrenke det arbeidsrettslige virksomhetsområdet i modell 2 og 3 og om Kirkemøtet i så fall har myndighet til å beslutte en slik innskrenkning til arbeidstakernes ugunst.

Tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom menighetsråd og prostifellesråd: Gitt at prostifellesrådet får en formålsbestemmelse om «å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn» bør den konkrete ansvarsfordelingen lokalt utredes. Ut over det som er beskrevet i denne rapporten bør det presiseres hvilke konkrete oppgaver som skal ligge til de ulike organene.

Tilsettingsordninger: Det må utredes nærmere tilsettingsordninger for ulike grupper ansatte, herunder hvilken innflytelse menighetsrådet og biskopen skal ha ved ulike typer tilsetninger.

Forsidebilder: Bo Mathisen/Den norske kirke

Baksidebilde: Von kommunikasjon/Den norske kirke



Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 1

Vedlegg 1 til Hovedutvalgets rapport

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 prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke. Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og 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 bispedømmerrådet som er et organ for RDNK og har biskop og bispedømmerråd 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 ivaretasoknenes 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 prestatjenesten 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 prestatjenesten 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 prestatjeneste 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

Bispedømmerådenes 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 prestatjenesten 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 opptre 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 bispedømmerådet 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 prostens 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 bispedømmerådet tilsettende myndighet og innstillingsrådet innstillende myndighet. Bispedømmerådet 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 sikkerhetskonsyn 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.»

Roller 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 hørings svar 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 kommune 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 kontraktsmessige 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. Ansvar 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 opptreter 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 fellestrådene 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 prostene), utvides virksomhetens ansvar innholdsmessig sammenlignet med virksomheten i dagens kirkelige fellestråd. 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 prostnivå 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)	Prostifelles- rådet	RDNK/ Prosti- fellesrådet	RDNK/- prosti- organet	Prostifellesråd et	Fellesrådet
Råd velges av: (+ geistlig medlem)	Medlem- mene i prostiet (dir. eller indir)	Medlem- mene i prostiet (dir. eller indir)	n/a	Medlemmene i prostiet (dir eller indir) og RDNK	Menighets- rådene (indirekte valg)
Leder ansettes av	Prostifelles- rådet	Prostifelles- rådet	Overordnet nivå i RDNK	Prostifelles- rådet	Fellesrådet
Hvem får ny arbeidsgiver?	De ansatte i fellesrådene + menighets- prestene	De ansatte i felles- rådene	De ansatte i felles- rådene	De ansatte i fellesrådene + menighets- prestene	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 dem 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 innvedhet 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 kulturverdenser. 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 ARBEIDSPASSLEDELSE 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). Trepertssamarbeidet (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 innstramming 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. kirkeeieren 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 (kirkeoven § 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. kirkeoven § 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 kirkeoven 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 kirkeoven 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.

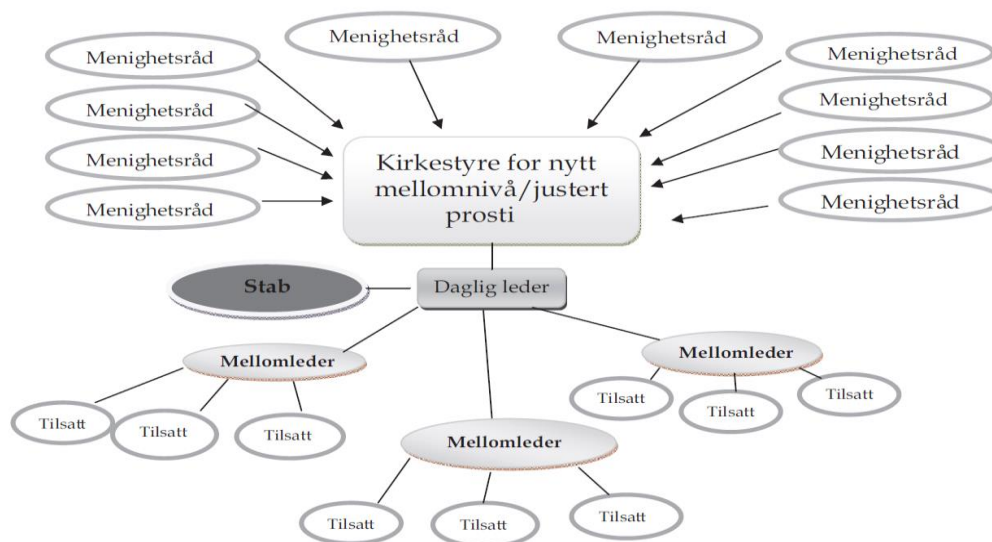
Reformen innebar en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som ble overført, er opprettholdt gjennom rammetilskudd som er stilt til Kirkemøtets rådighet. Statens finansieringsansvar overfor kirken er det samme som før,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

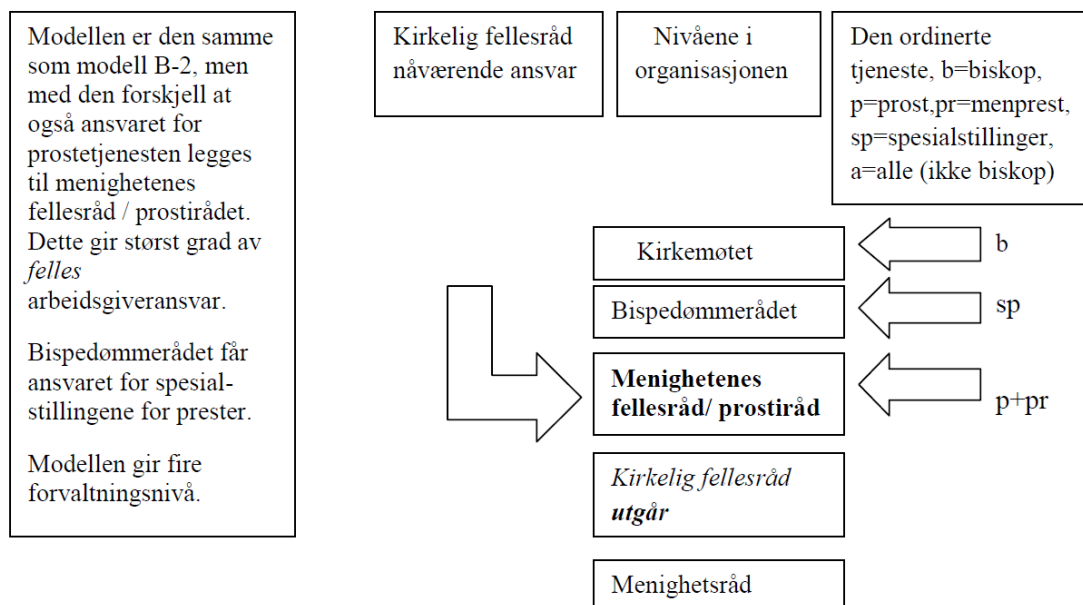
I modell 2 vil det være nødvendig å gjøre vesentlige juridiske endringer i den nye mellommenheten sammenlignet med dagens prosti. Prostiet har i dagens ordning ikke noe valgt styringsorgan, og prostiet er ingen selvstendig juridisk enhet. Modellen forutsetter at den nye arbeidsgiverenheten har et styringsorgan 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 prestatjenesten – 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 prestatjenesten 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 prestatjenesten 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.

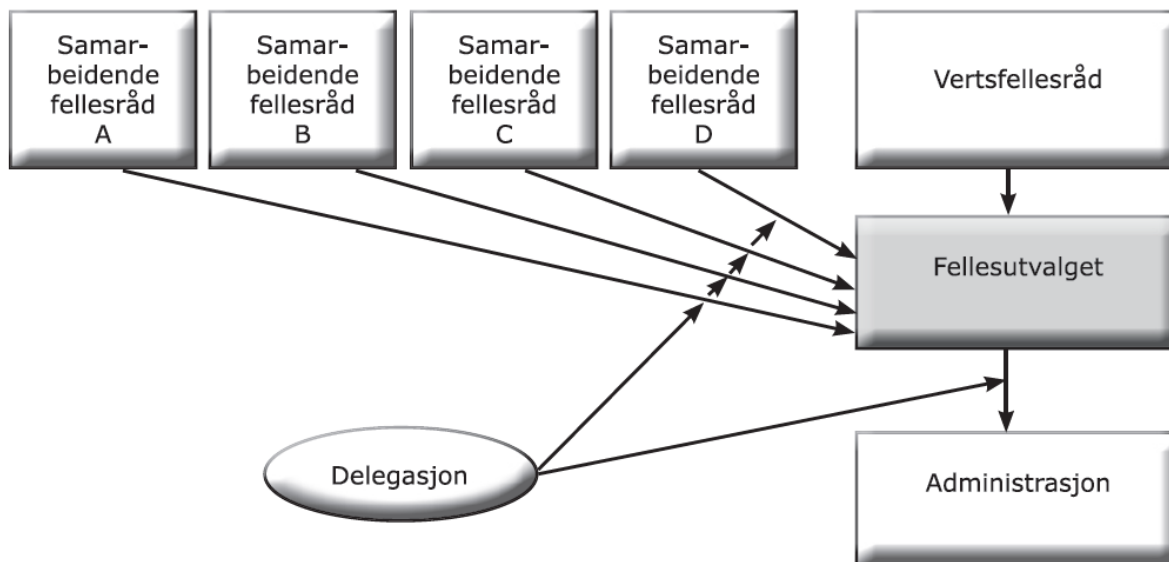
Det bør gjøres endringer i fordelingen av oppgaver og myndighet mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå slik at den lokale kirke styrkes. Dette bør gjøres ved at menighetsråd får innstillingsrett ved tilsetting av prester og andre kirkelige tilsatte og ved at det etableres felles daglig ledelse for 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 fellesråd opphøre som selvstendige organ, og gå inn i en ny og større enhet som geografisk omfatter flere kommuner. Det dannes i realiteten et nytt fellesråd 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.

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 2

Vedlegg 2 til Hovedutvalgets rapport

BISKOPENS ROLLE

0 INNLEDNING OG SAMMENDRAG.....	4
0.1 OM UTREDNINGSARBEIDET	4
0.1.1 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	4
0.1.2 MANDAT OG SAMMENSETNING.....	4
0.1.3 MØTEVIRKSOMHET OG INTERESSENTHÅNDTERING.....	5
0.2 SAMMENDRAG	6
0.3 BEGREPSAVKLARING.....	9
0.3.1 LEDELSE OG STYRING.....	9
0.3.2 ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT.....	9
0.3.3 KIRKELIG TILSYN.....	10
1 STATUSBESKRIVELSE	12
1.1 BISKOPENS LEDELSE OG TILSYN I DEN NORSKE KIRKE	12
1.1.1 ET HISTORISK BAKTEPPE.....	12
1.1.2 EN SYNODAL, EPISKOPAL OG KONGREGASJONAL KIRKE	17
1.1.3 BISKOPENS TILSYN OG LEDELSE I DEN NORSKE KIRKE I DAG	18
1.1.4 BISKOPENS TILSYN MED MENIGHETENE OG RÅDENE	22
1.1.5 BISKOPENS TILSYN MED VIGSLEDE MED ANSETTELSE UTENFOR BISPEDØMMET	22
1.1.6 BISPEMØTET – ET KOLLEGIALT TILSYN.....	24
1.1.7 BISKOPENS TILSYNSANSVAR SETT OPP MOT STATLIG TILSYN	25
1.2 BISKOPENS ROLLE I SVENSKA KYRKAN OG DEN DANSKE FOLKEKIRKEN	27
1.2.1 SVENSKA KYRKAN	27
1.2.2 DEN DANSKE FOLKEKIRKEN	29
1.3 BISKOPEN I ØKUMENISKE AVTALER OG DOKUMENTER	30
1.3.1 PORVOO-AVTALEN	31
1.3.2 LEUENBERGKONKORDIEN.....	32
1.3.3 NÅDENS FELLESKAP	32
1.3.4 DÅP, NATTVERD OG EMBETE	33
1.3.5 EPISCOPAL MINISTRY WITHIN THE APOSTOLOCITY OF THE CHURCH	33
2 KARTLEGGING.....	34
2.1 BISKOPENS TILSYNSANSVAR OG ARBEIDSGIVERANSVAR	34
2.1.1 TILSYNSOPPGAVER OG ARBEIDSGIVEROPPGAVER.....	34
2.1.2 KONSULTASJON MED BISPEMØTET	36
2.1.3 MER OM BISKOPEN SOM TILSYNSUTØVER OG ARBEIDSGIVER.....	37
2.2 BISKOPENS LEDELSESANSVAR	39
2.2.1 PASTORAL LEDELSE.....	39
2.2.2 KIRKEFAGLIG LEDELSE	40
2.2.3 STRATEGISK LEDELSE.....	41

2.2.4	INSTITUSJONELL LEDELSE	42
2.2.5	SYMBOLLEDELSE.....	42
2.2.6	ADMINISTRATIV LEDELSE	43
2.3	LEDELSE, TILSYN OG ARBEIDSGIVERANSVAR – EN VURDERING	44
3	<u>UTREDNING</u>	47
3.1	BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST	47
3.1.1	PROSTENS FUNKSJON OG OPPGAVER	47
3.1.2	RELASJONEN MELLOM BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST I DAG	50
3.1.3	RELASJONEN MELLOM BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST DERSOM ARBEIDSGIVERANSVAR LEGGES ET ANNET STED	51
3.2	EMBETE OG RÅD I ET NYTT ORGANISATORISK MELLOMNVÅ	52
3.2.1	EMBETE OG RÅD – HVEM SKAL BESTEMME HVA – OG HVORFOR (1987)	52
3.2.2	FORHOLDET MELLOM EMBETE OG RÅD I DAG	54
3.2.3	EMBETE OG RÅD I ET NYTT ORGANISATORISK MELLOMNVÅ	55
3.3	BISKOPENS ROLLE I EN NY KIRKELIG ORGANISERING	57
3.3.1	PROSTENS ROLLE SOM BISKOPENS MEDHJELPER	59
3.3.2	LEDELSE AV VIGSLEDE VS. ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT	61
3.3.3	VIGSLING VS. TILSETTING.....	63
3.3.4	OPPFØLGING AV BINDENDE PÅLEGG	64
3.3.5	FAGLIG UTVIKLING OG ETTERUTDANNING FOR ALLE I VIGSLEDE STILLINGER	66
3.3.6	VIKNINGER FOR PROSJEKTETS MÅLBILDE	67
	SÆRMERKNAD TIL KAPITTEL 1 – 3	70
4	<u>KONKLUSJON OG TILRÅDNING</u>	73
4.1	KONSEKVENSER FOR BISKOPEN I DE ULIKE MODELLENE	73
4.1.1	OPPSUMMERING AV DE ULIKE MODELLENE	73
4.1.2	KONSEKVENSER AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE.....	74
4.1.3	KONSEKVENSER AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK.....	75
4.1.4	KONSEKVENSER AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅDET MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR	75
4.2	KONKLUSJON.....	75
	<u>LITTERATUR</u>	I
	<u>APPENDIX I - NOTAT OM BISKOPENS LEDELSE OG TILSYN FRA BISPEMØTET</u>	I
	<u>APPENDIX II – KORT HISTORISK GJENNOMGANG AV LEDELSESFAGET.....</u>	I

0.1 OM UTREDNINGSARBEIDET

0.1.1 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN

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». 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

Den overordnede målsettingen for arbeidet ble satt til å være å:

- frigjøre mest mulig ressurser til møter med folk lokalt og tilstrekkelige ressurser til å få kirken til å henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt,
- legge til rette for at kirken når ut med evangeliet til flest mulig mennesker,
- legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget som en folkekirke for alle som vil være med og som tar vare på den kristne kulturarven,
- være enkel og funksjonell – den skal inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig,
- inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte,
- være fleksibel, ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov,
- ivareta behovene til kirkens mange aktører: folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester,
- gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt.
- ha fokus på kirkas oppgaver i soknet
- hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes
- sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse

0.1.2 MANDAT OG SAMMENSETNING

På bakgrunn av forslag til mandat som arbeidsgruppen selv utarbeidet, har hovedutvalget for Prosjekt kirkelig organisering vedtatt følgende mandat for arbeidsgruppe 2:

Fase 1: Statusbeskrivelse

- *redegjøre for dagens ordning for biskopens ledelse og tilsyn i Den norske kirke*
- *redegjøre for ordninger for biskopens ledelse og tilsyn i andre nordiske land*
- *redegjøre for hva de økumeniske avtalene som Den norske kirke er forpliktet på, sier om bispetjenesten*

Fase 2: Kartlegging

- *gjennomgå innholdet i og relasjonen mellom ulike former for ledelse og tilsyn*
- *kartlegge biskopenes virkemidler for å utøve tilsyn i sammenheng med og ut over eventuelle arbeidsgiverfunksjoner*

Fase 3: Utredning

- *utrede forholdet mellom biskop, prost og menighetsprest, med særlig vekt på biskopens rolle og prosten som kirkefaglig leder*
- *utrede forholdet mellom embete og råd med utgangspunkt i et nytt organisatorisk mellomnivå*
- *utrede biskopens tilsynsfunksjon og rolle ved ansettelse ved ulike løsninger for arbeidsgiveransvaret*

Fase 4: Konklusjon og tilråding

- *synliggjøre konsekvensene av ulike alternative løsninger*
- *gjøre rede for sin vurdering av alternativene og om mulig gi tilråding til hovedutvalget om valg av løsning*

Under arbeidet skal gruppen holde god kontakt med de øvrige arbeidsgruppene, særlig gruppe 1, vedrørende spørsmål av felles relevans.

Arbeidsgruppe 2 har bestått av følgende personer:

Brit Skjelbred, leder, Nidaros bispedømmeråd (leder av arbeidsgruppen)

Aud Tønnessen, dekan, Teologisk fakultet v/Universitetet i Oslo

Jorunn Fliid, kirkeverge, Skien kirkelige fellesråd

Jorunn Kraft Vistnes, stiftsdirektør, Stavanger bispedømme

Jostein Vist, avdelingssjef, Juridisk avdeling, Sykehuset Østfold

Nils Terje Lunde, nestkommanderende, Forsvarets tros- og livsynskorps

Randi Sollie Denstad, fellesrådsleder, Indre Fosen kirkelige fellesråd

Stein Reinertsen, biskop, Agder og Telemark bispedømme

Øystein Dahle, avdelingsdirektør, KA – Kirkelig Arbeidsgiverorganisasjon

Rådgiver i Bispemøtet, Helge Nylenna, har fungert som sekretær for arbeidsgruppen.

0.1.3 MØTEVIRKSOMHET OG INTERESSENTHÅNDTERING

Arbeidsgruppen har hatt åtte møter i løpet av sin virksomhetsperiode:

17.12.2019, 16.01.2020, 05.02.2020, 22.04.2020 (møtet ble gjennomført digitalt), 28.05.2020, 23.06.2020, 25.08.2020, 21.09.2020

Arbeidsgruppa deltok på konsultasjon med Bispemøtet 12. februar, og har stått i kontakt med førsteamanuensis Thomas Ekstrand ved Uppsala Universitet. Videre har gruppen fått innspill på tekst fra professor Ulla Schmidt ved Aarhus universitet som har fungert som en veileder for hele organisasjonsutviklingsprosjektet.

Arbeidsgruppen står alene ansvarlig for innholdet i denne utredningen.

0.2 SAMMENDRAG

Biskopen har i dag to hovedoppgaver som er hhv hjemlet i Tjenesteordning for biskoper (TOB) § 1 og § 2. § 1 fastsetter biskopens tilsynsansvar, mens § 2 hjemler biskopens rolle som arbeidsgivers representant overfor prester som er tilsatt av bispedømmerådet. Når Prosjekt kirkelig organisering skal tegne ut en ny organisering av den kirkelige organisasjon er det et mål at arbeidstakere lokalt i menighetene skal ha felles arbeidsgiver. Dette kan innebære at arbeidsgiveransvaret blir lagt et annet sted enn hos biskop og at § 2 derfor må endres. Denne utredningen søker å tydeliggjøre hva som ligger til biskopens tilsynsansvar (§ 1) og hva som ligger til rollen som arbeidsgiver (§ 2) og hva slags verktøy biskopen vil behøve for å utøve et godt tilsyn dersom arbeidsgiveransvaret for menighetsprester legges et annet sted.

Kapittel 1 gir en historisk gjennomgang av biskopsrollen. Vi viser der at biskopsrollen har gjennomgått store endringer gjennom historien, men at ansvaret som ligger til tilsynet, om å ta vare på den apostoliske lære og fremme kirkens enhet, har stått fast. Biskopsrollen i Den norske kirke har de siste tiårene styrket seg, særlig gjennom fastsettelsen av tjenesteordningene for biskop, prost og menighetsprest og gjennom arbeidsgiveransvaret. Dette har skjedd samtidig som den demokratiske strukturen også har blitt styrket.

Etter den historiske gjennomgangen gis det en presentasjon av hvordan biskopens rolle som tilsynsperson og arbeidsgiver for prester fungerer i DNK i dag. Her presenteres vigsling og visitasjon som grunnleggende oppgaver for tilsynet. Til tilsynet ligger det også å oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelige tilsatte og øvrige medarbeidere. Biskopen har gjennom sitt tilsyn mulighet for å gi bindende pålegg på alle tilsattes tjenesteutøvelse og gi henstilling til rådene. Det tydeliggjøres at det meste av biskopens tilsyn skjer gjennom oppmuntring og inspirasjon, men at det også finnes virkemidler for å gripe inn i situasjoner hvor tilsynet har behov for å kunne gjøre det.

Til arbeidsgiveransvaret skriver vi at biskopen i dag har et overordnet arbeidsgiveransvar i sitt bispedømme for prester som er tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke. Prosten har den daglige arbeidsledelsen av prestene i sitt prosti. Biskopen er, gjennom sete i bispedømmerådet, delaktig i tilsetninger og andre vedtak i bispedømmerådet som angår prestetjenesten. Videre fastsetter biskop støtte til etter- og videreutdanning for prestene basert på budsjett fastsatt av bispedømmerådet, deltar i søknadsprosesser etter Personalreglementet § 11 med mer. Som prostens nærmeste overordnede kobles biskopen på saker der prosten anser det som nødvendig.

Vi viser at det i visse situasjoner er en uklar grenseoppgang mellom hva som ligger til tilsynet og hva som ligger til arbeidsgiveransvaret, og at det er primært for utredningen å gå opp denne grenseoppgangen og tydeliggjøre hva som er hva. Som et pedagogisk grep beskriver vi at en vigslet medarbeider inngår to kontrakter: Det ene er en kontrakt med arbeidsgiver som regulerer alle sider ved arbeidsforholdet. Den andre kontrakten er den som inngås med biskop gjennom vigslingen. I denne siste kontrakten gir biskop den vigslede de fullmakter som ligger til den vigslede tjenesten mens den vigslede gir sin tilslutning til å stå under et særlig personlig tilsyn.

Videre retter vi blikket mot relasjonen mellom den kirkelige tilsynsforståelse og en statlig tilsynsforståelse. Vi skriver at selv om det er enkelte likheter, som for eksempel mulighet til å gi

bindende pålegg, vil det statlige tilsynet være mer avgrenset og bundet enn biskopens tilsyn. Særlig gjelder dette relasjonen mellom biskop og tilsynsobjektet. Der hvor det er sentralt i statlig tilsyn at det skal være en distanse mellom tilsyn og objekt for tilsyn, vil biskopen i et kirkelig tilsyn ha en klar identitetstilknytning til tilsynsobjektet og definere seg selv som en del av den virksomhet som det skal føres tilsyn med.

Blikket på biskopsrollen utvides videre i kapittel 1 ved at det vies plass til en gjennomgang av hvordan biskopen fungerer i våre svenske og danske søsterkirker og ved å se på økumeniske avtaler og dokumenter som er spesielt relevante for Den norske kirke. Disse utblikkene viser at det er et stort handlingsrom for hvordan biskopen kan plasseres i den kirkelig organisasjon så lenge hensynet til biskopens rolle som tilsynsperson ivaretas.

I kapittel 2 går utredningen inn i biskopens konkrete oppgaver og forsøker å skille mellom hvilke av disse oppgavene som tilhører tilsynsansvaret og hvilke som tilhører arbeidsgiveransvaret, og hvor dette kan være mer sammenfallende. Vi redegjør også for konsultasjon mellom arbeidsgruppa og Bispemøtet i februar 2020 hvor biskopene ga uttrykk for hva de definerer som sine viktigste redskaper for å kunne utøve tilsynet på en tilfredsstillende måte. Biskopene ga der signal om at arbeidsgiveransvaret ikke anses som nødvendig, men at det har blitt opplevet som et nyttig verktøy.

På bakgrunn av gjennomgangen av biskopens oppgaver ser vi at en endret organisering av arbeidsgiveransvaret vil ha direkte konsekvenser for biskopens utførelse av følgende oppgaver:

- ledelse av prestedtjenesten
- bindende pålegg for prester
- kompetanseutvikling for prester
- tilsetning og disiplinærtiltak/avskjedigelse av prester

Arbeidsgruppa var bedt om å utrede «...*det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn dersom biskopen ikke lenger skal lede prestedtjenesten slik som i dag*», jf Kirkerådet 59/19. Med utgangspunkt i ledelsesteori går vi igjennom ulike former for ledelse som biskopen i dag utøver for å tydeliggjøre hvordan biskopen fremstår som kirkelig leder i dag. Ledelse er et komplekst begrep og kan brukes både om formell arbeidsledelse og mer uformell relasjonell ledelse. Vi ser at biskopen er leder på flere vis og at den formelle ledelsen har blitt styrket gjennom arbeidsgiveransvaret. Biskopens ledelse er hjemlet både i TOB § 1 og § 2.

I kapittel 3 utredes relasjonen mellom biskop, prost og menighetsprest. Arbeidsgruppa forstår prosten og dennes relasjon både til biskop og til prester som sentralt i utformingen av en ny kirkelig organisering. Prosten har i dag to hovedoppgaver: Å lede prestedtjenesten og å være biskopens medhjelper i utførelsen av tilsynet. Begge disse områdene utføres i dag i rammen av biskopens overordnede ansvar. Vi drøfter hvordan, og om, prosten kan ivareta begge disse rollene dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prestene. Det vil her være ulike forståelser av hva som er mulig og tjenlig. Særlig gjelder dette om prosten kan tilsettes i bispedømmet og fremdeles være arbeidsleder for prestene dersom de tilsettes i et prostifellesråd. Vi forstår prosten som sentral for at biskop skal kunne utøve tilsynet på en tilfredsstillende måte.

I kapittel 3.2 går utredningen inn i relasjonen mellom embete og råd. Med utgangspunkt i utredningen *Embete og råd – hvem skal bestemme hva – og hvorfor* fra 1987 skriver vi at det er mange sider ved den utredningen som ikke lenger er like relevant ettersom kirkeorganisasjonen har endret seg mye de siste 30 årene. Det vil allikevel være tre prinsipper som fremdeles må være gjeldende:

1. Embete (prestedtjenesten) og råd (de valgte organer) er et samvirke som ikke kan eller bør sees separat fra hverandre.
2. Rådene er det beste uttrykk for kirkens styringsansvar, også hva gjelder kirkens åndelige liv.
3. Embete har en frihet i lære og sakramentsforvaltning som ikke er styrt av rådene.

Konsekvensene av embete og råd-prinsippene for ny kirkelig organisering vil være å holde fast i disse tre punktene og fortsatt sikre embetet en plass i rådsstrukturen. Gruppen har ikke en bestemt mening om hvem dette skal være i et eventuelt prostifellesråd, men viser at prostens øvrige plassering i den kirkelige organisasjon kan ha konsekvenser for hva slags rolle han/hun kan ha i rådet.

I kapittel 3.3 gis det en gjennomgang av biskopens rolle i en ny kirkelig organisering. Utredningen tar her utgangspunkt i tre tenkte modeller for å forankre et nytt organ på prostnivå, kalt prostifellesråd. I modell A er prostifellesrådet et organ for soknene, i modell B for rettssubjektet Den norske kirke og modell C innebærer et fortsatt delt arbeidsgiveransvar. I utredningen tar arbeidsgruppen utgangspunkt i de momentene man ser det mest nødvendig å belyse:

1. Prostens rolle som biskopens medhjelper
2. Ledelse av prestedtjenesten vs. arbeidsgivers styringsrett
3. Vigsling vs. tilsetting
4. Oppfølging av bindende pålegg
5. Faglig utvikling, veiledning og etterutdanning for alle i vigslede stillinger

I kapittel 4 gir arbeidsgruppen sin konklusjon og tilråding, og oppsummerer kort gjennomgangen av de tenkte modellene. Arbeidsgruppen mener at TOB §1 i prinsippet burde kunne stå uendret i en ny kirkelig organisering selv om det vil komme endringer i § 2. I stedet for å peke på en bestemt organisering som mest formålstjenlig velger heller gruppa å tydeliggjøre de punkter man mener vil være sentrale for å sikre biskop de verktøy som behøves for at tilsynet skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Gruppen foreslår at:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskop og prost som sikrer prostens rolle som biskopens medhjelper
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab
3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker
4. Biskopen må kunne innkalle medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevede tiltak.
5. Forutsetning om at arbeidsgiver følger opp biskopens bindende pålegg må formaliseres.

0.3 BEGREPSAVKLARING

0.3.1 LEDELSE OG STYRING

Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik gir følgende definisjon av ledelse i boka *Hvordan organisasjoner fungerer* (2015): *Ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd.*

De skriver videre at denne definisjonen fokuserer på tre aspekter ved ledelse:

1. *Ledelse er en rekke handlinger som utøves av en eller flere personer*
2. *Ledelse har til hensikt å få andre mennesker til å gjøre noe*
3. *Ledelse skal bidra til at organisasjonen når sine mål*

Med dette tydeliggjør de at det går en skille mellom å være leder og å utøve ledelse. Tittel leder er gjerne en formell stillingsbetegnelse, mens ledelse også kan utøves av flere. En leder vil per definisjon lede, men også andre kan utøve ledelse.

Vi vil i kapittel 2.2. se nærmere på ulike former for ledelsesteorier som er relevante for biskopen.

Gro Ladegård og Signy Irene Vabo skriver at *et viktig prinsipielt skille mellom styring og ledelse ligger i at ledelse er personorientert, mens styring - på samme måte som administrasjon - er systemorientert*¹.

Styring viser altså til å påvirke en organisasjon gjennom strukturer, prosedyrer og systemer. For å kunne utøve direkte styring trengs det en hjemmel for å kunne utøve den. Der ledelse kan være både formell og uformell, er altså styring kun formell. Der ledelse er fundert i relasjoner og mennesker er styring fundert i systemer og verktøy.

Styring og ledelse kan forstås som ulike sider av en leders virkemidler for å oppnå organisasjonens mål, men det vil allikevel være vanskelig å gjøre et strengt skille mellom disse to: *En organisasjons leder benytter selvsagt både styring og ledelse som virkemidler - det ene er ikke tenkelig uten det andre.*² I den videre teksten vil det derfor være vanskelig å kunne skille disse to begrepene helt fra hverandre. Særlig aktuelt vil dette bli i møte med biskopen som leder av prestedtjenesten. I dag skjer denne ledelsen gjennom arbeidsgiveransvaret som innehar en stor grad av styringselementer ved seg. Det vil derfor også være nødvendig å definere hva som ligger i begrepet arbeidsgivers styringsrett.

0.3.2 ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT

Biskopen er i dag arbeidsgiver for prester ansatt av bispedømmerrådet i rettssubjektet Den norske kirke. Bispedømmerrådet har myndighet til å tilsette og å si opp, men forøvrig er det biskopen som har arbeidsgiveransvaret i bispedømmet. I dette har biskopen arbeidsgivers styringsrett.

¹ Ladegård og Vanebo 2011

² Ladegård og Vanebo 2011

Begrepet arbeidsgivers styringsrett er ikke å finne i arbeidsmiljøloven, men ligger til grunn i alle arbeidsforhold og gjennom rettspraksis. Arbeidsgivers styringsrett formuleres tradisjonelt som retten til å *lede, fordele og kontrollere arbeidet i virksomheten*³. Helt kortfattet kan vi si at styringsretten gjør at arbeidsgiver kan bestemme hva arbeidstakeren skal bruke tiden sin på.

Det finnes imidlertid rammer for hva som begrenser denne styringsretten. Dette er lover, rettspraksis, avtaler, sedvane og såkalte «allmenne saklighetsnormer» og demokratisering av arbeidslivet generelt⁴. I praksis vil dette for eksempel være arbeidsavtaler, hovedtariffavtaler, ferielov og arbeidstakers rettigheter for medbestemmelse etc.

0.3.3 KIRKELIG TILSYN

Tilsyn i en kirkelig sammenheng skiller seg fra tilsynet slik vi kjenner det fra offentlige tilsynsorganer. Vi vil i kapittel 1.1.7 gå nærmere inn på relasjonen mellom disse to størrelsene, men opplever det som nyttig allerede nå å gi en beskrivelse av et kirkelig tilsyn.

Ordet episkopé, å se til, blir brukt flere ganger i Det nye testamentet og forstås som en særlig tjeneste innenfor menighetens fellesskap. Det er i Bibelen ikke gitt noen særlig beskrivelse av hva denne tjenesten går ut på, men den har blitt definert i et samspill mellom teologi og praksis gjennom kirkens historie.

Biskopens rolle og tilsynsfunksjon kan variere fra kirkesamfunn til kirkesamfunn, men i den lutherske konteksten Den norske kirke operer i vil særlig dokumentet *Episcopal Ministry within the Apostolicity of the Church* fra Det lutherske verdensforbund (LVF) være sentralt i å skape en forståelse. I dokumentets punkt 43 heter det:

*The communion of local churches requires supervision for the sake of the faithfulness of the church. It is a regional ministry that oversees several parishes or congregations. It serves the purpose of caring for the life of a whole church. Its faithful exercise in the light of the gospel is of fundamental importance to the church's life. Lutheran churches generally have a regional ministry of episkopé within the one office of word and sacrament, even though this ministry is structured in different ways and is exercised by persons with different titles.*⁵

Biskopstjenesten er forstått og praktisert ulik på tvers av de lutherske kirkene. I vår sammenheng ser vi dette særlig i våre naboland, hvor biskopen forstås svært forskjellig i Svenska kyrkan og i Den danske folkekirken. Sammenfattende kan en allikevel si at følgende elementer står sentralt i en luthersk tradisjons oppfattelse av bispeembetet og episkopé som tilsyn:

- Den er forankret i og begrunnet ut fra tjenesten Gud har innsatt for og med Ord og sakrament, til å skape og styrke troen,
- men med særlige oppgaver eller kall som er særskilt for denne, knyttet til tilsyn, som med forankring i den tidlige kirke forstås som ansvar for å representere kirkens enhet og den lokale gudstjenestefeirende forsamlings tilknytning til andre forsamlinger og den verdensvide

³ Arntsen 2015

⁴ Arntsen 2015

⁵ Avsnittet er ikke oversatt til norsk da en del viktige språklige nyanser kan forsvinne i oversettelsen

kirke; representere og verne om den apostoliske tro og evangeliets sanne forkynnelse, og oppmuntre, støtte, veilede og vise til rette menighetene,

- og i dette hviler på to former for autoritet: guddommelig autoritet, «de iure divino», forbundet med og virksom gjennom evangeliets forkynnelse og sakramentenes forvaltning, og en verdslig, menneskelig rett, knyttet til og virksom gjennom kirkelige og rettslige ordninger og regler.

Tilsyn og ledelse som begreper glir fort over i hverandre når vi videre skal drøfte biskopens rolle i den kirkelige organiseringen. Det er her viktig å presisere at selv om det kirkelige tilsyn og ledelse slik det blir forstått til dels overlapper hverandre hva gjelder oppgaver, skiller de seg både i begrunnelse og formål: Ledelse er et virkemiddel for å nå en organisasjons mål, kirkelig tilsyn skal fremme kirkens enhet, verne om troen og oppmuntre kirkens menigheter og ansatte til å leve i denne. Samtidig forstår vi sider ved tilsynet som så tett opp til ledelse slik det forstås i samfunnet for øvrig at det kan virke tilslørende ikke å benevne det som ledelse.

1 STATUSBESKRIVELSE

1.1 BISKOPENS LEDELSE OG TILSYN I DEN NORSKE KIRKE

Biskopens rolle i Den norske kirke er fastsatt gjennom Tjenesteordning for biskoper (TOB). I de to første paragrafene synliggjøres biskopens to primære oppgaver: Å føre tilsyn (§ 1) og å lede prestatjenesten (§2). Før vi går nærmere inn på hvordan disse to oppgavene kommer til syne i dagens kirkelige organisering, vil det gis en historisk beskrivelse av utviklingen av biskopens rolle og funksjon i Den norske kirke.

1.1.1 ET HISTORISK BAKTEPPE

Selv om bisperollen har endret seg og endrer seg gjennom historien, er kontinuiteten påfallende. Vi snakker om innhold og organiseringsformer som har fulgt tjenesten fra tidlig kristen tid til i dag. Selve ordet biskop kommer av det greske *episkopé*, som betyr *å se til*. I Det nye testamentet forekommer ordet *episkopé* flere ganger, og blir tradisjonelt oversatt med tilsyn (bl.a. Apg 20,28; Fil 1,1). De nytestamentlige tekstene viser til en rekke ulike tjenester innenfor det første kristne fellesskap, som apostler, profeter, lærere, evangelister, hyrder, eldste, diakoner og tilsynsmenn. Det angis ingen enhetlig organisering av tjenestene i forhold til hverandre, og det er ikke mulig å avlede én bestemt menighetsmodell ut fra de nytestamentlige tekstene.⁶ Imidlertid skjer det allerede i etter-apostolisk tid en konsolidering av visse embeter, først og fremst biskop, presbyter og diakon.

1.1.1.1 OLDKIRKE OG MIDDELALDER

Den synlige kirke trådte frem gjennom nattverden, og i utgangspunktet var utvalgte presbytere betrodd episkopatet, å lede de gudstjenestelige handlinger og nattverden. Ut av dette utviklet det monarkiske episkopatet seg, med biskopen som leder av menigheten og med presbytere og diakoner som assistenter og underordnede medhjelpere. Presbyterne ledet gudstjenesten lokalt og var biskopens rådgivere, mens diakonen assisterte ved nattverd, hadde ansvar for den karitative virksomheten og var administrativ støtte. Det monarkiske episkopatet slo igjennom i det annet århundre og ble konsolidert i det tredje. Gjennom den apostoliske suksesjon sto biskopene i forlengelsen av apostlene, og som var gitt oppdraget fra Kristus å holde kirken sammen og utbre dens lære. Biskopen førte tilsyn med menigheten og sørget for at tradisjonen fra apostlene ble bevart mot vranglære. Det innebar også en forflytning av ansvar for kirkens hellighet, fra menighet til biskop. Samtidig bidro middelalderens konsiler til at dogmatiske spørsmål ble diskutert i sammenhenger med både ordinerte og leke, selv om det var biskopene som hadde stemmerett.

Biskopen ble valgt av og blant presbyterne, et valg som også skulle godkjennes av menigheten, og han ble ordinert av nabobiskopen. Presbytere og diakoner ble utpekt av biskopen som vigslet dem til tjeneste. Med faste embeter fikk kirken også en mer enhetlig organisering. I store menigheter ble det innført sognedeling, hvor presbytere på vegne av biskopen sto for gudstjenesten. Bispedømmer ble etablert på 200-tallet ved at nye menigheter ble lagt til biskopens ansvar.

⁶ Fremstillingen i dette kapitlet bygger på Torben Christensen og Sven Göransson (1978): *Kyrkohistoria I*. Lund, Berlings og Everett Ferguson (red.) (1999): *Encyclopedia of Early Christianity*. Second edition, Oxfordshire, Routledge.

Middelalderens biskoper hadde stor makt både kirkelig og politisk. Romas biskops krav på primat og utviklingen av en kirkelig sentralorganisasjon var medvirkende til at kirken frem mot høymiddelalderen etablerte seg som en stormakt. Makten ble flyttet oppover, og med paven forstått ikke bare som Peters etterfølger, men Kristus stedfortreder (vicarius Christi) ble også en sentralisert styring gjennomført. Fra begynnelsen av 1200-tallet ble biskopsutnevnelser godkjent av paven.

Alliansen mellom keisermakt og kirke frem mot 1100-tallet bidro til utviklingen av en vestlig katolisisme som strakte seg nordover. Samtidig tiltok maktkampen mellom pave og kongemakt. Det pavelige teokratiet som hvilte på ideologien om at paven, som Kristi stedfortreder, lånte bort makt til kongen, bøt sammen. Med sammenbruddet økte nasjonal kongemakt på bekostning av kirkens, og det styrket også lokale biskopers makt. For eksempel hadde fyrstbiskopene i det tysk-romerske riket stemmerett i riksdagen.

1.1.1.2 REFORMASJONEN

Det er på bakgrunn av spenningene mellom kirkens åndelige og verdslige makt at reformasjonen tar form. Kritikken rettet seg også mot bisperollen, og den må forstås på bakgrunn av den lutherske toregimentlærens skjelning mellom verdslig og åndelig øvrighet. Avviklingen av det kirkelige hierarki satte bisperollen inn i en annen sammenheng. På mange måter grep man tilbake til oldkirkelige idealer om et episkopat som var forankret nedenfra og ikke ovenfra. Det treleddede embetet ble avskaffet (biskop, prest og diakon), og likedan vigslingen som sakrament. Biskopen skulle ikke lenger vigsles, bispeembetet sprang ut av presteembetet. Biskopen var prest og skulle være prestenes prest. Biskopen skulle føre tilsyn med prester og menigheter, være rådgiver og veilede i saker om samvittigheten og fortolkningen av Guds ord. Han var også forsvarer av kirkens tro, og hadde ansvar for å bedømme om prestene var skikket for sitt embete. Myndigheten skulle samtidig avgrenses til det åndelige. Kirkens enhet var heller ikke knyttet til embetet, men til den rette forkynnelse av ord og sakrament (CA VII).

I *Den augsburgske bekjennelse* fra 1530, i artikkel XXVII het det at:

Ifølge evangeliet eller, som det heter, etter guddommelig rett tilkommer det ikke bispene som bisper, dvs. som dem hvem tjenesten med ord og sakramenter er betrodd, noen annen myndighet enn den å forlate synder, undersøke læren, forkaste den lære som avviker fra evangeliet, og utelukke de åpenbart ugudelige fra kirkens samfunn, ikke ved menneskelig makt, men ved ordet.⁷

Reformasjonen ble innført i Danmark i 1536 og i Norge i 1537. I Norge skjedde det uten noen teologisk forberedelse, og den manglet den folkelige oppslutningen som hadde vært til stede i Tyskland, og den ble innført ved et statskupp. Norge ble underlagt Danmark. Bisperollen kom til å bli en del av kongemaktens styring. I Danmark-Norge het det ikke biskop i det drøyt første hundreåret etter reformasjonen av Danmark og Norge i 1536/37, men superintendent (fra den latinske oversettelsen av det greske episkopé), altså å føre tilsyn. Det understrekte bruddet med middelalderens bispeembete. Superintendenten, skulle føre tilsyn over det åndelige livet, men ikke blande seg i det politiske. Med reformasjonen ble også kongen (eller fyrsten) kirkens overhode. Superintendenten ble utnevnt av kongen, mens prestene ble valgt av menigheten og utnevnt av

⁷ Brunvoll, Arve: Den norske kirkes bekjennelsesskrifter – Confessio Augustana

superintendenten som foresto vigslingen. I England og Sverige ble den apostoliske suksesjon videreført etter reformasjonen, mens den ble brutt i Danmark og Norge.

Med kirkegodset overdratt til kongen fulgte det også et ansvar som tidligere var blitt akslet av klostre og kirker. Det handlet blant annet om omsorgen for syke og gamle, og tidlig ble det i de lutherske byer laget regler for hvordan dette skulle skje. Her fikk biskop og prest delegert sentrale roller av fyrsten/kongen. Ifølge Kirkeordinansen av 1537 skulle superintendenten sammen med lensmenn, proster, prester og offentlige representanter blant annet sørge for at det ble etablert kister for innsamling til de fattige. Dette hørte sammen med hans plikt til forkynnelse, undervisning, forbønn for menighetene, opplæring og ordinasjon av prestene, og å øve tilsyn med prestenes utøvelse av tjenesten. Som kongens embedsmenn ble biskopens ansvarsområde derfor gradvis mer omfattende i takt med kongens økende evne og vilje til å styre, og i en pre-sekulær verden var det ikke noe tydelig skille mellom de åndelige og verdslige oppgaver; alt sto under Guds dom og skulle tjene Gud.

Eneveldets innføring i 1660 førte til at også prestene ble statlige embetsmenn, i likhet med biskopene, og kirken ble integrert i det statlige styret. Den kanoniske rett var blitt avviklet ved reformasjonen. I stedet ble kirken omfattet av den alminnelige lov, som Christian Vs danske lov fra 1683 og den norske fra 1687. Integreringen av kirke og stat, av teologi og rett, er et trekk ved norsk orden gjennom eneveldet og frem til moderne tid. I Christian Vs Norske lov het det at superintendenten skulle lære andre den hellige skrift, forkynne Guds ord, foreta visitaser, føre oppsyn med skole og hospitaler, samt sørge for å «holde Kongens Undersaatter til at være fredsommelige og lydagtige med den Undervisning, som de skulle gjøre i deris Prædiken om Herskab, og den Lydighed mand dem pligtig er».⁸ Det inngikk altså til biskopen som en av kongens øverste myndighetspersoner å føre tilsyn med befolkningen og bidra til statens opprettholdelse av ro og orden, ikke med verdslige dommer, men ved sin lære og forkynnelse.

1.1.1.3 FRA KONFESJONELL STAT TIL LIBERALISTISK RELIGIONSPOLITIKK

Den norske Grunnloven av 1814 førte videre eneveldets lovregulering på det kirkelige området. Den evangelisk-lutherske bekjennelse skulle forbli statens religion (§2). Det fantes ikke religionsfrihet, og alle statens embetsmenn måtte bekjenne seg til denne religion. Biskopens rolle forble uendret.

Det skjedde imidlertid samfunnsmessige endringer som påvirket bisperollen og selvforståelsen til biskoper. Opphevingen av konventikkelpakaten (1842) åpnet for frie forsamlinger, mens dissenterloven (1845) åpnet for religionsfrihet. Den konfesjonelle lutherske embetsmannsstaten utviklet seg i løpet av 1800-tallet til en liberal, protestantisk stat. På den ene siden forble biskopen statlig embetsmann på øverste nivå med lovregulerte oppgaver gitt av Kongen. På den andre siden bidro liberaliseringen av samfunnet til en teologisk bevissthet om betydningen av å etablere en kirkeforfatning på kirkens egne premisser. Det ga støtet til et reformarbeid som riktignok ikke førte til nevneverdige endringer i første omgang, men som var uttrykk for en ny kirkelig selvforståelse, der kirken som en selvstendig, åndelig størrelse ble forstått som noe annet enn statens offentlige religionsvesen. Også flere av biskopene støttet denne tenkningen. Stat og kirke ble ikke lenger oppfattet som overlappende.

⁸ Christian Vs Norske Lov (1687).

<https://www.hf.uio.no/iakh/tjenester/kunnskap/samlinger/tingbok/kilder/chr5web/chr5register.html>

Med innføringen av parlamentarismen i 1884 ble lovgivningen flyttet til Stortinget, slik at Kongens personlige øvrighetsutøvelse fikk en annen karakter. En gradvis sekularisering førte til at embetsmannsstandens konfesjonsplikt ble løst. Sekulariseringen bidro også til at allmenne rettslige og politiske reguleringen av forhold mellom menn og kvinner i økende grad ble unndratt geistlig og teologisk påvirkning. Innføringen av folkeskolen i 1889 betød en avvikling av skolen som kirkeskole, og både biskopen og den lokale sokneprests innflytelse ble svekket. Sekularisering og fremveksten av indremisjonsbevegelsen og dens organisasjoner bidro til over tid til å endre biskopens autoritet og innflytelse, men ikke uten videre til en endring av rollen og dens regulering.

1.1.1.4 KIRKELIG DEMOKRATI OG STYRKET BISPEMBETE

Det er først på 1900-tallet det skjedde en utbygging av demokratiske organer innenfor rammen av statskirken. Samtidig fant det sted en formalisering av kollegiale organer. Lov om menighetsråd og menighetsmøte ble vedtatt i 1920. Bispedømmeråd ble vedtatt ved lov i 1933. Rådet besto av biskop, en prest valgt av bispedømmets prester og tre lekmenn valgt av menighetsrådene. Både menighetsråd og bispedømmeråd hadde administrativt og åndelig ansvar. Menighetsrådet skulle føre forhandlingsbok som skulle legges frem ved visitaser, forberede og avgi innstilling i saker som skulle til menighetsmøtet, avgi erklæringer om reparasjoner av kirker, utvidelser av kirkegård mm. Videre het det at «(d)et er menighetsraadets plikt at ha sin opmerksomhet henvendt paa alt som kan gjøres for at fremme det kristelige liv i menigheten, særlig sørge for at Guds ord kan bli rikelig forkyndt syke og døende betjent dermed, ungdommen samlet om gode formaal, og legemlig og aandelig nød avhjulpet».⁹ Bispedømmerådet skulle «ha sin opmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å fremme kirkelig virksomhet og kristelig liv i bispedømmet», noe som blant annet innebar å sette i gang forkynnelse og gi støtte til kristelig arbeid og formidle utveksling av prester mellom menigheter.¹⁰ Bispemøtet ble et eget lovfestet organ i 1934, men biskopene hadde møttes jevnlig til bispemøter fra 1917.

Spørsmålet om biskopens myndighetsområde innenfor statskirkeordningen ble reist i forbindelse med flere tilsettingssaker i mellomkrigsårene. Ved flere tilfeller nektet biskoper å gi kallas (kallsbrev) til liberalteologiske prester. Kirkedepartementet ga da prestene fullmakt til å innsette seg selv. Ifølge biskop Berggrav måtte ordinasjon og kallsbrev ses i sammenheng, og da kunne ikke Kirkedepartementet overprøve biskopens personlige myndighet: «Ifølge vår kirkes ordning er biskopen kirkens dørvokter, og ikke Departementet. Kommer en mann til kirkens dør for å få komme derinn som dens tjener, da møter han en biskop, og verken en politiker eller en jurist».¹¹ Imidlertid hadde en biskop få formelle virkemidler, dersom han bestred en presteutnevning. Han uttalte seg om søkerne, men deltok ikke i tilsettingsprosessen.

Å nekte kallas var et sterkt symbolsk uttrykk, men hadde ingen reell betydning når det kom til stykket. Biskopen utøvde på vegne av Kirkedepartementet det som vi i dag vil kalle personaloppfølging av prestene og ansvar for ledelsen av prestatjenesten. At myndigheten var

⁹ Lov om menighetsraad og menighetsmøter, datert 3dje december 1920. I Stortingstidende. Niogsekstiende ordentlige Stortings forhandlinger. II. Forhandlinger i Lagtinget. Kristiania 1921: Sentraltrykkeriet, s. 64.

¹⁰ Lov om bispedømmeråd for den norske kirke, datert 16. juni 1933. I Lov vedtatt på det toogåttiende ordentlige Storting. Oslo: J.Chr. Gundersens Boktrykkeri, s. 59.

¹¹ Eivind Berggrav (1928): "Ved kirkedøren" i *Kirke og Kultur*, s. 193-212

delegert ga begrensninger. Det fins eksempler på at en biskop ble pålagt av Kirkedepartementet å gi en prest irttesettelse, uten at biskopen i utgangpunktet hadde tatt initiativ til det.

I senere tid har liknende problemstillinger flyttet inn i den kirkelige rådsstruktur og skapt spenning mellom råd og embete, som når et bispedømmeråd har tilsatt en prest som lever i et homofilt samliv og biskopen ikke har villet gi kollas. Selv om disse sakene ikke nødvendigvis har utfordret biskopens tilsynsfunksjon, viser det at spenningen mellom biskop og demokrati ikke er løst med skillet mellom stat og kirke, men forskjøvet seg til å bli en indrekirkelig tematikk.

Utredningen *Kirkens embete og råd* fra 1987 søkte å sette ord på og avklare relasjonen mellom disse to strukturer, embetsstrukturen og rådsstrukturen.¹² Et tema som ble behandlet var forholdet mellom biskopen som tilsynsmann og arbeidsgiver. Biskopen var bemyndiget, slik det er kort beskrevet over, av Kirkedepartementet til å utøve arbeidsgiveransvar. Ved en overføring av vesentlige arbeidsgiverfunksjoner til bispedømme, burde man etablere en liknende ordning, anbefalte man. I etterkant av utredningen fikk bispedømmerådene i 1989 overdratt fra staten arbeidsgiveransvar for prester og andre kirkelige ansatte. Biskopen hadde frem til da, ved søknader til prestatjenesten, avgitt uttalelse til Kirkedepartementet om søkerne. Som medlem av bispedømmerådet fikk biskopen en stemme i tilsettingsavgjørelsene. Tjenesteordningen for biskop av 1997 styrket bisperollen, både teologisk og forvaltningsmessig. Det teologiske ble forsterket ved at bispeembetet ble tillagt et særlig ansvar for kirkens enhet. Forvaltningsmessig ble det styrket gjennom en fastere sammenkobling av arbeidsgiveransvar og tilsynsfunksjon, og det ble understreket at «Skal kirken kunne verne om sitt sanne vesen, må tilsynsforholdet også i siste instans kunne få konsekvenser for kirkelig tilsattes tilsettingsforhold».¹³ Denne måten å koble den teologiske tilsynsfunksjonen sammen med forvaltningen av arbeidsgiveransvar medførte at biskopenes innflytelse over presters teologi ble forsterket. Det var imidlertid først i 2017 at Kirkedepartementet overførte det overordnede arbeidsgiveransvar for prestene til Kirkemøtet.

Med etableringen av Kirkelig fellesråd i 1997 ble arbeidsgiveransvaret for alle kirkelige ansatte utenom prestene som er ansatt i bispedømmene lagt til disse. Menighetsrådene ivaretar den strategiske ledelsen av soknets virksomhet. Kirkelig fellesråd skal «ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene»¹⁴. Den daglige ledelsen av lokalkirkens virksomhet ligger dermed utenfor biskopens ledelsesansvar. I bispedømmerådet samvirker embete og råd i styringen av bispedømmet. Biskopens rolle som leder er her avhengig av det mulighetsrom som gis. Samtidig har vi sett at biskopens tilsyn, som ikke kan delegeres til andre, har fått en skarpere innretting gjennom å kobles sammen med arbeidsgiveransvar.

Bispemøtet har i samme periode styrket sin rolle som kollegium. Kirkeloven av 1996 etablerte Bispemøtet som et selvstendig organ i Den norske kirke. Fra å møtes én gang i året, slik tilfelle var da møtet ble fast ordning i 1934, skjer det tre ganger i året. Fra 2007 har sekretariatet blitt utbygd. Forholdet mellom Bispemøtet som kollegium og den enkelte biskops ansvar er imidlertid en

¹² *Kirkens embete og råd. Hvem bestemmer hva – og hvorfor? Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet* (1987). Oslo: Kirkerådet.

¹³ Tilsynsmodeller. En utredning for Bispemøtet 2000. Oslo: Den norske kirke, s. 9.

¹⁴ Lov om Den norske kirke §14. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1996-06-07-31/KAPITTEL_2#§7 (besøkt 10.09.2020).

problemstilling som innimellom kan skape spenning. Et eksempel på det var da biskop Rosemarie Køhn valgte å gjeninnsette Siri Sunde i prestatjenesten på tvers av en enighet som var blitt presset frem i Bispemøtet tidligere.

1.1.1.5 OPPSUMMERING

Hvorvidt biskopen har fått redusert sitt ansvar og svekket sin rolle på grunn av utviklingen av det kirkelige demokratiet kan diskuteres. Det er ingen tvil om at dersom vi ser det i et historisk perspektiv på omtrent hundre år, har bisperollen endret seg og mistet mye av den samfunnsbetydning som tillå den tidligere. Det handler blant annet om endringer i staten, det statlige embetsverk, sekularisering og kirkens plass i samfunnet mer generelt. Utviklingen av en mer demokratisk rådsstruktur og en mer kompleks tjenestestruktur har også bidratt til at oppgaver som lå til biskopen for hundre år siden, nå ivaretas av andre organer og tjenester. En gang lå for eksempel fattigomsorg og skole til biskopen og prestene. I dag har vi for eksempel kateketer, trosopplærere og diakoner som ivaretar tjenester knyttet til det sosiale og undervisning. Samtidig har biskopen styrket sin rolle gjennom arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten. Også Bispemøtet bidrar til å understreke biskopens ledende posisjon i Den norske kirke. I Kirkerådets utredning *Kjent inventar i nytt hus* la man vekt på at arbeidsgiverrollen til biskopene var «betydelig styrket siden begynnelsen av 1990-tallet».¹⁵ Det samme gjaldt tilsynsrollen, «forstått som en selvstendig rolle uavhengig av arbeidsgiverfunksjonen», også den var «betydelig styrket». I tillegg til styrkingen av forvaltningsmyndigheten knyttet til rollene, påpekte man i utredningen at organene som biskopen var medlem av, hadde fått større myndighet.

Det er altså kontinuitet, brudd og utvikling når det gjelder bisperollen i et lengre historisk perspektiv. De mest påtakelige trekk i dag synes for det første å være at fortolkningen av bispetjenesten som en tilsynstjeneste knytter den til etter-apostolisk tid og oldkirken og plasserer den inn i en økumenisk sammenheng. Samtidig bidro den lutherske reformasjonen og etterhvert det dansk-norske eneveldet til at biskopen ble en del av det statlige styringsapparat med omfattende oppgaver for folk og samfunn og staten en konfesjonell embetsmannsstat. Det innebar at tilsynsansvaret omfattet enhetsstaten. Med liberaliserende endringer på 1800-tallet legges det gradvis til rette for en avgrensning av biskopens rolle i samfunnet, noe som forsterkes gjennom demokratisering og sekularisering på 1900-tallet. Tilsynet overfor prestene synes imidlertid å styrkes. Det skjer ikke minst ved fastsettelse av tjenesteordninger for prest, prost og biskop som gir biskopen klarere verktøy for å utøve tilsyn og i at biskopen på 1990-tallet får overdratt ansvaret som øverste ledet av prestatjenesten, samtidig som bispedømmeråd og bispemøtet styrker sin stilling. Den interne posisjonen i kirken er derfor sterk og styrket.

1.1.2 EN SYNODAL, EPISKOPAL OG KONGREGASJONAL KIRKE

I ekklesiologien, læren om kirken, er en av måtene å dele inn kirkeforståelse på, å forstå et kirkesamfunn som enten synodal, episkopal eller kongregasjonal. Den norske kirke har trekk fra alle disse ekklesiologiene. I arbeidet med å utrede biskopens rolle i kirkeorganisasjonen vil det være viktig å ha med seg den overordnede kirketenkningen som gir grunnlag for den konkrete utformingen av organisasjonen, også for relasjonen mellom biskop og rådsstrukturen. Slik vi ser nedenfor er Den norske kirke en synodal kirke med episkopale og kongregasjonale trekk.

¹⁵ Kirkerådet (2011), *Kjent inventar i nytt hus. Hefte 2. Prinsipper og premisser*. Oslo, Kirkerådet.

Synodal kommer fra gresk og betyr forsamling, og viser til at et kirkesamfunn har styrende organer med representanter valgt av menighetene. Innføringen av parlamentarismen i 1884, og etableringen av Kirkemøtet 100 år senere, og forståelsen av Kirkemøtet som kirkens øverste organ etter skillet mellom stat og kirke viser at Den norske kirke har et tydelig synodalt preg. Dette står i kontrast til tidligere hvor Kongen var øverste organ som fastsatte kirkens liturgier mm.

Episkopal viser til biskop, og en episkopal kirke er en kirke styrt av biskopene. Dette er en modell som er tydelig hierarkisk i det man har én linje fra biskopen som den øverste leder og ned til prestene gjennom mellomledere (f.eks. prost). I Den norske kirke har det vært, og er, episkopale trekk som har blitt utviklet parallelt med den synodale strukturen. Biskopen leder prestatjenesten, og med innføringen av bispedømmet og biskop som arbeidsgiver, kan det synes som man har fått en tydeligere episkopal hierarkisk styring av kirken.

Kongregasjonalisme viser til menighetens selvråderett. Den norske kirke har også trekk fra en slik ekklesiologi. Soknet forstås som den grunnleggende enhet i kirken, og etableringen av menighetsmøte på slutten av 1800-tallet og menighetsråd i 1920 har gitt menighetene større innflytelse enn tidligere. I Kirkelovens § 9 er menighetsrådets oppgaver nevnt. Her heter det at menighetsrådet *skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet* og oppgavene som er lagt til rådet inkluderer blant annet ansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. I Kirkelovens § 11 er Menighetsmøtets oppgaver nevnt, og handler blant annet om innføring av gudstjenestelige bøker. Samtidig er det klare begrensninger for menighetenes, og prestens, selvstyre: Soknet kan ikke løsriives fra Den norske kirke, liturgier blir vedtatt av Kirkemøtet og prester ansatt i bispedømmet.

1.1.3 BISKOPENS TILSYN OG LEDELSE I DEN NORSKE KIRKE I DAG

Biskopens oppgaver knyttet til tilsyn og ledelse er hjemlet i Tjenesteordning for biskop, §1 og §2. Ettersom disse paragrafene er særlig relevante i denne utredningen, gjengir vi de i sin helhet:

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

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

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

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

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

Biskopen sørger for at ledige prostestillinger blir betjent.

Biskopen kan delegerer myndighet etter denne bestemmelsen til stiftsdirektøren.

1.1.3.1 BISKOPENS TILSYN

TOB § 1 fastsetter biskopens tilsynsansvar, og kan forkortes til å omfatte disse punktene:

- Ta vare på den apostoliske lære og vår kirkes bekjennelse
- Fremme og bevare enheten i kirken
- Rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelige ansatte og øvrige medarbeidere

Av pedagogiske hensyn vil vi nedenfor bruke begrepene *proaktivt* og *reaktivt* tilsyn. Det proaktive viser til at biskopen selv tar initiativ til tilsynets virke mens reaktivt viser til de tilfeller hvor biskopen utøver tilsyn basert på saker som blir fremlagt ham/henne.

Biskopens tilsyn skjer i stor grad gjennom vigsling og visitasjon. Det er kun biskop som kan vigsle til prestedtjeneste, mens det i utgangspunktet er åpnet for at vigsling til andre kirkelige stillinger kan delegeres til prost. Bispemøtet har i 2019 opprettholdt forståelsen av at vigsling til kirkelig tjeneste er et så sentralt uttrykk for biskopens tilsynsansvar at det ikke bør delegeres.

Gjennom vigslingen avlegger vigslingkandidaten vigslingsløfter. Disse er særlig rettet inn mot den enkeltes tjeneste og er ikke like på tvers av vigslingsgruppene. Men det første og siste løftet er felles for prester, kateketer og diakoner:

- at de forkynner Guds ord klart og rent (dette spesifiseres så inn mot de enkelte gruppenes tjeneste)
- at de også selv av hjertet legger vinn på å leve etter Guds ord, og i studium og bønn trenge dypere inn i de hellige skrifter og den kristne tros sannheter.

For kantorer er det siste løftet sammenfallende med de øvrige vigslede kategoriene.

Vigslingen forplikter både biskop og den som vigsles med tanke på liv og lære, og innebærer aksept av biskopens tilsynsmyndighet. Disse løftene er gyldige også selv om man ikke skulle stå i kirkelig tjeneste. Biskopen har derfor også et personlig tilsyn med vigslede som ikke arbeider i Den norske kirke. Vigslingen kan forstås som en kontrakt som inngås mellom biskop og den som vigsles til kirkelig stilling hvor vigslingkandidaten gir sin tilslutning til å stå under biskopens tilsyn samtidig som biskopen myndiggjør kandidaten til kirkelig tjeneste.

Visitasjon utøves i henhold til visitasreglementet. Her heter det at hvert sokn skal visiteres minst hvert 8 år, og at visitasen skal inneholde:

- Gudstjeneste
- Møte med menighetsråd og fellesråd
- Møte med staben
- Møte med menighetsarbeidet
- Kontakt med kommune
- Kontakt med skole og barnehage

- Diakoni
- Kontakt med lokalsamfunnet
- Visitasrapport og visitasforedrag

Visitas kan etter TOB delegeres til domprost. Bispemøtet har i 2019 opprettholdt forståelsen av at visitas er et uttrykk for kjerneoppgaven til biskopen og bør derfor ikke delegeres.

Videre er også myndighet til å gi bindende pålegg og frata vigslingsfullmakter uttrykk for tilsynsansvaret, i tillegg til biskopens ansvar for å oppmuntre/inspirere bispedømmets menigheter, kirkelige tilsatte og øvrige medarbeidere (jf TOB § 1).

Å frata en vigslet medarbeider vigslingsfullmaktene er det sterkeste virkemiddelet biskopen har i sin tilsynsutøvelse. Biskopens rett til dette er hjemlet i Kirkeloven §31, og vil også ha arbeidsrettslige konsekvenser ettersom vigsling og de fullmakter som følger av dette er nødvendig for å kunne gjøre kirkelig tjeneste (jf Tjenesteordning for kateketer, diakoner, kantorer, prester og proster). Biskopens vedtak om frata vigslingsfullmaktene kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd. Regler for dette er fastsatt i TOB § 12. Her heter det at tap av fullmakter kan skje dersom vigslet medarbeider har *gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene*. Vilklårene som er satt for tap av vigslingsfullmakter er å anse på lik linje med å bli avskjediget, jf. Prop 55 L (2015-2026).

Bindende pålegg er en mildere form for biskopens reaktive tilsyn enn å frata vigslingsfullmakter. I TOB §1 heter det at biskopen kan gi *bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelige tilsattes tjenesteutøvelse*. Dette vil si at biskopen ikke har anledning til å gi menighetsråd, fellesråd o.l. slike pålegg, men at alle kirkelige tilsatte, ikke bare de vigslede, kan gis slike. Det er lite som er skriftliggjort omkring praksisen med bindende pålegg, men kort oppsummert består ordningen i at biskopen gir et pålegg til en kirkelig ansatt inn i en bestemt situasjon, for eksempel å ikke delta i en bestemt aktivitet. Pålegget må omhandle vedkommendes tjenesteutøvelse og kan ha konsekvenser for arbeidsoppgavene den ansatte vanligvis vil gjøre som en av sitt arbeid. Det kan dermed berøre arbeidsgivers styringsrett. For ansatte i bispedømmerådene vil det være biskopen som har denne styringsretten, mens dette ligger hos kirkevergen for ansatte i fellesrådene. Ordningen med bindende pålegg vil redegjøres og drøftes mer inngående i kapittel 1.1.5.1.

I et brev fra Kirkerådet til Stavanger biskop datert 21. november 2019 gjøres det rede for biskopens redskaper for tilsyn med rådene: Biskopen kan ikke gi bindende pålegg, men har derimot muligheten til å sende en henstilling til menighetsråd og fellesråd. Kirkerådet understreker at systemet bygger på den klare forutsetning at menighetsrådet *følger* biskopens henstilling. Rådene har gjennom sin forpliktelse på kirkens lære og bekjennelsesskrifter en indirekte plikt til å følge biskopens pålegg/henstilling ettersom biskopen har et særlig læreansvar innenfor sitt bispedømme.

Mye av biskopens tilsyn skjer i forbindelse med visitasene og ved øvrige samlinger for kirkelige ansatte og råd. Tilsynet i disse sammenhenger har normalt først og fremst preg av inspirasjon og oppmuntring. Det samme gjelder ved biskopens øvrige besøk, foredrag og annen virksomhet i bispedømmet. Disse er del av arbeidet med å inspirere og oppmuntre.

Videre har biskopen ansvar for å forordne gudstjenester, godkjenne lokale grunnordninger og trosopplæringsplaner. I TOB §4 heter det at biskopen utøver den myndighet som i liturgiens bestemmelser er tillagt biskopen. Dette medfører blant annet at biskopen godkjenner sted for vielse utenfor kirken jf. alminnelige bestemmelser i vigselsliturgien. Også bruken av kirkebygg er underlagt biskopens tilsynsmyndighet, jf. Regler for bruk av kirkene § 4. Biskopen vil i flere tilfeller også være klageinstans.

1.1.3.2 BISKOPENS LEDELSE OG ARBEIDSGIVERANSVAR

Biskopen er gjennom *Tjenesteordning for biskoper* (TOB) § 2 den øverste leder av prestedtjenesten i bispedømmet. Der bispedømmerådet har tilsetningsmyndighet for proster og prester, samt vedtaksmyndighet for oppsigelse, suspensjon og avskjedigelse, har biskopen ansvaret for den øvrige arbeidsgivervirksomheten og ledelsen av disse. Den daglige ledelsen av prestedtjenesten skjer ved prostet, som i *Tjenesteordning for proster* § 1 leder prestedtjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse. Biskopens ledelse gjør seg også gjeldende på flere områder: Biskopen kobles på situasjoner der prostet vurderer det som nødvendig (blant annet konflikthåndtering), deltar på regionale kontaktmøter, fastsetter støtte til deltagelse i etter- og videreutdanning, sørger for arbeidsveiledning mm. Gjennom bispedømmerådet bidrar biskopen til den strategiske ledelsen av bispedømmerådets virksomhet.

Biskopen tar i dag del i ledelsen av den kirkelige virksomhet, både gjennom sitt tilsyn og sin arbeidsgiverrolle. Selv om tilsynet og arbeidsgiveransvaret ikke er uttrykk for det samme, kan det være vanskelig å skille mellom hva som er hva overfor prestene. I *Kjent inventar i nytt hus* skrives det om biskopens rolle som både arbeidsgiver og tilsynsmyndighet for prestene:

Siden det er samme person som ivaretar begge [tilsyn og arbeidsgiveransvar] i forhold til presteskaper, er det i praksis umulig å holde dem fra hverandre når det gjelder presteskaper – både for det subjekt som forvalter rollene og de objekter som er gjenstand for myndighetsutøvelsen.

Vi vil forsøke å skille mellom hva som ligger til arbeidsgiverrollen og hva som ligger til tilsynet i kapittel 2, men som eksempel på dette kan særlig punktene om inspirasjon/oppmuntring og bindende pålegg trekkes fram.

Tilsynet som viser seg gjennom inspirasjonsarbeid kan bedre sammenlignes med arbeidsgivers behov for å gi retning for i arbeidet for sine ansatte i øvrige virksomheter enn med annen offentlig tilsynsvirksomhet.

Videre vil bindende pålegg for prester kunne sammenlignes med arbeidsgivers styringsrett. Dersom en biskop gir en prest bindende pålegg om for eksempel å ikke delta i trosopplæringstiltak, kan det sammenlignes med arbeidsgivers rett til å instruere en ansatt i hvilke oppgaver vedkommende skal arbeide med.

Vi kan derfor si at biskopen har to ulike kontrakter for sin relasjon til prestene. Den ene er kontrakten som ligger til grunn gjennom vigslingen som nevnt i kapittel 1.1.3.1. Den andre er kontrakten som

gjelder i et arbeidstaker-arbeidsgiver-forhold. Tjenesteordningen for biskoper inneholder i dag en blanding av disse to, og de må sorteres fra hverandre i en ny kirkelig organisering.

Et forsøk på å skille mellom biskopens ansvar som arbeidsgiver, kirkelig leder og tilsynsutøver vil gjøres i kapittel 2.1.1.

1.1.4 BISKOPENS TILSYN MED MENIGHETENE OG RÅDENE

Biskopen har ikke bare tilsyn med personer, men også til menighetene. I TOB § 1 heter det at biskopen skal *rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter*.

I TOB § 1 heter det også at biskopen *fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære*. Dette vil si at menighetsråd og fellesråd står under tilsyn av biskopen. Biskopen har rett til å delta på rådsmøtene uten stemmerett (Kirkeloven § 6 og § 12). Ordinært har sokneprest og prost fast sete i hhv menighetsrådet og fellesrådet, men biskop kan også utnevne annen representant for prestatjenesten til disse rådene.

Et hovedelement i tilsynet med menighetene er *visitas*, som er redegjort for ovenfor. Her møter biskopen alle sider av menighetens virksomhet og gis gjennom *visitasforedraget* både en mulighet til å rettlede og oppmuntre. Det ligger en forventning i at menighetene forsøker å følge opp de innspill biskopene har, og i *visitasreglementet* heter det at det 6-12 måneder etter *visitasen* skal gjennomføres et møte med prost, stab og menighetsråd for å gjennomgå *visitasforedraget*.

Biskopen fastsetter antall forordnede gudstjenester og har gjennom gudstjenestereformen vært godkjennelsesmyndighet for lokal grunnordning. Når liturgien for hovedgudstjenesten nå er revidert skal ikke lenger biskop godkjenne den lokale grunnordningen dersom den holder seg innenfor de valgmulighetene som liturgien gir rom for, men dersom en menighet ønsker å avvike fra fastsatt liturgi skal biskopen fremdeles godkjenne. Biskop godkjenner også menighetenes trosopplæringsplaner.

Videre deltar biskop ofte på kirkejubileer og andre arrangement i regi av menighetene, og inviterer selv til inspirasjonssamlinger og fagdager.

1.1.5 BISKOPENS TILSYN MED VIGSLEDE MED ANSETTELSE UTENFOR BISPEDØMMET

Majoriteten av prester i Den norske kirke er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke, mens de andre vigslede medarbeiderne er ansatt i fellesrådene eller menighetsrådene og har dermed ikke biskopen som arbeidsgiver. Også flere prester er ansatt i fellesråd eller menighetsråd. Dette innebærer at tilsynet av disse ikke vil kunne utøves innenfor de virkemidlene som medfølger arbeidsgivers styringsrett. I praksis vil dette si at biskopen kan invitere, ikke innkalle, til inspirasjonssamlinger, og stå i dialog med annen arbeidsgiver om oppfølging av f.eks. bindende pålegg. Samtidig er ofte prester ansatt i fellesråd i nær kontakt med prost, og dialogen mellom de to arbeidslinjene er god. Biskopens tilsyn operer her innenfor et felles indrekirkelig norm- og verdigrunnlag selv om det teknisk sett er to forskjellige arbeidsgivere. Fellesrådene er, som kirkelige organer, også underlagt biskopens tilsyn.

Fengselsprester og flere studentprester er tilsatt i bispedømmerådene, men har tjenestested i institusjon som ikke er underlagt biskopens tilsyn. Disse står imidlertid nært biskopens tilsyn og forholder seg til prosten, evt ledende studentprest, i det daglige.

Annerledes stiller det seg for de vigslede som utfører kirkelig tjeneste, men som ikke er ansatt i et kirkelig organ. Særlig gjelder dette feltprester og sykehusprester eller -diakoner, men også prester og diakoner ansatt som utfører tjenestelignende arbeid i kirkelige organisasjoner. Disse vil utøve sin tjeneste i en virksomhet som ikke er underlagt biskopens tilsyn.

Sykehusprestene er ansatt i helseforetakene. De står under tilsyn av den biskopen der sykehuset er lokalisert, og biskopen gjennomfører visitaser på sykehuset. Når biskopen gjennomfører slike visitaser er det prestens virksomhet, og ikke sykehusets, som er gjenstand for visitasjon.

Feltprestene er organisert i Forsvarets tros- og livssynskorps (FTLK). Feltprestene har fram til 2019 vært organisert i Feltprestkorpset som har vært ledet av feltprosten. Feltprosten har vært regnet som prost i Oslo bispedømme og har bistått Oslo biskop i tilsynet av feltprestene. Etter omorganiseringen av Feltprestkorpset til FTLK er ikke lenger tittel på øverste leder av korpset prost, men så lenge vedkommende er ordinert prest fra Den norske kirke kan vedkommende fylle en lignende rolle som Feltprosten har gjort fram til nå. Organiseringen av feltprestene kan dermed minne mer om et prosti enn det organiseringen av sykehusprestene kan. Ved visitasjon er det allikevel likheter mellom felt- og sykehusprestetjenesten i det det er prestene og den virksomheten de utfører som er gjenstand for visitas, snarere enn selve Forsvaret og helseforetakene.

Biskopens virkemidler i sin utførelse av tilsynet for disse prestene er mindre enn for prester ansatt i bispedømmene, og kan heller ikke hvile på et indrekirkelig regelverk slik som for vigslede medarbeidere ansatt i fellesråd eller menighetsråd. For å få et fungerende tilsyn overfor vigslede ansatte i virksomhet utenfor Den norske kirke kreves det derfor en særlig god og gjensidig kontakt mellom biskop, institusjon og vigslet medarbeider, og vil basere seg på relasjon heller enn lovverk.

Gjennom vigsling blir man stående under biskopens tilsyn også når man ikke er ansatt i kirkelig stilling. For de som ikke står i en kirkelig tjeneste har tilsynet få virkemidler, men biskopen vil kunne ha anledning til å frata en vigslet person vigslingsfullmaktene dersom vedkommende skulle ha sider ved livet som går utover det biskopen anser som uforenelig med vigslingsløftenes punkt om liv og lære. Det er imidlertid lite praksis for dette. Dersom en som er vigslet skulle melde seg ut av Den norske kirke mister man vigslingsfullmaktene.

For vigslede prester, diakoner etc. som har sitt virke i kirkelige organisasjoner er det ikke etablert en særlig praksis knyttet til tilsyn av disse, selv om flere i sitt arbeid utfører tjeneste som kan oppfattes som kirkelig tjeneste (eks. forrette nattverd på ungdomsleirer).

1.1.5.1 BINDENDE PÅLEGG FOR ANSATTE I FELLESRÅDENE OG MENIGHETSRÅDENE

Biskopen har som både tilsynsmyndighet og arbeidsgiver for prester ansatt i bispedømmene mulighet til å både gi, og følge opp, bindende pålegg gitt til dem. Her vil biskopens to ulike roller veves tett sammen. Dersom en prest ansatt i bispedømmet for eksempel har en forkynnelse biskopen vurderer som i utakt med kirkens lære, kan biskopen utstede et bindende pålegg om å gå i veiledning for å få avklart sine meninger og holdninger knyttet til kirkens lære – og biskopen sørger selv for at slik veiledning finner sted.

Anledningen til å gi bindende pålegg gjelder alle kirkelige tilsatte, men det er kun for prestene det er biskopens oppgave å følge opp påleggene selv. Så dersom det skulle være sider ved en katekets forkynnelse som er i utakt med kirkens lære, kan biskopen gi bindende pålegg om å gå i veiledning. Men det er arbeidsgiver som blir ansvarlig for å følge dette opp og stille med økonomiske midler. Slik det var nevnt i kapittel 1.1.3 er dialogen og samhandlingen mellom biskop og kirkeverge i all hovedsak god og en slik oppfølging vil skje naturlig basert på det felles verdi- og normgrunnlaget. Men dersom, i teorien, en arbeidsgiver ikke ønsker å følge opp biskopens pålegg vil biskopens eneste reelle virkemiddel være å ta fra kateketen dennes vigslingsfullmakter.

Å frata en vigslet medarbeider dennes vigslingsfullmakter er et radikalt grep, og kan ikke gjøres uten videre. I TOB § 12 heter det at biskopen kan frata en prest retten til å drive prestatjeneste *dersom denne har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsene*. Det må dermed forstås slik at det er et stort rom i mellom det å få et bindende pålegg og det å gå til det skritt å begynne en prosess med å frata vigslingsfullmakter. I praksis fungerer denne ordningen godt i dag, men biskopen har i dag få muligheter dersom ikke kirkeverge eller fellesråd ønsker å følge opp. Biskopen kan skrive en henstilling til fellesrådet, og slik sett i praksis gi fellesrådet et pålegg om å følge opp det bindende pålegget, men dette avhenger av en felles lojalitet mot den kirkelige sedvane.

Kirkeloven har i dag ingen direkte bestemmelser om at fellesråd er pliktig til å følge opp bindende pålegg.

1.1.6 BISPEMØTET – ET KOLLEGIALT TILSYN

Biskopene har et særlig ansvar for kirkens enhet og kirkens lære, jf TOB § 1. På nasjonalt nivå uttrykkes dette ansvaret gjennom Bispemøtet som er et lovfestet organ som utgjøres av alle tjenestegjørende biskoper. I Reglement for Bispemøtet heter det at *Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene, uten å binde den enkelte biskop i utøvelsen av egne tjenestefunksjoner*.

Bispemøtet er dermed ikke overordnet biskopen, men et uttrykk for en kollegial samhandling i bispetjenesten. Dels gir det støtte til den enkelte biskop i dennes tjeneste, men dels ivaretar det også hensyn og oppgaver på vegne av kirken som fellesskap. Særlig blir sistnevnte gjeldende i saker som har med kirkens lære og enhet å gjøre, samt relasjoner til den verdensvide kirke.

Hva gjelder biskopens ansvar for kirkens lære synliggjøres dette blant annet i Bispemøtets behandling av liturgier. Slike saker skal til læremessig uttalelse i Bispemøtet før de kan vedtas av Kirkemøtet. Bispemøtet ivaretar også kirkens lære ved sine uttalelser, i veiledere, samordning av praksis mm.

Videre er det etter avviklingen av Den norske kirkes lærenemnd nå Bispemøtet som ivaretar denne funksjonen i Den norske kirke.

Bispemøtets ansvar for kirkens enhet kan sees i de uttalelser og arbeid som skjer i forbindelse med teologiske tema. Særlig kan Bispemøtets rolle i forkant av utviklingen av en liturgi for vigsel av likekjønnede nevnes.

Bispemøtets relasjoner til den verdensvide kirke kan sees i deltagelse ved vigsling av biskoper i andre kirkesamfunn og at andre kirkesamfunn deltar i bispevigslinger i Den norske kirke, samt øvrig engasjement i økumenisk arbeid.

1.1.7 BISKOPENS TILSYNSANSVAR SETT OPP MOT STATLIG TILSYN

I TOB §1 knyttes tilsynsansvaret til den apostoliske lære, kirkelig enhet samt rettledning og oppmuntring. Redskapene er råd og veiledning samt bindende pålegg. Dette er utdypet lenger ute i tjenesteordningen.

Biskopens tilsynsansvar har enkelte likheter med statlige tilsynsordninger i Norge, for eksempel i muligheten for å gi bindende pålegg. Likevel er det ulikheter på vesentlige punkter.

Begrepet «statlig tilsyn» dekker en lang rekke tilsynsordninger og brukes i mange betydninger, men felles for alle former er at det dekker aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid kontroll og annen oppfølging av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik. Mange lovområder pålegger dessuten pliktsubjektene internkontroll i én eller annen form. Regelverket blir dermed styrende for hva det føres tilsyn med, hvem som fører tilsyn og hvordan tilsynet skal føres. Over lang tid har tilsynet vært konsentrert om kvantitetsmålinger. I de senere år er det imidlertid utarbeidet kvalitetsparametere på flere områder. Hva som til enhver tid er lovregulert, og hvilke reguleringer det skal føres tilsyn med, er et politisk valg.

Tilsynsansvaret er lagt til en lang rekke departementer og fagetater, og tilsynet kan gjennomføres ved hjelp av flere metoder: utforming av formelle detaljkraav (normerende vedtak), direkte kontroll med etterlevelsen, informasjonskampanjer og annen virkemiddelbruk, samt ulike former for overvåking. Mange etater vil ha ansvar for så vel veiledning som tilsyn, og det har vært pekt på at denne dobbeltheten vil kunne føre til habilitetsproblemer. Dessuten har det vært fremholdt at det bør være et klart skille mellom statlige tilsynsetater og folkevalgte organer med ansvar for samfunnsutvikling. Like vel har en funnet det formålstjenlig å beholde en viss grad av veiledningsansvar også hos tilsynsetatene, siden dette vil kunne heve kvaliteten på tilsynet og dialogen med tilsynsobjektet. Et sentralt element i en slik veiledning vil være at man ikke kan bli tatt til inntekt for den praksisen som drives, og at dette ikke skal være til hinder for å kunne gjennomføre et uavhengig tilsyn senere. Det statlige tilsynets uavhengighet er dermed en kjerneverdi: Tilsynet skal gjennomføres uten særlige bindinger til det subjektet som skal være gjenstand for tilsyn.

Selv om også statlige tilsynsetater kan ta i bruk redskaper som bindende pålegg i ulike former, er innholdet og formålet med tilsynet altså vesentlig mer bundet og avgrenset enn biskopens tilsyn, som er av betydelig mer åpen karakter både med hensyn til hva tilsynet omfatter og hvem det retter seg mot. I motsetning til statlige tilsynsetater er biskopen en del av virksomheten det føres tilsyn med. Dernest skal biskopen føre tilsyn med så vel vigslede som ikke vigslede medarbeidere, med både ansatte og frivillige, ja, hele menigheten. Tilsynet er altså ikke avgrenset til pliktsubjekter i juridisk forstand, slik det statlige tilsynet er. Og der det statlige tilsynet er bundet til gitte lover og regelverk, skal biskopene se til helheten i tjenesteutøvelse, liv og virke. Dette tilsynet har både en organisatorisk og en åndelig dimensjon. Selv om deler av biskopens tilsynsrolle har trekk som minner om statlig tilsyn, er det derfor vanskelig å sammenholde de to tilsynsordningene fullt ut. En viktig oppgave i det videre arbeidet blir dermed å avdekke hvilken rolle tilsynet spiller for biskopens utøvelse av sin rolle, og i hvilken grad de ulike sidene ved tilsynet henger sammen og er avhengige av hverandre.

For å synliggjøre hvordan biskopens tilsyn skiller seg fra offentlig tilsyn vil det være nyttig å se nærmere på hvordan offentlig tilsyn praktiseres. Som eksempel trekker vi fram fylkesmannen som har en koordinerende tilsynsfunksjon for flere felt.

Fylkesmannen utøver tilsyn på en rekke områder. Tilsyn med kommunene kan omfatte helsevesen, folkehelse, sosialtjeneste, skoler, barnevern, fengsel, familievern, akvakultur, krisesenter, beredskap, introduksjonsloven, vann og avløp, forurensning, tilskuddsforvaltning og produktkontroll. Tilsyn med private kan omfatte landbruksforetak, anleggsvirksomhet, industri, avfalls- og avløpsanlegg, støy, mudring og dumping. I tillegg skal Fylkesmannen samordne alt regionalt statlig tilsyn med kommunene, herunder mattilsynet og arbeidstilsynet. Hvert tilsynsområde er regulert i egne særlover, som også beskriver Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn og hvordan tilsynet skal føres. 11 departementer med direktorater og sentrale tilsyn har ulik metodikk og detaljeringsgrad i sine sentrale føringer for hvordan Fylkesmannen skal gjennomføre sine tilsyn på de ulike sektorområdene.

Som regel gjennomføres tilsyn med ett eller flere konkrete tema innenfor lovområdet. Valget av tema kan være ledd i en landsomfattende undersøkelse, det kan være planlagt av Fylkesmannen etter risikovurderinger, eller det kan være basert på konkrete hendelser ved den aktuelle virksomheten. Tilsynet går ut på å kontrollere at den aktuelle lovens bestemmelser og intensjon blir fulgt. Ofte skjer det gjennom en systemrevisjon, der formålet er å undersøke om virksomheten gjennom sitt styringssystem sikrer at lovens krav blir fulgt, og om en har rutiner for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere sin praksis, slik at virksomheten unngår hendelser som er i strid med lovens krav.

Fylkesmannen skal angi nøyaktig hvilke lovbestemmelser som er tema for det aktuelle tilsynet. Systemrevisjonen gjennomføres gjennom granskning av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser. Fylkesmannen vurderer funnene opp mot det spesifikke lovgrunnlaget og skriver en rapport. Denne rapporten er begrenset til de faktiske forhold som er avdekket under revisjonen, og den gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områdene som tilsynet omfattet. Dersom det er avdekket avvik eller direkte lovbrudd i forhold til lovens krav,

kan Fylkesmannen pålegge virksomheten å rette disse innen en gitt frist, evt. utarbeide en plan for opprettingen.

1.2 BISKOPENS ROLLE I SVENSKA KYRKAN OG DEN DANSKE FOLKEKIRKEN

I en redegjørelse for biskopens ledelse og tilsyn vil det være naturlig å se til hva slags ordninger som er i de lutherske kirkene i våre naboland. For å begrense omfanget ser vi til Svenska kyrkan og den danske Folkekirken. Når disse to er valgt er det ut i fra fire kriterier:

- Disse to kirkene har lik bakgrunn som Den norske kirke som statlige, lutherske kirker
- Størrelsen på kirkene er sammenlignbare
- Arbeidslivet i Norge, Sverige og Danmark er sammenlignbart
- Begge kirkene har hatt et fokus på kirkelig organisering de senere år, men er kommet til ulikt resultat.

1.2.1 SVENSKA KYRKAN

I Svenska kyrkans kyrkoordning heter det at

biskopens oppdrag er et tegn på kirkens kontinuitet gjennom tidene, kirkens enhet og universelle fellesskap. Biskopen har sammen med domkapittelet ansvar for at kirkens lære og ordning følges og skal lede og inspirere kirken i sitt stift. Biskopen vigler kvinner og menn til kirkens viglede tjenester og er en hyrde for dem likesom for stiftets forsamlinger.

I ordningens 8. kapittel, § 1 er biskopens oppgaver listet opp:

1. forkynne evangeliet i ord og handling,
2. ha ansvar for att evangeliet forkynnes klart og rent og for at sakramentene forvaltes i henhold til kirkens bekjennelse og ordning,
3. være ansvarlig for ledelse og tilsyn,
4. pleie og beskytte kirkens enhet,
5. vigle prester og diakoner,
6. innkalle prester og diakoner til samtale/sammenkomster (överläggningar)
7. ellers oppfylle biskopens oppgaver som framkommer i kirkeordningen.

Fram til endringene i relasjonen mellom Svenska kyrkan og den svenske stat i 2000, hadde stiftet (bispedømmet) arbeidsgiverfunksjoner for prestene, selv om ordningen ikke var helt sammenlignbar med dagens norske ordning og forsamlingene hadde et stort ansvar. Etter skillet mellom stat og kirke er arbeidsgiveransvaret lagt til forsamlingene eller pastoratet i sin helhet. Forsamling tilsvarende menighet i Norge, mens pastorat er en samling av flere menigheter. En direkte konsekvens av endringene i 2000 var at stiftet/biskopen ikke lenger kunne omplassere en prest til en annen forsamling dersom det oppsto problemer på arbeidsplassen. De svenske biskopenes ledelse kan dermed ikke basere seg på den myndigheten som tilligger arbeidsgiveransvaret. Det blir gjennom tilsynet biskopen kan være kirkelig leder.

Svenska kyrkan har regelfestet sin tilsynsordning i Kyrkoordningens 57. kapittel. Her heter det i innledningen at *för gemenskapens och enhetens skull behövs dock en särskilt ordnad tillsyn över församlingarna. Det hör till biskopens och stiftets uppdrag att svara för en sådan tillsyn.*

I § 1 heter det videre at biskopen og domkapitlet skal ha tilsyn over den kirkelige virksomhet, og at i dette tilsynet inngår:

1. Råd, støtte og hjelp, dels i spørsmål som berører kirkens lære, bøker, sakrament, gudstjeneste og øvrige handlinger, dels i rettslige spørsmål,
2. utsteding av forsamlingsinstruksjonen,
3. biskopens visitaser,
4. gransking av hvordan prester og diakoner utøver sine oppdrag og etterlever sine vigslingsløfter,
5. prøving av skikkethet for å utøve en vigslet kirkelig tjeneste,
6. myndighetsprøving (vurdering av om disiplinærtiltak er i tråd med kirkeloven)
7. ankeinstans for vedtak fattet av forsamlingene

Til forskjell fra Den norske kirke, har Svenska kyrkan beholdt ordningen med domkapitler.

Domkapitler har sin opprinnelse i presteskabet i en domkirke, men i Svenska kyrkan er det forstått som et selvstendig indrekirkelig organ som har til oppgave å, sammen med biskopen, støtte og utøve tilsyn over virksomheten i stiftets (bispedømmets) forsamlinger og pastorat. I domkapitlet sitter biskopen (leder), domprost, ett medlem som er ansatt i en av menighetene, ett medlem som er eller har vært dommer, samt tre øvrige medlemmer.

Svenska kyrkan har delt mellom hvem som står for arbeidsgiveransvaret og tilsynsansvaret, og minner på flere måter om det som kan tegnes ut som en mulig modell i en framtidig ordning for Den norske kirke. Det er dermed interessant å se hva slags erfaringer som er gjort etter omtrent 20 år med denne ordningen i Sverige. Våren 2019 ble det reist en debatt i den svenske kirkenære, men uavhengige, avisen *Kyrkans tidning*. I en kommentar ble det reist spørsmål ved om det var behov for å se på forholdet mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar på nytt. Som eksempel ble det trukket fram en sak hvor et domkapittel hadde vurdert en prest som uskikket rollen som kyrkoherde (daglig leder av forsamling/pastorat, skal være ordinert prest), men som forsamlingen allikevel valgte å ansette. Det stilles spørsmål ved om den lojaliteten mot kirkens regelverk er like sterk som det som behøves for at en slik ordning skal fungere. Sanksjonsmulighetene for brudd på internt kirkelig regelverk forstås som få. I et motsvar trekkes det fram at det var en prinsipiell tanke i etableringen av kirkeordningen å skille mellom de disiplinærmuligheter som skulle ligge til biskop/domkapittel og det som var arbeidsgivers myndighet. Denne har fungert godt, men en større utfordring ligger i relasjonen mellom biskop/domkapittel og forsamlingene. En problematikk kan være sikkerheten til prestenes selvstendighet i forkynnelsen og sakramentsforvaltningen dersom det blir uenighet mellom presten og kyrkorådet (menighetsråd) om denne. Stiftet har få sanksjonsmuligheter overfor kyrkorådet dersom de skulle gå til oppsigelse av en prest på grunn av forkynnelsen. De eventuelle problemene Svenska kyrkan har i dag knyttet til utøvelsen av tilsynet må derfor forstås bredere enn opp mot ansettelse og arbeidsgiveransvar for kirkelige tilsatte.

Det ble i 2017 meldt inn sak til Svenska kyrkans kyrkomöte om å utrede stiftets tilsynsrolle på nytt. Dette ble avvist. I begrunnelsen for avvisningen heter det:

Når svåra situationer oppstår i församlingar är det av stor betydelse att ha en fungerande tillsynsfunktion som kan bidra till att lösa situationen. Tillsynen av församlingar är i kyrkoordningen given åt biskop och stift. Under senare år har stiftet byggt upp alltmer omfattande stödresurser för sin tillsynsfunktion som sedan några år även uttryckligen omfattar förvaltningen i församlingar och pastorat. När församlingar ställs inför problematiska situationer är det vanligt att de vänder sig till stiftet och till Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation för att få råd och stöd och stiftskanslierna får också ofta på informellt sätt kännedom om svårigheter som uppstår i församlingarna. Beroende på vad det gäller för frågor kan biskop och stift engagera olika personer i tillsynen, även förtroendevalda. Den tillsynsuppgift som biskop och stift har är tydligt angiven i kyrkoordningen och utskottet föreslår därför att motionen avslås.

Thomas Ekstrand ved Universitetet i Uppsala skriver at biskopene generelt har styrket sin posisjon i Svenska kyrkan de siste 20 årene, men at den har blitt noe svakere hva gjelder arbeidsgiverrollen for prestene. Styrkelsen ligger i en økt makt på nasjonalt nivå i relasjonen til Kyrkomötet hvor biskopenes læreansvar har fått tydelig gjennomslag i behandling av lærerelaterte saker. I samfunnet som helhet er biskopene blitt mer synlig, særlig gjennom medialiseringen av samfunnet. Ekstrand skriver at denne synligheten i offentligheten også innebærer at det kan bli misforståelser da biskopen kan av mange oppfattes som en sjef som kan gripe inn i lokale prosesser, noe han/hun ikke har myndighet til.

1.2.2 DEN DANSKE FOLKEKIRKEN

Den danske folkekirken er fremdeles en statskirke, og dermed styrt fra Kirkeministeriet. Ministeriet har blant annet ansvar for Folkekirkens økonomi og personell. Det ble fra ministeriet i 2014 utarbeidet en omfattende utredning om Folkekirken ut i fra et ønske om å omorganisere kirken. I innledningen av Betækning 1544 heter det

Derfor er det særdeles relevant at gennemgå folkekirkens styringsstruktur med henblik på, at der sikres en klar sammenhæng mellem de forskellige led i styringsstrukturen, at strukturen i fornødent omfang ændres og eventuelt suppleres med et eller flere nye demokratiske organer, samt at der fastsættes klare regler for ansvarsfordelingen.

Det vurderes, at der især er behov for at tage ansvarsfordelingen opp til vurdering i forhold til folkekirkens fælles økonomi og de indholdsmæssige forhold i folkekirken.

Denne omorganiseringen ble ikke gjennomført ettersom det ikke var et stort nok politisk flertall som stilte seg bak ønsket om å omorganisere, men utredningen gir et godt innblikk i hvordan Folkekirken er oppbygd og fungerer. I et eget appendiks til utredningen ligger en beskrivelse av bispeembetet. Det videre bygger på denne beskrivelsen.

Biskopen har følgende oppgaver i Den danske folkekirken:

- Å forkynne evangeliet
- Å forvalte sakramentene
- Å avholde bispeeksamen og ordinere prester
- Å føre tilsyn med prestenes forkynnelse og med menighetene

- Å avholde visitaser i menighetene

Biskopen har det overordnede ansvar for driften av stiftskontoret, og utøver etter delegasjon fra Kirkeministeren arbeidsgiveransvar over for stiftets prester. Biskopen blir gitt en økonomisk rammebevilgning som han styrer prestedtjenesten ut i fra. I forbindelse med ansettelse av prester fungerer biskopen som veileder for menighetsrådene og har blant annet som oppgave å presentere søkerne for menighetsrådene. Biskopen samarbeider med prostene og kan delegere enkelte av sine oppgaver til den.

Utredningen vektlegger allikevel at bispeembetet først og fremst er et geistlig embete i det biskopen er prest med en rekke særlige prestelige oppgaver. I dette ligger tilsynsansvaret. I utredningen fra 2014 heter det at:

Det kirkelige tilsyn er i sitt utgangspunkt ikke oppsyn og kontroll, men medlevende oppmerksomhet og om nødvendig veiledning og ytterst sjelden tiltak som kan få følger for prestens ansettelsesforhold.

Utover å inspirere, oppmuntre og veilede, har biskopen et geistlig tilsyn og et allment legalitetstilsyn med prester og proster. Det geistlige tilsynet er hjemlet i Dansk lov og sier at det i hvert stift skal være en biskop som har alle proster og prester under seg og holde dem til å gjøre deres embete, og se til at alt går skikkelig og rett til. Legalitetstilsynet viser blant annet til ansettelsesrettslige forhold og forvaltningsrettslig tilsyn. Biskopen har myndighet til å avgjøre visse tjenestlige sanksjoner og er klageinstans i en rekke forhold.

Oppsummert sier betenkningen om biskopen at han:

- Er øverste geistlige innenfor sitt stift
- Ivaretar tilsynet med stiftets proster, prester og menigheter
- Opptrer som arbeidsgiverrepresentant på ministeriets vegne for proster og prester
- Utøver myndighet overfor stiftets menighetsråd etter gjeldende lovgivning
- Utgjør sammen med stiftamtmanden (fylkesmann) stiftets øverste ledelse, og har i kraft av lovgivningen kompetanse til myndighetsutøvelse i relasjon til de folkekirkelige myndigheter innenfor stiftet, samt øvrige myndigheter som kommuner.

1.3 BISKOPEN I ØKUMENISKE AVTALER OG DOKUMENTER

Den norske kirke har et utstrakt samarbeid med andre kirker, hvorav noen er mer forpliktende enn andre. I flere av disse relasjonene er synet på embetet, herunder biskopen, sentralt. I en utredning om biskopens rolle er det dermed naturlig å se til hva disse dokumentene sier.

I det økumeniske arbeidet er Den norske kirkes medlemskap i Det lutherske verdensforbund (LVF) og Kirkenes verdensråd (KV) spesielt viktige, men også medlemskap i Konferansen av europeiske kirker (KEK) er en del av kirkens økumeniske arbeid.

Den norske kirke er særlig forpliktet på tre økumeniske avtaler: Porvoo-avtalen, Leuenbergkonkordiatet og Nådens fellesskap. I tillegg vurderes Kirkens verdensråds Faith and Order

Commissions dokument «Dåp, nattverd og embete» og Det lutherske verdensforbunds uttalelse «Episcopal Ministry within the Apostolicity of the Church» som sentrale verk for å se på den økumeniske forståelsen av biskopens rolle og funksjon.

Økumeniske dokumenter er gjerne åpne i formen og søker en bred konsensus heller enn å fastsette bestemte kirkelige ordninger. Dette gjør at vi i arbeidet med den videre utredningen må tolke hva de bestemte avtalene sier om biskopen og vurdere hva som vil være i tråd med disse og hva som eventuelt kan innebære et brudd.

1.3.1 PORVOO-AVTALEN

Porvoo-avtalen ble godkjent av Kirkemøtet i 1994 og er en avtale mellom de lutherske kirkene i Norden og Baltikum og de anglikanske kirkene i England, Skottland, Irland, Wales og på den iberiske halvøy. Avtalen innebærer at man godkjenner hverandres dåp, nattverd og bispeembete, og fører blant annet til at vigslede medarbeidere kan gjøre tjeneste i hverandres kirker uten å måtte vigsles på nytt.

Om bispeembetet sier erklæringen (del A, pkt. v og vi) at:

- *Vi erkjenner at det personlige, kollegiale og fellesskapsbaserte tilsyn (episkopé) i ulike former finnes og utøves i alle våre kirker, i den kontinuitet som det apostoliske liv, det apostoliske oppdrag og den apostoliske tjeneste representerer:*
- *Vi erkjenner at bispeembetet verdsettes og opprettholdes i alle våre kirker, som et synlig tegn som uttrykker og tjener Kirkens enhet og kontinuiteten i det apostoliske liv, det apostoliske oppdrag og den apostoliske tjeneste.*

Bispeembetet, og den gjensidige anerkjennelsen av dette, er en vesentlig synliggjøring av kirkelig enhet. Rent praktisk innebar Porvoo-avtalen at prester i Den norske kirke ikke lenger kunne bli vigslet av domprost, men kun av vigslet biskop.

I utredningen Lokalt pastoralt tilsyn fra 2002 kommenteres følgende om Porvoo-avtalen:

Avtalen bygger "på den forutsetning at medlemskirkenes bispeembeter er tilrettelagt på en slik måte at de synliggjør og fokuserer tilsynet som en "personlig" utøvet tjeneste, samtidig som biskopen skal utøve tilsynet "kollegialt" og "fellesskapsbasert". At tilsynet har en personlig dimensjon – vi kan si at tilsynet gjennom biskopen gis et ansikt – er en bærende tanke i Porvoo-fellesuttalelsen. Medlemskirkene kan ikke utforme nye tilsynsordninger uten å ta hensyn til dette.

Porvoo-avtalens forutsetning om at tilsynet skal være fokusert og synliggjort i biskopens person, legger føringer for hvordan vår kirke kan strukturere denne tjenesten og dermed hvilke tilsynsoppgaver som kan distribueres til menighetspresten. Vår kirkes økumeniske forpliktelser innskrenker med andre ord det "spillerom" kirken har innenfor menneskelig rett til å gi tilsynet en ordningsmessig utforming."

1.3.2 LEUENBERGKONKORDIEN

Leuenbergkonkordien ble underskrevet av Den norske kirke i 1999 og er en avtale mellom lutherske, reformerte og unerte kirker i Europa. Gjennom avtalen er Den norske kirke med i Community of Protestant Churches in Europe¹⁶ (CPCE).

Hovedformålet med Leuenbergkonkordien er å forsones på tvers av de gjensidige fordømmelsene som kom i kjølvannet av reformasjonen. Dokumentet handler derfor mer om forståelsen av kirkens lære, særlig knyttet til nattverd, kristologi og predestinasjon, enn om kirkens embete. Samtidig innebærer denne avtalen en gjensidig anerkjennelse av vigslingen og mulighet for felles feiring og forvaltning av nattverden.

Biskopsembetet er ikke særlig nevnt i avtalen, men de lutherske, reformerte og unerte kirkene har tradisjonelt vektlagt embetet som mindre sentralt enn i de anglikanske kirkene. At Den norske kirke anerkjenner vigsling både fra reformerte og anglikanske kirker viser at embetssynet i Den norske kirke er en fleksibel størrelse.

1.3.3 NÅDENS FELLESSKAP

Nådens fellesskap er, i motsetning til Porvoo-avtalen og Leuenbergkonkordien, forbeholdt kun to kirkesamfunn: Den norske kirke og Metodistkirken i Norge. Kirkemøtet vedtok avtalen i 1995 og med det ble det etablert et kirkefellesskap mellom disse to kirkene.

Nådens fellesskap har et eget kapittel om embetet, dokumentets del II, pkt. 31-37. Om biskopen står det

35. De forskjellige tjenester som i våre kirker er knyttet til embetet, finner vi allerede omtalt i Det nye testamente. Både Metodistkirken og Den norske kirke innvier/vigsler noen prester til å utføre en spesiell tilsynstjeneste (episkope) som biskoper. Denne tjenesten utfører de i tillegg til de tjenester de er ordinert til som prester. Den er et tegn på kirkens apostolisitet og enhet. Biskopene er ikke alene om å ivareta disse oppgavene i kirken.

I Kirkemøtets komité som behandlet saken i 1995 (KM 10/95) ble følgende merknad lagt ved vedtaket:

Hovudvekta i Porvoo-dokumentet og i Nådens fellesskap har ikkje lege på dei same spørsmåla. Difor har dokumenta fått ulik profil. Overfor anglikanarane var det forståinga av kyrkja sin apostolisitet og den såkalla historiske bispesuksesjonen som kravde ei særlig avklaring. Overfor metodistane har det vore særlig viktig å samtale om forståinga av Guds nåde, menneskesynet og sakramenta. Dette medfører at formuleringane om bispeembetet er knappare i Nådens fellesskap. Komiteen meiner det er godtgjort at dokumenta ikkje motseier kvarandre i forståinga av bispeembetet

¹⁶ Fra sommeren 2020 blir CPCE oversatt til *Communion of Protestant Churches*. Fram til da brukes navnet *Community of Protestant Churches*.

1.3.4 DÅP, NATTVERD OG EMBETE

Kirkens verdensråds Faith and Order Commission ga i 1982 ut dokumentet *Dåp, nattverd og embete* (BEM). Dette er ikke en forpliktende avtale på linje med tidligere nevnte avtaler, men et ressursdokument som har hatt stort gjennomslag i kirkelig og økumenisk arbeid de siste 30 årene.

I dokumentets gjennomgang av embetet legges det særlig vekt på det treleddede embetet med biskop, prest og diakon. Denne tredelingen settes ikke som et nødvendig krav, men det skrives at den i dag kan tjene som et uttrykk for den enhet vi søker og også som et middel til å oppnå denne enheten. Den norske kirke har ikke hatt et embetssyn som tilsvarer en tredeling hvor alle tre tjenester er ulike grener av samme tjeneste, men forstår prest (og biskop), diakon, kateket og kantor som kirkelige tjenester med hvert sitt utgangspunkt og sin særegne begrunnelse. Selv om Den norske kirke ikke nødvendigvis deler forståelsen av den kirkelige tjenestens struktur som treleddet, kan den dele forståelsen av flere sentrale punkter i dokumentet.

Om biskopens funksjon skrives det i kapittelet om embetet, punkt 29:

Biskoper forkynner ordet, forvalter sakramentene og utøver kirketukt som pastoral embetsbærere med spesielt ansvar for tilsyn, kontinuitet og enhet i kirken. De har pastoralt tilsyn med det området de er kalt til. De tjener kirkens apostolisitet, og enheten i kirkens undervisning, gudstjeneste og sakramentale liv. De er ansvarlige for lederskap i kirkens sendelse. De setter det kristne fellesskapet i sitt område i forbindelse med den større kirke, og den universelle kirke i forbindelse med sitt fellesskap. Sammen med prestene, diakonene og hele fellesskapet er de ansvarlig for den ordnede overgivelsen av embetsautoriteten innen kirken.

1.3.5 EPISCOPAL MINISTRY WITHIN THE APOSTolocITY OF THE CHURCH

Det lutherske verdensforbunds uttalelse *Episcopal Ministry within the Apostolocity of the Church* (EMAC) kom i 2007. På lik linje med BEM fra Kirkenes verdensråd er ikke dette et forpliktende dokument, men har betydning inn i vår kontekst. Særlig aktuelt gjøres dokumentet av at det er lutherske kirker som sammen har utformet det.

EMAC stadfester nødvendigheten av å ha en tilsynstjeneste i kirkene. Biskopstjenesten er ikke vesensforskjellig fra prestatjenesten, men en variant av denne med noen særlige funksjoner. Av de særlige funksjonene fremheves biskopens stemme inn i det offentlige rom, veiledning for menighetenes liv gjennom visitaser, myndigheten til å vigsle til tjeneste og oversyn med lære og praksis i kirken. I alle disse oppgavene er biskopens spesielle ansvar å ivareta den apostoliske lære og enheten i kirken.

Videre heter det i EMAC at det personlige ved biskopstjenesten ikke kan skilles fra den kollegiale dimensjonen. Biskopens tjeneste utøves sammen med bispedømmets vigslende prester, og tilsynet utøves i et fellesskap med de øvrige biskopene i kirken. I dokumentet heter det at *utviklingen av ulike komiteer, synoder og institusjoner som deler ledelses- og styringsoppgaver med biskopen, er konsistent med en luthersk forståelse av kirke.*

2 KARTLEGGING

I kapittel 1 ble det gitt en statusbeskrivelse av biskopens ledelse og tilsyn. I dette kapittelet ble det tydelig at tilsyn og arbeidsgiveransvar til dels henger tett sammen, og at begreper som ledelse og tilsyn glir over i hverandre i biskopens relasjon til prester ansatt i bispedømmet. I det følgende kapittelet vil vi forsøke å skille mellom hva som kan forstås som rent tilsyn adskilt fra arbeidsgiveransvaret, beskrive biskopens ulike ledelsesredskaper opp mot ledelsesteori, samt se hvordan tilsyn og ledelse henger sammen med, og eventuelt kan løsrives fra, arbeidsgiveransvaret.

2.1 BISKOPENS TILSYNSANSVAR OG ARBEIDSGIVERANSVAR

Biskopens tilsynsansvar og arbeidsgiveransvar griper i dagens ordning over i hverandre og kan noen ganger være overlappende. I denne utredningen er det særlig forholdet mellom TOB §1 og §2 som er relevant. TOB § 1 som fastsetter biskopens tilsynsansvar forstår tilsynet vidt, men det er i skjæringspunktet hvor tilsynet grenser opp mot arbeidsgiveransvar vi vil ha hovedfokus i den videre utredningen. Overfor prestene har for eksempel biskopen i dag både en tilsynsrolle og en arbeidsgiverrolle. I tillegg kommer at noen verktøy for kirkelig tilsyn til dels er overlappende med det som forstås som arbeidsgivers ledelse i andre organisasjoner. I dette delkapittelet vil se konkret på hva biskopens arbeidsoppgaver er, og forsøke å sortere disse så langt det lar seg gjøre.

2.1.1 TILSYNSOPPGAVER OG ARBEIDSGIVEROPPGAVER

I følgende tabell ser vi hovedoppgavene i biskopens tjeneste, og vi forsøker å se hvilke av disse som ligger til tilsynet og hvilke som ligger til arbeidsgiveransvaret, hvordan disse eventuelt henger sammen og hvem som har ansvar. En slik liste kan ikke være uttømmende for de oppgaver en biskop gjør i hele sitt virke, men vil fange opp de mest sentrale. Biskop er både en bestemt person som gjennom vigsling er gitt spesielle fullmakter, men også et organ med bestemte oppgaver. At en oppgave under tydeliggjøres at utføres av biskopen som organ, betyr ikke at biskopen ikke er personlig involvert, men tydeliggjør at her er det et apparat rundt biskopen som er de som i hovedsak gjør det konkrete arbeidet.

Oppgave	Forhold mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar
Vigsling	Dette ligger alene til biskopens tilsyn og utføres av biskopen alene.
Visitat	Dette ligger alene til biskopens tilsyn og utføres av biskopen som organ i samarbeid med prost og lokalmenighetene som skal visiteres.
Tap av vigslingsfullmakter	Dette ligger alene til biskopens tilsyn, men påvirker tilsattes arbeidsforhold. Myndighet til avskjedigelse ligger hos bispedømmeråd/fellesråd/menighetsråd.
Bindende pålegg	Dette ligger alene til biskopens tilsyn, men påvirker tilsattes arbeidsforhold. For tilsatte i bispedømmet er det biskop som

	har ansvar for oppfølging, mens det hos andre er fellesråd/menighetsråd som må følge opp.
Henstilling til råd	Dette ligger alene til biskopens tilsyn, men krever at fellesråd/menighetsråd forholder seg til biskopens tilsyn.
Bruk av kirkebygg/rom	Bruk av kirken er underlagt biskopens tilsynsmyndighet. Biskop som organ er klageinstans ved klage på bruk av kirke.
Forordning av gudstjenester	Biskop forordner gudstjenester etter TOB § 3. Biskops avgjørelse påvirker tilsatte i fellesråd/menighetsråd
Godkjenning av lokal grunnordning	Dette ligger alene til biskopens tilsyn og utføres av biskopen som organ. Med justering av liturgi for hovedgudstjenesten i 2019 skal lokal grunnordning kun oversendes biskop, men dersom den avviker fra vedtatt ordning må den godkjennes.
Godkjenning av trosopplæringsplan	Dette ligger alene til biskopens tilsyn og utføres av biskopen som organ.
Samling for faggruppene	Dette ligger til biskopens tilsyn (rettlede og oppmuntre). Bispedømmeansatte kan innkalles, øvrige inviteres. Kirkeverge eller annen arbeidsgiver må gi arbeidstaker tillatelse til å delta i arbeidstid. Fagsamlinger for ansatte i bispedømmet blir dermed både et uttrykk for tilsyn og arbeidsgiveransvar.
Kompetanseheving	Sider ved kompetanseheving av faggrupper kan forstås som uttrykk for tilsyn, særlig knyttet opp mot de vigslende gruppers vigslingsløfte om «å trenge dypere inn i de hellige skrifter og den kristne tros sannheter». Samtidig er dette i dag organisert som en del av arbeidsgiveransvaret for biskopen overfor prester ansatt i bispedømmene. Likeledes er kompetanseheving av ansatte i fellesråd kirkevergens ansvar.
Tilsetting av prester i bispedømmet	Biskopen sitter i bispedømmerådet og er således med i tilsettingen av prester ansatt i bispedømmet. Biskop kan også bestemme at noen skal innkalles til intervju. Biskop sitter ikke i bispedømmerådet som arbeidsgiver, men som representant for forvaltningen av Ord og sakrament. Biskopens rolle i tilsettingssaker forstås derfor som en del av tilsynet, og ikke som en del av arbeidsgiveransvaret.
Utstedelse av tjenestebrev/kollas	Vigsling følges opp ved at biskop gir tjenestebrev. Tjenestebrevet er en bekreftelse på at tilsetningsforholdet også er et uttrykk for kirkens kall. Tjenestebrevet har få eller ingen arbeidsrettslige konsekvenser og er dermed kun et uttrykk for tilsynet.
Avskjedigelse av prester	Bispedømmet avgjør i avskjedigelsessaker. Her vil biskopen ha en dobbeltrolle i rådet – ettersom disse sakene vil bli meldt inn til rådet fra en situasjon hvor biskop er arbeidsgiver, samtidig som rollen i rådet ikke er som arbeidsgiver.
Ledelse av prestatjenesten	Slik Den norske kirke er organisert i dag er biskop arbeidsgiver for prester ansatt i bispedømmet. Samtidig kan det å lede prestene (TOB §2) også forstås som et kjerneverktøy for å oppfylle det tilsynsansvaret som er gitt i TOB § 1.

Tilsetting i stillinger i Fellesråd/Menighetsråd	Tilsetninger i fellesråd og menighetsråd skjer i hovedsak uten at biskop er direkte involvert. Samtidig vil det skje tilsetninger med forutsetning om at vedkommende blir vigslet. Her vil biskop ha påvirkning på tilsettingen dersom den tilsatte ikke vurderes som skikket til å bli vigslet. Denne problemstillingen ligger derfor naturlig nok til biskopens tilsyn, men vil kunne påvirke fellesrådene/menighetsrådenes arbeidsgiveransvar.
--	---

2.1.2 KONSULTASJON MED BISPEMØTET

Arbeidsgruppen møtte Bispemøtet til en konsultasjon den 12. februar 2020. Her ga biskopene innspill til utredningen, basert på en henvendelse fra prosjektet og med utgangspunkt i forhåndsinnsendte spørsmål. I konsultasjonen var ble det løftet opp flere problemstillinger som berører kirkelig organisering på et helhetskirkelig nivå, men i det videre vil det her handle særskilt om biskopenes forståelse av tilsynet.

Biskopene viste til dokumentet *Kirkens tilsynstjeneste i lys av ny kirkeordning* fra 2016 som det sentrale dokumentet som utlegger Bispemøtets forståelse av tilsyn. Første del av dette dokumentet redegjør for den historiske utviklingen av tilsynet, og er inkludert som kilde i denne utredningens første kapittel. Dokumentet legger stor vekt på den kollegiale dimensjonen ved biskopen, og dermed også Bispemøtets rolle i den kirkelige struktur. Arbeidsgruppen anerkjenner at biskopens tilsyn også er kollegialt og at Bispemøtets rolle i Den norske kirke er en side hvor biskopen utøver sitt tilsyn (jf kapittel 1.1.5). Det vurderes allikevel som mindre aktuelt å gå dypt inn i den nasjonalkirkelige organisering og maktfordeling i denne utredningen, og dette vil derfor ikke redegjøres for nærmere.

Bispemøtet skriver i *Kirkens tilsynstjeneste...* at:

I henhold til en bred, økumenisk konsensus inkluderer biskopens innholdsmessige oppgaver bl.a. disse elementer:

- *Uttrykke og utvikle kirkens enhet lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt.*
- *Ivareta kirkens lære ved å føre tilsyn med forvaltningen av kirkens sakramenter og evangeliets forkynnelse, i troskap mot kirkens økumeniske bekjennelse og tolket til mennesker i biskopens kontekst.*
- *Vigsle prester og andre tjenestegrupper som utøver kirkens sendelse til verden.*
- *Gi lederskap til kirkens helhetlige misjon og delta i kirkens helhetlige ledelse.*
- *Visitere lokalkirken med særlig vekt på oppmuntring, veiledning og utfordring til tro og tjeneste.*
- *Representere kirken i det offentlige rom (public ministry).*

Bispemøtet leverte i etterkant av konsultasjonen et notat hvor de redegjorde for hvordan de utøver tilsyn overfor ulike ansattgrupper og rådsorgan (Appendix I). I dette notatet skrives det at biskopene er selvstendige i sitt tilsyn, det vil si at innholdet er det samme, men måten man organiserer det på kan variere mellom bispedømmene. En slik variasjon kan eksempelvis komme til syne i ulik frekvens for samling av ulike ansattgrupper, samt om helseforetak inngår i ordinær visitasjon av lokal menighet eller blir foretatt uavhengig av den. Videre vil noen biskoper ha et særlig tilsyn som går

utover det geografiske bispedømmet. For Bjørgvin biskop gjelder dette Sjømannskirken, mens Oslo biskop har tilsyn med feltprester og døvekirken.

I konsultasjonen den 12. februar formidlet biskopene at de anser tilsynet som deres primære oppgave, og at arbeidsgiveransvaret ikke nødvendigvis må ligge til dem, men at dette har blitt opplevd som et nyttig verktøy for å sikre et reelt tilsyn. Hva biskopene mener med *reelt tilsyn* vil kunne være oppe til debatt, men i denne sammenheng er det nærliggende å forstå det dithen at de ønsker verktøy for å kunne binde personer/råd til de rådene/tiltakene tilsynet gir, og at det ikke blir opp til den enkelte mottaker å vurdere om dette er noe man ønsker å følge. Det vil for eksempel gjelde for inspirasjons- og fagsamlinger, hvor man ønsker at de ansatte skal kunne bli innkalt og ikke kun invitert.

Det ble fra Bispemøtet kommunisert at tilsynet er med hele kirkens virksomhet, og at det ikke går å si at noe er uvesentlig for tilsynet – alt hører til under det. Biskopene understreket følgende punkter som sentrale for å utøve tilsynet dersom arbeidsgiveransvaret for prestene skulle legges til et annet kirkelig organ:

- Forkynnelse, forvaltningen av Ord og sakrament. Biskopene må ha en reell ledelse, ikke symbolsk ledelse, av de som har dette som primæransvar (forstått: prester).
- Visitas må være ordnet slik at menighetene har en forpliktelse på å ta imot og forberede visitas, og følge opp det som blir løftet opp der.
- Forbindelsen mellom biskop og prost vil være sentral dersom den kirkelige organisering gir en struktur med et tungt mellomnivå, hvor det vil være naturlig å tenke prosten som en nøkkelfigur. Det må sikres en reell ledelseslinje mellom biskop og prost.
- Biskopen er avhengig av å ha et visst fagpersonell rundt seg.
- Biskopen bør ha en særlig rolle i tilsettingsprosesser av prester og andre vigslede ansatte. Biskopen må gis en mulighet til å ta ut søkere som vurderes som uaktuelle.
- Biskopen bør også kobles på avskjedingssaker.
- Biskopen bør kunne bidra til god kompetanseheving for alle de kirkefaglige gruppene. I dette må biskopen kunne innkalle, ikke invitere, til fagsamlinger.
- Biskopen må kunne gi bindende pålegg som vil bli fulgt opp.
- Biskopen må beholde sin rolle som godkjenningsmyndighet for ulike planer og fagområder.

2.1.3 MER OM BISKOPEN SOM TILSYNSUTØVER OG ARBEIDSGIVER

Arbeidsgruppen forstår relasjonen mellom biskopens tilsynsansvar og arbeidsgiveransvar som det mest kritiske å avklare med tanke på biskopens rolle i en ny kirkeordning. I utredningens del 3 vil gruppen tegne opp ulike modeller for hvordan dette kan organiseres, men i forkant av dette vil det være nødvendig å se noe nærmere på relasjonen mellom disse to og hvordan dette fungerer i dagens kirkelige organisering.

Slik det ble nevnt i kapittel 1.1.1. fikk bispedømmene delegert arbeidsgiveroppgaver for prestene fra Kirkedepartementet. Fram til 2001 gjaldt dette også kateketer¹⁷. Fra 2012 er også proster tilsatt av bispedømmerådene. Fra 2017 ble det gjennomført en virksomhetsoverdragelse slik at alle prester,

¹⁷ For en historisk gjennomgang av arbeidsgiveransvaret i DNK, se *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke*, s. 19-22

proster og biskoper gikk fra statlig tilsetting til å være tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke. Prestetjenestens organisatoriske og arbeidsrettslige forankring har dermed vært i stor endring de siste 30 årene. Endringen fra å være embetsmann utnevnt i statsråd med den selvstendighet det innebar til nå å være ansatt i et eget rettssubjekt med en tydeligere linjeforståelse mellom biskop – prost – prest, har ikke bare preget prestenes arbeidshverdag, men også biskopens utøvelse av tilsynet.

I kapittel 2.1.1. ble biskopens ulike arbeidsoppgaver satt i en tabell og sett i sammenheng mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar. Dersom arbeidsgiveransvaret for prester skulle legges til et annet organ enn biskop, vil dette ha direkte konsekvenser for utøvelsen av følgende oppgaver:

- Ledelse av prestatjenesten
- Bindende pålegg for prester
- Kompetanseutvikling for prester
- Tilsetting og disiplinærtiltak/avskjedigelse av prester

Som arbeidsgiver er biskop leder av prestatjenesten. Et av hovedtrekkene fra utviklingen de siste 30 årene er at biskopen i praksis er tettere på den enkelte menighetsprest. I evalueringen av prostereformen fra heter det at *reformen har virket bedre med ordninger rettet inn mot individuell oppfølging og utvikling, enn strukturelle og organisatoriske ordninger som skulle gi mer fleksibel arbeidsorganisering, styrke samarbeid, utjevne arbeidsfordeling og -ressurser*¹⁸. I løpet av årene som har gått etter at denne evalueringen kom i 2013 er det allikevel tegn på at strukturelle endringer også har gjort seg gjeldende. Særlig vil dette handle om organiseringen av prestatjenesten innad i prostiene. Med innføringen av arbeidstid og arbeidsplaner, har prostene videre kommet tettere på den enkelte prests arbeidshverdag. Med den tette kontakten som er mellom prost og biskop, formalisert i prostemøtene, vil det være naturlig å anta at biskopen i dag er bedre kjent med og oppdatert på den enkelte prests arbeidshverdag enn før 1989. Biskopene uttaler at noe av bekymringen knyttet til at arbeidsgiveransvaret for prestene skal legges et annet sted, er at dette vil skape svakere bånd og «lengre avstand» mellom biskop og prest og vil påvirke utøvelsen av et proaktivt tilsyn. Fra et annet perspektiv kan det mot dette innvendes at flytting av arbeidsgiveransvaret til et prostinivå vil gi prestene økt nærhet til arbeidsgiverorganet og resten av den kirkelige staben.

Biskopen har, som arbeidsgiver, i dag ansvaret for å følge opp de bindende påleggene en selv gir prester ansatt i bispedømmet. Dersom arbeidsgiveransvaret legges et annet sted, vil ansvaret for å følge opp påleggene ligge hos vedkommendes arbeidsgiver. Dette blir å sammenligne med dagens ordning for biskopers mulighet for å gi bindende pålegg til eksempelvis diakoner, kateketer og kantorer. Arbeidsgruppa vurderer det slik at det er behov for å utrede nærmere de arbeidsrettslige og kirkerettslige konsekvensene av bindende pålegg overfor kirkelig tilsatte som biskopen ikke er arbeidsgiver for. På dette området er det behov for større klarhet bl.a. når det gjelder arbeidsgivers forpliktelse til å følge opp bindende pålegg, og hvordan de tilsattes rettsvern kan ivaretas på en ryddig måte.

¹⁸ Stifoss-Hanssen, H. et al 2013:77

Slik det er redegjort for tidligere er kompetanseutvikling forstått som en del av tilsynet samtidig som det også vil være en del av arbeidsgivers ansvar. Biskopen administrerer i dag etter- og videreutdanning for prester. Dette skjer ved at bispedømmerådet bevilger midler og biskopen styrer etter gitte budsjetterammer. Biskopen gis dermed mulighet, i drøfting med arbeidstakerorganisasjoner, å styre etter- og videreutdanningstilbudet for prester, samt avgjøre hvem som mottar støtte til å delta på kurs. I evalueringen av prostereformen kommenteres det at EVU-tilbudet er styrt av prestenes ønske snarere enn prostiets og bispedømmets behov, og den økte kompetansen er i liten grad etterspurt av arbeidsgiver. Når Bispemøtet for tiden utarbeider ny nasjonal kompetanseutviklingsplan er et av målene for planen at biskopene skal være tydeligere premissleverandør for hvilke kurs som utvikles.

I konsultasjonen med Bispemøtet 12. februar ble det, som tidligere skrevet, uttrykt et behov for at biskopene fortsatt må være koblet på tilsettingsprosessene av prestene. Dersom arbeidsgiveransvaret legges et annet sted enn bispedømmeråd/biskop, mister biskopen sin plass i tilsettingsrådet slik ordningen er nå. Både tilsetting og disiplinær- og avskjedigelsessaker avgjøres i bispedømmerådet hvor biskopen formelt sett har én av 10(11) stemmer. Biskopens rolle i bispedømmerådet er allikevel noe spesiell ettersom rådet ikke kan avholde møter uten at biskopen er tilstede. Vi forstår det derfor slik at biskopens stemme i rådet veier tyngre enn øvrige enkeltmedlemmer, og at dette også kommer til syne i tilsetting- og avskjedigelsessaker.

2.2 BISKOPENS LEDELSESANSVAR

Denne arbeidsgruppen er bedt om å utrede «...det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn dersom biskopen ikke lenger skal lede prestetjenesten slik som i dag.», jf. Kirkerådet 59/19. Slik vi forstår dette forutsettes det at biskopen skal være kirkelig leder også i en ny kirkelig organisering. I det følgende delkapittelet vil vi se nærmere på enkelte ledelsesteorier vi vurderer som særlig aktuelle i en kartlegging av biskopens arbeid, hvordan dette kommer til uttrykk og hvor det henter sitt mandat fra. Videre vil vi se på relasjonen mellom ledelse og tilsyn og beskrive hvordan disse henger sammen og eventuelt kan ses på separat fra arbeidsgiveransvaret. I appendix II ligger det et kort dokument som oppsummerer trender i ledelsesfaget det siste hundreåret.

Det må bemerkes at ulike ledelsesformer- og teorier ikke har vanntette skott, men flyter over i hverandre og gjør de i praksis umulig å skille. I det følgende kan det dermed innvendes at presentasjonen er for snever og lite fyllestgjørende. Samtidig vil vi hevde at det gir et innblikk i ulike sider ved biskopens tjeneste og ledelse.

2.2.1 PASTORAL LEDELSE

Biskopen er prest og utøver som dette pastoral ledelse, jf Tjenesteordning for prester § 10: *I forvaltningen av Ord og sakrament utøver alle menighetsprester et pastoralt lederansvar.* Pastor kommer fra latin og betyr hyrde. Pastoral ledelse viser altså til presten som hyrde for menigheten, og kan dermed sies å handle om det overordnede ansvaret som ligger i prestens omsorg for de som utgjør menighetenes fellesskap. Denne formen for ledelse henter sitt mandat i vigslingsløftene og de løfter ordinanden avlegger der:

- Å forkynne Guds ord klart og rent og forvalte sakramentene,
- i sjelesorg og skriftemål dra omsorg for det enkelte menneske, og bære det fram for Gud i bønn,
- veilede og formane til sann omvendelse, levende tro på Kristus og et hellig liv i kjærlighet til Gud og nesten,
- å selv av hjertet legge vinn på å leve etter Guds ord, og i studium og bønn trenge dypere inn i de hellige skrifter og den kristnes tro sannheter.

Biskopens pastorale ledelse kommer særlig til uttrykk i forkynnelsen, sakramentsforvaltningen og den veiledning han/hun gir. Samtidig forstår vi pastoral ledelse som et grunnleggende trekk ved hele bispetjenesten og som man må være forsiktig med å avgrense fra andre sider av biskopens tjeneste – den pastorale ledelsen gjennomsyrrer alle deler av biskopens tjeneste og må sies å være identitetsbetinget heller en handlingsbetinget. Biskopen er pastoral leder i kraft av å være prest.

2.2.2 KIRKEFAGLIG LEDELSE

Kirkefaglig ledelse er et mye brukt, men lite definert begrep. Hva som skiller kirkefaglig ledelse fra annen ledelse kan dermed diskuteres.

I artikkelen *Generalistledelse fremfor fagledelse i Den norske kirke* skriver Stephen Sirris:

Fagledelse innebærer ifølge Døving «profesjonsutdanning og -praksis som grunnlag for å gå inn i ledelse av profesjonen og relatert virksomhet». Dette er et ledelsesideal med historiske røtter i Sentral-Europa. Ledelse ligger implisitt i faget som en del av arbeidsoppgavene, og kan ikke skilles fra kjernevirksomheten. Faglige oppgaver står sentralt, og organiseringen tjener kjernevirksomheten. Faglig eller oppgaverettet kompetanse er spesifikt knyttet til et sett oppgaver, og særpreger dermed profesjonen.

Fagledelse, eller faglig ledelse, krever altså at den som utøver ledelsen er primært skolert i den kjernevirksomheten organisasjonen driver med. I kirken fremstår alle de vigslede tjenestene som utøvere av faglig tjeneste innenfor sitt fagområde – presten som leder gudstjenestearbeidet, kateket som leder den kirkelige undervisningen, diakonen som leder det diakonale arbeidet og kantor som leder det kirkemusikalske arbeidet. I slik faglig ledelse ligger det ikke nødvendigvis en forutsetning om at man må ha arbeidsgiveransvar, men prostene og biskopene fremstår som faglige ledere med slike funksjoner.

Et anliggende som ligger til spørsmålet om fagledelse er hvorvidt det må være en fra samme profesjon som er faglig leder. Kan en kateket være faglig leder for prestene? Kan en prest være faglig leder for kantoren? Vi ønsker ikke å reise denne debatten i sin fulle bredde her, men vil fremheve at det vil være naturlig å se de vigslede stillingene sammen. Videre vil det, med det syn om at en som er skolert i kjernevirksomheten bør være faglig leder, være to forståelser: Det ene vil tilsi at det ikke er profesjonen per se som er avgjørende, men den med de beste lederegenskapene. Det andre vil forstå at prestedtjenesten har en særlig bred faglighet i seg og fange opp de andre profesjonenes kjerneområder i sitt fagområde, og at faglig leder derfor må være prest.

Kirkefag kan også defineres som noe mer enn aktivitetene til de ulike profesjonene. I kirkefagavdelingen i Kirkerådet inngår for eksempel stilling som rådgiver for kirkebygg, og også gravplassforvaltning kan forstås som kirkefag. I den videste forstand kan kirkefag forstås som «all den kunnskap som må til for å kunne vekke og nære det kristelige liv». Vi kan derfor si at kirkefaglig ledelse er kompetanseledelse. Professor ved institutt for ledelse og organisasjon ved BI, Linda Lai, skriver om strategisk kompetanseledelse at det *innebærer planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre at organisasjonen og den enkelte medarbeider har og bruker nødvendig kompetanse for å nå definerte mål*¹⁹.

Biskopen utøver kirkefaglig ledelse særlig gjennom fire aktiviteter:

1. Biskopen samler de ulike faggruppene i bispedømmet til årlige fagsamlinger.
2. Biskopen godkjenner lokal grunnordning og trosopplæringsplan og er godkjenningsmyndighet på det som gjelder kirkeinventar, liturgisk bekledning etc.
3. Biskopen som organ driver utstrakt rådgivning på de ulike kirkefaglige feltene inn mot lokalmenighetene.
4. Biskopen ivaretar ansvaret for etter- og videreutdanning for prester ansatt i bispedømmene og gjennom Bispemøtet, som koordinerer dette på nasjonalt nivå.

Utover disse fire aktivitetene utøver biskopen også kirkefaglig ledelse i forbindelse med visitaser hvor f.eks. diakoniplan og menighetens øvrige faglige aktiviteter er gjenstand for drøftelse.

Mandatet for biskopens kirkefaglige ledelse ligger hjemlet flere steder i det kirkelige lovverket, særlig i TOB § 1 og 2, men også i bestemte liturgier og Regler for bruk av kirkebygg mm. Vi vil særlig fremheve biskopens ansvar for å «ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere» (TOB § 1) som grunnlag for sin rolle som kirkefaglig leder.

2.2.3 STRATEGISK LEDELSE

Strategi handler om overordnede beslutninger som påvirker hele organisasjonen, med det formål å kunne tilpasse organisasjonen best mulig til omgivelsene og oppnå best mulig resultater²⁰. Strategisk ledelse innebærer å bidra til å fastsette hvilke beslutninger dette skal være, og å sørge for å implementere dem. Videre vil rekruttering og utvikling være sentralt i den strategiske ledelsen av organisasjonen.

Biskopens strategiske ledelse kommer særlig til uttrykk gjennom sete i bispedømmerådet og Kirkemøtet, samt i Bispemøtet. Videre vil visitasforedrag bidra inn i et videre strategiarbeid i de lokale menighetene. Biskopen vil, gjennom prosten, utøve strategisk ledelse inn mot prostiene og fellestrådene. Også på fagsamlinger og i andre fora vil biskopen bidra til å implementere de strategier og mål som er fastsatt. Biskopens rolle i forbindelse med tilsettinger er også et uttrykk for strategisk ledelse.

¹⁹ Lai 1997:14

²⁰ Lai 1997:29

Jacobsen og Thorsvik ser sammenheng mellom institusjonell og strategisk ledelse og kaller dette to former for indirekte ledelse²¹.

2.2.4 INSTITUSJONELL LEDELSE

Institusjonell ledelse ble lansert av Philip Selznick på 1950-tallet. Han gjorde et skille mellom administrasjon og ledelse, og hevdet at *ledelse først og fremst handler om å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen*²². Den institusjonelle lederen må, i følge Selznick, ivareta arbeidet med å definere organisasjonens oppgaver og rolle, personifisere formålet med organisasjonen, beskytte organisasjonens integritet samt balansere interne konflikter. Et annet ord for institusjonell ledelse er verdibasert ledelse, og er mye brukt innenfor dagens norske arbeidsliv.

Biskopen framstår som en institusjonell leder i Den norske kirke. Den første av Selznicks fire oppgaver kan forstås som tett opp til strategisk ledelse. Videre ser vi at biskopen ofte framstår som hovedrepresentant for kirken, særlig inn mot media og andre aktører utenfor kirken. Biskopen som kirkens ansikt utad gjør at biskopen i media ofte framstår som en «mektigere» leder enn det det kirkelige mandatet nødvendigvis vil tilsi. Internt i kirken vil det være en nyansering mellom hvem som er øverste leder, enten bispedømmerådsleder/biskop på regionalt nivå eller Kirkerådets leder/press nasjonalt, mens biskopen trolig vil forstås som øverste kirkelige leder i storsamfunnet.

Selznick fremhevet den institusjonelle leders rolle til å balansere ulike interessentgrupper innad i organisasjonen. Biskopen har et særlig ansvar for å fremme kirkens enhet, og i et kirkesamfunn med til dels store interne uenigheter, blir det biskopens ansvar å holde kirken sammen. Denne formen for ledelse knytter seg fort opp mot symbolledelse, der biskopen blir symbolet på kirkelig enhet.

2.2.5 SYMBOLLEDELSE

Ordet symbol kommer fra gresk og betyr «sammensatte tegn». Symboler er gjenstander eller ord som har en dypere betydning. Denne betydningen må deles av flere personer. Jacobsen og Thorsvik skriver at symboler har fire sentrale funksjoner i organisasjoner²³:

1. De reflekterer organisasjonskulturen
2. De påvirker tenkning og atferd ved å bringe frem internaliserte verdier og normer
3. De gjør det enklere for den enkelte i organisasjonen å dele erfaringer
4. De kan hjelpe å gjøre det klarere for folk hva de mener om organisasjonen.

I Den norske kirke er biskopen personlig et sterkt symbol, gjerne illustrert ved lilla skjorte og gullkors. Gjennom sin person og sin stilling blir biskopen ilagt særlig myndighet og autoritet i kraft av sitt embete. Dette kan illustreres gjennom biskopers uttalelse omkring klima og flyktninger. Slike uttalelser får stort gjennomslag ikke fordi biskop har et særlig mandat til å uttale seg om slike spørsmål, og heller ikke fordi man har spesielle verktøy for å ta tak i situasjonen, men fordi man har en patos som blir gitt en i kraft av å inneha stillingen.

²¹ Jacobsen og Thorsvik 2015:418

²² Jacobsen og Thorsvik 2015:444

²³ Jacobsen og Thorsvik 2015:136

I et foredrag fra 2012 redegjør biskop Atle Sommerfeldt for sin forståelse av biskopens symbolledelse. Her skriver han at dette kommer til syne ved at:

- *Biskopens ansvar er forankret Det nye testamentet, i kirkens historiske bekjennelse og lære. Biskopen skal forkynne, dvs fortolke kirkens lære i Skrift og bekjennelse inn i vår samtid slik at den skaper mening, utfordrer til deltagelse og gir håp for fremtiden for medlemmer og ansatte og, vi kan føye til: i det offentlige rom og samfunnet som helhet.*
- *Biskopen skal fremme og bevare kirkens enhet som også konkretiseres til å fremme samhandling mellom ulike aktører i kirken (menigheter, kirkelige tilsatte, råd og andre medarbeidere).*
- *Biskopen skal gi råd og veiledning til hele kirken i bispedømmet med grunnlag i kirkens forankring og strategier.*
- *Biskopen skal se til at vigslende medarbeidere, og spesielt prestene, ikke bare taler, men også lever i overensstemmelse med vigslingens formaning og løfte. Med ledelsesspråk: se til at de som representerer organisasjonen lever slik at organisasjonen visjon og mål oppnås og skaper tillit, eller: bedriver symbolsk lederskap i møte med mennesker²⁴.*

2.2.6 ADMINISTRATIV LEDELSE

Administrasjon vektlegger produksjon, og å løse problemer på en effektiv måte. Der man tidligere skilte administrasjon fra ledelse, sees dette gjerne nå på som ulike sider av samme sak. Jacobsen og Thorsvik skriver at det med *det motepreget som moderne ledelsesteori har fått, kan lett bli for mye ledelse og for lite administrasjon*²⁵. God administrasjon og god ledelse henger sammen. For å se sammenhengen mellom ledelse og administrasjon har Jacobsen og Thorsvik satt opp følgende tabell²⁶:

Administrasjon legger vekt på:	Ledelse legger vekt på:
Planlegging	Visjon/misjon
Fordeling av ansvar	Kommunisere visjon
Kontroll/problemløsning	Motivasjon/inspirasjon
Skape balanse	Innovasjon/endring
Maktkonsentrasjon	Maktspredning
Skape lydighet	Skape engasjement
Kontrakt	Ekstra ytelse
Rasjonalitet	Intuisjon
Avstand til andre	Empati/innlevelse
«Administratoren gjør ting riktig»	«Lederen gjør de riktige tingene»

Administrativ ledelse skiller seg fra de foregående punktene i det den framstår som mer konkret og definerbar og med et tydeligere, rettshjemlet mandat. Bispedømmene har en todelt ledelse med biskop og bispedømmeråd som øverste ledelse med hver sine definerte oppgaver. Bispedømmene har utstrakt selvstendighet og biskopen (og bispedømmerådet) drifter bispedømmets virksomhet med stor frihet. Biskopens ansvar som arbeidsgiver forplikter til å lede virksomheten ut i fra fastsatte budsjetter, personalreglement mm. Bispedømmeråd og biskop deler stab, og det kan til tider være

²⁴ Sommerfeldt 2012

²⁵ Jacobsen og Thorsvik 2015:418

²⁶ Jacobsen og Thorsvik 2015:419

vanskelig å gjøre en klar grenseoppdraging mellom deres virksomheter. Stiftsdirektøren leder staben på delegasjon både fra biskop og bispedømmeråd.

I noen tilfeller kan det være en overlapp mellom biskopens ledelse som representant for arbeidsgiver og utøvelsen av tilsynet. Når biskop tildeler støtte til prester for å delta på etter- og videreutdanningskurs kan det forstås som uttrykk for en administrativ ledelse, men samtidig har relasjonen mellom kompetanseutvikling og tilsyn blitt redegjort for ovenfor.

2.3 LEDELSE, TILSYN OG ARBEIDSGIVERANSVAR – EN VURDERING

Vi har i de foregående avsnittene kartlagt ulike sider ved biskopens tjeneste og forsøkt å se ledelse, tilsyn og arbeidsgiveransvar i sammenheng, og vi ønsker her å gjøre en helhetlig vurdering av relasjonen mellom disse.

Vi vil uttrykke at ledelse og tilsyn ofte framstår som to sider av samme sak i Den norske kirke, og at begrepet kirkelig tilsyn derfor viser til noe annet enn det statlige tilsynet gjør. Det er riktignok noen overlappende sider, i det både biskop og offentlige tilsynsinstanser utfører kontroll og kan ilegge pålegg, men det er særtrekk ved det kirkelige tilsyn som gjør at biskopen sitt tilsyn ikke kan forstås som en analogi til f.eks. mattilsynet eller helsetilsynet.

Den tydeligste forskjellen mellom kirkelig og statlig tilsyn vil være at biskopen er en del av den virksomheten en selv fører tilsyn med. Dette gjør at utenfra-perspektivet som er essensielt for statlige tilsynsorganer ikke vil være tilstede i Den norske kirke. I St.meld nr. 17 (2002-2003) fremheves det at det er *av stor betydning for håndheving av lovverket at tilsynet ikke identifiserer seg med tilsynsobjektene interesser*²⁷. For Den norske kirkes del vil det tvert imot være av stor betydning at biskopen identifiserer seg med tilsynsobjektets interesser.

Denne uavhengigheten fra tilsynsobjektene gjør videre at statlige tilsyn vil være tilbakeholdne med å gi veiledning i bestemte saker, da dette kan medføre at de kan måtte gjøre inngripen i saker hvor de selv har vært rådgivende organer. I biskopens tilsyn framstår veiledning som et av hovedelementene i tilsynet, begrunnet i TOB § 1 hvor det heter at biskopen *skal rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere*.

Det kirkelige tilsynets vektlegging av veiledning kan minne om det som framstår som en leders oppgave i øvrige organisasjoner. Når biskopen skal oppmuntre kirkelige tilsatte, minner dette om ledelse slik vi finner det i transformasjonsledelse, relasjonsledelse etc. Den generelle holdningen blant dagens biskoper vil være å skjelne mellom tilsyn som proaktivt og reaktivt og forstå det som uttrykk for den ledelsen de skal utfolde. De legger særlig vekt på det tilsyn/den ledelsen som utøves i forbindelse med visitas og vigsling, sammen med sakramentsforvaltning og forkynnelse. Dette ses på som kjernen i tilsynet. Deri ligger også et kontrollerende element, men det blir nedtonet i fremstillingene av hva tilsyn og ledelse handler om.

²⁷ St.meld nr 17 (2002-2003) kap 4.1

Biskopene har tilsynsansvar overfor bispedømmets menigheter og alle kirkelige tilsatte, også de som er ansatt i fellesråd/menighetsråd. Her vil ikke biskop ha de verktøy som følger av arbeidsgiveransvaret. Forbindelsen mellom tilsynet og de tilsatte i fellesråd vil dermed være noe mer avhengig av lojalitet enn for de ansatt i bispedømmene. Bispemøtet gir uttrykk for at de ønsker, i en framtidig organisering av kirken, å ha mulighet til å ha en rolle ved ansettelse, ha mulighet til å innkalle heller enn å invitere til fagsamlinger etc. for slike ansattgrupper. Arbeidsgruppen ser behovet for å ha en nær kontakt med de gruppene man har tilsynsansvar for, og særlig de vigslede tjenestene. Dette er hensyn som må veies opp mot andre faktorer knyttet til den kirkelige organisering, og vil drøftes nærmere i kapittel 3.3.

Biskopen har også et tilsyn med prester og vigslede som ikke er i stilling i Den norske kirke. Dette gjelder blant annet feltprester og sykehusprester. Her er tilsynet rettet mot tjenesteutøvelsen heller enn hele virksomheten. For feltprestene del er det Oslo biskop som har tilsyn for alle, mens det for sykehusprester vil være den biskopen i bispedømmet sykehuset ligger som har ansvaret. Organiseringen av tilsynet for disse gruppene ligger utenfor mandatet for denne utredningen. Samtidig er det relevant å se til disse da dette er vigslede stillinger hvor biskopen ikke er arbeidsgiver. Særlig vil det være nyttig å se til den relasjonen som feltprosten har til Oslo biskop når vi nedenfor skal se på forholdet mellom menighetsprest, prost og biskop.

Videre vil vi kommentere biskopens tilsynsmyndighet overfor rådsorganer. Erfaringer fra Sverige viser til at biskopens mulighet til å føre et effektivt tilsyn kan svekkes av manglende forpliktelser til å følge opp biskopens pålegg. I Den norske kirke er det i dag heller ingen hjemlet ordning knyttet til at fellesrådene skal følge opp bindende pålegg gitt til medarbeidere ansatt i fellesrådet. I all hovedsak fungerer dette uproblematisk og holdes opp ved en gjensidig lojalitet til kirkens normgrunnlag. Det vil allikevel være hensiktsmessig å organisere en kirkelig struktur slik at den tar høyde for at situasjoner hvor et nytt organisatorisk mellomnivå ikke ønsker å følge opp biskopens tilsyn kan forekomme. Dette vil i så fall berøre organets autonomi. Muligheter for og konsekvenser av dette vil bli drøftet i kapittel 3.3.

Biskopen som leder i den kirkelige organisasjon kan forstås som et aksiom: biskopen er leder fordi det er slik. Fra urkirken har biskopen hatt et særlig ledelsesansvar, og selv om dette ansvaret har endret seg i innhold, har biskop vært øverste geistlige leder i sitt bispedømme i den kirkelige tradisjonen vi står i. Biskopens mandat for ledelse er i dag hentet gjennom TOB § 1 og 2. § 1 legger opp til en ledelse i form av det vi redegjorde for i kapittel 2.2.3 til 2.2.6, mens den administrative ledelsen i hovedsak er hjemlet i § 2. En slik inndeling vil allikevel ikke være fyllestgjørende. Vi kan eksemplifisere dette med biskopens godkjenningmyndighet for f.eks. kirkelige tekstiler. At biskopen skal godkjenne disse vil være en konsekvens av tilsynet, men formen på dette framstår som administrativ ledelse.

Biskopen fikk fra 1989 delegert mange arbeidsgiveroppgaver for prestene, og i TOB §2 heter det at biskopen er *den øverste leder prestetjenesten i bispedømmet*. Arbeidsgruppen vurderer det slik at det synes slik at ingen forfekter det syn om at biskopen *må* være arbeidsgiver for prester for å kunne fylle sin rolle som biskop. Heller forstår vi det slik at den rådende oppfattelsen blant de som fremmer synspunktet om at biskopen *bør* være arbeidsgiver, begrunner dette i at arbeidsgiveransvaret er det beste redskapet for at biskopen skal kunne utføre sitt tilsynsansvar på en tjenlig måte. Videre vil

noen også fremme det syn at biskopen, som øverste geistlige i et bispedømme dømme, må lede prestedtjenesten. Spørsmålet som da reiser seg vil være hvordan man kan utøve et godt tilsyn uten å ha et arbeidsgiveransvar. Vi vil i utredningens kapittel 3.3 se på ulike varianter av hvordan biskopens tilsynsansvar kan utføres ved ulike organisatoriske modeller.

De to første kapitlene i denne utredningen har gitt en beskrivelse av hvordan biskopen i dag fungerer i kirkeorganisasjonen. Vi har videre forsøkt å klargjøre hva som er biskopens oppgaver og hvordan disse kan sees på som uttrykk for tilsynsansvaret og/eller arbeidsgiveransvaret. Det har videre vært et tema hvordan biskopen er leder i kirken og hvordan dette står i relasjon til en kirkelig tilsynsforståelse. I dette kapitlet vil vi rette blikket mot en mulig ny organisering av Den norske kirke og se hvordan biskopens tilsynsansvar og rolle som kirkelig leder kan komme til uttrykk i denne.

I arbeidsgruppas mandat heter det at tre områder skal utredes:

- Forholdet mellom biskop, prost og menighetsprest, med særlig vekt på biskopens rolle og prosten som kirkefaglig leder
- Konsekvensene av prinsippet om embete og råd for et nytt organisatorisk mellomnivå
- Biskopens tilsynsfunksjon og rolle ved ansettelse ved ulike løsninger for arbeidsgiveransvaret.

Vi vil se at prosterollen vil bli særlig framtrædende i de to første punktene, og vi vil derfor begynne utredningsdelen med å gå inn i forholdet mellom biskop, prost og menighetsprest før vi ser på embete og råd, og til slutt biskopens rolle i ulike løsninger for arbeidsgiveransvaret.

3.1 BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST

Slik vi redegjorde for i kapittel 1.1.1 har det fra urkirken av vært en tredeling av det kirkelige embetet; biskop, prest og diakon. Denne tredelingen har imidlertid ikke vært gjeldende i Den norske kirke siden reformasjon og er ikke lik den tredeling av prestedtjenesten som er i vår kirke i dag. Der førstnevnte gir en ordning hvor man først må vigsles til diakon, så til prest og så til biskop, er den lutherske embetsforståelsen knyttet til ett embete som er satt til å forvalte Ord og sakrament (jf CA V), og biskopen er å anse som prest med særlige fullmakter. Når Den norske kirke også vigsler til tjeneste som kateket, diakon og kantor er det fordi disse, sammen med prestedtjenesten, er uttrykk for selvstendige tjenester innenfor et fellesskap av tjenester i kirken, slik Bispemøtet uttrykte det i 2010 (BM 3/10) og viste til 1 kor 12. Dette synet ble bekreftet av Kirkemøtet i 2011 (KM 9/11).

Den norske kirkes tredelte struktur med biskop, prost og menighetsprest er ikke en ordning med en teologisk begrunnelse, men har utviklet seg gjennom historien. Særlig er det prosterollen som har gjennomgått de største endringene, og det vil derfor være hensiktsmessig å gi en gjennomgang av prosterollens utvikling og virkefelt i dag.

3.1.1 PROSTENS FUNKSJON OG OPPGAVER

Vi finner betegnelsen *prost* om en kirkelig stilling i Norden allerede på 1100-tallet, og prosten var da en del av domkapitlet i domkirkene. Fra reformasjon fikk vi derimot ordningen med at kirken var inndelt i prostier hvor hver prost var forstått som biskopens nærmeste medhjelper. Bakgrunnen var at bispedømmene var store geografiske områder og at biskopen derfor hadde behov for en regional kirkelig leder som kunne ha ansvar for biskopens tilsyn mellom visitasene. Prostene ble valgt av

biskopen etter forslag blant prestene i prostiet, og denne ordningen sto seg fram til 1969. Fra 1969 ble prostefunksjonen lagt til en fast soknepreststilling i prostiet, og da menighetsprester fra 1989 ble ansatt i bispedømmene forble prosten sammen med biskopen embetsmann utnevnt i statsråd. Denne ordningen ble endret med grunnlovsendringene i 2012 og prosten tilsettes nå i bispedømmerådet. Fra og med 2017 har prostene rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver.

Prosten er fra reformasjon av forstått som en prest på linje med andre prester, men med en særlig funksjon som biskopens nærmeste medhjelper. Prosten er altså ikke forstått som en egen vigslet tjeneste: Man innsettes til stillingen – man vigsles ikke til den. Oppgavene som ligger til stillingen er blitt sterkt endret de senere årene, særlig med prostereformen i 2003 og ny tjenesteordning for proster. Prosten kan nå betraktes som en tydelig mellomleder som utøver arbeidsgivers styringsrett for prestene i prostiet.

Kirkedepartementet var i 2003 tydelige på at Tjenesteordning for prost (TOP) må sees i lys av Tjenesteordning for biskop. Når det i §1 i TOP heter at *prosten leder prestedtjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse*, er dette avledet av §1 og §2 i TOB. Departementet understreket tre elementer ved prostens rolle som leder av prestedtjenesten, som de forsto som prostens viktigste oppgave²⁸:

- 1. At prostens ansvar og myndighet til å lede prestedtjenesten i prostiet ligger innenfor rammen av det overordnede lederansvar som er tillagt biskopen som leder av prestedtjenesten i bispedømmet.*
- 2. At prosten har biskopen som sin nærmeste overordnede og derfor under utøvelsen av arbeidsgivermyndigheten alltid må rette seg etter de instruksjoner biskopen gir, både generelt og i enkeltsaker.*
- 3. At biskopen har plikt til å informere, veilede, støtte og på andre måter gi prosten den oppfølging han eller hun trenger for å ivareta sitt lederansvar.*

Forbindelseslinjen mellom biskop og prost er altså sterk, og prosten kan ikke operere selvstendig fra biskopen utover den selvstendigheten som ligger i forvaltningen av Ord og sakrament som er tilstede for alle prester.

Vi kan oppsummert si at prosterollen har to funksjoner: Rollen som biskopens medhjelper i utøvelsen av tilsynet og rollen som arbeidsgiver for prestene, jf TOP § 1.

Prostens rolle som medhjelper i biskopens tjenesteutøvelse sees i dennes relasjon ikke bare til prestene, men til alle tilsatte og rådene i prostiet. I TOP § 3 heter det:

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.

²⁸ Rafoss 2003:4

I noen bispedømmer kommer dette til uttrykk ved at prosten har sete i fellesrådet der det er geografisk mulig, og ved at prosten også fungerer som et bindeledd mellom faggruppene på tvers av menighetene og legger til rette for fagutvikling. I visitasreglementet heter det i §6 at prosten gjennomfører møte med stab og menighetsråd hvor biskopens visitasrapport gjennomgås, mellom 6 og 12 måneder etter visitasen. Utover dette gjennomfører også prosten jevnlig prostebesøk i prostiets menigheter (jf. TOP § 7 b). Prostens rolle i disse, samt øvrige oppgaver opplistet i TOP § 7, må forstås som en del av prostens rolle som biskopens medhjelper og ikke som arbeidsgiver.

I tjenesteordning for proster heter det videre i §6 at *prosten skal sørge for den nødvendige samordning mellom prestedtjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet*. Dette er en del av arbeidsgiveransvaret og viser til ansvaret for å se til at det er en forbindelse mellom de to ulike arbeidsgiverlinjene. Lokalkirken preges av retninger gitt fra Kirkemøte/biskop/prost til sokneprest og fra menighetsråd til sokneprest. I dette har prosten en særlig rolle.

For presten blir prosten både arbeidsgiver og medhjelper for biskopens tilsyn. Tilsynet gjør seg gjeldende i deltagelse ved vigsel, tilsetninger og oppfølging av den enkelte prest. Dette overlapper til dels med det ansvaret som er gitt gjennom arbeidsgiveransvaret. Som arbeidsgiver kan den konkrete ledelsen av prestedtjenesten summeres opp i følgende punkter:

- Fastsette arbeidsplaner og arbeidstidsregistrering
- Gjennomføre medarbeidersamtale
- Se til at enkelttjenester dekkes inn ved fravær/sykdom hos prester i prostiet
- Samle prestene regelmessig til prostisamlinger
- Tilstå ferie og permisjoner inntil en bestemt lengde
- Faglig utvikling av presteskapet i prostiet
- Rekruttering/tilsetting av prester i prostiet
- Bidra til fastsettelse av arbeidsoppgaver der hvor det er flere prester i ett sokn/samarbeid på tvers av soknene
- Se til at nye prester kommer inn i arbeidet, jf. Innføringsprogram for nye prester etc.
- Annen oppfølging av enkeltprester

Disse oppgavene tydeliggjør mange av prostens oppgaver, men kan ikke forstås som uttømmende.

3.1.1.1 PROSTEN SOM KIRKEFAGLIG LEDER

Arbeidsgruppen er bedt om å særlig se på prostens rolle som kirkefaglig leder. I kapittel 2.2.2 redegjorde vi for begrepet kirkefaglig ledelse. Her så vi at dette er et vanskelig begrep å definere avgrenset, men at det viser til hele kirkens aktiviteter knyttet til å vekke og nære det kristne liv. Kirkefaglig ledelse må derfor vise til en kompetanseledelse som skal sikre at kirkens medarbeidere har den nødvendige kompetansen til å kunne utøve sitt arbeid.

For prestene ivaretar prosten det kompetanseutviklende arbeidet for prestene både som biskopens medhjelper i utførelsen av tilsyn og med det som tilhører arbeidsgivers styringsrett. I TOP §5 heter det at *prosten skal stimulere prestene til etterutdanning og bidra til at de opprettholder og utvikler sin kompetanse i samsvar med fastsatte mål og planer*. I praksis skjer dette ved prosten i prostiet gjennomfører kompetansehevede tiltak, eller ved å anbefale støtte til etter- og videreutdanning. Videre vil prosten gjennom samlinger for prestene også fremstå som en strategisk leder av fagutviklingen i blant prestene, ettersom implementering av liturgier etc. i prostiet vil gå gjennom

prosten. I artikkelen *Generalistledelse fremfor fagledelse i Den norske kirke?* vises det til at prestene vektlegger prostens erfaring som menighetsprest i deres vurdering av vedkommende.

For de øvrige fagstillingene i prostiet er den faglige veiledningen hjemlet i TOP §3 hvor det heter at prosten skal *bistå ansatte og kirkelige organer med faglig veiledning, råd og støtte*. Der det i dag er få utviklete samarbeidsstrukturer på tvers av fellesrådene, gir prostiet en ramme for fagutvikling også for andre fagstillinger enn prestene. Stillinger som prostidiakon etc. vil stå i tett dialog med prost.

I fravær av andre formelle organer på prostnivå vil prosten være et viktig bindeledd i en faglig utvikling på tvers av fellesråd under bispedømmenivå.

3.1.2 RELASJONEN MELLOM BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST I DAG

Biskop, prost og prest er alle del av én tjeneste, tjenesten med forvaltning av Ord og sakrament, og vil alle i stor grad ha frihet i denne forvaltningen. Biskopen skiller seg noe ut, i det han/hun har et særlig ansvar for kirkens lære og fører tilsyn med at prosten og prestens forvaltning ikke går utenfor det som ligger i den apostoliske tro og vår kirkes bekjennelse. De er alle rettelig kalt til sin tjeneste etter CA V.

Relasjonen blir derimot tydeligere hierarkisk i det vi ser på stillingene ut i fra både TOB §1 (tilsynet) og TOB §2 (arbeidsgiveransvaret). Her blir prest underordnet prost, som igjen er underordnet biskop.

Slik det er skrevet tidligere kan ikke biskop delegerer sitt tilsyn, men prosten bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse og hjelper med dette biskopen i hans/hennes tilsynsutøvelse. Slik begrunnelsen var for etableringen av prosterollen etter reformasjonen, vil også prosten i dag bistå tilsynet mellom visitasene. Når prosten innkaller til prostisamlinger for å koordinere, veilede og gi faglig utvikling prestene i prostiet gjør han/hun det på vegne av biskopen. Det er altså ikke på selvstendig grunnlag prosten gjør dette, men for å sikre at biskopen etterlever sitt ansvar etter TOB §1 ettersom biskopen selv ikke vil ha kapasitet til å gjøre dette alene. Der det vil være behov for å koble på biskopen direkte, gjøres det. Prosten deltar i prostemøtet som er ledet av biskop og hvor føringene for biskopens tilsyn blir lagt. Biskopen utøver altså sitt tilsyn overfor menighetsprestene direkte gjennom vigsling, visitaser, fagsamlinger mm, og indirekte gjennom prostens ledelse av prestene.

I arbeidsgiveransvaret er inndeling enda mer tydelig enn ved tilsynet. Biskopen er selvstendig i tilsynet, men som arbeidsgiver inngår han/hun i et samarbeid og linje en med de andre bispedømmene og med Kirkerådet/Kirkemøtet som del av rettssubjektet Den norske kirke. I dette trer prosten fram som en tydelig mellomleder mellom menighetsprestene og biskopen. Biskopen har det overordnede arbeidsgiveransvaret på bispedømmenivå, men prostene har et eget mandat for sin ledelse av prestene i TOP §1. Departementet var tydelige i prostereformen på at prosten utøver sin arbeidsgiverrolle i rammen av biskopens overordnede ansvar. Prostens ansvar er nærmere bestemt i TOP §4 hvor det heter at

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

Prosten står dermed fritt til å organisere prestatjenesten i sitt prosti dersom ikke annet er fastsatt av høyere myndighet, dvs biskop og/eller bispedømmeråd, eller sentrale kirkelige organer.

Oppsummert kan vi beskrive relasjonen mellom biskop, prost og menighetsprest på følgende måte: Alle tre er uttrykk for én kirkelig tjeneste, prestatjenesten, men biskopen er gjennom vigslingen gitt noen særlige fullmakter. I utøvelsen av tilsynet bistår prosten biskopen med denne, men utøver ikke selv tilsyn. Prost og menighetsprest er dermed begge mottakere av biskopens tilsyn og har gjennom vigslingen tilsluttet seg det. I arbeidsgiverlinjen trer det fram en tydelig hierarkisk linje hvor biskop er øverste leder, prost mellomleder og menighetsprest medarbeider.

3.1.3 RELASJONEN MELLOM BISKOP, PROST OG MENIGHETSPREST DERSOM ARBEIDSGIVERANSVAR LEGGES ET ANNET STED

Det kan til tider være vanskelig å skille hva som er hva av tilsyn og arbeidsgiveransvar i biskopens relasjon til prestene ansatt i bispedømmene. Et forsøk på å skille oppgavene ble gjort i kapittel 2.1.1. Enkelte oppgaver glir over i hverandre, som for eksempel kompetanseutvikling som både kan forstås som et anliggende som ligger hos arbeidsgiver, samtidig som prestene gjennom ordinasjonen lover *å trengte inn i de hellige skrifter og den kristne tros sannheter*. I likhet vil bindende pålegg for prester ansatt i bispedømmene både involvere biskopen som tilsynsutøver (som gir pålegget) og som arbeidsgiver (som skal følge opp pålegget).

Dersom biskop ikke skal være arbeidsgiver for menighetsprestene vil naturlig nok relasjonen mellom disse endre seg. Prosterollen vil derimot avhenge av hvor denne blir plassert. Dersom prost fremdeles vil være ansatt av bispedømmerådet og med rDNK som arbeidsgiver vil ikke nødvendigvis relasjonen til biskopen endre seg vesentlig, men det vil innebære at han/hun ikke vil være nærmeste overordnede for prestene. Dersom prost blir en form for leder i et prostifellesråd vil relasjonen til prestene kunne forbli nokså lik, men relasjonen til biskopen vil endres. Bestemmelsen om hvor prosten skal være tilsatt blir derfor en vurdering av hva som veier tyngst av de to rollene som skisseres i TOP §1, prosten som biskopens medhjelper eller biskopen som leder av prestatjenesten. Historisk vil dette være rollen som biskopens medhjelper, mens den utviklingen som har vært de siste 20 årene, hvor prosterollen tydeligere har blitt en mellomleder, kan peke den andre veien. Det vil imidlertid også være mulig å se på en ordning hvor bispedømmet fremdeles innehar et overordnet arbeidsgiveransvar, men med delegert ansvar til prostifellesråd. Biskop og prost i ulike modeller for arbeidsgiveransvar drøftes i kapittel 3.3.

Biskopene uttrykte på konsultasjonen 12. februar 2020 en bekymring for at bortfall av arbeidsgiveransvar kan medføre en større avstand mellom biskopen og menighetsprestene. Denne arbeidsgruppens vurdering er at biskopen trolig er tettere på menighetsprestene nå enn tidligere og at dette i hovedsak skyldes arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiveransvaret har gitt biskopen en særlig rolle inn mot tilsettingsaker, mulighet til å innkalle til samlinger og gjennom prosteleddet ha tilgang på informasjon om prestenes arbeid mm. Samtidig har etableringen av programmet *Veien til prestatjeneste* gitt biskopen mulighet til å etablere en relasjon til framtidige prester før vigsling, og det kan tenkes at det at biskopen fremstår tydeligere som person heller enn som embete i dagens

samfunn gjør at etableringen av relasjoner mellom prest og biskop blir lettere. Biskopens nærhet til prestene kan dermed ikke begrunnes kun ut i fra et arbeidsgiver-arbeidstaker-forhold, selv om det vil være den viktigste enkeltårsaken.

Biskopens rolle overfor prost og menighetsprest vil være annerledes dersom arbeidsgiveransvaret legges til et organ på prostnivå, selv om dette ikke umiddelbart må lede til en større distanse til prestene. Biskopene holder fram at arbeidsgiveransvaret er et godt verktøy for å kunne fylle sin rolle, men at den ikke sees på som en nødvendighet. Det er således ikke fremmet prinsipielle argumenter for at biskopene *må* ha et slikt ansvar dersom man i en ny kirkeordning kan sikre biskopene de nødvendige virkemidlene de trenger for å kunne være kirkelig leder og tilsynsutøver på en tilfredsstillende måte. Det ble i kapittel 2.1.2 listet opp hvilke elementer biskopene i dag forstår som særlig viktig å ivareta, og vi vil komme tilbake til dette i kapittel 3.3 hvor vi ser på hvordan biskopens tilsyn og ledelse kan ivaretas i ulike organiseringsmodeller.

For prostens rolle som kirkefaglig leder så vi at dette er en rolle han/hun har overfor alle ansatte i prostiet selv om den blir tydeligere for prestene som han/hun har arbeidsgivers styringsrett for. I kapittel 3.3 vil vi også se på hvordan prosten kan fungere som kirkefaglig leder ved ulike modeller av kirkeorganisasjonen.

3.2 EMBETE OG RÅD I ET NYTT ORGANISATORISK MELLOMNIVÅ

En etablering av et nytt organisatorisk mellomnivå i Den norske kirke vil kreve en etablering av et rådsorgan på dette nivået. I dagens rådsstruktur har biskopen sete i bispedømmerrådet og sokneprest i menighetsråd. På et prosti/storfellesrådsnivå vil det være naturlig å se for seg at prosten har en særlig rolle. Vi vil i dette delkapittelet se på den prinsipielle tenkningen om samvirket som er mellom embete og råd i kirken i dag og se på hva slags mulige konsekvenser det vil ha for organiseringen av et nytt organisatorisk mellomnivå.

Slik vi så i det historiske bakteppet i kapittel 1.1.1, var 1900-tallet preget av en økt demokratisering av kirken. Dette skapte en usikkerhet i hvordan de to strukturene, embete, den innarbeidede ordningen med prester og biskoper, og råd, de valgte styringsorganer, skulle samvirke. Kirkerådet satt derfor ned en arbeidsgruppe som skulle se på dette, og resultatet ble utredningen *Embete og råd – Hvem skal bestemme hva – og hvorfor?* som kom i 1987. Før vi ser på hvordan dette kan forstås i dag, vil vi gi en sammenfatning av noe av hva som står i den utredningen.

3.2.1 EMBETE OG RÅD – HVEM SKAL BESTEMME HVA – OG HVORFOR (1987)

De fire første kapitlene i *Embete og råd* (Innledning, Historikk og utviklingslinjer, Økumenisk utblikk, Embete og råd i skrift og bekjennelse) gir verdifull bakgrunnsinformasjon og hjelp til å plassere utredningen inn i en kontekst. Vi vil ikke gå nærmere inn på disse kapitlene her, men heller legge særlig vekt på kapittel fem *Samvirke i styring og ledelse* og så gi en kort oppsummering av de siste kapitlene.

Kapittel fem, *Samvirke i styring og ledelse*, innledes med en drøfting omkring demokrati som styringsform i kirken. Det løftes fram at demokratiforståelsen som er i kirken i dag i stor grad er

overtatt fra en sekulær offentlighet, men at demokrati allikevel ikke er en fremmed tankegang i Bibelen eller i kirken: *Videre vil vi hevde at en styringsmodell med demokratiske kjennetegn sikrer maktfordeling, ikke ut fra et misforstått demokratisk «alle bestemmer alt» prinsipp, men ut fra kristen, dynamisk nådegavetenkning.* Utredningen sier også at en slik ordning ...kommer til uttrykk gjennom en styringsmodell med demokratiske kjennetegn, med valgte råd og embetsbærere i konstruktivt samarbeid og samvirke. En prinsipiell todeling av arbeidet i menigheten mellom embete og råd avvises, fordi presten i tillegg til å være forkynner og sakramentsforvalter også er menighetsleder. Prestetjenesten inngår i rådene og det er i prinsippet ikke noe område som er rådende uvedkommende. Rådende forstås prinsipielt som de egentlige styringsorganene ettersom rådene i seg selv er det beste synlige uttrykk for enheten i kirkens oppdrag. Det er stedet hvor vigslede og ikke-vigslede står sammen i tjenesten.

Formuleringen om at intet er rådende uvedkommende nyanseres raskt med at ikke alle saker er underlagt rådene, og dette begrunnes i delegasjons- og institusjonsteorien. Disse teoriene har sitt utspring i CA XIV hvor det heter at *ingen bør lære offentlig eller forvalte sakramentene uten at han er rettelig kallet.* Rettelig kalt kan her vise til både å være rettelig kalt av Gud (institusjonsteorien) eller å være rettelig kalt av menigheten (delegasjon). Institusjonsteorien vektlegger det særskilte i prestatjenesten og at dette er noe som står sammen med det allmenne prestedømme mens delegasjonsteorien ser på prestatjenesten som avledet av det allmenne prestedømme. Embete og råd ser ikke mulighet for å kunne si et enten-eller til dette, men gir et både-og. Det forstås at presten besitter en frihet i sin forkynnelse og sakramentsforvaltning som går utenfor rådernes ansvarsområde, og det advares mot *samrøring* i stedet for *samvirke* i rådernes og embetets ansvarsområde. Menigheten må allikevel ikke være passive mottakere av embetets gjøren og laden, men har både rett og plikt til å ta opp enhver sak som angår prestens embetsførsel selv om de ikke kan fatte noe vedtak.

På bakgrunn av avvisningen av en todeling av menighetens myndighetsutøvelse, problematiserer *Embete og råd* delingen mellom et åndelig ansvar og et styringsansvar, hvor det åndelige ligger til embetet og styringen til rådene. En slik todeling kan karakteriseres ved at prest/biskop «påpeker», mens rådene «gjør noe med det». Konsekvensen av en todeling, heter det i *Embete og råd*, er at embetet blir avspist med retten til å påpeke og utøve tilsyn uten å ha noen styrings- og forvaltningsmulighet, mens rådene kun kan gjøre noe med det embetet påpeker.

Gruppen vil igjen understreke at rådene må tas på alvor. Det er et generelt problem i vår kirke i dag at rådernes stilling ikke er teologisk bearbeidet og belyst. Lenge har vi hatt begrepet «embesteologi», men vår kirke mangler en ledelses- eller rådsteologi.

På den annen side må heller ikke embetet fratras enhver plikt og rett til å være forvaltningsorgan. Vi har tidligere pekt på at embetet har sine særlige selvstendige oppgaver både i og utenfor rådet. Derfor må selvsagt en embetsinnehaver også måtte ha såkalte forvaltningsoppgaver. (Embete og råd, s. 86)

Embete og råd fastholder at presten er menighetsleder og gir sin støtte til en tanke om at eldsterådet i urkirken besto av flere menighetsforstandere (1 Tim 5,17) og at en språkbruk som omtaler «lærende og styrende eldste» er treffende for Den norske kirke.

Avslutningsvis sier kapittel fem noe om embetets særskilte oppgaver i rådene. De peker på at *embetets ansvar må være å sørge for at rådet nettopp virker som ekte styringsorgan, som utøver virkelig strategisk kristelig ledelse.*

Kapittel seks, *Kirkerett og ansvarsfordeling*, innledes med en gjennomgang av vigslingsliturgi, særlig knyttet til presteordinasjon. Det påpekes at det særskilte ved prestatjenesten løftes fram ved ordene om *at Gud har også innsatt en særskilt tjeneste...*, samtidig som den ved lekfolks deltagelse har fått en tydelig forankring i den lokale menighet: *Det etterhvert så kjente uttrykk, at embetet både står i menigheten og overfor denne, synes også her å passe som en god sammenfatning.* Videre problematiseres bispevigslingen, som flertallet heller mener burde vært en innsettelse, ettersom den ikke er et uttrykk for en annen kirkelig tjeneste, men er prestatjeneste med særlige funksjoner. Det fremheves også at alle kirkelige råd og tillitsverv i lokalmenigheten skal fremstilles for menigheten, men at *alt i alt må en si at den endelige utformingen av innsettelses- og fremstillingsliturgi viser at en i Den norske kirke ikke har følt det naturlig å markere rådenes åndelige oppgaver og ansvar særlig sterkt i liturgisk sammenheng.*

Videre går kapittel seks gjennom tjenestebeskrivelser, men ettersom de er endret såpass mye etter 1987 vil ikke de gjennomgå her.

Embetet og råds sjuende kapittel *Orden og ordning i praksis – aktuelle problemområdet* går såpass konkret inn i kirkesituasjonen at vi heller ikke her ser behovet for å gjennom kapittelet i detalj, men innledningsvis i kapittelet legger arbeidsgruppa ned noen hovedprinsipper til grunn for arbeidet med myndighets- og ansvarsfordeling. Vi gjengir de i sin helhet:

- «Grasrotstruktur»
Det må tas på alvor at lokalmenigheten er stedet der «livet» skal utfolde seg. Det betyr at lovverket må legges til rette for – ikke være en hindring for vekst og oppfinnsomhet lokalt.
- «Beslutningsmyndighet nær brukeren»
Som en konsekvens av det første ønsker arbeidsgruppen å flytte avgjørelsesmyndigheten så nær de som berører av avgjørelsen som mulig. Dette mener arbeidsgruppen er prinsipielt riktig, men også en nødvendig forutsetning for å få til et levende og dynamisk menighetsliv
- «Opprusting av ansvarsorganer»
Arbeidsgruppen vil understreke at man må skille prinsipielt mellom ansvarsorganene og de personer som dette ansvar delegeres til i det faglige. Dette gjelder både i bispedømmerådet og for bispeembetet og tilsvarende på menighetsplan. Ansvarsorganet må få en administrasjon som gjør det i stand til å utføre pålagte oppgaver i tilfredsstillende.

3.2.2 FORHOLDET MELLOM EMBETE OG RÅD I DAG

Det har vært store endringer i den kirkelige organisering etter at *Embete og råd* kom i 1987. Endring av tilsettingsforhold, opprettelsen av lovpålagte kirkelige fellesråd, prostereform og ikke minst skillet mellom stat og kirke gjør at vi ikke kan applisere alle sider ved utredningen inn i dagens kirke. I *Embete og råd* er et hovedprinsipp at den kirkelige organisering er et adiaforon: Det finnes ingen

bestemt, sann måte å strukturere kirken på, men den må hele tiden se til hva som er tjenlig for å nå kirkens mål.

Det er noen hovedideer i *Embete og råd* som vil være sentrale i utformingen av ny kirkelig organisering:

1. Embete (prestetjenesten) og råd (de valgte organer) er et samvirke som ikke kan eller bør sees separat fra hverandre. Det må ikke forstås som en prinsipiell todelt ansvarslinje som har ansvar for hver sine områder, men at de sammen ivaretar et helhetlig ansvar for kirkens virksomhet.
2. Rådene er, ettersom de også inneholder representasjon fra embete og det allmenne prestedømme, det beste uttrykk for kirkens styringsansvar. Denne styringen går ikke bare på forvaltningssaker, men omfatter også kirkens åndelige liv.
3. Embetet har en frihet i lære og sakramentsforvaltning som ikke er styrt av rådene. Rådene kan derimot uttale seg om embetsutførelsen.

Med skillet mellom stat og kirke i 2012 ble Kirkemøtet formelt det øverste organet i Den norske kirke. I Kirkemøtets ansvarsområde, som innebefatter både økonomisk/administrativt, strategisk og læremessig ansvar, ser vi at prinsippene fra *Embete og råd* blir fyllestgjort. Det er vår forståelse at det er få i kirken i dag som vil problematisere det ansvaret Kirkemøtet har ut i fra en tenkning om at de behandler saker som er dem uvedkommende.

For menighetsrådene vil vi trekke fram det ansvar de nå har for å utforme lokal grunnordning for hovedgudstjenesten som et eksempel på at også de er tettere på menighetens åndelige liv enn tidligere.

Et element i *Embete og råd* som imidlertid vil bli forstått ulikt i dagens kirkeordning er embetets styringsansvar. I tjenesteordning for menighetsprester står det i § 10 andre avsnitt: *I forvaltningen av Ord og sakrament utøver alle menighetsprester et pastoralt lederansvar og bidrar til strategisk og åndelig ledelse i og av menigheten*. I utredningen *Kjent inventar i nytt hus* skrives det at denne formuleringen etterlater et grunnleggende spørsmål: Hvilket styringsansvar skal prestetjenesten ha i forhold til de valgte organer? De ser at ulikt syn og vektlegging av overdragelses- og institusjonsteorien (jf kapittel 3.2.1) vil føre til ulik forståelse av dette. Utredningen konkluderer ikke, men skriver at denne problemstillingen representerer en underliggende utfordring når en ny kirkeordning skal vedtas. Det er denne gruppas forståelse at menighetspresten ikke kan gå på tvers av strategi fastsatt av menighetsrådet, men at man har frihet i forvaltningen av Ord og sakrament.

3.2.3 EMBETE OG RÅD I ET NYTT ORGANISATORISK MELLOMNIVÅ

Arbeidet med kirkelig organisering legger opp til at det skal etableres et nytt organisatorisk mellomnivå i Den norske kirke på et nivå som tar utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur. Hvilke oppgaver som skal legges til et slikt organ er ikke bestemt, men det er et mål at dette kan fungere som en felles arbeidsgiver for alle kirkelige ansatte i prostiet/storfellesrådet. Andre strategiske oppgaver, enten hentet fra det ansvarsområdet bispedømmerådene eller menighetsrådene har i dag, kan bli lagt dit.

Med opprettelsen av et slikt nytt mellomnivå forutsetter embete og råd-prinsippene at det opprettes et regelfestet valgt organ som kan ha et helhetlig ansvar for prostiet/storfellesrådet. Et slikt råd må, slik prinsippene har vært i rådssammensetning fram til nå, ivareta behovet om at både det allmenne prestedømmet og den særskilte tjenesten med Ord og sakrament er representert for å sikre samvirket mellom de to ansvarslinjene.

Arbeidsgruppe 3 i Prosjekt kirkelig organisering ser særskilt på sammensetning etc. for et slikt råd, og det vil derfor ikke være behov for å gjøre det i rammen av denne utredningen. Med prinsippene omkring samvirket mellom embete og råd vil det imidlertid være et behov å tydeliggjøre embetets funksjon i rådet. Soknepresten sitter i menighetsråd som representant for tjenesten med Ord og sakrament og som menighetsleder. I menighetene er soknepresten den øverste lederen for Ordets tjeneste, mens det i bispedømmet er biskopen. At prosten har sete i et prostiråd/storfellesråd synes dermed naturlig. Øvrig representasjon av tjenesten med Ord og sakrament i et prostiråd/storfellesråd drøftes ikke nærmere her. Det primære anliggende for denne gruppen er at det må skje et samvirke i et nytt råd.

Prostens rolle i et nytt prosti/storfellesråd vil ha konsekvenser for rollen vedkommende kan ha i rådet. Det kan være mulig å tenke seg at den nye organisatoriske enheten er organisert på samme måte som bispedømmet er i dag, ved at det er en todelt ansvarslinje mellom biskop og bispedømmeråd og biskopen ikke saksforbereder for rådet. Dette er også likt rollen sokneprest har i menighetsrådet hvor det er menighetsforvalter eller annen person som er saksforbereder. I en slik situasjon vil prosten ha sete i rådet med stemmerett på linje med andre medlemmer.

Dersom prosten blir øverste daglige leder i et nytt prosti/storfellesråd vil dette kunne medføre en ny praksis for samvirket mellom embete og råd ettersom han/hun da i egenskap av daglig leder vil være saksforbereder for rådet og være den som er ansvarlig for å følge opp vedtak i rådet. Det er ikke tradisjon i norsk forvaltningsvirksomhet at øverste daglig leder har stemmerett i styret (jf. ansvarsfordeling mellom direktør og styreleder), og i kirkelig virksomhet har ikke Kirkerådets direktør stemmerett i Kirkerådet, stiftsdirektør stemmerett i bispedømmerådet eller kirkeverge stemmerett i fellesrådet. Sedvane vil derfor tilsi at prosten i en slik rolle ikke kan ha stemmerett i et prostiråd/storfellesråd. Vi vil framheve at dette vil være en uheldig utvikling og viser til *Embete og råds* problematisering om at embetet «påpeker» mens rådet «gjør noe med det». Dette kan løses ved at andre prester i prostiet/storfellesråd har sete i rådet. Her viser vi dessuten til forholdet mellom prostirådet/storfellesrådet og oppfølging av bindende pålegg, jf. kapittel 1.1.5.1.

Arbeidende styreleder forekommer som ordning i mindre bedrifter, men i offentlig forvaltning er dette ukjent. Et unntak er Norges bank hvor Sentralbanksjefen er leder i hovedstyret til Norges bank. I universitetssektoren kan rektor lede universitets styre samtidig som han/hun også er øverste leder for den faglige virksomheten og institusjonens rettslige representant. Her er universitetsdirektøren den som, i samråd med rektor, forbereder saker til styret og som har ansvaret for å iverksette vedtakene. I Svenska kyrkan er kyrkoherden (soknepresten) leder av Kyrkorådet (menighetsrådet), som blant annet har ansvar for tilsettinger og økonomien i forsamlingene. Det vil derfor være mulig å se for seg at prosten har både saksforberedende ansvar og stemmerett i et prostiråd/storfellesråd, men en slik ordning vil gå på tvers av kirkelig praksis i dag og være ukjent i en embete-råd-tankegang.

3.3 BISKOPENS ROLLE I EN NY KIRKELIG ORGANISERING

Arbeidsgruppen har ovenfor beskrevet hvordan vigslede medarbeidere i dag inngår to kontrakter:

1. Vigsling/ordinasjon samt tjenestebrev/kollas
 - løfteavleggelse, utrustning og velsignelse samt kallsbrev/anbefaling, forpliktelse på lære og liv
2. Tilsetting/arbeidsavtale
 - gjensidig bebyrdende avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, som etablerer rettigheter og plikter for begge parter

Kontrakt 1 inngås med biskopen for alle vigslede stillinger. Kontrakt 2 inngås med arbeidsgiver; i dag er dette biskop/bispedømmeråd for proster, menighetsprester og spesialprester, og kirkelig fellesråd for øvrige vigslede stillinger. Ved en samling av arbeidsgiveransvaret er det bare kontrakt 2 som vil bli berørt. Arbeidsgruppe 2 søker gjennom sitt arbeid å avdekke i hvilken grad ansvaret iht. de to kontraktene kan overlape hverandre, f.eks. forholdet mellom biskopens tilsyn og arbeidsgivers styringsrett.

Iht. TOB § 1 er biskopens ansvar følgende:

- Ta vare på den apostoliske lære
- Fremme og bevare enheten i Guds kirke
- Rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere
- Gi råd og veiledning
- Gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse
- Se til at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro
- Se til at alle som er vigslet til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte
- Føre tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med læren

Biskopens primære verktøy i utøvelsen av dette ansvaret er forkynnelse og sakramentsforvaltning.

Utover dette kan verktøyene oppsummeres slik:

- Ordinasjon/vigsling, utstedelse av tjenestebrev/kollas
- Råd og veiledning
- Bindende pålegg
- Tap av vigslingsfullmakter
- Faglig utvikling og etterutdanning
- Visitas
- Forordning av Gudstjenester
- Bruk av kirkerom
- Godkjenning av planverk
- Ledelse av prestatjenesten

Prosten er sentral for at biskopen skal kunne benytte disse verktøyene. Flere av punktene må ikke nødvendigvis bli berørt om arbeidsgiveransvaret for prestene flyttes. Momentene som arbeidsgruppen ser det som mest aktuelt å belyse nærmere, er disse:

1. Prostens rolle som biskopens medhjelper
2. Ledelse av prestatjenesten vs. arbeidsgivers styringsrett
3. Ordinasjon/vigsling vs. tilsetting
4. Oppfølging av bindende pålegg
5. Faglig utvikling, veiledning og etterutdanning for alle i vigslede stillinger

Nedenfor vil vi vurdere disse momentene i lys av ulike prinsipielle modeller for ny kirkelig organisering, med hovedvekt på løsninger med et samlet arbeidsgiveransvar. Vi vil også se på konsekvenser som kan ha betydning for Kirkerådets mål og Hovedutvalgets målbilde for den nye organiseringen.

Følgende modeller er lagt til grunn:

A) Prostifellesråd som organ for soknene

En modell hvor prostifellesrådet er et organ for soknene vil si at fellesrådene innen et gitt prosti slås sammen og overtar oppgavene som tidligere har ligget til de enkelte fellesråd. Samtidig vil menighetsprestene som nå er tilsatt i bispedømmene og gjør tjeneste i prostiet virksomhetoverdras til det nye prostifellesrådet. Prostifellesrådet vil dermed ha arbeidsgiveransvar for alle ansatte i soknene. Det vil være et valgt råd som er øverst ansvarlig for virksomheten på samme måte som det valgte fellesråd i dag har virksomhetsansvar for fellesrådene. Prostifellesrådet vil ha en daglig leder som leder virksomheten på vegne av prostifellesrådet. Arbeidsgiveransvaret vil dermed kunne utøves samlet fra et prostinivå.

I en modifisert utgave av denne modellen vil forbindelsen til det nasjonale leddet kunne styrkes dersom rDNK bevarer det overordnede arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene, men at enkelte arbeidsgiveroppgaver delegeres til prostifellesrådet. En slik løsning vil fremstå som en modifisering av dagens organisering.

B) Prostifellesråd med forankring i rettssubjektet Den norske kirke

Modell B forutsetter at det etableres et organ på prostinivå som skal ivareta arbeidsgiveransvaret for alle kirkelige tilsatte, men dette organet vil ha sitt rettslige grunnlag i rDNK. Det vil si at alle som i dag er tilsatt i fellesrådene vil virksomhetoverdras til dette organet. Spørsmålet om oppgavene som ligger til soknene i dag kan overføres til rDNK må imidlertid vurderes særskilt. I en slik modell vil det være mulig å tilsette daglig leder enten på et nivå over, altså at daglig leder av prostifellesrådet tilsettes i bispedømmet, eller at et folkevalgt organ på prostinivå har dette ansvaret.

C) Prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar

Et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar har sitt utgangspunkt i soknene som i modell A, men bispedømmeråd og prostifellesråd deler på arbeidsgiveransvaret for prester og proster. Denne ansvarsfordelingen må fastlegges etter arbeidsmiljøloven, og det vil være Kirkemøtet som avgjør hvilke arbeidsgiverfunksjoner som skal ligge til henholdsvis bispedømmet og prostifellesrådet.

3.3.1 PROSTENS ROLLE SOM BISKOPENS MEDHJELPER

3.3.1.1 PROSTENS ROLLE – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

Både i TOB og i TOP understrekes det at prosten er biskopens medhjelper i utøvelsen av gjerningen. Prostens ledelse av prestetjenesten inneholder i dag mange elementer som hører naturlig inn under arbeidsgiverrollen og arbeidsgivers styringsrett. Samtidig ser vi at noen av oppgavene henger sammen med biskopens ansvar for veiledning, oppfølging og tilsyn. Vi viser til diskusjonen av prostens roller og oppgaver i kapittel. 3.1 ovenfor.

Prostens rolle som medhjelper er avgjørende for at biskopen skal kunne ivareta sine oppgaver i menighetene og hele bispedømmet. Dette gjelder selv om biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar. Det blir derfor svært viktig at den nye organiseringen ivaretar forbindelsen mellom biskop og prost. De ulike modellene gir i seg selv noen føringer for hvordan dette kan løses. I tillegg kan det tenkes ulike løsninger innenfor hver modell, avhengig av hvilken rolle prosten gis og hvilket rettssubjekt som skal være prostens arbeidsgiver.

3.3.1.2 PROSTENS ROLLE – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNET

Med et prostifellesråd som organ for soknene vil prostens roller som biskopens medhjelper og leder av prestetjenesten endres. Hvis prosten beholder sin ansettelse i bispedømmet, kan han/hun ved tilsetninger være biskopens stemme inn i prostifellesrådet, og også ha en rolle i tilsettingsrådet. Dette kan gjelde for alle vigslede stillinger. Dersom prosten derimot er tilsatt i prostifellesrådet, blir det et spørsmål om hans/hennes rolle ved tilsetninger kan forstås som et uttrykk for biskopens medvirkning, ettersom prosten i en slik organisering vil handle på vegne av prostifellesrådet i stedet for på vegne av biskop.

Hvis prosten skal fungere som daglig leder eller inneha et annet ledelsesansvar i prostifellesrådet, kan han/hun ivareta rollen som kirkefaglig leder. Men med en slik rolle i prostifellesrådet vil mange mene at prosten må ha sitt tilsettingsforhold der. Det vil i så fall være viktig å sikre gode nok forbindelser mellom biskop og prost, ettersom biskopen ikke lenger vil kunne forstås som prostens nærmeste overordnede, og at prosten ikke leder prestetjenesten i rammen av biskopens overordnede lederansvar. For å illustrere hvordan relasjonen mellom biskop og prost kan være i en slik modell, kan vi se hen til hvordan ordningen er med feltprost i Forsvaret i dag.

Sjef for Forsvarets tro- og livssynskorps (Sjef FTLK) har i dag en rolle som minner om prosterollen i Den norske kirke. Men ettersom Forsvaret er en annen virksomhet enn rDNK, har Sjef FTLK en annen arbeidsgiver å rapportere til. Det er denne arbeidsgiver som gir Sjef FTLK mandat og rammer for ledelse av tjenesten. Denne ledelse omfatter både administrative og faglige forhold. Ledelsen av tjenesten er altså fullt og helt forankret i Forsvaret. Samtidig er det juridisk fastsatt gjennom en egen forskrift at det personellet sjef FTLK har den administrative og faglige ledelsen av skal være autorisert, stå under tilsyn av, og utføre deres tjeneste i samsvar med den orden som gjelder i det aktuelle tros- eller livssynssamfunn. Sjef FTLK har i tråd med dette ansvaret for å se til at tilsynet fungerer og at personellet utfører sin tjeneste i tråd med retningslinjene i tros- eller

livssynssamfunnet. Det innebærer at han må stå i kontinuerlig dialog med tilsynspersoner i de ulike sendeorganisasjonene, slik at tjenesten oppfyller sendeorganisasjonenes kvalitetskrav.

En slik ordning synes å sikre en god relasjon mellom biskop og prost der prosten ikke har sitt tilsetningsforhold i bispedømmet. Ordningen vil likevel innebære en formell og praktisk svekkelse av forbindelsen mellom biskopene og prostene slik den er i dagens kirkelige organisering. Det må også understrekes at det er viktig at det er en tettere og hyppigere kontakt mellom rDNK og prostifellesrådet enn det er mellom rDNK og Forsvaret. Der Forsvaret er en helt separat institusjon fra Den norske kirke, utgjør rDNK og prostifellesrådene/soknene til sammen kirken i sin fulle bredde. Dette ser vi f.eks. i tilsynet: biskopen har kun tilsyn med feltpresten og feltprestenes virksomhet, ikke hele Forsvaret og heller ikke hele FTLK, der det også inngår imamer og livssynshumanister. For prostifellesrådet vil biskopen ha tilsyn med hele virksomheten.

Det synes utfordrende å finne en løsning hvor prosten i tilstrekkelig grad kan fylle sin rolle som biskopens medhjelper i henhold til kontrakt 1 dersom prosten tilsettes i et annet rettssubjekt enn biskopen. Slik vi forstår dette, innebærer modell A at det må tas en avgjørelse om prosten skal tilsettes i bispedømmet eller prostifellesrådet. Med tilsetting i bispedømmet vil prosten kunne fungere som biskopens nærmeste medhjelper og bistå tilsynet lokalt. Med tilsetting i prostifellesrådet vil dette kunne gi prosten rolle som leder av prestatjeneste og kirkefaglig leder.

Et prostifellesråd med delegert arbeidsgiveransvar for prestene vil gi mulighet for at prosten både kan være biskopens medhjelper og lede prestatjenesten. Delegasjonsbestemmelsene må her klart skille mellom prostens forhold til hhv. biskop og prostifellesråd, jf. oppgavene knyttet til kontraktene 1 og 2 som beskrevet tidligere.

3.3.1.3 PROSTENS ROLLE – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

I en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK, vil prosten fortsatt kunne være tilsatt enten av bispedømmerrådet eller av prostifellesrådet, men vil uansett tilhøre samme rettssubjekt som biskopen, og det er flere muligheter for at biskopen kan delta i tilsettingsprosessen. Det bør dermed lettere kunne legges til rette for at prosten kan fungere både som leder av prestatjenesten og som biskopens medhjelper.

I praksis kan en også se for seg at prosten har samme rolle i prostifellesrådet som biskopen i dag har i bispedømmet, hvor biskopen både har sete i bispedømmerrådet og har en lederrolle i bispedømmet. Overførbarheten mellom disse ordningene vil avhenge av hvilke oppgaver som legges til prostifellesrådet. F.eks. har formuleringen om å «vekke og nære det kristelige liv», som gjelder for menighetsråd og bispedømmerråd, ikke vært gjeldende for dagens fellesråd.

3.3.1.4 PROSTENS ROLLE – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅD MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Med et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar vil det i praksis være mulig å bevare den relasjonen prosten i dag har til biskop, samtidig som prosten kan være en tydelig leder i prostifellesrådet. Man vil da ikke måtte velge mellom prosten som leder av prestatjenesten og

prosten som biskopens nærmeste medhjelper i utøvelsen av tilsynet. Prosten kan f.eks. tilsettes av biskop/bispedømmeråd og fungere som daglig leder i prostifellesrådet. Vi har i kapittel 3.2.3 redegjort for utfordringer knyttet til en slik løsning.

I en slik situasjon vil biskopen få en tettere relasjon til prostifellesrådet. Samtidig kan man da havne i en situasjon hvor prost blir både daglig leder og saksforbereder for prostifellesrådsmøtene samt representant for tjenesten med forvaltning av Ord og sakrament i rådet. Vi har tidligere vist i kapittel 3.2.3 at dette kan være problematisk, og vi oppfatter det som komplisert å skulle ivareta begge rollene, selv om det skulle være teknisk mulig.

Disse forholdene må tas i betraktning når oppgavefordelingen skal fastsettes i en eventuell variant av modell C.

3.3.2 LEDELSE AV VIGSLEDE VS. ARBEIDSGIVERS STYRINGSRETT

3.3.2.1 LEDELSE – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

I rammebetingelsene for prosjektet het det i presentasjon på møte i hovedutvalget for prosjekt kirkelig organisering at «*biskopen er sentral leder og tilsynsperson*». Vi forstår dette som avledet av Kirkerådets sak 59/19 hvor det heter at vårt underutvalg skal utrede «*...det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn dersom biskopen ikke lenger skal lede prestetjenesten slik som i dag.*» Det ligger derfor som et premiss for vårt arbeid at biskopen skal være leder også i en ny organisering. Hva denne ledelsen vil innebære i praksis vil derimot være gjenstand for diskusjon, men vi vil fremheve at den bør være knyttet til biskopens tilsynsansvar.

I henhold til TOB § 2 er biskopen den øverste leder av prestetjenesten i bispedømmet og sørger for den nødvendige samordning med de kirkelige rådernes virksomhet. Slik tjenesteordningene for biskop og prost er i dag, brukes begrepet «ledelse av prestetjenesten» gjerne om det å ha arbeidsgiveransvar. Samtidig kan ledelse forstås som et vidt begrep som omhandler all form for mulighet til å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd, og kan ikke begrenses til arbeidsgiverspørsmålet alene. Vi har tidligere omtalt hvordan biskopens ledelse i dag inneholder elementer av både symbolledelse, strategisk ledelse, institusjonell (verdibasert) ledelse, pastoral ledelse, kirkefaglig ledelse og administrativ ledelse. Vi har også redegjort for at det kirkelige tilsynet bærer preg av det som i andre sammenhenger vil forstås som en del av arbeidsgivers ledelse av sine tilsatte.

Arbeidsgruppen legger til grunn at biskopen, uavhengig av utformingen av ny kirkeordning, skal ha en særlig relasjon og, gjennom sitt tilsyn, utøve nødvendig ledelse av prester og andre vigslede stillinger. I dette ligger en forståelse for at arbeidsgiveransvaret for prester kan legges til prostifellesrådet. Her vil det imidlertid kunne forekomme områder der de to formene for ledelse overlapper hverandre. For arbeidsgruppen har det derfor vært viktig å finne ut hvilke ledelsesfunksjoner som er avgjørende for at biskopen kan utøve sin tilsynsrolle i bispedømmet, og hvilke ledelsesfunksjoner som må ligge hos prostifellesrådet som arbeidsgiver for den enkelte menighetsprest.

Biskopens ledelse av vigslede vil være tydeligst i en organisering som beholder en relasjon mellom menighetsprestene og rDNK og som vil styrke biskopens ansvar for fagutvikling og medvirkning ved

tilsetninger av alle vigslede medarbeidere. I modeller der dette ikke er tilfelle kan det hevdes at biskopen har en naturlig autoritet i kirken og kan utøve god nok og relevant ledelse gjennom «det rene tilsyn», dvs. basert på at de som tilsynet er rettet mot lar seg lede og at de som har arbeidsgivers styringsrett lar medarbeiderne møte biskop eller delta på de tiltak biskop arrangerer (fagdager, stiftsdager mm) selv om biskopen ikke har formelle og juridiske virkemidler overfor den enkelte. Under henvisning til erfaringer fra Sverige og et generelt inntrykk av at biskopens naturlige autoritet er mindre nå enn tidligere ser vi imidlertid svakheter ved en slik ordning, og mener at det vil være nødvendig å lovfeste visse deler av biskopens tilsynsoppgaver for å sikre biskopen nødvendig myndighet, jf. konkrete forslag til avbøtende tiltak i kapittel 4.1.2. Det kirkelige tilsynet representerer en lederrolle i vår kirke, og gruppens vurdering er at å gi biskopens enkelte styringsverktøy som sikrer tilsynets både proaktive og reaktive side bør kunne gi biskopen gode muligheter for reell ledelse av så vel prestetjenesten som de øvrige vigslede medarbeiderne.

3.3.2.2 LEDELSE – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

Ved en løsning hvor prostifellesrådene er forankret i soknene vil ikke biskopen ha arbeidsgiveransvar og dermed formalisert ledelse av prestetjenesten på samme måte som i dagens ordning. Biskopen vil kunne invitere til faglige samtaler og gi råd og veiledning i faglige og praktiske spørsmål, samt gjennomføre samtale i forbindelse med visitas, mens de fleste formelle virkemidlene knyttet til arbeidsledelsen vil ligge hos arbeidsgiver.

Men selv om biskopen ikke lenger skal utøve arbeidsgivers styringsrett, bør ordningen sikre at biskopens tilsyn beskrevet i TOB § 1, jf. kontrakt 1, kan gjennomføres. Vi viser her til de konkrete temaene som er behandlet i kapittel. 3.3.2-6, og forslag til avbøtende tiltak knyttet til dem. Det er særlig i modell A at disse blir viktige, siden det her blir snakk om ledelse i overgangen mellom to rettssubjekter.

I en modifisert modell hvor arbeidsgiveransvaret for prestene fra bispedømme til prostifellesråd vil man kunne forstå den lokale prestetjenesten som utført under biskopens overordnede arbeidsgiveransvar. Men dette vil ikke kunne gjelde for de øvrige vigslede tilsatte som vil ha sitt fulle arbeidstakerforhold til prostifellesrådet. Denne modellen vil dermed skape en ulikhet i relasjonen mellom biskop og prest og biskop og øvrige vigslede.

3.3.2.3 LEDELSE – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

I en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK, vil arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet som i modell A, men arbeidsgiver og biskop vil tilhøre samme rettssubjekt. Det vil også her være behov for tiltak for å sikre at biskopen kan utøve den ledelsen som TOB § 1 forutsetter, men det kan være lettere å forene disse tiltakene med arbeidsgiverrollen siden alle parter vil ha samme rettslige forankring.

3.3.2.4 LEDELSE – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅD MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar vil beholde en relasjon mellom menighetsprestene og rDNK som minner om dagens ordning. Det synes som om en variant av en slik modell best vil sikre

biskopens rolle som kirkelig leder og tilsynsmann for prestene. Utpenslingen av denne modellen må som nevnt skje gjennom en formelt fastlagt ansvarsfordeling. Det blir da viktig at denne fordelingen tar hensyn til biskopens lederfunksjoner knyttet til TOB § 1.

3.3.3 VIGSLING VS. TILSETTING

3.3.3.1 TILSETTING – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

Tilsettinger er et kjerneelement i arbeidsgiveransvaret, og å legge for store deler av avgjørelsesmyndigheten på dette området til et annet organ vil kunne være svært inngripende for prostifellesrådet som arbeidsgiver. Likevel mener vi det bør være mulig å gi biskopen en rolle ved tilsettingene, først og fremst i vigslede stillinger, uten at det går for mye på bekostning av prostirådets selvstendighet.

For å kunne fungere som tilsatt i en stilling som forutsetter vigsling, må medarbeideren både være vigslet av biskopen og tilsatt av arbeidsgiver. I dag henger disse to prosessene sammen for proster og prester gjennom biskopens deltakelse i bispedømmerådet. For andre vigslede stillinger er prosessene adskilt. Felles for alle som ansettes i stillinger som forutsetter vigsling er at dette, dersom de ennå ikke er vigslet, skjer med forbehold om at de vil bli vigslet. For å ivareta sammenhengen mellom de to prosessene blir det viktig å sikre biskopen en rolle i forbindelse med tilsettinger (og tilsvarende ved avskjedigelse, der dette skjer i forbindelse med bortfall av vigslingsfullmakter). Ettersom biskopen er fri i sin avgjørelse om vigsling, vil biskoper også kunne oppleve at det kommer søkere til stillinger som har blitt avslått vigsling av stedlig biskop, men senere blitt vigslet i annet bispedømme fordi vigslingen er gjeldende i hele DNK. Av tidshensyn har det ikke vært mulig for arbeidsgruppen å gjennomgå tilsettingspolitikken på en tilfredsstillende måte, og det henstilles om at dette følges opp i det videre arbeidet med prosjekt kirkelig organisering.

Arbeidsgruppen forstår at å sikre biskopen en rolle i tilsettinger av vigslede medarbeidere er en viktig del av tilsynet. Det bør også være et mål å skape en likebehandling av alle de vigslede stillingene når det gjelder biskopens rolle. Eksempler på ulike roller ved tilsetting i vigslede stillinger kan være:

- biskopen kan avgi uttalelse i tilsettingssaken
- biskopen kan ha sete i innstillingsrådet
- biskopen kan ha sete i tilsettingsorganet

3.3.3.2 TILSETTING – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

Et prostifellesråd som organ for soknene med arbeidsgiveransvar for alle tilsatte i soknene vil innebære at tilsettinger i alle vigslede stillinger, også menighetsprester, må skje med forbehold om vigsling av biskop.

I en slik modell vil det være særlig viktig å ivareta en forbindelseslinje mellom det sentrale og de lokale rettssubjektene hva gjelder tilsettingssaker ettersom konstruksjonen i seg selv ikke ivaretar en slik sammenheng, og biskopens relasjon til prestene endres relativt sterkt. Vi vil derfor understreke

at biskopen må sikres en rolle i tilsettingsaker i en slik modell, jf. omtalen av problemstillingen ovenfor.

Med en modifisert modell hvor arbeidsgiveransvaret for prestene er delegert fra bispedømmet vil det være mulig med en ordning hvor prestene fremdeles blir tilsatt i bispedømmerådet, men at arbeidsgiverfunksjoner som i dag ivaretas av biskop delegeres til prostifellesrådet.

3.3.3.3 TILSETTING – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

I en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK legger vi til grunn at alle som arbeider i soknene tilsettes av prostifellesrådet, på samme måte som i modell A. Likevel vil rDNK ved Kirkerådet være den overordnede arbeidsgiveren, slik det også er i dagens ordning hvor tilsettinger skjer i bispedømmerådet.

Når tilsettingene skjer i prostifellesrådet innebærer det at tilsetting av menighetsprester, også i denne modellen, skyves et hakk unna biskopen, og behovet for en rolle i tilsettingsprosessen vil fortsatt være viktig. Samtidig vil biskopen ha mulighet for en tettere rolle knyttet til øvrige vigslede ansatte ettersom de vil være en del av samme rettssubjekt.

3.3.3.4 TILSETTING – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESÅR MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Med et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar vil prestene ha et arbeidsgiverforhold, men samtidig ha en tilknytning og en mer samordnet ledelse i prostifellesrådet. Hvilke ansvarsområder som skal tilligge de respektive arbeidsgiverne må defineres i kirkeordningen og vedtas av Kirkemøtet. En mulig ordning kan være at tilsettinger av prestene gjøres i bispedømmerådet, men at prostifellesrådet utøver arbeidsgivers styringsrett ut over dette. Biskopens rolle ved tilsettinger synes i en slik modell å være som i dag.

Dersom alle vigslede tilsettes av biskop/bispedømmeråd, vil det innebære en tydelig styrking av biskopens rolle sammenlignet med dagens tilsettingspraksis, og bidra til en klar sammenheng mellom inngåelsen av de to tidligere beskrevne kontraktene.

3.3.4 OPPFØLGING AV BINDEnde PÅLEGG

3.3.4.1 BINDEnde PÅLEGG – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

Biskopens tilsynsansvar etter TOB § 1 forutsettes opprettholdt i den nye ordningen. Som tidligere nevnt vil mange av biskopens verktøy for å utøve tilsynet forbli uberørt selv om arbeidsgiveransvaret flyttes. Muligheten for å gi bindende pålegg overfor vigslede medarbeidere kan imidlertid tenkes å komme i berøring med arbeidsgivers styringsrett, f.eks. der det handler om fordeling av arbeidsoppgaver eller omplassering av en medarbeider innen prostiet. Det må understrekes at bindende pålegg er et verktøy som brukes i svært begrenset grad. Likevel oppleves muligheten for å bruke det som et viktig element i tilsynet fordi det er ett av svært få virkemidler som har direkte virkning for den det gjelder. Det er derfor av stor betydning at bindende pålegg kan påregnes fulgt opp, også fra arbeidsgivers side. I dag følges slike pålegg opp av fellesrådet som arbeidsgiver etter en uskreven overenskomst basert på et indrekirkelig verdi- og normgrunnlag. Dette fungerer i all

hovedsak godt. Med en ny ordning, hvor prostifellesrådet blir arbeidsgiver både for menighetsprester og øvrige vigslende medarbeidere, bør likevel forutsetningen om at arbeidsgiver følger opp biskopens bindende pålegg formaliseres.

Det ligger også innenfor biskopens ansvarsområde iht. kontrakt 1 å frata vigslingsfullmaktene som er gitt ved vigslingen. Dette vil i mange tilfeller føre til at medarbeideren ikke kan fungere i sin stilling, fordi forutsetningene for tilsetningen ikke lenger er til stede. Arbeidsgiver må derfor nødvendigvis følge opp forholdet, og det skulle ikke være behov for å utforme særskilte regler for oppfølging her.

3.3.4.2 BINDENDE PÅLEGG – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

Et prostifellesråd som organ for soknene vil i en modell uten bestemte føringer for hvordan tilsynet kan praktiseres, i praksis bety at biskopens relasjon til prestene blir lik relasjonen biskopen har i dag til øvrige vigslende ansatte i fellesrådet. Biskopen vil fremdeles kunne gi bindende pålegg, men vil ikke selv ha ansvaret for å følge opp disse påleggene for prestene. Den tette forbindelseslinjen mellom biskop og prest som følger av arbeidsgiveransvaret blir her brutt, samtidig som alle vigslende får et mer felles grunnlag for relasjonen til biskop.

Erfaringer fra Sverige tyder på at det kan være et behov for å sikre biskopen noe tydeligere verktøy i møte med prostifellesrådet enn det som i dag ligger i lovverket knyttet til fellesrådene. Ved å regelfeste formuleringer som tydeliggjør prostifellesrådets forpliktelse til å følge opp biskopens henstillinger og bindende pålegg til rådets tilsatte, sikres biskopen at tilsynet har tilstrekkelig hjemmel til å fungere også i de situasjoner hvor samvirket mellom biskop og råd ikke fungerer tilstrekkelig.

For et prostifellesråd med delegert arbeidsgiveransvar for prestene vil ansvaret for oppfølging av biskopens bindende pålegg måtte gå klart frem av delegasjonsbestemmelsene.

3.3.4.3 BINDENDE PÅLEGG – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

En potensiell utfordring med en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK, er balansen mellom biskopen og det valgte prostifellesrådet. Der vi i modell A ser at prostifellesrådet styrker sitt ansvars- og myndighetsområde på bekostning av biskopen, vil det motsatte kunne være tilfelle i modell B. I denne modellen vil det derfor være behov for å tydeliggjøre biskopens rolle, ikke primært for å sikre at biskopen har de verktøy som trengs for å utøve et godt tilsyn, men for å tydeliggjøre prostifellesrådets selvstendighet og myndighet.

Som nevnt ovenfor er det en svakhet i den kirkelige organiseringen at mye av relasjonen mellom myndighetsinstanser baserer seg på sedvane og ikke lovfestede normer. Også i modell B bør det derfor vurderes om det skal inkluderes særlige formuleringer om at prostifellesrådet er ansvarlig for å følge opp pålegg og henstillinger gjort av biskopen.

3.3.4.4 BINDENDE PÅLEGG – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅD MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Med et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar vil det som før nevnt måtte defineres hvilke ansvarsområder som skal tilligge de respektive arbeidsgiverne. Virkningen av modellen vil avhenge av denne fordelingen. Uansett bør ansvaret for oppfølging av biskopens bindende pålegg gå tydelig frem av regelverket.

3.3.5 FAGLIG UTVIKLING OG ETTERUTDANNING FOR ALLE I VIGSLEDE STILLINGER

3.3.5.1 FAGLIG UTVIKLING – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

Biskopens ansvar iht. TOB § 1 innebærer blant annet å rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. I tillegg til de før nevnte bindende pålegg fremheves råd og veiledning som viktige virkemidler for å ivareta dette. Vi har tidligere beskrevet hvordan bispedømmet i dag er et sentralt sted for kompetanseutviklende arbeid, der biskopen samler tilsatte til stiftsdager, avholder egne fagsamlinger for de ulike fagdisiplinene og prostivise samlinger mm som ledd i utøvelsen av sitt tilsyn. Imidlertid kan biskopen i egenskap av arbeidsgiver bare innkalle prestene til slike samlinger, mens øvrige medarbeidere, som har fellesrådet som arbeidsgiver, må inviteres.

I tillegg skjer det mye god og viktig kompetanseheving i prostiene for prestene og de øvrige fagstillingene, og det er god sammenheng mellom prostiene og bispedømmet i dette arbeidet.

I en ny ordning der det blir et tydeligere skille mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, blir det viktig å understreke hvordan koordinering og utvikling av opplegg for kompetanseheving og etterutdanning inngår som en del av biskopens tilsynsoppdrag overfor alle i vigslede stillinger. Samtidig er det viktig som en del av biskopens tilsynsansvar overfor alle ansatte, også de som er i stillinger med fagansvar som ikke er vigslet, for eksempel organister, diakonimedarbeidere, trosopplærere og ungdomsarbeidere, at de får del i biskopens opplegg for fagutvikling og inspirasjon. Dette vil forutsette et samvirke mellom tilsynet og arbeidsgiver som vil sikre en likhet i den faglige utviklingen på tvers av prostifellesrådene og tydeliggjøre biskopens tilsynsansvar for hele kirken. For å ivareta dette er det vårt råd at det gjøres grep for å sikre at kompetansetiltakene i regi av rDNK blir benyttet. En mulig måte kan være at det stilles vilkår ved bevilgningen av sentrale midler til videre- og etterutdanning. En annen måte kan være at biskopen gis myndighet til å innkalle medarbeidere til slike samlinger.

3.3.5.2 FAGLIG UTVIKLING – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

Et prostifellesråd som organ for soknene innebærer at biskopen ikke vil ha arbeidsgiveransvar for hverken prestene eller de øvrige vigslede medarbeidere. I en slik modell vil det være særlig viktig at det gjøres grep for å sikre at kompetansetiltakene i regi av rDNK blir benyttet.

Dersom arbeidsgiveransvaret for prestene kun blir delegert, kan det tydeliggjøres i delegasjonen at kompetansehevende tiltak fremdeles skal ligge hos biskop, men dette vil da kun gjelde for prestene.

3.3.5.3 FAGLIG UTVIKLING – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

I en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK vil arbeidsgiveransvaret fortsatt være plassert i prostifellesrådet som i modell A. Modellen vil likevel gi biskopen mulighet for en tettere rolle knyttet til øvrige ansatte enn dagens ordning, ettersom de vil være en del av samme rettssubjekt. Tiltak for å sikre fagutvikling i regi av rDNK vil trolig oppleves som mindre inngripende overfor arbeidsgiveransvaret ettersom Kirkemøtet, biskop og prostifellesråd vil ha samme rettslige forankring.

3.3.5.4 FAGLIG UTVIKLING – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅD MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Med et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar må fordelingen som tidligere nevnt defineres formelt. En slik fordeling vil også kunne beskrive ansvar og oppfølging av etter- og videreutdanning og faglig utvikling.

3.3.6 VIRKNINGER FOR PROSJEKTETS MÅLBILDE

3.3.6.1 MÅLBILDET – GENERELT OM PROBLEMSTILLINGEN

Kirkerådet har satt en rekke mål for den nye organiseringen. Ut fra disse målene har Hovedutvalget utformet et målbilde for prosjektet. Hovedpunktene i dette målbildet er:

- en folkekirke i hele landet
- kirken er lokal
- god ledelse på alle nivå
- avklarte roller og mandat
- effektiv ressursbruk

Valget av organisering må vurderes opp mot disse målene og dette målbildet. Vi har i det foregående forsøkt å beskrive hvordan de ulike alternativene påvirker ledelse, roller og mandat. I tillegg blir det viktig å se på hvordan de ulike alternativene påvirker målet om enhet og sammenheng, med tanke på biskopens særlige ansvar for å fremme og bevare enheten i kirken. Særlige punkter her blir biskopen som regionalt organ og relasjonen mellom biskopen og de ulike rådene. Vi har i denne sammenheng ikke gått inn i de andre momentene som vil være viktige i HU.

3.3.6.2 MÅLBILDET – VIRKNING AV MODELL A – PROSTIRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

I modellen med et prostifellesråd som organ for soknene vil forbindelseslinjen mellom biskopen og menighets- og fellesrådene gjennom sokneprest og prost kunne bli svakere, avhengig av prostens plassering, jf. kapittel 3.3.1 ovenfor. Biskopen vil ha tilsyn overfor rådene og kunne gi henstillinger og bistå med råd og veiledning. Forholdet til bindende pålegg er omtalt i kapittel 3.3.4 ovenfor. Som medlem i Kirkemøtet vil biskopen også ha innflytelse på økonomiske og andre avgjørelser som vil påvirke prostifellesrådenes drift. I en slik modell får vi et sterkt lokalt nivå og et sterkt nasjonalt nivå, i det Kirkemøtet fremdeles vil være det øverste kirkelige organ og legge føringer for arbeidet i prostifellesrådene. Derimot er det mer usikkert hva slags funksjon bispedømmerrådet vil ha. Vi vil ikke

gå inn på bispedømmerådets virksomhet og oppbygning her, men heller se på biskop som uttrykk for en regional kirke.

Biskopen er tidligere blitt definert som en prest med særlige regionale fullmakter. Det regionale perspektivet i biskopens tjeneste kan synes å forsvinne noe i modell A. Det vil likevel være viktig å opprettholde en del funksjoner regionalt. Særlig blir det viktig å sikre at biskopen har en faglig kompetent stab rundt seg for å sikre tilsynets operasjonalitet. Å gjennomføre visitaser, godkjenne planverk mm. samt sikre faglighet og god dialog inn mot prostifellesrådene og menighetene vil kreve ressurser av en viss mengde selv om oppgavene lagt til bispedømmet vil reduseres.

Bispedømmet har til nå vært en viktig størrelse for å binde kirken sammen, noe som synes både i biskopens lederrolle i bispedømmet og i bispedømmerådets ansvar for å vekke og nære det kristelige liv i alle bispedømmets menigheter. Dersom bispedømmerådet mister flere av sine funksjoner vil det være viktig å fastholde biskopen som en sentral skikkelse med definerte myndighetsområder for å sikre en enhetlig kirke i bispedømmet. Dette vil si at biskopen kan fasilitere møteplasser og gjennom fagutvikling bidra til samhandling prostirådene imellom.

Videre vil det være mulig å fremdeles se for seg bispedømmet og biskop som et mellomledd i den kirkelige organisasjonen gjennom oppgaven å sikre at strategier mv. som besluttet av Kirkemøtet, blir implementert i prostifellesrådene. Biskopen vil ha en rolle både i Kirkemøtet og i relasjon til prostifellesrådet, og dette vil det være gunstig å dra nytte av for å sikre en helhetlig kirkeorganisasjon. I stedet for at Kirkerådet og det nasjonale organisasjonsleddet skal måtte nå ut til et hundretalls prostifellesråd, vil de kunne forholde seg til 11 bispedømmer/biskoper, som hver har sine (ca. 10) prostifellesråd. Det regionale nivået vil dermed kunne bidra til å skape en enhetlig kirke og arbeide for en samkjøring av f.eks. nasjonale satsinger, der det er relevant for bispedømmets prostifellesråd.

Dersom arbeidsgiveransvaret for prestene ikke skal bli overført, men delegert vil det i større grad ivareta en helhetlig linje fra Kirkemøtet og ut til lokalkirken. Denne forbindelsen vil da kun gjelde prestelinjen og ikke de øvrige ansatte i prostifellesrådet.

3.3.6.3 MÅLBILDET – VIRKNING AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅDET UTGÅR FRA RDNK

I en modell hvor prostifellesrådet utgår fra rDNK vil vi få en tydelig sammenhengende linje fra Kirkemøtet/Kirkerådet til biskop/bispedømmeråd til prostifellesråd. Dersom prosten tilsettes av bispedømmerådet og har sete med stemmerett i prostifellesrådet, vil relasjonen mellom prostifellesrådet og biskop være nokså lik dagens ordning. I en slik modell blir den regionale kirken et viktig mellomledd, og biskopen dermed sentral.

Vi har tidligere pekt på biskopen som bindeledd mellom den nasjonale og den lokale kirken. Dette vil være like relevant i modell B. Biskopen er den eneste kirkelige aktøren som er til stede i lokalmenighetene samtidig som han/hun også har en stemme i de nasjonale organene. Denne praksiserfaringen, sammen med biskopens særlige ansvar for kirkens enhet, er et viktig element å bringe inn i samtalen omkring kirkelig organisering.

I modell A problematiserte vi at det regionale leddet svekkes på bekostning av prostifellesrådet. I modell B vil det imidlertid være vel så viktig å ikke legge for mye myndighet til bispedømmet slik at prostifellesrådet fratras selvstendighet.

3.3.6.4 MÅLBILDET – VIRKNING AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅD MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Med et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar kan biskopen komme tettere på prostifellesrådet, avhengig av prostens plassering, jf. kapittel. 3.3.5.4 ovenfor. For menighetsprestene vil denne modellen innebære at man både har bispedømmet og prostifellesrådet som arbeidsgiver. En slik ordning vil altså ikke sikre én arbeidsgiver for alle ansatte lokalt.

I en slik modell blir det viktig å synliggjøre hvordan sammenhengen mellom de ulike nivåene skal ivaretas når fordelingen av ansvaret fastsettes.

*Særmerknader fra utvalgsmedlem Øystein Dahle
Utvalgsmedlem Jorunn Fliid slutter seg til merknadene.*

A. Biskopens ledelse

I kapittel 1.1.7 drøftes eventuelle forskjeller og fellestrekk ved kirkelig tilsyn og begrepet tilsyn slik det anvendes om det offentlige tilsyn som er etablert for ulike sektorer av samfunnet. Det understrekes her at det kirkelige tilsyn er av en vesentlig annen karakter enn statlig tilsyn. I kapittel 2.2. anvendes ulike ledelsesteorier hentet fra ledelses- og organisasjonsfaget for å gi innblikk i biskopens tjeneste og ledelse. Selv om det er opplagte elementer fra ledelsesfaget som kan være relevant for å drøfte tilsynstjenesten som en kirkelig lederoppgave, så reiser denne tilnærmingen for å uttegne en ny bisperolle uten arbeidsgiveransvar betydelig problemer.

De ulike ledelsesteorier som omtales i kap 2.2. har som underliggende premis at en leder opptrer i arbeidsgivers sted. Formålet med denne utredningen er imidlertid å tydeliggjøre en bispetjeneste uten arbeidsgiveransvar. En tilnærming og anvendelse av et begrepsapparat hentet fra det allmenne ledelsesfaget bidrar derfor til å svekke grunnlaget for en tydelig uttegning av en særlig bispetjeneste med et særlig grunnlag og et tydelig kirkelig mandat. Konsekvensen blir at det er vanskelig å skjelne mellom den ledelse som utøves av de som har lederoppgave forankret i arbeidsgiveransvar, og den kirkelige lederrollen som biskopen kan få i en ny organisering uten arbeidsgiveransvar. Denne tilnærmingen er utilfredsstillende på flere måter:

- 1. En mer utdypende beskrivelse av tilsynstjenestens særlige grunnlag, oppdrag og rolle i vår kirke vil kunne styrke legitimiteten for å videreutvikle en særlig kirkelig tilsynstjeneste innenfor en virksomhet med demokratisk valgte styringsorganer. Vi viser her bl.a. til en rekke kirkelige utredninger og Kirkemøtevedtak som de siste 50 årene som har beskrevet og drøftet utformingen av bispetjenesten i Den norske kirke. Samlet sett så representerer dette et bredt tilfang av premisser for å beskrive formål, innhold og verktøy for en profilert bispetjenesten uten dagens arbeidsgiverrolle for prestedtjenesten.*
- 2. Den delvis sammenfallende beskrivelsen av biskopens ledelse av vigsle medarbeidere og den ledelse som vil foregå på grunnlag av prostifellesrådets arbeidsgiveransvar vil kunne skape usikkerhet for lokaltilsatte om lederansvar, og vil gjøre det mer uklart og komplisert for kirkelig tilsatte hva som er rammene for arbeidsforholdet hvis det gis inntrykk av at de har to ledelseslinjer. En slik uklarhet er utfordrende ut fra målsettingen om en mer forenklet organisasjon og ønsket om avklarte roller og mandat. Denne uklarheten vil være ekstra krevende å håndtere i konfliktsaker og i andre saker som omhandler arbeidsmiljøet for kirkelig tilsatte.*
- 3. Ledelse av de tilsatte i et prostifellesråd vil springe ut av det helhetsansvar og myndighet som dette styringsorgan skal ha både som uttrykk for kirkedemokratiet og som en ansvarlig arbeidsgiver. En uklar beskrivelse av biskopens lederoppgaver risikerer å utfordre eller svekke legitimitet for det lederansvar som utledes av arbeidsgiverorganet. En tydeligere beskrivelse av biskopens tilsynstjeneste legger grunnlaget for at biskopen kan utøve sin tjeneste på en måte som understøtter og ansvarliggjør arbeidsgiver, også i de tilfellene det er behov for å utfordre og korrigere sider ved arbeidsgivers ledelse og styring. Det er avgjørende at biskopens ledelse og tilsyn med tilsatte ikke får en rivaliserende eller devaluerende funksjon i forhold til de kirkelig tilsattes arbeidsgiver.*

Biskopens tilsynstjeneste er en opplagt sentral lederoppgave i Den norske kirke. En nærmere beskrivelse av biskopens ledelse og tilsyn bør imidlertid settes i relasjon til en prinsipiell vurdering av styringsansvar i kirken og rådene som kirkens representative struktur, jfr bl.a. prinsippene som ligger i Kirkemøtets vedtak om «embete og råd». Kirkemøtet har ikke gjort vedtak som legger til grunn at biskopens har en generell organisatorisk lederfunksjon, og de har vektlagt at styringsansvaret for kirkelig virksomhet har sitt utgangspunkt i styringsorganer der kirkens valgte medlemmer og tjenesten med Ord og sakrament sammen er representert. Dette gir rammer for forståelsen av biskopens ledelse og tilsyn som bør utredes mer tydelig.

B. Kontrakt som begrep om vigsling/ordinasjon

I kap 1.1.3 i utredningen omtales vigsling og ordinasjon som en kontrakt mellom biskopen og arbeidstaker. En slik begrepsbruk hentet fra det rettslige området kan bidra til å rettsliggjøre en kirkelig ordning. Det må gjøres tydeligere at vigsling ikke en rettslig kontrakt i betydningen av en dobbel arbeidsavtale. Ordinasjonen omhandler primært et løfte og en forpliktelse overfor kirkens grunnlag, fellesskap og oppdrag. Biskopen har en særlig rolle i ved ordinasjon/vigsling, men dette gjøres som representant for hele kirken. Ordinasjon/vigsling vil være en vesentlig forutsetning for tilsettingsforholdet i vigsla stillinger, og vil bl.a. sette rammer for arbeidsgivers styring og ledelse av tilsatte, jfr, bl.a. tjenesteordningene. Det er derfor uheldig hvis tilsetting og vigsling/ordinasjon framstår som to likestilte og sideordnede rettslige kontrakter i et arbeidsforhold.

C. Muligheter ved en ny organisering av arbeidsgiveransvaret

Denne utredningen har lagt vekt på at det bør etableres nye ordninger som avbøtende tiltak for å kompensere for ulempene ved bortfall av biskopens arbeidsgiveransvar. Utredningen omtaler imidlertid i liten grad de positive virkningene og de mulighetene som en slik organisering kan få for det kirkelige tilsyn. Vi vil her peke på følgende forhold:

- Dagens kirkeordning innebærer at flertallet av de kirkelig tilsatte har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. For disse har biskopen tilsynsansvar, mens for prestene er biskopen i tillegg arbeidsgivers representant i bispedømmet. Denne forskjellen i tilknytning til biskopen og bispedømmet for øvrig i et felles arbeidsmiljø kan skape en asymmetri i en stab når det bl.a. gjelder oppfølging, oppmerksomhet og informasjonsflyt fra biskop, prost og bispedømmekontor. I mange situasjoner skapes det usikkerhet om biskopen opptrer i lokale saker primært som arbeidsgiver for noen tilsatte eller på grunnlag av tilsynsansvaret for alle. Dette blir ekstra krevende når biskopen blir involvert i lokale konfliktsaker der tilsatte fra begge arbeidsgivere er involvert. Felles arbeidsgiverforhold skaper grunnlag for en tydeliggjøring at biskopen opptrer i tilsynsrollen på en likeverdig måte i møte med lokale menigheter og kirkelige medarbeidere. En slik avklaring kan styrke grunnlag for en mer tydelig og avklart tilsynstjeneste.*
- Arbeidsgiveransvaret er omfattende og innebærer mange forpliktelser og et bredt ansvar for oppgaveløsning, organisering, ressursbruk, arbeidsmiljø og medbestemmelse i virksomheten. I dagens ordning der biskopen er øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet tar denne delen av biskopens tjeneste betydelig tid og oppmerksomhet. I et alternativ der bispetjenesten fritas for arbeidsgiveransvaret vil det gi større kapasitet både til tilsynstjenestens kjerneoppgaver overfor menighetene, på lederrollen som en kirkelig røst i det offentlige rom, og i oppfølgingen av vigsla medarbeidere og andre tilsatte. Biskopen bør også i en slik modell ha ressurser og verktøy for bl.a. å kunne tilby veiledning, fagsamling, kurs og andre kompetansetiltak. Selv om dette er tiltak som også*

vil være en side ved arbeidsgivers ledelse og styring, så er det av betydning at biskopen så langt som mulig tilbyr slike tiltak på en måte som bl.a. bekrefter arbeidsgivers ansvar for de tilsattes faglige utvikling. På denne måten kan en aktiv biskop gjennom bl.a. faglighet, enhetsperspektiv og påminnelse om kirkens grunnlag og misjon tilføre de lokale enhetene en ytterligere dimensjon. Dette vil understreke bispetjenestens rolle for å styrke og utdype den kirkelige identiteten til kirken som arbeidsplass.

4 KONKLUSJON OG TILRÅDNING

Vi har i kapittel tre sett på biskopens rolle i ulike modeller for den kirkelige organisering. I dette kapittelet vil vi se på konsekvensene av de ulike modellene og beskrive styrker og svakheter ved de enkelte modellene.

4.1 KONSEKVENSER FOR BISKOPEN I DE ULIKE MODELLENE

4.1.1 OPPSUMMERING AV DE ULIKE MODELLENE

En av hovedhensiktene med prosjektet Kirkelig organisering er å samle arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i soknene i ett organ. I samtlige ovennevnte modeller er dette ansvaret lagt til et nytt organ på regionalt nivå, kalt prostifellesrådet. Alle modellene samler arbeidsgiveransvaret for de tilsatte i soknene, med unntak av en delegasjonsvariant av modell A samt modell C, der arbeidsgiveransvaret forutsettes delt mellom soknene og rDNK.

Arbeidsgruppe 2 er bedt om å se på biskopens rolle som leder og tilsynsmyndighet når arbeidsgiveransvaret samles. Gruppen har lagt til grunn at biskopen fortsatt skal være en tydelig leder i kirken på regionalt nivå, og at tilsynsansvaret slik som det er beskrevet i TOB § 1 står fast. Dette innebærer at biskopen fortsatt skal ha tilsynsansvar for råd og ansatte i bispedømmet, ansvar for vigsling samt ev. tap av vigslingsfullmakter, for visitaser, forordning av gudstjenester og bruk av kirkerom, samt godkjenning av diverse planverk mm. Gruppen forutsetter at disse oppgavene fortsatt vil ligge til biskopen, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Som ledd i utøvelsen av ansvaret etter TOB §1 kan biskopen gi råd og veiledning, blant annet gjennom fagsamlinger og kompetanseutvikling. Biskopen kan også gi bindende pålegg. I tillegg har biskopen i dag, som representant for arbeidsgiver, ansvar for ansattes faglige utvikling og etterutdanning. Dette er oppgaver og verktøy som krever en grenseoppgang mellom ansvaret iht. det vi har kalt «kontrakt 1», dvs. kontrakten som inngås mellom biskopen og alle vigslede medarbeidere ved vigsling, og «kontrakt 2», dvs. kontrakten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ved tilsetting. I kapitlene ovenfor har vi derfor gått gjennom disse oppgavene og sett på virkningen av de ulike modellene, og foreslått noen tiltak som kan sikre at biskopen har nødvendig verktøy for å utøve tilsynet.

Siden biskopen, sammen med bispedømmerrådet, i dag er arbeidsgiver for proster, spesialprester og menighetsprester, er det relasjonen til disse som har vært arbeidsgruppas hovedanliggende. Vi har beskrevet hvordan ulike tilsettingsforhold for prostene får betydning for biskopens utøvelse av sin rolle, og hvordan relasjonen til spesialprestene er i dag. Uansett valg av organisering synes det å være løsninger der prost er tilsatt i rDNK, dvs. bispedømmerrådet, som gir best sammenheng og mulighet for å gjennomføre tilsyn og helhetlig pastoral ledelse.

Hvis prostens rolle som biskopens medhjelper vektlegges, så vil det være naturlig at proster tilsettes i rDNK, og at bispedømmerrådet er tilsettingsorgan. Hvis prostens rolle som leder i arbeidsgivers sted i

prostifellesrådet skal vektlegges, vil det imidlertid være behov for videre utredning omkring prostens ansettelsesforhold enn det har vært kapasitet til i dette utvalgsarbeidet.

De ulike organisasjonsmodellene vil ellers ha ulike virkninger for biskopens relasjon til menighetsprestene, men alle modeller hvor alle medarbeidere er tilsatt hos samme arbeidsgiver vil innebære at biskopens tilsyn kan utøves på samme måte for alle vigslede stillinger. For andre ansattgrupper vil tilsynsansvaret være uendret. Dette er beskrevet i kapitlene foran.

4.1.2 KONSEKVENSER AV MODELL A – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA SOKNENE

Modell A med et prostifellesråd som organ for soknene skiller seg fra de øvrige modellene ved at menighetsprestene får en annen arbeidsgiver enn rDNK. De får dermed to overordnede myndigheter å forholde seg til: prostifellesrådet (som del av det lokale rettssubjektet) som arbeidsgiver og biskopen (som del av rDNK) som pastoral leder og tilsynsmyndighet. Tilsynet vil her måtte foregå i overgangen mellom to rettssubjekter. Det blir her et behov for å klargjøre tydeligere at det er forskjeller på den ledelse og styring som skjer i kraft av tilsettingsforholdet, og den rolle som biskopen skal ha som gjennom sitt tilsyn og som regional kirkeleder. Det vil også være behov for å klargjøre grunnlaget for - og framgangsmøte - når biskopen skal gi bindende pålegg og på andre måter utøve styring overfor tilsatte og soknets rådsorganer.

Vi vil igjen understreke at biskopens tilsyn med menighetene og tilsatte i hovedsak ikke er i berøring med arbeidsgiveransvaret, og at forkynnelsen og sakramentsforvaltningen er kjerneelementene dette utøves gjennom. Biskopens særlige ansvar for kirkens enhet følges best opp gjennom å framstå som en samlende og tydelig skikkelse inn i et mangfoldig kirkesamfunn.

Hvis biskopens ansvar som arbeidsgiver ikke skal videreføres vil det være behov for arenaer, ordninger og verktøy som kan sikre at biskopen kan utøve tilsyn på en aktiv og tydelig måte overfor prester og andre tilsatte. Vi foreslår bl.a. at følgende ordninger bør vurderes;

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskop og prost som sikrer prostens rolle som biskopens medhjelper
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab
3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker
4. Biskopen må kunne innkalle medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.
5. Forutsetningen om at arbeidsgiver følger opp biskopens bindende pålegg må formaliseres

Dagens delte arbeidsgiverorganisering innebærer at tilsatte med to ulike arbeidsgivere arbeider i samme stab. Dette skaper et behov for horisontal samordning mellom de to arbeidsgiverlinjene. I modell A vil alle som arbeider lokalt i Den norske kirke ha samme arbeidsgiver, noe som kan gi bedre samordning av det lokale menighetsarbeid. Denne modellen skaper imidlertid et tilsvarende behov for vertikal samordning mellom arbeidsgivernivået og biskop/bispedømmeråd, samt at forbindelseslinjene og kontaktflatene mellom biskop og vigslede medarbeidere må sikres og tydeliggjøres. Her forutsettes det at det etableres ordninger som sikrer gode forbindelseslinjer, kommunikasjon og tilhørighet på tvers i kirkeorganisasjonen.

4.1.3 KONSEKVENSER AV MODELL B – PROSTIFELLESRÅD SOM UTGÅR FRA RDNK

I modell B, der prostifellesrådet utgår fra rDNK, vil arbeidsgiver og biskop tilhøre samme rettssubjekt. Vi har her foreslått samme tiltak som for modell A, men ser at det kan være lettere å forene tiltakene for å sikre biskopens rolle iht TOB §1 med arbeidsgiverrollen når alle parter vil ha samme rettslige forankring.

4.1.4 KONSEKVENSER AV MODELL C – PROSTIFELLESRÅDET MED DELT ARBEIDSGIVERANSVAR

Et prostifellesråd med delt arbeidsgiveransvar vil beholde en relasjon mellom partene som minner om dagens ordning. Denne modellen ivaretar imidlertid ikke målet om at alle ansatte i soknene skal ha én felles arbeidsgiver. Det blir gjennom den formelle fastleggingen av ansvarsfordelingen at biskopen må sikres mulighet til å utøve sitt ansvar knyttet til TOB § 1. Dersom alle tilsetninger i vigslede stillinger skjer ved biskop/bispedømmeråd, innebærer det en styrking av biskopens rolle sammenlignet med i dag. Dersom disse tilsetningene i stedet skjer i prostifellesrådet, bør biskopen sikres en rolle i prosessen som nevnt under modell A ovenfor. Også de øvrige hensynene nevnt under modell A vil være viktige her.

Arbeidsgruppen har ikke gått inn på øvrige problemstillinger knyttet til modellene. Dette forutsettes dekket inn av øvrige arbeider i Prosjekt kirkelig organisering

4.2 KONKLUSJON

Biskopen er en sentral kirkelig leder i Den norske kirke. Rollen som episkopé har fulgt kirken fra de første århundrer, gjennom reformasjon og inn i dagens kirkelandskap. I løpet av denne tiden har biskopens lederrolle endret seg mye, men kjerneoppgavene i tilsynet har stått fast. At biskopen fremdeles skal ha en viktig posisjon i DNK i en ny organisering av kirken synes selvsagt. Hva denne posisjonen skal bestå i og hvilke oppgaver som skal ligge til biskopen vil det derimot være ulike meninger om.

Den norske kirke har episkopale trekk og det ligger i kirkens selvforståelse at det finnes en tilsynsordning og biskoper som ivaretar denne. Arbeidsgruppen vil fremheve at det som tydeligst definerer rollen som biskop er at vedkommende er prest med særlige regionale fullmakter og at det primære anliggende vil være å forvalte Ord og sakrament og se til, veilede og oppmuntre menighetene, tilsatte og frivillige i sitt bispedømme. Biskopen skal ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse og fremme og bevare kirkens enhet.

Biskopens ansvar for kirkens enhet handler både om læreansvaret og ansvaret for at kirkens ulike enheter og medarbeidere inngår i et større fellesskap og arbeider sammen mot et felles mål. Læreansvaret innebærer at biskopen skal se til at kirkens tilsatte og det som skjer i kirken holder seg i liv og forkynnelse til kirkens læregrunnlag slik det bl.a. kommer til uttrykk i bl.a. kirkens bekjennesskrifter. Biskopens ansvar for kirkens enhet omhandler videre bl.a. at kirkens lokale arbeid inngår i, og har tilknytning til, resten av kirkens fellesskap i bispedømmet og i hele Den norske

kirke. Det omhandler også biskopens ansvar for at kirkens lokale arbeid står i sammenheng med den verdensvide kirke og det felleskapet som er mellom kristne i andre kirker og trossamfunn.

Tilsynet som ligger til biskopen manifesterer seg i bestemte oppgaver. De fleste av disse vil måtte stå fast også i en ny kirkelig organisering. Biskopen må være den som utrunder til kirkelig tjeneste gjennom vigsling til kirkelig tjeneste, biskopen må kunne gjennomføre visitas i bispedømmets menigheter med jevne mellomrom, og biskopen må gis rom for å kunne veilede og oppmuntre. Oppsummert: Tjenesteordning for biskoper §1 slik den fremstår i dag må i alle hovedtrekk kunne videreføres inn i en ny kirkeordning. Vi advarer derfor mot å innføre endringer i organisasjonsstrukturen slik at denne ikke kan beholdes.

Utover disse elementene og kjerneoppgaven i biskopens tjeneste som ligger fast, vil det være flere sider ved biskopens oppgaver som kan endres og omformuleres uten at dette går på bekostning av verken Den norske kirke som en episkopal kirke eller biskopens identitet som episkopé. Når vi tidligere har sett til de økumeniske avtalene Den norske kirke er forpliktet på og hvordan de svenske og danske søsterkirkene er organisert, ser vi at det er et stort handlingsrom i hvordan biskoprollen kan utformes.

I denne utredningen har det primært vært konsekvensen av en endring i Tjenesteordning for biskoper § 2 som har dannet grunnlaget for drøfting og diskusjon. TOB §2 fastsetter biskopens arbeidsgiveransvar for prester tilsatt i bispedømmene, og i en ny kirkelig organisering, hvor et hovedansvarlig er å samle alle lokalt kirkelig tilsatte hos én arbeidsgiver, har det vært naturlig å vie denne særlig oppmerksomhet. Arbeidsgruppa er omforent på to sentrale punkter knyttet til TOB §2:

1. Det er ikke avgjørende for biskop å ha arbeidsgiveransvar for prestene for å kunne utføre et forsvarlig tilsyn etter TOB §1.
2. Dersom biskop ikke lenger skal være arbeidsgiver for prestene vil det være nødvendig med avbøtende tiltak for å sikre at tilsynet etter TOB § 1 kan utføres på en god måte.

Utover disse punktene vil det være ulik forståelse av hvordan kirken er best tjent med å organisere arbeidsgiveransvaret. Her vil ulike hensyn stå mot hverandre og vektas ulikt. Arbeidsgruppa vil derfor ikke komme med én tydelig anbefaling om hvordan man bør organisere biskopen i en ny organisasjonsstruktur. Dette må sees på gjennom en helhetsvurdering som tar utgangspunkt i de fastsatte målene for hele prosjektet og hva de øvrige utredningene viser. Heller enn å gi en tydelig anbefaling om én bestemt måte for å organisere biskopen på vil vi løfte fram de perspektiver vi anser som de mest sentrale.

Biskopen er i dag et viktig bindeledd mellom den nasjonale og lokale kirke. Denne rollen er den eneste i kirken som både har sete i kirkens øverste organ, Kirkemøtet, og som har en formell rolle i utførelsen av soknets oppgaver. Dette er et viktig trekk ved tilsynstjenestens ansvar for enhet i kirken. For å rekke over den rollen biskopen har i lokalmenigheten er prost den viktigste medarbeideren biskopen har i utførelsen av tilsynet. Selv om det er biskopen alene som har tilsynsansvar, bistår prost i dette. Arbeidsgruppa mener derfor at det vil være viktig å sikre en god relasjon mellom biskop og prost også i framtiden, og ser at ordninger hvor prost tilsettes i bispedømmet vil ivareta dette på best måte. Begrunnelsen for dette standpunktet vil imidlertid variere, og forstås ulikt ut ifra hva slags modell som velges. Dette synliggjøres ved de ulike rollene

prosten kan ha i et nytt prostifellesråd slik det er redegjort for kapittel 3.3.1. Prinsipielt ser vi tre mulige organiseringer av prostens rolle, hvorav to tilfredsstillende hensynet om tilsetting i bispedømmet:

1. Prosten tilsatt i bispedømmet med virksomhetssted i prostifellesrådet

Dette vil gi en enhetlig forbindelseslinje fra Kirkemøtet via bispedømmet til prostifellesrådet, og sikre at prosten både kan være medhjelper i tilsynet og f.eks. kirkefaglig og/eller daglig leder i prostifellesrådet. I en slik ordning vil det ikke være et horisontalt eller et vertikalt brudd i organisasjonen, men tydelige forbindelseslinjer. I en modell hvor prostifellesrådene henter sin rettslige status fra rDNK vurderes denne organiseringen som enkelt gjennomførbart. I en modell hvor prostifellesrådene utgår fra soknene må det formelle grunnlaget for en slik organisering utredes nærmere. Arbeidsgruppen ser imidlertid at ordningen vil kunne gi store gevinster når det gjelder å oppnå sammenheng i organisasjonen, og vil sterkt anbefale at mulighetsrommet vurderes videre.

2. Prosten tilsatt i bispedømmet med virksomhetssted i rDNK

En organisering hvor prostifellesrådene utgår fra soknene og prosten tilsettes i bispedømmet reiser spørsmål ved prostens mulige rolle i prostifellesrådet. Prosten kan ha sete i det valgte prostifellesrådet, bistå biskopen i dennes tilsyn mm., men et praktisk spørsmål vil være hva de øvrige arbeidsoppgavene til prosten skal være. Prosten har tradisjonelt vært menighetsprest med noen tilleggsoppgaver. Det kan være utfordrende å finne en hensiktsmessig plass i organisasjonen.

3. Prosten tilsatt i prostifellesrådet

Et tredje alternativ for plassering av prosten, dersom prostifellesrådet utgår fra soknene, vil være at prosten tilsettes i og av prostifellesrådet. Her vil den arbeidsrettslige forbindelsen mellom biskop og prost brytes og samhandlingen skje alene gjennom tilsynet. Slik det tidligere er beskrevet om relasjon mellom Oslo biskop og Sjef i Forsvarets tros- og livssynskorps, vil det være mulig å definere og innholdsbestemme et relevant ansvars- og myndighetsforhold mellom en tilsynsperson i ett rettssubjekt og en leder for tjenesten i et annet rettssubjekt. Når dette er mulig å få til å fungere mellom to så forskjellige rettssubjekter både strukturelt og innholdsmessig som Forsvaret/Staten og Dnk, vil det kunne antas at det også vil kunne være mulig å få det til å fungere mellom rettssubjektene rDnk og soknene/prostifellesrådet. Innvendingen mot en slik ordning vil være at det, selv om en slik relasjon lar seg gjennomføre, reelt sett innebærer en svekkelse av forbindelsen mellom biskop og prost.

Plasseringen av prosten i den kirkelige strukturen vil være sentral for utviklingen av tilsynet. Arbeidsgruppa vil derfor igjen understreke at denne rollen må sees i lys av hele den kirkelige samtalen omkring ledelse og organisering.

Der plassering av prosten vil være avgjørende for den daglige og dynamiske gjennomføringen av tilsynet, vil det også være et behov for å sikre et formelt regelverk slik at tilsynet også blir gitt de redskapene som vil være nødvendig for å kunne utøves på en tilfredsstillende måte.

Når vi her vil omtale enkeltoppgaver på et detaljert nivå er dette ikke for å gjøre tilsynet mindre og snevrere enn det skal være, men fordi det også er et behov for å se på detaljene. Dette blir særlig relevant i skjæringspunktet mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar. Med etableringen av en ny trossamfunnslov og den organiseringskompetansen Kirkemøtet med det besitter, får kirkelig lovgivning en ny status. Der tjenesteordning for biskoper mm tidligere har vært offentlige forskrifter, blir de nå å regne som interne kirkelige regler. Når et slikt internt regelverk møter den offentlige arbeidsmiljøloven vil det i framtiden være nødvendig å sikre at oppgavefordelingen innen kirken er avklart. Det vil si at så lite som mulig bør basere seg på en taus kunnskap om at «slik gjør vi det i kirken» eller sedvane og forventet lojalitet. Der hvor biskopens rolle er tydelig vil dette holde bedre dersom det skulle oppstå konflikt. Å tydeliggjøre biskopens ansvar og oppgaver må derfor være et mål i den videre organiseringen. Samtidig må vi akseptere at tilsynet, episkopé, i sitt vesen skal ha et overordnet perspektiv for alle kirkens anliggender og at alt ikke lar seg formulere i lovverk, men også til en viss grad må foregå på en ikke-regulert måte.

Vi har tidligere beskrevet de verktøy vi forstår at biskopen må ha for å kunne utøve et tilsyn for vigslede medarbeidere som gjennom vigslingen har en særlig relasjon til biskop, jf. kapittel 4.1:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskop og prost som sikrer prestens rolle som biskopens medhjelper
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab
3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker
4. Biskopen må kunne innkalle medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.
5. Forutsetningen om at arbeidsgiver følger opp biskopens bindende pålegg må formaliseres

Dette må forstås som avbøtende tiltak å regne, og vår forståelse er at ved å sikre disse fem punktene vil det mest sentrale av det som endres dersom biskopens arbeidsgiveransvar for prestene legges et annet sted ivaretas. Vi mener også at dette vil styrke relasjonen mellom biskopen og de øvrige vigslede stillingene. Slik sett bør disse punktene kunne fungere som en sjekklister uavhengig av hvilken organiseringsmodell som vedtas.

Vi har i de foregående avsnittene utdypet viktigheten av relasjonen mellom prost og biskop og at denne ivaretas på en god måte. Videre vil vi mene at å sikre biskopen en kompetent fagstab også vil være et sentralt anliggende for at biskopen skal være i stand til å utøve tilsynet. Biskopens stab bistår i dag i stor grad til å forberede saker som ligger under tilsynet, for eksempel visitaser, arbeidet med høringer, strategisk tenkning i bispedømmet, relasjonsbygging, godkjennelse av liturgisk utstyr og planverk med mer. Videre utfører også staben utstrakt fagrådgivning som må forstås som en del av det som i TOB §1 er omtalt som å «gi råd og veiledning». Utover dette vil det også i en ny kirkelig organisering være et spørsmål om hvilke oppgaver som skal løses i bispedømmet i forhold til oppgaveløsning på prostifellesrådsnivå og i kirken sentralt. Uten å mene for mye om hva dette skal være, ønsker vi å løfte fram at bispedømmet som geografisk område utgjør en størrelse med lang historie og at det vil være et viktig sted for å binde lokalkirken og den nasjonale kirke sammen.

Biskop gjennomfører årlige fagsamlinger for både prester og øvrige vigslede, samt stiftsdager for alle tilsatte i bispedømmet. I nåværende ordning kan biskop innkalle prester som del av

arbeidsgiveransvaret, men kun invitere ansatte i fellesrådene. Vi mener at tilsynet, i kraft av sin stilling, i ny kirkeordning bør kunne innkalle medarbeidere til fag- og inspirasjonsamlinger. Vi forstår også at biskopen vil ha en særlig interesse av å ha en rolle i den generelle fagutviklingen av vigslede ettersom fagutvikling indirekte ligger som en forutsetning i vigslingsløftene, men forstår etter- og videreutdanning som et område som ligger under arbeidsgivers ansvar å sørge for sine tilsatte. Det vil være viktig å finne en balanse mellom disse to hensynene. Det bør derfor sikres en samhandling mellom prostifellesrådene og biskop som gjør det mulig å ha felleskirkelige satsinger. Hvordan dette kan løses vil avhenge av hva slags organisasjonsmodell som blir valgt, men vi mener at det ved en løsning hvor prostifellesrådene utgår fra soknene kan følge visse bindinger med de midlene som overføres fra rDNK til prostifellesrådet som gjør dette mulig.

Biskopen har ansvaret for kirkens lære og enhet. Som en følge av vigslingsforpliktelsene blir det en særlig relasjon mellom den som vigsles og den biskop som til enhver tid har tilsynsansvaret. En biskop bør derfor ha en særlig rolle ved tilsetninger til vigslede stillinger. Dersom søker er vigslet i annet bispedømme eller at tilsettingen skjer på vilkår om vigsling er det viktig at biskopen kan ha en rolle i ansettelsesprosessen. Videre vil det kunne oppstå situasjoner hvor biskop har opplysninger om en søker som vil være relevant for arbeidsgiver å ha, særlig gjennom den forkunnskapen biskopen har gjennom programmet Veien til vigslet tjeneste. Hvordan denne rollen i tilsettingsaker skal organiseres vil avhenge av organisasjonsmodell, men trolig vil prosten, som biskopens medhjelper, være den mest formålstjenlige representanten for biskopen inn i dette arbeidet.

Avslutningsvis vil vi understreke at ordningen for arbeidsgiver å følge opp bindende pålegg bør formaliseres i større grad enn dagens ordning gjør. Ordningen med bindende pålegg er lite brukt, men synes å fungere godt i dagens situasjon. Å sikre denne ordningen bedre vil dermed ha få praktiske konsekvenser, men ha betydning dersom det i framtiden skulle vise seg å oppstå uenighet mellom biskop og prostifellesråd om oppfølging av en slik sak. Ordningen bør ikke endre karakter, men må fremdeles omhandle tilsattes tjenesteutøvelse. Vi mener også at det i et videre arbeid med kirkelig organisering må utredes mer omkring biskopens mulighet til å gi henstillinger til rådene, hvordan disse skal forstås og om de kan gis lik status som ordningen med bindende pålegg. Med en tydeligere ordning knyttet til disse påleggene/henstillingene vil det skapes mindre usikkerhet for hvordan lovverket kan fortolkes.

LITTERATUR

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. *Om statlige tilsyn. Meld. St. 17, 2002-2003*. Oslo: 2003
- Arntsen, Eivind. *Arbeidsgivers styringsrett*. (2015) Hentet fra https://www.arbeidsrettsadvokaten.no/arbeidsgivers-styringsrett/?r_done=1
- Bispemøtet. *Bispeembetets grunnlag og plass i kirken*. Oslo: Den norske kirke, 1982
- Bispemøtet. *Lokalt pastoralt tilsyn*. Oslo: Den norske kirke, 2002
- Bispemøtet. *Kirkens tilsynstjeneste i lys av ny kirkeordning*. Oslo: Den norske kirke, 2016. Hentet fra https://kirken.no/globalassets/kirken.no/bispemotet/2016/dokumenter/bispemotet_februar_2016_kirkens_tilsynstjeneste.pdf
- Brunvoll, Arve. *Den norske kirkes bekjennelsesskrifter*. Oslo: Lunde forlag, 1972
- Faith and Order. *Baptism, Eucharist and Ministry*. Geneva: World Council of Churches, 1982
- Huse, Morten. *Prest og ledelse*. Oslo: Verbum forlag, 2000
- KA. *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke*. Oslo: KA – Kirkelig arbeidsgiverorganisasjon, 2008
- Kirkeministeriet. *Betækning 1544 – Folkekirkens styre*. København: Kirkeministeriet, 2014 https://www.km.dk/fileadmin/share/Styringsstruktur/Betaenkning_1544.pdf
- Kirkerådet. *Kirkens embete og råd – Hvem skal bestemme hva og hvorfor?* Oslo: Kirkerådet, Den norske kirke, 1987
- Kirkerådet. *Gudstjenestebok for Den norske kirke*. Oslo: Verbum forlag, 1996
- Kirkerådet. *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke*. Oslo: Kirkerådet, Den norske kirke, 2001
- Kirkerådet. *Kjent inventar i nytt hus, hefte 1-4*. Oslo: Kirkerådet, Den norske kirke, 2011
- Kirkerådet. *Lovsamling for Den norske kirke. Lover, forskrifter og andre regler og bestemmelser. 10. utgave*. Oslo: Kirkerådet, Den norske kirke, 2017
- Kirkerådet. *Svar på spørsmål om myndighet ved utleie av kirke*. Brev, 21.11.20019
- Kyrkans tidning. *Diverse debattinnlegg*, 2019 <https://www.kyrkanstidning.se/ledare/dags-att-domkapitlen-och-biskopen-blir-arbetsgivare>
<https://www.kyrkanstidning.se/debatt/utred-hur-tillsynen-ska-forbattras>
<https://www.kyrkanstidning.se/debatt/biskoparna-var-inte-naiva>
<https://www.kyrkanstidning.se/debatt/rastanstallning-vilket-ar-problemet>
- Ladegård, Gro. «Styring eller ledelse». *MAGMA Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, nr 1 (2009) <https://www.magma.no/styring-eller-ledelse>
- Ladegård, Gro. Vabo, Signy Irene. «Ledelse, styring og verdier». *MAGMA Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, nr 1 (2011): 23-31 <https://www.magma.no/ledelse-styring-og-verdier>
- Lutheran World Federation. *Episcopal Ministry within the Apostolicity of the Church*. Lund: Lutheran World Federation, 2007. <https://www.lutheranworld.org/sites/default/files/Episcopal%20Ministry%20within%20Apostolicity%20of%20the%20Church.pdf>
- Martinsen, Øyvind Lund. *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal akademiske, 2014
- Mellomkirkelig råd. *Leuenbergkonkordien*. Oslo: Den norske kirke, 1999
- Metodistkirken i Norge. *Den norske kirke. Nådens fellesskap. Rapport fra samtalen mellom Metodistkirken i Norge og Den norske kirke*. Oslo: 1994
- Osberg, Sigurd. *Prostetjenesten i dag – veien fram – status nå (foredrag)*. 1998
- Porvoo-fellesskapet. *Porvoo-avtalen*. Porvoo, 1994 http://porvoocommunion.org/porvoo_communion/statement/

- Rafoss, Thom. Forslag til ny tjenesteordning for proster (foredrag). 2003
- Sirris, Stephen. «Generalistledelse fremfor fagledelse i Den norske kirke?». Teologisk tidsskrift nr 1 (2018).
https://www.idunn.no/tt/2018/01/generalistledelse_fremfor_fagledelse_i_den_norske_kirke
- Sommerfeldt, Atle. Fra generalsekretær til symbolbærer (foredrag). 2012
<https://kirken.no/globalassets/bispedommer/borg/dokumenter/biskopen/foredrag/fra-generalsekretar-til-symbolbarer---ka-konferanse-10-09-2012.pdf>
- Statskonsult. *Notat 2002:12 (Be)grep om tilsyn. Gjennomgang av statlige tilsynsordninger*. Oslo: 2002
- Statskonsult. *Notat 2008:8 Organiseringen av statlig tilsyn i Norge*. Oslo: 2008
- Stifoss-Hansen, Hans. et al. *Ny organisering av prestedtjenesten (prostereformen) – evaluering*. Oslo: Diakonhjemmet høyskole, 2013 <https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/handle/11250/98635>
- Svenska kyrkan. *Kyrkoordning för Svenska kyrkan med angränsande lagstiftning*. Stockholm: Verbum forlag, 2013
- Trosamfunnsloven. *Lov om tros- og livssynssamfunn* (LOV-2020-04-24-31)
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-04-24-31>
- Tønnessen, Aud. *Bispeembetet i ny kirkeordning – et historisk perspektiv* (foredrag). Oslo: Universitetet i Oslo, 2015

Spørsmål fra arbeidsgruppe 2 til Bispemøtet:

Hvordan utøver biskopen i dag tilsyn overfor:

- a) Vigslede medarbeidere som ikke er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke
- b) Vigslede medarbeidere som står under biskopens arbeidsgivermyndighet?
- c) Ikke vigslede medarbeidere?
- d) Rådsorganene

Hvordan utøver biskopen tilsynet overfor tverrfaglige grupper!

Svar

Biskopene er selvstendige i sitt tilsyn. Måten man organiserer tilsynet på kan variere mellom bispedømmene, men innholdet er det samme. I og med at det er mange likhetstrekk i hvordan tilsynet fungerer overfor de fire gruppene hvor det etterspørres, blir disse beskrevet under ett.

På **visitaser** møter **biskopen** hele menigheten, menighetens råd, utvalg, alle ansatte (rDnk, Fellesråd og menighetsråd), frivillige og menighetslivet for øvrig. Visitasen avsluttes med en gudstjeneste med et påfølgende visitasforedrag. Visitasen er ikke primært opptatt av kontroll, men inspirasjon, bekreftelser og være med og angi en retning videre for menighetens liv. Visitasene inneholder normalt også besøk ved helseforetakene og eventuelt helseinstitusjoner med kirkelig betjening som biskopen ikke har arbeidsgiveransvar for (sykehusprester, sykehjemprester, diakoner mm). Noen biskoper foretar visitas av helseforetak uavhengig av når den lokale menighet blir visitert. Feltprestene er underlagt Oslo biskops tilsyn, mens Sjømannskirken/ Norsk kirke i utlandet, er underlagt Bjørgvin biskop.

Ved kirkejubileer, vigslinger og andre besøk i menigheter m.m. utøver biskopen sitt tilsyn ved sin **forkynnelse, sakramentsforvaltning og undervisning**.

Sammen med kirkevergene og bispedømmerådet innkaller biskopen **til årlige (eventuelt annet hvert år) samlinger for alle ansatte** innenfor bispedømmets geografiske område (fellesrådene, menighetsrådene, helseforetakene, forsvaret mm). I tillegg kommer **egne årlige fagsamlinger på bispedømmenivå** for de forskjellige tjenestegruppene (prestene, diakonene, kirkemusikere, undervisningsansatte). I flere bispedømmer inviterer biskopen til en egen samling for alle de vigslede som ikke er prester.

Biskopen utøver sitt tilsyn også ved å **godkjenne menighetenes trosopplæringsplaner**. Biskopen fastsetter også menighetens **gudstjenesteforordning**, det vil si hvor ofte, hvor og når menigheten skal feire gudstjeneste. På den måten er tilsynet med å gi tydelig føring for menighetslivet og hva de ansatte skal bruke store deler av sin arbeidstid på.

Det kan være vanskelig å skille mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, særlig i forhold til videreutdanning og forskjellige former for veiledning. Biskopen har ansvaret for **etter- og videreutdanningen for de prestene han/hun er arbeidsgiver for**. Bispemøtet samarbeider med utdanningsinstitusjonene om hvilke kurs som skal tilbys. Biskopen legger føringer for

bispedømmerådets disponering av **de økonomiske midlene til etter- og videreutdanning**. Dette er hjemlet i arbeidsgiveransvaret, men har også et element av tilsyn ved seg, jf vigslingsliturgiene. Biskopen kan av strategiske og kirkefaglige vurderinger initiere og pålegge etterutdanning for alle prestene ved f.eks. prostibaserte samlinger (f.eks. Reformasjon nå, Kunsten å snekre en preken).

Biskopen organiserer og drifter ut fra arbeidsgiveransvaret arbeidsveiledning for prestene. Den senere tid er det flere biskoper som etter avtaler med kirkevergene tilbyr at disse gruppene kan være **tverrfaglige veiledningsgrupper** for både vigslede og ikke-vigslede som biskopen ikke har arbeidsgiveransvar for. Tilsynet både tilbyr og i en del sammenhenger pålegger prester å gå i **individuell veiledning**. Biskopen har også myndighet til å komme med **bindende pålegg**. Denne myndigheten gjelder alle ansatte, også de som biskopen ikke har arbeidsgiveransvar for, og er følgelig ikke en konsekvens av arbeidsgiveransvaret/rollen.

Tilsynet skjer også gjennom biskopens **veiledning, råd og inspirasjon** overfor enkeltpersoner i menighetene, via **ansatte på bispedømmekontoret**. De ansatte på bispedømmenivå betjener to organer (biskop og bispedømmeråd). Disse rådgiverne står i regelmessig kontakt og dialog med alle de ansatte i menighetene som har kirkefaglige oppgaver. Denne kontakten skjer via telefon/mail, men også ved **besøk i staber, menighetsråd og utvalg i lokalmenigheten**, eller i et litt større geografisk område.

Til biskopens tilsyn med de vigslede medarbeidere (uavhengig av arbeidsgiveransvaret) hører også med at biskopen er sentral i **forberedelsene til vigslingene og selve vigslingshandlingen**. De to programmene VTP «veien til prestedtjeneste» og VTVT «veien til vigslet tjeneste» driftes og ledes av Bispemøtet og biskopene. I løpet av programmet har biskopene undervisning av kommende prester, diakoner, kateketer og kantorer. I tillegg kommer pålagte enkeltsamtaler. I disse samtalene kan biskopen utfordre kandidatene på hva de kan/bør jobbe mer med, For prestene er det tre samtaler over en viss tid, mens for de andre én samtale. I tillegg kommer selve vigslingssamtalen hvor biskopen avgjør om biskopen vil vigsle kandidaten

Tilsynet er også i funksjon når det tilsettes ikke-kvalifiserte i diakon-, kateket- eller organist-stillinger. Biskopen gir i slike situasjoner teologisk veiledning. Tilsynet forplikter på bekjennelsen, uten at det betyr kontrollering.

Biskopens utøver også **tilsyn via prosten** som er biskopens viktigste medarbeider for å utøve sin ledelse og sitt tilsyn. Fast ansatte prester i rettssubjektet Dnk innkalles de til faste **prostisamlinger/tjenestekonferanse/konvent** som prosten har ansvaret for. Hyppigheten varierer fra prosti til prosti på grunn av avstandene, noen har disse samlingene hver uke og mange hver måned. Her tas opp både temaer som er avledet av arbeidsgiveransvaret, men også temaer knyttet til tilsynet. Overfor andre ansatte som biskopen ikke har arbeidsgiveransvar for, kan prosten sammen med kirkeverger/ bispedømmeråd invitere til **tverrfaglige samlinger og kurs på prostinivå** (diakoni, dåpssatsing, gudstjenesten, ungdomsarbeid, menighetsbygging m.m.).

Prosten har **årlige prostebesøk i menighetene i prostiet**. Da besøkes alle rådene og alle de ansatte i menigheten. I tillegg er prosten ofte på besøk i den enkelte menighet.

Biskopens tilsyn kan ifølge tjenesteordning for biskop ikke delegeres. Men det går en viktig linje fra biskopens ledelse og tilsyn inn i rådene via vigslingen og vigslingsforpliktelsene (forpliktelsen på kirkens lære og ordninger) og ved prinsippet om «embete og råd». Biskopen sitter selv i Kirkemøtet og Bispedømmerådet og **oppnevner geistlige representanter til fellesråd og menighetsråd**. Prosten oppnevnes normalt som representant til fellesrådet (i prostier med mange fellesråd og/eller store avstander oppnevnes sogneprester), mens en lokal sogneprest oppnevnes til å sitte i menighetsrådet. Prestens oppgave er ikke å være de ansattes representant, men å ha et pastoralt ansvar for menighetens liv.

Biskop (og bispedømmeråd) har ut fra sitt tilsyn **kurs for nye menighetsråd**. Noen ganger skjer dette i samarbeid med fellesrådene.

I tillegg utøver også biskopen sitt tilsyn og ledelse de gangene hvor det **oppstår noe uønsket i en menighet som gjør at man lokalt ønsker råd eller hjelp fra biskopen eller hvor biskopen ut fra sitt tilsynsansvar må gripe inn**. Når dette involverer personer som biskopen ikke har arbeidsgiveransvar for, skjer dette i nært samarbeid med de som har arbeidsgiveransvaret for vedkommende.

Ledelse har vært gjenstand for forskning over lengre tid og inngår i det større fagområdet organisasjonslære. Opp igjennom det siste hundreåret har ledelsesfaget vært preget av ulike forståelser av hva som er hensiktsmessig og tjenlig ledelse og om hvordan man bør lede/bli ledet. Fra Scientific management, som på begynnelsen av 1900-tallet la grunnlaget for en ledelsesforståelse hvor kontroll kan sies å være det bærende element, til den moderne transformasjonsledelsen, som vektlegger å ansvarliggjøre og utvikle den som blir ledet, har ulike ledelsesformer og –idealer preget arbeidslivet i mer eller mindre grad. Tidligere har man gjort et klart skille mellom administrasjon og ledelse, hvor administrasjon viser til arbeid rettet mot produksjon og effektivitet og ledelse til å skape visjoner, fylle organisasjonen med mening mm. Det er nå ikke vanlig å trekke et skarpt skille mellom disse to, men heller se at god ledelse er avhengig av at det administrative også fungerer godt.

Jakobsen og Thorsvik definerer ledelse som *en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd*²⁹. Dette er et vidt begrep som rommer mange former for handlinger. Man kan for eksempel som nevnt ovenfor skille mellom administrasjon og ledelse, og på engelsk vil det være vanlig å bruke ulike ord som management (styring) og leadership (ledelse) for å vise til ulike sider og verktøy ved å lede, der styring preges av regler og lovverk, mens ledelse handler om å motivere og veilede. Et videre element i ledelsesforståelse er forholdet mellom ledelse som uttrykk for en personlig egenskap og ledelse som uttrykk for en metode: Karismatisk ledelse er i større grad avhengig av en persons iboende egenskaper og talenter enn f.eks. relasjonsbasert ledelse som vektlegger lederens relasjonsbygging med medarbeidere.

Ledelse som vitenskapelig disiplin kan sies å ha fått sitt gjennombrudd med boka *The Principles of Scientific Management* fra 1911. Her la F.W. Taylor det teoretiske grunnlaget scientific management, en kontrollerende ledelsesforståelse som har hatt som mål å sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse av tilgjengelig arbeidskraft. Scientific management kom som et resultat av industrialiseringen av arbeidslivet og var særlig benyttet inn mot arbeid på fabrikker etc. og dermed lite hensiktsmessig inn mot kirkelig virksomhet.

Max Weber (1864 – 1920) definerte ulike former for ledelse gjennom autoritet, såkalt tradisjonell, karismatisk eller byråkratisk (legal) autoritet. Den tradisjonelle autoriteten leder av tradisjon, og innehar makt, fordi «det alltid har vært slik». Biskopen, og prester for øvrig, kan sies å ha hatt en slik makt i stor grad opp mot vår tid. Karismatisk autoritet knytter seg til et enkeltindivids personlige egenskaper, og flere biskoper har hatt en slik ledelsesfunksjon – men dette har naturlig nok ikke vært knyttet opp mot embetet. Videre vil byråkratisk, eller legal, autoritet bygge på lovverk og retningslinjer. I det arbeidslivet, og kirken, har blitt mer lovregulert gjennom 1900-tallet kan det sies at biskopen har fått en mer byråkratisk autoritet, som til eksempel gjennom å være godkjenningmyndighet i flere anliggender.

²⁹ Jacobsen og Thorsvik 2013:416

Arbeidslivet har de siste femti årene til å bli tydeligere innrettet mot kunnskap, og verdiskapningen i organisasjonene er i dag i mye større grad avhengig av ansattes kompetanse enn før andre verdenskrig. Den norske kirke er en slik kunnskapsbedrift, hvor verdiskapningen skjer som et resultat av ansattes kompetanse og kunnskap. Dette har lagt grunnlaget for økt fokus på de tilsatte, eksemplifisert i økt fokus på HR, relasjoner og myndiggjøring i ledelsen.

I siste halvdel av 1900-tallet skjedde det en bevegelse fra transaksjonsledelse til transformasjonsledelse. Transaksjonsledelse er en form for ledelse som baseres på at leder og ansatt utveksler tjenester: Hvis den ansatte gjør en god jobb, vil vedkommende få høyere lønn eller forfremmelse, dersom den ansatte ikke leverer tilfredsstillende vil «straffetiltak» kunne iverksettes. Transformasjonsledelse, skrev Bernhard Brass i 1990, *oppstår når ledere utvider og stimulerer sine ansattes interesser, når de skaper bevissthet om og aksept for gruppens konkrete og overordnede mål, og når de får ansatte til å se ut over sine egne interesser til beste for gruppen*³⁰. En slik ledelsesforståelse kan sees særlig opp mot biskopens ansvar for å oppmuntre og veilede prester og andre medarbeidere/frivillige.

³⁰ Martinsen (red) 2014:75

29. september 2020

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 3

Vedlegg 3 til Hovedutvalgets rapport

KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER

INNHold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	6
1.1 MANDAT	6
1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING	7
1.3 INNLEDNING OG SAMMENDRAG	7
1.4 ORDLISTE	9
1.5 SAMMENHENG MED KIRKERÅDETS ARBEID MED ENDRINGER AV KIRKEVALGREGLENE TIL KIRKEVALGET 2023	10
2. KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2 SAMMENFATNING	11
3. KIRKELIG DEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE	13
3.1 INNLEDNING	13
3.2 INNLEDENDE VURDERINGER	14
3.3 «EMBETE OG RÅD» – SAMVIRKEPRINSIPPET MELLOM DEN VIGSLEDE TJENESTE MED ORD OG SAKRAMENT OG RÅDSSTRUKTUREN	15
3.4 SÆRLIG OM UNGES REPRESENTASJON I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET	16
3.4.1 UNGES DELTAKELSE I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET	17
3.4.2 DEN KIRKELIGE UNGDOMSDEMOKRATISTRUKTUREN	18
3.5 TID OG STED FOR KIRKEVALGET	18
3.6 STEMME RETT FOR MEDLEMMER AV DEN NORSKE KIRKE BOSATT I UTLANDET	19
4. MENIGHETS RÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	20
4.1 GJELDENE RETT	20
4.2 REKRUTTERING TIL MENIGHETS RÅD	21
4.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	22
5. FELLESORGAN	24
5.1 INNLEDNING	24
5.2 KIRKELIG FELLES RÅD ETTER KIRKEORDNINGEN AV 2019	24
5.2.1 KIRKELIG FELLES RÅDS GJELDENE OPPGAVER	24
5.2.2 KIRKELIG FELLES RÅDS GJELDENE SAMMENSETNING	25
5.3 FRIVILLIGE PROSTIRÅD ETTER KIRKEMØTETS RETNINGSLINJER FRA 2016	26
5.4 NYTT FELLESORGAN	26
5.4.1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	26
5.4.1.1 Antall prostier i 2020	26

5.4.1.2 Fellesrådstrukturen per 2020	27
5.4.2 SAMMENSETNING AV ET NYTT FELLESORGAN	27
5.4.2.1 Representasjon fra soknene i prostiet/fellesrådsområdet	28
5.4.2.1.1 Representasjon fra hvert sokn/menighetsråd i prostiet/fellesrådsområdet	28
5.4.2.1.2 Representasjon av medlemmer som representerer alle soknene i prostiet/fellesrådsområdet	30
5.4.2.2 Direkte og indirekte valg	31
5.4.2.2.1 Direkte valg	31
5.4.2.2.2 Indirekte valg	32
5.4.2.3 Kommunal representasjon	33
5.4.2.4 Geistlig representasjon	34
5.4.2.5 Representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke	34
5.5 ARBEIDSUTVALG / UTØVENDE ORGAN FOR FELLESORGANET	35
5.6 KONTROLL MED FELLESORGANET	36
5.7 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALNING	38

6. BISPEDØMMERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING **40**

6.1. GJELDENDE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019	40
6.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING	40
6.2.1 BISPEDØMMERÅDET 1933-2010 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	40
6.2.2 BISPEDØMMERÅDET FRA KIRKEVALGET I 2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	41
6.3 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER OG SAMMENSETNING ETTER NY ORDNING	42
6.3.1 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER	42
6.3.2 ALTERNATIV 1: VIDEREFØRING AV SAMMENHENG MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET	43
6.3.3 ALTERNATIV 2: FRIKOBLING MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET	44
6.4 BISPEDØMMERÅDET – VALGORDNING	44
6.4.1 VALGORDNING DER KIRKEMØTEMEDLEMMENE FRA HVERT BISPEDØMME UTGJØR BISPEDØMMERÅDET	44
6.4.2 VALGORDNING DER BISPEDØMMERÅDSMEDLEMMENE IKKE SAMTIDIG ER KIRKEMØTEMEDLEMMER	45
6.4.2.1 Bispedømmerådet velges i et direkte valg	46
6.4.2.2 Bispedømmerådet velges indirekte av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet	46
6.4.2.3 Bispedømmerådet velges indirekte av prostifellesrådsmedlemmene i bispedømmet	47
6.4.2.4 Bispedømmerådet oppnevnes av biskopen	47
6.4.2.5 Bispedømmerådet oppnevnes av Kirkemøtet	47
6.4.2.6 Representasjon av prester, vigslede og/eller andre kirkelig tilsatte - valgordning	47
6.5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	48

7. KIRKEMØTET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING **49**

7.1 INNLEDNING	49
7.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING	49
7.2.1 KIRKEMØTET 1984-1997 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	49
7.2.2 KIRKEMØTET 1997-2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	49
7.2.3 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2009 OG 2011 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	50

7.2.4 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2015 OG 2019 - VALGORDNING	51
7.3 GJELDENE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019	51
7.3.1 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING	51
7.3.2 KIRKEMØTETS VALGORDNING – VALGET I 2023	51
7.4 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING	52
7.4.1 INNLEDNING OM KIRKEMØTETS KIRKELIGE REPRESENTATIVITET	52
7.4.2 SAMMENHENGEN MELLOM BISPEDØMMERÅDENE OG KIRKEMØTET	53
7.4.3 REPRESENTASJON AV FOLKEVALGTE I KIRKEMØTET	53
7.4.3.1 Fordeling av mandater per valgkrets	54
7.4.3.1.1 Fordeling av mandater per bispedømme der bispedømmet er valgkrets	54
7.4.3.1.2 Fordeling av mandater per prosti der prostiet er valgkrets	58
7.4.4 REPRESENTASJON AV PRESTER OG ANDRE KIRKELIG TILSATTE I KIRKEMØTET	58
7.4.5 REPRESENTASJON AV ANDRE I KIRKEMØTET	62
7.4.5.1 Døvmehetenes representant i Kirkemøtet	63
7.4.5.2 Samisk representasjon i Kirkemøtet	64
7.4.5.3 Representasjon av unge i Kirkemøtet	66
7.4.5.5 Representanter med tale- og forslagsrett i Kirkemøtet	68
7.4.6 REPRESENTASJON AV BISKOPER I KIRKEMØTET	69
7.5 VALG TIL KIRKEMØTET	70
7.5.1 VALG AV FOLKEVALGTE MEDLEMMER	70
7.5.1.1 Direkte valg i flerpersonskretser med bispedømmet som valgkrets	70
7.5.1.2 Direkte valg i enpersonskretser med prostiet som valgkrets	70
7.5.1.3 Indirekte valg til Kirkemøtet	71
7.5.1.3.1 Indirekte valg hvor menighetsrådsmedlemmene er stemmeberettigede	71
7.5.1.3.2 Indirekte valg hvor Fellesorganet velger en representant per prosti	71
7.5.1.3.3 Arbeidsgruppens vurderinger av alternativer for direkte og indirekte valg	72
7.5.1.4 Nærmere om nomineringsgrupper m.m.	72
7.5.2 VALG AV PREST ELLER VIGSLET MEDLEM	73
7.5.3 VALG AV EN REPRESENTANT FRA UNGDOMMENS KIRKEMØTET SOM MEDLEM AV KIRKEMØTET	75
7.5.4 ANDRE VALG TIL KIRKEMØTET	75
7.6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	76
8. KIRKERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING	77
<hr/>	
8.1 INNLEDNING	77
8.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING	77
8.2.1 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1970–1984	77
8.2.2 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1984–1996	77
8.2.3 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1997–2020	77
8.3 GJELDENE RETT	78
8.4 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING	78
8.4.1 TOLV FOLKEVALGTE MEDLEMMER OG PRESES I BISPEMØTET	79
8.4.2 ELLEVE FOLKEVALGTE MEDLEMMER, EN PREST/VIGSLET OG PRESES I BISPEMØTET	80
8.4.3 VIDEREFORING AV DAGENS ORDNING MED TILPASNINGER	80
8.4.4 VALG AV KIRKERÅD SOM ET STYRE PÅ FRITT GRUNNLAG	81

8.4.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKERÅDET	81
8.5 KIRKERÅDETS VALGORDNING	82
8.5.1 VALG AV KIRKERÅDETS LEDER	82
8.5.2 FLERTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – PARLAMENTARISME	82
8.5.3 VALG AV KIRKERÅDET ETTER EN SAMLENDE VALGKOMITÉINNSTILLING	83
8.5.4 FORHOLDSTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – FORMANNSKAPSMODELLEN	84
8.5.4.1 St. Laguës metode	84
8.5.4.2 St. Lagües modifiserte metode	85
8.5.4.3 D’Hondts metode	85
8.5.4.4 Vurdering av de ulike metodene	86
8.5.5 AVTALEVALG TIL KIRKERÅDET	87
8.5.6 KOMBINASJONSLØSNING – MULIGE ALTERNATIVER VED VALG AV KIRKERÅDET	88
8.5.7 VALG AV BISKOP TIL KIRKERÅDET	89
8.6 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER	89
<u>9. ANDRE SPØRSMÅL</u>	91
9.1 OMBUDSPLIKT	91
9.1.1 INNLEDNING OG GJELDENE RETT	91
9.1.2 ALTERNATIV 1 – VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING	93
9.1.3 ALTERNATIV 2 – REVIDERING AV OMBUDSPLIKTEN	94
9.1.4 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	94
9.2 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE	94
9.3 OVERGANGSBESTEMMELSER	95
9.4 ORDNING FOR UTPEKING AV BISKOP – VALGORDNING	96
<u>VEDLEGG 1 - KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER – UTFYLLENDE INFORMASJON</u>	97
SVENSKA KYRKAN	97
FOLKEKIRKEN I DANMARK	99
DEN EVANGELISK-LUTHERSKE KIRKE I FINLAND	102
TYSKE PROTESTANTISKE KIRKER	103
CHURCH OF ENGLAND	105
<u>VEDLEGG 2 – TABELL MED MANDATFORDELING PER BISPEDØMME</u>	107
<u>VEDLEGG 3 – OVERSIKT OVER ANTALL MEDLEMMER PER PROSTI (2020)</u>	108

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 MANDAT

Arbeidsgruppe 3 skal med basis i målene for den nye organiseringen, og sett hen til Kirkerådets vedtak/mandat for Hovedutvalget, utrede følgende:

Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges. Kirkerådet har også vedtatt i mandatet at bispedømmerrådet skal bestå. Det vil følge av den nye trossamfunnsloven at menighetsrådet vil bestå. Det foreslås derfor at arbeidsgruppens hovedfokus vil være på følgende kirkelige organer:

«prostirådet»/«storfellesrådet», bispedømmerrådet og Kirkemøtet. Arbeidsgruppen skal vurdere hva som er en hensiktsmessig innretning for bispedømmerådene i en ny organisering.

- *Kirkelig demokrati*: Innledningsvis vil arbeidsgruppen definere hva gruppen legger til grunn med begrepet kirkelig demokrati.
- *«Prostirådet»/«storfellesrådet»*: Utredning av spørsmål om hvordan rådet skal sammensettes, herunder representasjon fra sokn i prostiet/fellesrådsområdet, kommunal representasjon, geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke (f.eks. fra bispedømmerrådet). Videre skal arbeidsgruppen utrede spørsmål om valg til dette organet, herunder spørsmål om indirekte eller direkte valg. Spørsmål om ikke noen bør kontrollere og holde organet ansvarlig for sine beslutninger, skal også vurderes. Bispedømmerrådets relasjon til et eventuelt nytt felles organ, skal også vurderes.
- *Bispedømmerrådet*: Skal sammensetningen og valgordningen til bispedømmerrådet frikobles fra sammensetning og valgordning til Kirkemøtet eller videreføres som i dag? Hovedvekt vil være på det som kalles de leke medlemmene, samt prester og leke kirkelig tilsatte. Alternative løsninger til dagens ordning skal vurderes.
- *Kirkemøtet*: Utredning av hvordan dette organet skal sammensettes med hovedvekt på det som i dag kalles de leke medlemmene, samt prester og leke kirkelig tilsatte. Hvis Kirkemøtet ikke skal bestå av bispedømmerådene, hvordan skal valget til Kirkemøtet gjennomføres og hva skal være valgkretsene ved dette valget? Spørsmål om antall kirkemedlemmer bosatt i hver valgkrets skal påvirke hvor mange mandater det skal velges fra hver valgkrets, skal også vurderes.
- *Kirkerådet*: Sammensetning og valgordning.
- Arbeidsgruppen vil også utrede spørsmål om sammenhengen mellom disse ulike kirkelige organene, herunder eventuelt en ordning med «gjennomgående representasjon».
- Videre skal representasjon av unge i bispedømmeråd og Kirkemøtet, herunder spørsmål om lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal bli medlem av Kirkemøtet, vurderes.
- Arbeidsgruppen skal også vurdere spørsmål om ombudsplikt til kirkelige organer – plikten til å ta imot valg og møte i det kirkelige organet man er valgt til.

Det er fastsatt i mandatet at ordninger for direkte valg skal vektlegges i utredningen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det innebærer at det vil bli utredet alternativer med direkte valg til de nevnte organene. Samtidig vil arbeidsgruppen vurdere antall organer velgerne vil bli bedt om å velge

gjennom direkte valg, og om det er noen organer det vil være mer hensiktsmessig å velge gjennom indirekte valg.

Vurdering av eventuelle overgangsordninger i forbindelse med implementeringen, vil også være et tema som vil kunne utredes (se avsnitt 9.3).

Prosjektstyringsdokumentet som er vedtatt av hovedutvalget inneholder en avgrensning av arbeidsgruppens oppgaver:

- *Ordning med valg av døvemenighetenes representant i Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet:* Dette er nylig endret med virkning for valg av Kirkemøtet i 2019. Døves representasjon i Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet og valgordninger til disse anses derfor å ligge utenfor prosessen.
- *Ordning med valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet:* Dette er nylig endret med virkning for valg av Kirkemøtet i 2019 og 2020. Det anses derfor unødvendig å utrede endringer til dette i denne prosessen.

Arbeidsgruppen har likevel vurdert også denne representasjonen i Kirkemøtet (se avsnitt 7.4.5.1 og 7.4.5.2).

1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Bjørn Solberg (leder), fellesrådsleder, Indre Østfold kirkelige fellesråd
- Freddy Knutsen, stiftsdirektør, Hamar bispedømme
- Jo Saglie, valgforsker, Institutt for samfunnsforskning
- Ellen Elisabeth Wisløff, fellesrådsleder, Færder kirkelige fellesråd
- Agnes Ellinor Skagemo, assisterende generalsekretær, Søndagsskolen
- Jakob Nærheim, fellesrådsleder, Randaberg kirkelige fellesråd
- Anders Møller-Stray, trosopplæringsleder, Grorud menighet
- Oda Henriette Bavda Mortensen, jurist, Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Andreas Henriksen Aarflot har vært sekretær for arbeidsgruppen. I tillegg har prosjektdirektør Inger Kari Stensrud deltatt i noen av arbeidsgruppens møter. Arbeidsgruppen har hatt ni møter.

1.3 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Arbeidsgruppe 3 har utredet sammensetningen av og valgordningen til kirkelige organer som en del av det kirkelige demokratiet. Arbeidsgruppen har hatt som utgangspunkt at trossamfunnsloven sier at menighetsrådet skal bestå, at mandatet sier at direkte valg skal vektlegges, at bispedømmerådet skal bestå, og vi særlig skal utrede sammensetning av et nytt fellesorgan, kalt prostifellesråd. Gruppen har også hatt som oppgave å utrede sammensetningen av og valg til Kirkemøtet og Kirkerådet, og å drøfte en «hensiktsmessig innretning for bispedømmerådene i en ny organisering».

Arbeidsgruppen har innledningsvis drøftet noen utfordringer det kirkelige demokratiet står overfor, særlig valgdeltakelsen, utfordringene med å få tilstrekkelig antall kandidater til

menighetsrådsvalgene, og at det er færre unge i de kirkelige organer enn det kirken selv setter som mål. Gruppen har også drøftet om ombudsplikten skal videreføres. Disse spørsmålene berører ikke valgordningene direkte, men det er likevel viktig å løfte dem frem når det kirkelige demokratiet skal utredes.

Gruppen har hatt som utgangspunkt at Den norske kirke skal være en demokratisk styrt kirke, der alle som sitter i rådene, er valgt av kirkemedlemmer, og at alle stemmer teller like mye. Så tar vi til etterretning at det er noen føringer som ligger til grunn for arbeidet:

- «embete og råd»
- samiske representanter
- representant for døvemenighetene
- andre tilsattes representasjon

Arbeidsgruppen har ikke problematisert døvemenighetenes representasjon, og de samiske representantene, men foreslår en mulighet for at disse representantene kan inngå i antallet folkevalgte medlemmer som det enkelte bispedømmet får i Kirkemøtet.¹ Arbeidsgruppen foreslår å endre representasjonen fra prester og andre tilsatte.

Trossamfunnsloven sier at menighetsrådet skal bestå, og arbeidsgruppen mener at dagens valgordning bør videreføres. At det ikke alltid er tilstrekkelig antall kandidater, er en utfordring, men valgordningen er ikke årsaken. Det er ønskelig med høyere valgdeltakelse, men det er ikke gitt at endringer i valgordningen kan gi en høyere valgdeltakelse. Det bør imidlertid bli enklere å forhåndsstemme.

Arbeidsgruppen har brukt mye tid på sammensetningen av og valg til de nye fellesorganet. Gruppen mener at det er viktig med en tydelig sammenheng mellom menighetsrådene og dette nye organet, og at alle menighetsråd bør være representert der. Dette prostifellesrådet kan velges ved indirekte valg, noe gruppen anbefaler; men det kan også velges gjennom direkte valg, og gruppen presenterer to måter det kan skje på. Prostifellesrådet vil kunne bli et stort organ; det foreslås derfor at det velges at arbeidsutvalg som leder det daglige arbeidet.

Mandatet sier at bispedømmerådet skal bestå. Arbeidsgruppen har drøftet hva dette vil bety, særlig fordi ordningen med prostifellesråd vil flytte ansvar og oppgaver ut av bispedømmerådet. Et annet forhold er om bispedømmerådets medlemmer fortsatt skal utgjøre bispedømmets medlemmer i Kirkemøtet. Et tredje forhold, som vil kunne påvirke valgordningen til bispedømmerådet, er ønsket om å etablere bedre sammenheng mellom organene for lokalkirken og bispedømmerådet. Arbeidsgruppen presenterer derfor ulike valgordninger for bispedømmerådene i den nye organiseringen.

Arbeidsgruppen er klar på at Kirkemøtet bør velges gjennom direkte valg, og at bispedømmet fortsatt bør være valgkrets, særlig fordi vi antar at flere nomineringsgrupper vil stille lister, og da er bispedømmet stort nok til at det kan tas hensyn til alder, geografi og kjønn når listene settes opp. Vi mener at antall medlemmer i Kirkemøtet fra bispedømmene bør stå i et rimelig forhold til antall

¹ Se 7.4.5.1 og 7.4.5.2.

kirkemedlemmer i bispedømmet, mens det er ulike meninger i arbeidsgruppen om medlemmene av Kirkemøtet også skal utgjøre bispedømmerådet. Arbeidsgruppen anbefaler også at Ungdommens kirkemøte skal velge en representant som blir medlem av Kirkemøtet med alle rettigheter.

En nyordning skal inneholde en god balanse mellom embete og råd, står i mandatet. Arbeidsgruppen har drøftet om dette innebærer at dagens ordning med at prester og andre ansatte velger en representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet bør videreføres. Vi mener at soknepresten fortsatt skal ivareta embetet i menighetsrådet, prosten, ev. en annen geistlig, ivaretar dette i prostifellesrådet, og biskopen i bispedømmeråd og Kirkemøtet. Arbeidsgruppen mener at de som i dag utgjør de leke kirkelig tilsatte, ikke bør ha en særskilt representasjon, men bør kunne stille til valg på lik linje med kirkens øvrige medlemmer. Arbeidsgruppen har skissert tre alternative løsninger for representasjon av prester/vigslede: 1) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer og biskopene (ikke særskilt representasjon av prester), 2) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, elleve prester og biskopene og 3) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, elleve vigslede og biskopene. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at prest eller vigslede bør velges av kirkemedlemmene gjennom direkte valg.

Som følge av arbeidsgruppens forslag om endring av sammensetning av Kirkemøtet, foreslår vi også noen endringer i Kirkerådet. Vi foreslår at Kirkerådet bør velges på en måte som sikrer en forholdsmessig representasjon av grupperinger i Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen har landet på at det ikke bør være mer enn to direkte valg. Begrunnelsen fremkommer videre i utredningen.

1.4 ORDLISTE

Arbeidsgruppen så det innledningsvis som hensiktsmessig å utarbeide en ordliste over vanlige begreper, for å forsikre seg om at gruppens medlemmer og leserne av arbeidsgruppens rapport har samme forståelse av de ulike begrepene.

Direkte valg	Valg hvor alle stemmeberettigede medlemmer kan delta i valget på medlemmer til organet.
Direkte demokrati	Direkte demokrati betyr at alle medlemmer av fellesskapet deltar direkte i prosessene som fører fram mot beslutningene.
Fellesorgan	Et nytt fellesorgan foreslått etablert i medhold av trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd. Se prostifellesråd.
Flertallsvalg	Valg hvor den eller de som har fått flest stemmer anses som valgt.
Folkevalgt	En person som er valgt direkte eller indirekte av kirkemedlemmene. Erstatte begrepet «lek».
Forholdsvalg / forholdstallsvalg / listevalg	Valg hvor mandatene i organet det velges til, fordeles mellom valglistene ut fra hvilken forholdsmessige andel av stemmene listene får.
Gjennomgående representasjon	En ordning der de samme menneskene sitter på ulike nivåer. Dette må skilles fra spørsmålet om direkte og indirekte valg.
Indirekte valg	Valg hvor kun valgte medlemmer av en eller flere valgte organer deltar.
Kombinasjonsvalg	Valg som skjer ved en kombinasjon av direkte og indirekte valg.

Medlem av Kirkemøtet	Biskopene og de valgte medlemmene av Kirkemøtet som har tale-, forslags- og stemmerett i Kirkemøtet.
Ombud	Et tillitsverv i Den norske kirke hvor en har plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet. F.eks. menighetsrådsmedlem og fellesrådsmedlem.
Ombudsplikt	Plikt til å stille til valg, plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet når man er valgt.
Personvalg	Valg mellom personer på listen eller listene.
Preferansevalg	Valg hvor velgerne avgir stemme ved å markere hvilken eller hvilke kandidater de ønsker valgt ut fra 1. preferanse, 2. preferanse, osv.
Prostifellesråd	Arbeidstittel på det nye foreslåtte fellesorganet etablert i medhold av trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd. Se fellesorgan.
Representativt demokrati	Betegnelse på en beslutningsprosedyre hvor de stemmeberettigede velger representanter som får ansvaret for å styre på vegne av de stemmeberettigede.
Representant i Kirkemøtet	De representantene som har tale- og forslagsrett i Kirkemøtet, men ikke stemmerett.

1.5 SAMMENHENG MED KIRKERÅDETS ARBEID MED ENDRINGER AV KIRKEVALGREGLENE TIL KIRKEVALGET 2023

Arbeidsgruppens rapport skal leveres til hovedutvalget innen 30. september 2020. Hovedutvalget skal levere sin rapport til Kirkerådets direktør innen 28. februar 2021. I etterkant vil de prinsipielle spørsmålene sendes på høring og saken forberedes for behandling på Kirkemøtet i 2022, jf. Kirkerådets vedtatte fremdriftsplan (sak KR 37/19). Etter den vedtatte fremdriftsplanen vil Kirkemøtet gjøre prinsippvedtak om arbeidsgivermodell og øvrige ordninger i 2022 og gi Kirkerådet i oppgave å utforme konkrete bestemmelser til Kirkemøtet 2023.

For at eventuelle endringer i kirkevalgreglene skal få virkning for kirkevalget i 2023, er Kirkemøtet nødt til å fatte vedtak om konkrete regelendringer på Kirkemøtet i 2022. Det har bakgrunn i at de første regelfestede fristene er fastsatt til starten av januar i valgåret, og det er nødvendig både å forberede valget og gi informasjon til nomineringsgrupper og andre i god tid før disse fristene. Kirkemøtet i 2021 vil behandle en sak om prinsipper for endringer av kirkevalgreglene som Kirkemøtet kan ta stilling til før Kirkerådet utarbeider konkrete bestemmelser til 2022. Kirkerådets forslag om overordnede prinsippavgjørelser om kirkevalg sendes på høring høsten 2020 og er tilgjengelig på kirken.no/hoeringer.

I lys av dette vil det ikke være mulig å gjennomføre kirkevalget i 2023 ut fra den nye kirkelige organiseringen som vedtas i regelbestemmelser på Kirkemøtet i 2023. Det neste planlagte kirkevalget er i 2027. I avsnitt 9.3 peker arbeidsgruppen på noen overgangsbestemmelser hovedutvalget kan vurdere.

2. KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER

2.1 INNLEDNING

Arbeidsgruppen ønsket innledningsvis å kartlegge hvordan kirkelige organers sammensetning og valgordninger er i andre lands kirker. Dette ble gjort ved å invitere representanter fra Svenska kyrkan og Den evangeliske kirke i Berlin-Brandenburg til en fagkonsultasjon 24. februar 2020. Den tyske representanten orienterte særlig om Den evangelisk-lutherske kirken i Württemberg, da denne har direkte valg til sin synode. I tillegg har arbeidsgruppen fått utarbeidet en skriftlig rapport om kirkelig demokrati og valgordninger i Den evangelisk-lutherske kirke i Finland, Folkekirken i Danmark og Church of England. Oversikten over det kirkelige demokratiet og valgordninger i de utvalgte kirkene er presentert i sin helhet i rapportens vedlegg 1. I dette kapittelet gis det en skjematisk sammenfatning av nøkkelinformasjonen om kirkelige organer og valgordninger i de utvalgte kirkene.

2.2 SAMMENFATNING

I de følgende tabellene oppsummeres nøkkelinformasjon om kirkelige organer, stemmerett, valgbarhet og mer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Tabell 2.7.1 Oppsummering om nøkkelinformasjon om kirkelige organer i andre kirker

	Svenska kyrkan	Folkekirken i Danmark	Den ev.-lut. kirke i Finland	Ev.-Luth. Landeskirche Württemberg	Church of England
Stemmerettsalder	16 år	18 år	16 år	14 år	16 år
Valgbarhetsalder	18 år	18 år	18 år	18 år	16 år (PCC, DS) 18 år (GS)
Lokalt nivå	Kyrko-fullmäktige (minst 15, 25 eller 35 medl.) Kyrkoråd (minst 6 medl. + kyrkoherden)	Menighetsråd (prester + 5–15 medl.)	Kyrko-fullmäktige (11–39 medl.) Kyrkoråd (prest + 6–12 medl.) Forsamlingsråd (der det er felles kyrko-fullmäktige; prest + 6–14 medl.)	Menighetsråd (4–18 valgte medl. + prest)	Menighetsråd (PCC) (prester, ex officio medl. + 6–15 leke medl.)
Regionalt nivå	Kyrko-fullmäktige i pastorat (minst 15, 25 eller 35 medl.)	Provstiudvalg (prost, valgt prest + 4–8 medl.)	Felles kyrko-fullmäktige i kyrklig samfällighet (21–91 medl.)	Prostisynode (Like mange medlemmer valgt av menighetsrådet som det er)	Prostisynode (50–150 medl.)

	Kyrkoråd (minst 6 medl. + kyrkoherden)		Felles kyrkoråd (prest + 6–16 medl.)	prester fra soknet, + ett ekstra i store sokn)	
Bispedømme-nivå	Stiftsfullmäktige (minst 41 medl.)	Stiftsråd (biskop, domprost, valgt prost, 3 valgte prester, 1 lek repr. per prosti)	Stiftsfullmäktige (21 medl.; 14 leke og 7 prester)		Bispedømme-synode (100-270 medl. fordelt på tre kamre)
Nasjonalt nivå	Kyrkomötet (251 medl.)	(ingen synode)	Kyrkomötet (109 medl.; 64 leke, 32 prester)	Generalsynode (90 medl.; 60 leke, 30 prester)	Generalsynode (483 medl. fordelt på tre kamre)
Antall direkte valg	3	1	1–2	2	1

I den neste tabellen gis det noe nærmere informasjon om valgordningen til den nasjonale synoden. Folkekirken i Danmark er ikke tatt med i denne oversikten, da de ikke har en egen kirkelig synode på nasjonalt nivå.

Tabell 2.7.2 Oversikt over nærmere detaljer om valget til den nasjonale synoden

	Svenska kyrkan	Den ev.-lut. kirke i Finland	Ev.-Luth. Landeskirche Württemberg	Church of England
Nominasjonsordning	Listeforslag fra nomineringsgrupper	Listeforslag fra valgmannsforeninger	Nominasjonsforslag fra 20 stemmeberettigede	Forslag på en person fra to stemmeberettigede
Direkte/ indirekte valg	Direkte	Indirekte	Direkte	Indirekte
Hvem er stemmeberettiget	Alle medlemmer over 16 år bosatt i forsamlingen	Medl. av kyrkofullmäktige og forsamlingsråd	Alle medlemmer over 14 år bosatt i soknet	Medlemmer av prostisyndoden
Grupper representert i synoden	Folkevalgte medlemmer. Biskopene har tale- og forslagsrett.	Biskoper, leke, prester, samisk representant, regjeringsrepresentant	Leke og prester. Biskopen og prelatene har talerett.	Biskoper, leke og prester.
Valgordning	Forholdsvalg	Forholdsvalg	Flertallsvalg	Preferansevalg
Gruppedannelser i synoden	Ja	Ja	Ja	Ja
Valgdeltakelse	19,08 % (2017) 12,76 % (2012)	14,4 % i forsamlingsvalget 2018 (indirekte valg)	22,92 % (2019) 24,32 % (2013)	(indirekte valg, valgdeltakelse registreres ikke)

3. KIRKELIG DEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE

3.1 INNLEDNING

Det kirkelige demokratiet har over tid vokst frem og blitt styrket i Den norske kirke. Et første uttrykk for det kirkelige demokratiet var etableringen av menighetsmøter ved kongelig resolusjon 13. oktober 1873, hvor menighetens husfedre ble gitt stemmerett i menighetsmøter, i første rekke for å avgjøre spørsmål om innføring av ny salmebok.

Med menighetsrådsloven av 1920 ble det opprettet et menighetsråd i hvert sokn. I 1933 ble bispedømmerådsloven vedtatt av Stortinget og i 1953 ble bispedømmerådenes fellesmøte vedtatt opprettet. Kirkerådet/Bispedømmerådenes fellesråd ble for første gang valgt i 1970. Kirkemøtet ble opprettet i 1984. Kirkelige fellesråd ble etablert fra 1997. Samtidig har disse valgte organene gradvis blitt tillagt større myndighet.

I forbindelse med de kirkelige og statlige utredningene om forholdet mellom stat og kirke, ble det både fra kirkelig og statlig side fremholdt at endringene i relasjonen «gjør en videreutvikling av det kirkelige demokrati nødvendig» (KM 08/06). I kirkeforliket som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget i 2008, var det fastsatt at det «i samarbeid med Den norske kirke skal (...) gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene».² Demokratireformen skulle «inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg».³ Demokratireformen skulle gjennomføres med utgangspunkt i utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* fra Bakkevig 2-utvalget.

I tråd med dette ble kirkevalgene i 2009 og 2011 gjennomført samtidig med og i umiddelbar nærhet av offentlige valg. Det ble også gjennomført direkte valg på 3–7 leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens dette i noen av bispedømmene ble kombinert med indirekte valg på 3–4 leke medlemmer. For å legge til rette for reelle valgmuligheter, ble valget av bispedømmerådet og Kirkemøtet gjennomført som et preferansevalg. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet, og en gikk derfor bort fra ordningen.

Fra 2015 ble en valgordning med flertalls- og forholdstallsvalg derfor innført, og i 2019 var det to til tre lister ved valget i hvert bispedømme.

Kapittel 3 i trossamfunnsloven har følgende formålsparagraf:

§ 10. Kapitlets formål

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke.

² St.meld.nr 17 (2007–2008) side 67.

³ Ibid.

Videre fastsetter trossamfunnsloven følgende om kirkelige valg og kirkelig stemmerett:

§ 13. Kirkelige valg og kirkelig stemmerett

Kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette.

Ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg.

Det er også fastsatt at Kirkemøtet gir regler om «kirkelige organer og valg til disse organene» i trossamfunnsloven § 12 annet ledd. Det heter i lovforarbeidene at Den norske kirke etter lovforslaget «blir friere til å fastsette egen eller egne valgordninger» (Prop. 130 L (2018–2019) side 262). Valgordningene må imidlertid følge kapitlets formålsbestemmelse om å være demokratisk oppbygd og styrt. Arbeidsgruppen legger til grunn at trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir Kirkemøtet et grunnlag til å fastsette de valgordningene som er foreslått i denne rapporten.

Kirkemøtet har i kirkeordningen av 30. mars 2019 fastsatt regler om kirkelige organers sammensetning og valgordninger. Valgreglene Kirkemøtet tidligere har gitt med hjemmel i kirkeordningen, er videreført med tilføyd hjemmel etter trossamfunnsloven § 12 annet ledd og bestemmelser i kirkeordningen. Det gjelder:

1. Regler 15. november 1996 nr. 1449 for valg av kirkelig fellesråd.
2. Regler 16. april 2018 nr. 584 for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet (kirkevalgreglene)
3. Regler 1. april 2019 nr. 455 for valg av Kirkerådet.

Den norske kirkes læregrunnlag er fastsatt i kirkeordningen § 1. For de valgte organenes kirkelige legitimitet, er det viktig at organene i sitt arbeid er forpliktet på bekjennelsesgrunnlaget. Etter kirkeordningen § 37 er det fastsatt at «De kirkelige møter og råd etter denne ordning skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag».

Kirkevalget slik det er organisert nå, medfører store kostnader. Arbeidsgruppen viser til at dette er en følge av kirkeforliket i 2008 og at Den norske kirke har fått økte ressurser fra staten for å kunne gjennomføre kirkevalg.

Dette kapitlet inneholder noen gjennomgående temaer som har relevans for det kirkelige demokratiet generelt, på tvers av de ulike nivåene av kirkelige organer.

3.2 INNLEDENDE VURDERINGER

Arbeidsgruppen viser til at det kirkelige demokratiet står overfor noen utfordringer:

1. Valgdeltakelsen har økt ved kirkevalgene i 2009, 2011 og 2015, for deretter å synke ved kirkevalget i 2019.
2. Evalueringen av kirkevalget i 2019 viser at det er færre kandidater som stiller til menighetsrådsvalg.

3. Den lovfestede retten til å få fri fra arbeid for å ivareta møteplikt i kirkelig organ faller bort når kirke-loven oppheves og erstattes av trossamfunnsloven og kirkeordningen. Det vil kunne gjøre det vanskelig å kombinere verv i ulike organer.
4. Det kan oppleves som lang tid å skulle forplikte seg til å sitte i et kirkelig rådsorgan i fire år.
5. Det kan oppleves som at de forskjellige kirkelige organene har uklare mandater og en uklar ansvarsfordeling seg imellom. Dette kan være en årsak til at det kun er om lag 36 prosent av de faste medlemmene i menighetsrådene som tar gjenvalg.
6. Avhengig av det nye fellesorganets oppgaver, kan fellesorganet oppfattes som lite attraktivt å sitte i, hvis det blir fjernt fra det daglige menighetslivet og samtidig fjernt fra kirkepolitikk. Hvis det er gjennomgående representasjon mellom menighetsrådet og det nye fellesorganet, kan det bli et problem for rekrutteringen til menighetsrådet, fordi folk vil kunne vegre seg for å sitte i menighetsrådet hvis det er en risiko for at de også havner i fellesorganet. Arbeidsgruppen mener allerede at den største demokratiske utfordringen i Den norske kirke er at det er så få kandidater som ønsker å stille til valg til menighetsrådet. Samtidig kan det også være et problem for rekrutteringen til selve fellesorganet, avhengig av hvor stort organet blir, hvilke oppgaver det får, hvor forskjellige oppgavene i menighetsrådet og fellesorganet blir, og hvor omfattende oppgavene blir. Dette vil gjelde uansett om det er gjennomgående representasjon eller ikke.
7. Det er ulike forståelser av hva et kirkelig demokrati er. Arbeidsgruppen forstår *kirkelig demokrati* i hovedsak som en kombinasjon av folkestyret (i betydningen at kirkemedlemmene direkte eller indirekte velger representanter til styrende organer) i samvirke med representanter for tjenesten med ord og sakrament (i betydningen representasjon av geistlige i kirkelige råd). Kirkelig demokrati må også forstås innenfor Den norske kirkes selvforståelse som episkopal, synodal og kongregasjonal.
8. Det er store geografiske forskjeller når det gjelder kirkelig inndeling og kirkelig organisering.

Dette er en bakgrunn for arbeidsgruppens arbeid, men det er ikke alle disse spørsmålene som kan løses gjennom endring av de kirkelige valgordningene.

3.3 «EMBETE OG RÅD» – SAMVIRKEPRINSIPPET MELLOM DEN VIGSLEDE TJENESTE MED ORD OG SAKRAMENT OG RÅDSSTRUKTUREN

Kirkerådet har i mandatet for prosjektet vedtatt at ny kirkelig organisering skal inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte. Hovedutvalget har derfor lagt til grunn at det såkalte «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast.

I alle kirkelige rådsorganer er det i dag et samvirke mellom de som representerer den ordinerte tjeneste (prestetjenesten/ordinerte prester) og representanter for det allmenne prestedømme (leke eller ikke-geistlige). Denne *Embete og råd*-modellen ble utformet av Kirkemøtene fra 1984 og fremover. Modellen tilrettelegger for at det i kirkestyret, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er et samvirke mellom de som har et særskilt ansvar for den offentlige tjeneste med ord og sakrament og de som representerer menighetens leke medlemmer. *Embete og råd*-modellen dreier seg ikke om ansattes medbestemmelse, og heller ikke primært om ansattegruppers fagkompetanse i rådene. Modellen fremhever både prestetjenestens særskilte ansvar for læren, for forkynnelse og sakramentsforvaltning, og lekfolkets aktive medansvar. Kirkemøtet legger i en uttalelse fra 1984 vekt på at det er for å tjene evangeliets fremme og forvaltningen av nådemidlene at menigheten skaper

sine styringsorganer, og at dette mandatet har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament:

Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger (sak KM 05/84 pkt. 1).

En uttalelse fra Bispemøtet fra 2016 oppsummerer samvirkeprinsippet slik:

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

I en del tekster utarbeidet i senere år er det vanlig å snakke om *samvirkemodellen* eller *samvirkeprinsippet mellom den viglede tjeneste med ord og sakrament og valgte rådsmedlemmer*, heller enn «*embete-og-råd-modellen*». Dette har sammenheng med at begrepet «embete», som kommer fra «det kirkelige embete» (ministerium ecclesiasticum/das Predigtamt) i Den augsburgske bekjennelse, har blitt vurdert til å bære med seg uheldige konnotasjoner. Bispemøtet hadde en uttalelse i 2010 hvor de viste til at «som en følge av at prestene i lang tid var kongelige embetsmenn, skaper ordet lett assosiasjoner i retning av makt og hierarki (...). Bispemøtet tilrår derfor at man i framtiden unnlater å omtale den konkrete stillingskategori «prest» med betegnelsen «embete» (...)».⁴ Samvirkeprinsippet, eller *embete-og-råd-modellen*, har fått sitt uttrykk i kirkeordningen ved at soknepresten sitter som medlem i menighetsrådet, prosten eller en annen prest oppnevnt av biskopen sitter som medlem i kirkelig fellesråd, biskopen sitter som medlem i bispedømmerådet og biskopene sitter som medlemmer av Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen er kjent med at arbeidsgruppe 2 har utarbeidet en bred omtale av og drøfting av samvirkemodellen. Arbeidsgruppen viser til denne.

3.4 SÆRLIG OM UNGES REPRESENTASJON I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET

Den norske kirke har siden Kirkemøtets behandling av sak KM 11/93 om *Ung i kirken* hatt en satsning på ungdomsdemokratiet i Den norske kirke. Denne satsningen har gått langs to spor; 1) gjennom satsning på unges deltakelse i det ordinære kirkelige demokratiet og 2) gjennom satsning på unges deltakelse i den kirkelige ungdomsdemokratistrukturen. Nedenfor gis det en kort innledning om de to ulike sporene.

⁴ Bispemøtets vedtak i sak BM 03/10.

3.4.1 UNGES DELTAKELSE I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET

Kirkemøtet vedtok i 1993 en målsetning om at unge under 30 år skulle bli representert med minst 20 prosent i kirkelige rådsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (KM 11/93). Ved kirkevalget i 2019 var 4,9 prosent av de faste medlemmene som ble valgt til menighetsrådene under 30 år. Tabell 5 fra rapporten *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019* av Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020) viser hvordan dette er fordelt i ulike bispedømmer.

Tabell 5. Andel valgte leke under 30 år til menighetsrådene, 2015 og 2019

Bispedømme	Faste medlemmer		Varamedlemmer	
	2015	2019	2015	2019
Oslo	11,5	10,6	1,8	2,0
Borg	7,2	6,8	1,5	4,6
Hamar	3,0	2,7	4,0	3,6
Tunsberg	6,7	3,0	3,3	3,0
Agder og Telemark	5,1	4,2	2,8	4,0
Stavanger	7,8	7,0	6,4	5,7
Bjergvin	6,0	5,3	4,8	4,7
Møre	4,1	3,0	3,5	5,0
Nidaros	5,5	5,1	4,1	4,2
Sør-Hålogaland	4,8	3,9	5,3	5,4
Nord-Hålogaland	5,8	4,3	5,2	5,4
Totalt	5,8	4,9	3,9	4,3

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet, prosent

Kilde: Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2

Til sammenligning var det 5,1 prosent kandidater under 30 år ved menighetsrådsvalget i 2015 og 4,4 prosent kandidater under 30 år ved menighetsrådsvalget i 2019, noe som viser at det er en tendens til at unge under 30 år blir valgt i noe større grad enn andre kandidater. Det er derfor først og fremst en utfordring å få unge til å stille til valg menighetsrådet; når de først stiller blir de ofte valgt.

Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2006, 2009, 2011, 2015 og 2019 oppnådde man følgende andel unge i bispedømmeråd og Kirkemøtet:

	Andel under 30 år innvalgt ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet	Andel under 30 år av medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet totalt
2006	27 %	14 %
2009	22,0 %	14,8 %
2011	24,7 %	16,4 %
2015	28,6 %	20,0 %
2019	18,2 %	12,1 %

Siden målsetningen fra Kirkemøtet er at minst 20 prosent av medlemmene i kirkelige rådsorganer skal være over 20 prosent, er andelen valgt inn i Kirkemøtet i 2019 langt fra å innfri dette målet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.3.5.3.

3.4.2 DEN KIRKELIGE UNGDOMSDEMOKRATISTRUKTUREN

Over tid har det etablert seg ungdomsting og ungdomsråd i hvert bispedømme, og et Ungdommens kirkemøte og utvalg for ungdomsspørsmål på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Fra 1. januar 2021 har denne ungdomsstrukturen sin forankring i kirkeordningen 30. mars 2019 § 36. Her er det forutsatt at Kirkemøtet vil fastsette nærmere regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke. Kirkerådet har utarbeidet et utkast til regelverk som var tenkt behandlet på Kirkemøtet i april 2020, men som har blitt utsatt til oktober 2020 på grunn av koronasituasjonen. Reglene skal legge forholdene til rette for at unge i alderen 15–30 år får mulighet til å medvirke i aktuelle saker regionalt, nasjonalt og internasjonalt i Den norske kirke. Kristne barne- og ungdomsorganisasjoner tilknyttet Den norske kirke driver mye av ungdomsarbeidet i Den norske kirke, og deres rolle er anerkjent ved at også disse organisasjonene er representert med fulle rettigheter i den kirkelige ungdomsstrukturen på ungdomsting og Ungdommens kirkemøte.

For at den kirkelige ungdomsstrukturen kan fungere etter forutsetningene, mener arbeidsgruppen det er viktig å sikre at ungdomstingene og ungdomsrådene på bispedømmenivå er så representative som mulig for unge i aldersgruppen 15–30 år i bispedømmene.

3.5 TID OG STED FOR KIRKEVALGET

Kirkevalgene har blitt gjennomført samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlige valg siden kirkevalget i 2009. Dette har vært fastsatt i kirke-loven § 4 fjerde ledd at «kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre», et resultat av kirkeforliket i 2008. Med trossamfunnsloven blir dette endret, da det i den er fastsatt at «kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette», jf. § 13 første ledd.

Spørsmål om tid og sted for kirkevalget er blant de mer politiske og kirkepolitiske spørsmålene ved gjennomføringen av kirkevalget.

KIFO-rapporten som evaluerte kirkevalget i 2019 undersøkte sammenhengen mellom valglokalenes plassering og valgoppslutning.⁵ Rapporten fant at et gjennomsnittlig sokn hadde 89,7 prosent av sine valglokaler i samme bygning som kommunevalget (Rafoss mfl. (2020) side 51). De finner en substansiell forskjell på oppslutning om valgene, avhengig av om soknene hadde alle valglokalene i samme bygning som kommunevalget eller ikke.

«Særlig er forskjellen stor ved menighetsrådsvalget: I de soknene hvor alle valglokalene var plassert i enten samme bygning eller samme rom som de politiske valgene, er valgoppslutningen nesten 5 prosentpoeng høyere i gjennomsnitt» (Rafoss mfl. (2020) side 52).

⁵ Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2, side 52.

KIFO finner «en positiv sammenheng mellom det totale antallet valglokaler, kontrollert for soknestørrelse, og oppslutning til begge valg (Rafoss mfl. (2020) side 52).»

«Basert på tallene fra kirkevalget i 2019, kunne vi forventet en økning i deltakelse på mellom 2,5 og 5 prosentpoeng, dersom valget i alle sokn ble avholdt i samme bygning som kommunevalget. I KIFOs Velgerundersøkelse spurte vi ikke direkte om viktigheten av valglokalenes plassering, men 81 prosent av de som stemte ved kirkevalget anså det som «viktig» eller «svært viktig» at kirkevalget foregikk samtidig som kommunevalget» (Rafoss mfl. (2020) side 53).

Arbeidsgruppen konstaterer at ordningen dermed ser ut til å være viktig med tanke på hvor mange kirkemedlemmer som deltar i kirkevalgene. Arbeidsgruppen viser også til det omfattende arbeidet kirken har lagt ned for å få til den valggjennomføringen vi har i dag.

Arbeidsgruppen er kjent med at spørsmålet om kirkevalgene bør finne sted samtidig med og på samme sted som offentlige valg er et spørsmål som vil bli behandlet av Kirkemøtet i 2021, dvs. utenfor rammen av prosjekt kirkelig organisering. Arbeidsgruppen ser at det er en fordel for kirkedemokratiet at kirkelige valg holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres, da det bidrar til å øke valgdeltakelsen og senke terskelen for å delta i kirkevalget. Samtidig er arbeidsgruppen kjent med at det er finnes noen prinsipielle motforestillinger mot en slik samlokalisering. Noen av disse er imøtekommet ved at loven nå fastsetter at det er Kirkemøtet som avgjør om det skal holdes samtidig og i umiddelbar nærhet til offentlige valg, eller ikke, slik at loven ikke lenger gir pålegg om hvordan Den norske kirke skal velge sine ledere.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at ordningen for forhåndsvalg bør forbedres, som følge av at stadig flere velgere avgir forhåndsstemme. Dette er særlig viktig for studenter og andre som ikke er tilstede i soknet på valgdagen. Spørsmålet må samtidig ses i sammenheng med mulighetene for tilrettelegging av digitale løsninger ved kirkevalgene. Arbeidsgruppen er kjent med at Kirkerådet jobber med muligheten for å kunne foreta digital forhåndsstemming.

Videre er arbeidsgruppen opptatt av at når det gjennomføres valg i umiddelbar nærhet til offentlige valg, er det vesentlig at det gis retningslinjer for hvordan samlokaliserte valg gjennomføres. Det bør bli en mest mulig lik valggjennomføring i alle kommuner, hvor de kirkelige valgene må få gode rammer for at velgerne kan foreta sitt valg på en god måte.

3.6 STEMMERETT FOR MEDLEMMER AV DEN NORSKE KIRKE BOSATT I UTLANDET

Opphevelsen av kirkeloven og bestemmelsene om kirkelig stemmerett i den nye trossamfunnsloven åpner for første gang opp for at medlemmer av Den norske kirke som er bosatt i utlandet, kan få kirkelig stemmerett. Arbeidsgruppen anbefaler at det bør legges til rette for at de kan få stemme ved kirkevalget, og er gjort kjent med at det er et av spørsmålene Kirkerådet utreder allerede til kirkevalget i 2023.

4. MENIGHETSRADET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

4.1 GJELDENDE RETT

Kirkeordningen § 9 første ledd fastsetter at menighetsrådet består av soknepresten og fire, seks, åtte eller ti andre medlemmer som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg for fire år. Det skal samtidig velges minst fem varamedlemmer. Det er menighetsmøtet som bestemmer antallet medlemmer i menighetsrådet. Endring av tallet på de medlemmer som skal velges, må være vedtatt i menighetsmøtet før valget kunngjøres. Kirkemøtet fastsetter nærmere regler for valg av menighetsråd.

I kommuner med bare ett sokn kan kommunen velge ett medlem og ett varamedlem til menighetsrådet, som tiltrer rådet når dette behandler saker som i kommuner med flere sokn tilligger kirkelig fellesråd. Dette medlem kommer i tillegg til dem som velges etter første ledd.

Det følger av forslaget til trossamfunnslov at ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg. I kirkeordningen er det presisert at hvert medlem av Den norske kirke som bor i eller er registrert i soknet, og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett, og ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn, jf. kirkeordningen § 7 første og annet ledd.

Videre er det fastsatt i kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd at alle som har stemmerett ved valget og som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, og som ikke er fritatt, er valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg. Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Slik erklæring må settes frem innen den frist menighetsrådet setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som unnlater å kreve seg fritatt fra å stå på liste, kan ikke nekte å motta valg.

Trossamfunnsloven § 11 tredje ledd fastsetter at menighetsrådet opptrer på vegne av soknet når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Menighetsrådet skal etter kirkeordningen blant annet 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.

Valget til menighetsrådet gjennomføres i praksis som flertallsvalg med en valgliste utarbeidet av en nominasjonskomité oppnevnt av menighetsrådet. Frem til 2009 var ordningen slik at velgeren kun kunne stemme på et antall kandidater som tilsvarte antall plasser (faste plasser + vara) i rådet, noe som evalueringen pekte på at gjorde terskelen høy for å utløse endring i sammensetning av menighetsrådet, sammenlignet med den opprinnelige kandidatlisten. Selv om velgerne i stort omfang leverte rettede stemmesedler, skjedde det ved menighetsrådsvalget 2009 svært få endringer av sammensetningen av rådene, ut over bevegelser mellom fast plass og varaplass. Bare 3 prosent av de som var ført opp på fast plass havnet utenfor rådet. Det samme gjaldt 9 prosent av de som stod på varaplass. Noe oftere, i omkring 20 prosent av tilfellene, byttet "faste" og "vara" plass som følge

av velgernes atferd. På bakgrunn av evalueringen, endret Kirkemøtet i 2010 valgreglene på dette punkt, slik at ordningen nå er den at alle kandidater på stemmeseddelen i utgangspunktet får en personstemme hver, i tillegg til eventuelle tilleggsstemmer velgeren har gitt den enkelte kandidat. En kandidat som har fått tilleggsstemme får da to personstemmer, mens en kandidat som ikke har fått tilleggsstemme får en personstemme.

Det er også åpning for at minst 10 stemmeberettigede medlemmer kan gå sammen om å fremme et listeforslag. I så fall gjennomføres valget som et forholdstallsvalg. I 2019 ble det kun gjennomført forholdstallsvalg i to sokn, mot fem sokn i 2015.

4.2 REKRUTTERING TIL MENIGHETSRÅD

I KIFOs evaluering av kirkevalget i 2019, rapporten *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019* av Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), har KIFO følgende tabell som viser andel sokn som har samme antall eller færre kandidater enn det som skal velges (medlemmer og varamedlemmer) på valglistene:

Tabell 2. Andel sokn fordelt på bispedømme som hadde flere kandidater på valglistene enn antall som skulle velges

Bispedømme	2011	2015	2019	Endring 2015–2019
Oslo	13,9	60,7	13,9	- 46,8
Borg	24,1	39,3	13,6	- 25,7
Hamar	56,1	54,7	11,0	- 43,7
Tunsberg	21,4	29,5	13,0	- 16,5
Agder og Telemark	21,5	34,9	9,1	- 25,8
Stavanger	25,0	36,4	11,2	- 25,2
Bjørgvin	50,5	48,0	33,0	- 15,0
Møre	52,6	50,5	31,6	- 18,9
Nidaros	63,0	56,8	46,8	- 10,0
Sør-Hålogaland	55,2	61,0	43,4	- 17,6
Nord-Hålogaland	67,2	71,2	49,2	- 22,0
Totalt	41,0	49,3	27,8	- 21,6

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet, prosent sokn i hvert bispedømme

Kilde: Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2

Rapportskriverne gir følgende vurderinger knyttet til tabellen:

«Tabell 2 viser andel sokn som hadde flere kandidater enn nødvendig, i motsetning til færre eller like mange, på valglistene ved menighetsrådsvalget i 2019 sammenliknet med de to foregående valgår. Denne inndelingen lar oss altså undersøke i hvor stor andel av sokn menighetsrådsvalget utgjorde et reelt valg. Med andre ord, der velgere hadde muligheten til å påvirke ikke bare rekkefølgen på kandidatene, men også hvem som ble valgt inn. Totalt ser vi at andelen har sunket med nærmere 22 prosentpoeng sammenliknet med 2015. I 2019 hadde kun 27,8 prosent av soknene flere kandidater enn antallet som skulle velges. Med andre ord hadde nærmere tre fjerdedeler (72,2 prosent) utilstrekkelig antall kandidater på listene til å gjøre menighetsrådsvalget til et reelt valg i 2019. Tilbakegangen i andel sokn med

tilstrekkelige kandidater for å utgjøre et reelt valg har altså funnet sted i samtlige bispedømmer, men med noen variasjoner. Den største nedgangen var i Oslo, men dette må ses i sammenheng med at dette var det bispedømmet som hadde størst oppgang i perioden 2011–2015. Samtlige bispedømmer hadde færre sokn med overskytende kandidater i 2019 enn ved valgene i både 2015 og 2011.

En tilbakegang i andel sokn med overskytende kandidater sammenliknet med menighetsrådsvalget i 2015 er kanskje til å forvente, men nedgangen sammenliknet med 2011 er mer overraskende og bekymringsverdig. Den største nedgangen i sokn med overskytende kandidater ser vi i Oslo og Hamar, på henholdsvis 46,8 og 43,7 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2015. Ser man på Oslo, er tilbakegangen ikke overraskende; nivået i 2019 er tilbake til det samme som ved valget i 2011. Hamar, derimot, hadde en omtrent like stor andel sokn med overskytende kandidater i 2011 som i 2015. Nedgangen her er således ikke en tilbakegang til 2011-nivå, men en ny og drastisk utvikling. Ut ifra demokratiske kriterier til deltagelse (demokratiske dybde) og påvirkningskraft (demokratisk rekkevidde), kan dette være problematisk. Det at for få er villig til å stille på listene er et tegn på mindre demokratiske deltagelse og dybde, noe som igjen fører til at velgerne får mindre reell påvirkningskraft og at den demokratiske rekkevidden blir innskrenket» (side 39).

I rapportens konklusjon, konkluderer KIFO med å peke på at:

«En (...) grunn til bekymring er en vesentlig nedgang i andel sokn som hadde overskytende kandidater på valglistene, det vil si lister hvor det ble stilt flere kandidater enn de som skulle bli valgt inn. Ved valget i 2015 stilte 49 prosent av soknene med overskytende kandidater, mens kun 29 prosent gjorde det samme i 2019, en nedgang på hele 41 prosent. Som vi har diskutert i denne rapporten, finnes det eksempler på at det at å delta i menighetsråd betraktes som en plikt og en dugnad. Et menighetsråd kan ofte være mer preget av en konsensuskultur enn av idealer om mangfold og debatt. Vi må ta hensyn til dette og ikke automatisk konkludere med at en nedgang i antall kandidater som stiller på lister er et stort demokratisk problem. Men ut ifra kriteriet om demokratisk bredde kan det være problematisk at færre blir involvert i valget på denne måten» (side 94–95).

4.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Menighetsrådet opptrer på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet, med mindre noe annet er fastsatt i medhold av lov. Menighetsrådet kan derfor karakteriseres som en av grunnsteinene i Den norske kirkes demokrati. Arbeidsgruppen har merket seg rekrutteringsutfordringen til menighetsråd, og vurderer dette som den største demokratiske utfordringen Den norske kirke står overfor i dag.

Arbeidsgruppen vil videre peke på at menighetsmøtet er det eneste åpne forumet hvor kirkemedlemmer kan delta direkte i beslutningsprosesser som en del av det kirkelige demokratiet. Menighetsmøtets ansvar for å bestemme antall medlemmer i menighetsrådet bør videreføres.

Arbeidsgruppen legger til grunn at sammensetningen og valgordningen til menighetsråd i hovedtrekk bør videreføres. Spørsmålet om soknepresten skal være medlem av menighetsrådet er noe som må ses i sammenheng med at mandatet for utredningen legger til grunn at «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast. Samtidig kan det være nødvendig å vurdere dette nærmere hvis soknepresten får en funksjon som daglig leder for menighetsrådet.

Menighetsrådets sammensetning og valgordning må ses i sammenheng med hvilke oppgaver menighetsrådet skal ha. Arbeidsgruppen er opptatt av at det er viktig å fastsette at menighetsrådet må ha en reell innflytelse og myndighet, og det må avklares nærmere hva som ligger til menighetsrådets mandat sammenlignet med de oppgavene som ligger til fellesorganets mandat. Arbeidsgruppen ser at det kan være en utfordring for soknene om avstanden mellom menighetsrådet og det nye fellesorganet økes. Det er viktig å sikre at oppgaver og myndighet ikke sentraliseres mer enn nødvendig, slik at det enkelte sokns menighetsråd ikke mister innflytelse eller opplever seg overkjørt av det nye fellesorganet. Arbeidsgruppen understreker at dette er en problemstilling det er viktig å være oppmerksom på, for å redusere risikoen for at det enkelte sokns/menighetsråds myndighet svekkes.

Medlemstall på fra 4–10 medlemmer, gir en god fleksibilitet med tanke på hvor mange medlemmer det bør være i menighetsrådet. Det kan samtidig vurderes om det bør fastsettes noen retningslinjer for hvor mange menighetsrådsmedlemmer det bør være i sokn ut fra antall medlemmer i soknet eller lignende, men i så fall må dette kun være veiledende og ikke forpliktende. Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å videreføre den fleksibiliteten som i dag er overlatt til det enkelte sokn ved menighetsmøtet.

Hvis menighetsrådene skal velge fellesorganet, er det ekstra viktig å sørge for at menighetsrådene har en demokratisk legitimitet.

Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet grunnlag til å vurdere endringer i valgordningen til menighetsråd. Det er ikke valgordningen som er årsaken til utfordringene som er beskrevet ovenfor.

5. FELLESORGAN

5.1 INNLEDNING

Kirkemøtet vil etter trossamfunnsloven ha myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene, herunder fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn og gi Kirkemøtet myndighet til å fastsette nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer, jf. trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd.

Kirkerådets mandat til prosjektet om kirkelig organisering innebærer at det skal utredes om det bør etableres et «storfellesråd»/«prostiråd». I det følgende omtales dette organet som *fellesorganet*, for å bruke trossamfunnslovens terminologi, eller *prostifellesrådet*. I dette kapitlet gjøres det først rede for ordningen med kirkelig fellesråd etter kirkeordningen 30. mars 2019 og ordningen med retningslinjer for frivillige prostiråd og prostimøter, før det skisseres noen alternative løsninger til sammensetning og valg av et fellesorgan på mellomnivå.

5.2 KIRKELIG FELLESRÅD ETTER KIRKEORDNINGEN AV 2019

Kirkemøtet har i kirkeordning 30. mars 2019 for Den norske kirke vedtatt å videreføre en ordning med kirkelig fellesråd i de kommuner hvor det er flere sokn, jf. bl.a. §§ 8 første ledd, 15, 16 og 17. I det videre redegjøres det for fellesrådets oppgaver og sammensetning etter kirkeordningen av 2019.

5.2.1 KIRKELIG FELLESRÅDS GJELDENDE OPPGAVER

Kirkeordningen § 17 tildeler kirkelig fellesråd følgende oppgaver:

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 prostene når kirkens virksomhet nasjonalt yter tilskudd til det,
- f) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 41 første ledd

myndighet til å foreta tilsetting og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, tilskudd til kirkelig virksomhet fra kommunen eller kirkens virksomhet nasjonalt og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Kirkelig fellesråd er også tillagt oppgaver etter kirkeordningen §§ 18, 20, 21 og 22. Gjennom bestemmelsen om at kirkelig fellesråd er ansvarlig for «anlegg, drift og forvaltning av gravplasser» har Kirkemøtet besluttet at det er kirkelig fellesråd som er det organet som på soknets vegne opptre som lokal gravplassmyndighet etter gravplassloven § 23 første ledd.

Arbeidsgruppen merker seg at det er en del av kirkelig fellesråds oppgaver i dag som i liten grad er beskrevet i kirkeordningens bestemmelser. Dette henger sammen med at kirkelig fellesråds arbeidsgiveransvar også gir kirkelig fellesråd et ansvar for medarbeidere som driver kirkelig undervisning, ivaretar diakonale oppgaver og har ansvar for kirkemusikk. Kirkelig fellesråds samordningsoppgaver gir fellesrådet også en del koordineringsoppgaver når det gjelder trosopplæring og andre planer for den kirkelige virksomheten i kommunen.

5.2.2 KIRKELIG FELLESRÅDS GJELDENE SAMMENSETNING

Kirkelig fellesråd har etter kirkeordningen den samme sammensetningen som etter kirkeloven, med det unntak at det er opp til kommunen om den vil velge en representant. Det innebærer at kirkelig fellesråd består av ett til to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, valgt av det enkelte menighetsråd, en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen og fortrinnsvis en kommunal representant.

Kirkelig fellesråds sammensetning bygger på representasjonsprinsippet, ved at samtlige menighetsråd i fellesrådsområdet skal være representert i fellesrådet med ett eller to menighetsrådsmedlemmer. Dette har bakgrunn i den relativt omfattende myndigheten kirkelig fellesråd fikk til å opptre på vegne av soknet etter kirkeloven § 14, nå kirkeordningen § 17. Kirkemøtet har fastsatt egne regler for valg av kirkelig fellesråd. I disse reglene er det fastsatt at valget i menighetsrådet som hovedregel skjer som flertallsvalg, men der menighetsrådet er valgt ved forholdstallsvalg, velges medlemmene etter bestemmelsene om forholdsvalg i kommuneloven § 7-5 og § 7-6 så langt de passer.

Kirkeloven bygger på en ordning med et tett samvirke mellom kommunen og kirkelig fellesråd, og forvaltningen av kirken lokalt er en viktig del av lokaldemokratiet i samfunnet. Dette er bakgrunnen for at det er etablert en ordning med kommunal representasjon i kirkelig fellesråd. Kirkemøtet har lagt til grunn at det ikke kan fastsette regler som binder tredjeparter i medhold av trossamfunnsloven, og det er derfor fastsatt at kommunen kan velge en representant til rådet. I de steder det er kommuneoverskridende fellesråd, dvs. ett fellesråd for soknene i flere kommuner som

ligger i samme prosti, ivaretas kommunal representasjon i fellesrådet ved at hver kommune fellesrådsområdet dekker, oppnevner én kommunal representant.

I tråd med embete-og-råd-prinsippet (se kapittel 3.3), består kirkelig fellesråd også av en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen.

På samme måte som kirkeloven gjorde, åpner kirkeordningen for at Kirkemøtet uten hinder av bestemmelsene i kirkeordningen kan godkjenne forsøk med direkte valg til kirkelig fellesråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

5.3 FRIVILLIGE PROSTIRÅD ETTER KIRKEMØTETS RETNINGSLINJER FRA 2016

Retningslinjer for prostiråd og prostimøter åpner for at det kan dannes et frivillig prostiråd til behandling av saker felles for prostiet, etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet, jf. sak KM 11/16. Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer. I retningslinjene er det fastsatt at om et flertall av menighetsrådene ønsker det, skal det avholdes et møte bestående av samtlige menighetsråd som velger et prostiråd. Det er ikke kjent hvor mange frivillige prostiråd som er i virksomhet i dag, men arbeidsgruppen antar at dette antallet er beskjedent. Arbeidsgruppen viser til at denne ordningen har vært og er en annen type prostiråd enn det et nytt fellesorgan vil kunne bli, og vurderer det som at slikt prostiråd ikke er aktuelt å bygge videre på.

5.4 NYTT FELLESORGAN

5.4.1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Prosjekt kirkelig organisering har fått i mandatet å ta utgangspunkt i et forslag hvor arbeidsgiveransvar for alle lokalt tilsatte utøves av et «prostiråd»/«storfellesråd». Forslaget skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur. Det gjøres derfor i det følgende rede for dagens prostier og kommune- og fellesrådsstruktur.

5.4.1.1 ANTALL PROSTIER I 2020

Per 1. januar 2020 er det 94 geografiske prostier i Norge. Dette er en reduksjon på seks prostier fra året før.

Bispedømme	Antall geografiske prostier 2020	Antall kommuner per prosti 2020	Antall sokn per prosti 2020
Oslo	7	0–1	5–10
Borg	8	2–6	7–22
Hamar	10	1–7	6–24
Tunsberg	9	1–6	7–15
Agder og Telemark	9	1–11	7–21
Stavanger	9	0–4	7–15
Bjørgvin	11	0–7	6–27
Møre	6	2–7	11–23
Nidaros	9	0–8	3–28
Sør-Hålogaland	8	3–7	6–14
Nord-Hålogaland	8	3–6	4–13
Sum prostier	94	356	1164

Kilde: Kirkerådet

I Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er prostiene organisert på underkommunalt nivå, noe som innebærer at det ligger flere prostier under de enkelte fellesrådsområder. Ellers vil hvert prosti relatere seg til fra en til elleve kommuner, hvor ca. fire kommuner per prosti utgjør gjennomsnittet per prosti.

5.4.1.2 FELLESRÅDSTRUKTUREN PER 2020

1. januar 2020 er det 356 kommuner i Norge. Fellesrådene følger i hovedsak kommunestrukturen, men det er noen fellesråd som er kommuneoverskridende, i den forstand at det er ett fellesråd for sokn som ligger i flere kommuner. Derfor er det per 1. januar 2020 totalt 348 geografiske fellesråd.

Bispedømme	Fellesråd 2019	Fellesråd 2020	Sokn 2019	Sokn 2020
Oslo	3	3	53	59
Borg	38	28	110	109
Hamar	47	47	163	162
Tunsberg	30	23	109	100
Agder og Telemark	48	42	115	110
Stavanger	26	23	90	89
Bjørgvin	58	43	182	176
Møre	32	25	96	95
Nidaros	42	35	128	119
Sør-Hålogaland	44	40	86	83
Nord-Hålogaland	43	39	61	62
Sum	411	348	1193	1164

Kilde: Kirkerådet

5.4.2 SAMMENSETNING AV ET NYTT FELLESORGAN

Arbeidsgruppen skal etter mandatet utrede spørsmål om hvordan rådet skal sammensettes, herunder representasjon fra sokn i prostiet/fellesrådsområdet, kommunal representasjon, geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke (f.eks. fra bispedømmerådet).

Som tidligere nevnt, fastsetter trossamfunnsloven § 12 annet ledd at «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene». Denne særlovbestemmelsen gir Kirkemøtet en stor frihet til å regulere sammensetningen av og valgordningen til kirkelige organer, inkludert soknets organer.

Arbeidsgruppen legger vekt på at sammensetningen av et nytt fellesorgan må balansere ulike hensyn; det bør legges til rette for god forankring til soknet, kunne fungere som et effektivt styringsorgan, legges til rette for kommunal medvirkning som følge av den kommunale andelen av finansieringen og ha en fleksibilitet i forhold til størrelsen. Sammensetningen må også ses i sammenheng med hva slags oppgaver fellesorganet vil ha.

5.4.2.1 REPRESENTASJON FRA SOKNENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

5.4.2.1.1 REPRESENTASJON FRA HVERT SOKN/MENIGHETSRÅD I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Et nærliggende alternativ vil være å ta utgangspunkt i representasjonsprinsippet fra den gjeldende fellesrådssammensetningen. Det innebærer at hvert sokn skal være representert i fellesorganet.⁶ Fellesorganet vil ivareta oppgaver på vegne av både ett og flere sokn. Et eksempel på at fellesorganet vil ivareta oppgaver på vegne av ett sokn, er når organet forvalter f.eks. Ås kirke, som er eid av Ås sokn. Denne oppgaveutøvelsen vil ikke være på vegne av alle soknene i prostiet/fellesorganområdet, men på vegne av ett sokn. Siden fellesorganets myndighet til å opptre på vegne av soknet griper inn i menighetsrådets negativt avgrensede kompetanse til å opptre på vegne av soknet, vil representasjonsprinsippet kunne ivareta et hensyn til god informasjonsflyt og samarbeid mellom soknets to styringsorganer.

Ved at hvert sokn blir representert i fellesorganet, sikres det at alle menighetsrådene i prostiet/fellesrådsområdet blir representert i fellesorganet.

Legges dette prinsippet til grunn, vil det imidlertid kunne medføre at antallet medlemmer av fellesorganet blir høyt. Antall sokn per prosti varierer med mellom 3 og 28, hvor ca. 12 sokn per prosti utgjør gjennomsnittet. I Stiklestad prosti er det p.t. 28 sokn og 5 kommuner. Med geistlig representasjon, kommunal representasjon og eventuell representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke, vil det medføre at organet får mer karakter av å være en større forsamling enn et effektivt styringsorgan. Det vil derfor være grunn til å tro at det blir behov for et mindre arbeidsutvalg for å ivareta en effektiv styring av mindre prinsipielle beslutninger (se avsnitt 5.5). Selv om Stiklestad prosti er i utkanten av skalaen, vil også gjennomsnittene på 12 sokn og 4 kommuner per prosti, peke i den samme retningen, med gjennomsnittlig 19–20 medlemmer av et slikt organ. Et slikt alternativ ligner på kyrkofullmäktige på pastoratsnivå i Svenska kyrkan og gemensamma kyrkofullmäktige i Den

⁶ Dette avsnittet tar utgangspunkt i representasjon fra sokn. Samtidig finnes det noen felles menighetsråd for flere sokn. Arbeidsgruppen mener det viktige er at det er representasjon fra menighetsrådene, uavhengig av hvor mange sokn menighetsrådet er ansvarlig for. Derfor blir begrepet sokn/menighetsråd delvis brukt litt om hverandre i dette avsnittet.

evangelisk-lutherske kirken i Finland, hvor disse igjen velger et kyrkoråd som utøvende organ for de kyrkofullmæktige.

Hvis representasjonsprinsippet legges til grunn, med utgangspunktet at hvert sokn skal være representert av et medlem, vil det på samme måte som i dag gi små sokn like stor innflytelse som store sokn. Et sokn med 1 200 medlemmer vil ha én representant, det samme antallet som et annet sokn med 11 000 medlemmer vil ha. Det kan tilsi at det bør vurderes om det bør være en differensiering i antallet representanter fra hvert sokn i fellesorganet, ut fra antall kirkemedlemmer. Et alternativ er å slå fast at hvert sokn i utgangspunktet skal ha en representant, men sokn som har 5000 medlemmer eller flere vil få to representanter, sokn som har 10 000 medlemmer eller flere får tre representanter, osv. De største soknene ut fra medlemstall har i dag under 20 000 medlemmer. Det innebærer at de største soknene med over 15 000 medlemmer vil kunne få fire representanter i fellesorganet. Det vil imidlertid føre til at organet blir enda større.

Et alternativ til at store sokn får flere representanter i fellesorganet, kan være å fastsette at de største soknene sin representant får flere stemmer avhengig av soknets stemmetall. Legges dette prinsippet til grunn, kan man enten se for seg to alternativer:

1. Soknets representant får antall stemmer ut fra hvor mange kirkemedlemmer det er i soknet. Er det registrert 50 kirkemedlemmer i soknet, vil vedkommende ha 50 stemmer. Er det registrert 20 000 kirkemedlemmer i soknet, vil dette soknets representant ha 20 000 stemmer. Arbeidsgruppen er kjent med at en slik modell brukes i enkelte organisasjoner.
2. Det foretas en mer differensiering på antall stemmer etter følgende modell:
 - Sokn med under 1000 medlemmer får en stemme.
 - Sokn med 1 001–5 000 medlemmer får to stemmer.
 - Sokn med 5 001–10 000 medlemmer får tre stemmer.
 - Sokn med 10 001–15 000 medlemmer får fire stemmer.
 - Sokn med 15 001 medlemmer eller flere får fem stemmer.

Arbeidsgruppen mener sistnevnte modell er den mest aktuelle av disse to. Hvis det sitter en representant i fellesorganet med 50 stemmer og en representant med 20 000 stemmer, vil det minste soknet kunne føle seg maktesløs. Samtidig er det slik at fellesorganet i hovedsak vil diskutere seg frem til en enighet i organet, slik at de fleste beslutninger vil kunne tas ut fra en oppnådd konsensus. At store sokn får noe større innflytelse enn mindre sokn kan være hensiktsmessig, men denne innflytelsen bør ikke bli uforholdsmessig stor. Samtidig må spørsmålet ses i sammenheng med stemmetallet fra de andre representantene i fellesorganet. Skal kommunene ha differensiert stemmetall ut fra størrelse? Og hvordan vil dette være for geistlig representant og eventuell representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke? Dette spørsmålet blir vurdert nærmere i avsnitt 5.7.

En liten modifisering av alternativet hvor hvert *sokn* skal være representert i fellesorganet, kan være at det heller bør være fastsatt at hvert *menighetsråd* skal være representert. For noen sokn er det etablert et felles menighetsråd for flere sokn, hvor flere sokn går sammen om å velge et felles menighetsråd som representerer de berørte soknene og ivaretar menighetsrådets oppgaver for de aktuelle soknene. Mange sokn er små og menighetsrådet kan oppleve en del oppgaver som for omfattende å stå alene med, og det har noen steder vært problemer med å rekruttere nok

kandidater til menighetsrådet. I stedet for å slå sammen flere mindre sokn til ett større sokn, har et felles menighetsråd for flere sokn blitt ansett som et mindre konsekvensrikt alternativ. Ved forsøkene med felles menighetsråd for flere sokn har praksisen vært at hvert sokn beholder sin representasjon i fellesrådet, på bakgrunn av at de sakfeltene som fellesrådet har ansvar for er av stor betydning for det enkelte sokn. Dette gjelder særlig økonomi- og personalforvaltning samt forvaltning av kirkene. Ved godkjenning av forsøk med felles menighetsråd for seks av soknene i Indre Østfold kirkelige fellesråd, ble det gjort et unntak fra denne praksisen. I dette forsøket ble det fastsatt at det var hvert menighetsråd, inkludert de to felles menighetsrådene, som skulle være representert i fellesrådet. Arbeidsgruppen mener dette alternativet er best.

Noen sokn har ikke ønsket å slå seg sammen til et større sokn fordi de da ville ha mistet innflytelse, fordi hvert sokn har vært representert i fellesrådet, uavhengig av størrelse. Ved å differensiere antall representanter fra menighetsrådene ut fra antall kirkemedlemmer, vil spørsmålet om menighetsrådets representasjon i fellesorganet i mindre grad kunne være til hindre for soknesammenslåinger.

Denne modellen kan enten velges gjennom direkte valg i enpersonskretser (se avsnitt 5.4.2.2.1) eller gjennom indirekte valg (5.4.2.2.2).

5.4.2.1.2 REPRESENTASJON AV MEDLEMMER SOM REPRESENTERER ALLE SOKNENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Mens representasjonsprinsippet bygger på at hvert sokn eller hvert menighetsråd skal være representert i organet, er det flere andre organisatoriske sammenhenger hvor man i utgangspunktet kommer fra en organisasjonsenhet, men når man først har blitt valgt, representerer man ikke lenger kun den enheten man kommer fra, men alle enhetene. Som et alternativ til representasjonsprinsippet, kan det således legges til grunn en ordning hvor medlemmene som er valgt til fellesorganet representerer alle soknene i prostiet/fellesrådsområdet, og ikke bare ett av dem. I dette alternativet legges det i større grad vekt på at fellesorganet skal være av en størrelse som kan sikre effektiv gjennomføring av møter i organet, f.eks. 10–12 medlemmer. Det vil ikke kunne ivareta en forbindelse mellom fellesorganet og menighetsrådet på samme måte som alternativ 1, slik at det enkelte menighetsråd ikke vil være representert i saker som angår det enkelte sokn.

En fordel med at det ikke blir så mange medlemmer i en slik modell, vil være at tidsbruk og kostnader ved gjennomføring av møter i organet kan bli begrenset sammenlignet med om organet er større.

Denne modellen kan velges gjennom direkte valg i flerpersonekretser (se avsnitt 5.4.2.2) eller gjennom indirekte valg (5.4.2.2.2).

5.4.2.2 DIREKTE OG INDIREKTE VALG

5.4.2.2.1 DIREKTE VALG

Med direkte valg mener arbeidsgruppen at alle kirkemedlemmene med kirkelig stemmerett etter trossamfunnsloven § 13 annet ledd, dvs. ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, velger sine representanter i det kirkelige organet.

Kirkeloven og kirkeordningen av 30. mars 2019 åpner for at det kan gjennomføres forsøk med direkte valg av kirkelig fellesråd etter godkjenning fra Kirkemøtet. Denne hjemmelen har ikke blitt benyttet, men er likevel prinsipiell viktig å nevne, da det viser at det ble lagt til grunn under kirkeloven at kirkelig fellesråd kunne velges direkte. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir Kirkemøtet frihet til å bestemme at fellesorganet skal kunne velges direkte, om det er ønskelig.

DIREKTE VALG – FLERPERSONSKRETS I HELE PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

I dette alternativet utgjør prostiet én valgkrets en skal velge alle representantene fra. Det vil innebære at det ikke nødvendigvis blir noen kobling mellom det enkelte sokn og fellesorganet, ut over at det enkelte sokns kirkemedlemmer er med å velge representanter gjennom direkte valg. I denne modellen vil det være mulig å gjennomføre f.eks. flertalls- eller forholdstallsvalg, slik som det gjøres til bispedømmerrådet i dag. Det innebærer blant annet at det er mulig å gjennomføre listevalg til fellesorganet. Det vil også være lettere å legge til rette for kjønnsbalanse og ungdomsrepresentasjon.

Et slikt alternativ vil sannsynligvis medføre at ikke alle sokn vil bli representert i fellesrådet.

DIREKTE VALG – ENPERSONSKRETSENER PÅ SOKNENIVÅ

Hvis hvert sokn skal være representert i fellesorganet, trenger ikke dette å bety at valget må skje indirekte. En kan se for seg at det gjennomføres valg hvor kirkemedlemmene i det enkelte sokn gjennom direkte valg velger én representant for soknet til fellesorganet. Om det er ønskelig at denne representanten også skal ha en god dialog med menighetsrådet, går det an å se for seg at det er en gjennomgående representasjon ved at medlemmet av fellesorganet også automatisk blir medlem av menighetsrådet i sitt sokn. Samtidig vil det kunne medføre at forståelsen av fellesorganets myndighet ikke på samme måte blir avledet fra menighetsrådet, men at menighetsrådets myndighet delvis (gjennom representanten fra fellesorganet) avledes fra fellesorganet.

Siden det kun skal velges en representant per sokn, vil valget måtte gjennomføres som i en enpersonskrets. Da vil det være mulig å ha flertallsvalg, hvor den kandidaten som får flest stemmer blir valgt, eller en variant av preferansevalg. Dette alternativet vil i svært liten grad kunne legge til rette for kjønnsbalanse og representasjon av unge i fellesorganet.

Arbeidsgruppen har vurdert en ordning hvor den som får flest stemmer i menighetsrådsvalget fra det enkelte sokn, vil bli valgt til både menighetsrådet og som representant i fellesorganet. En fordel med

en slik løsning vil være at fellesorganet da vil bli valgt direkte, slik at også fellesorganets medlemmer får sin legitimitet fra kirkemedlemmene gjennom direkte valg. Samtidig er det ikke gitt at alle som ønsker å stille til valg til menighetsrådet vil ha lyst til å bli valgt til fellesorganet. Det er derfor noe som kan bidra til å svekke rekrutteringsgrunnlaget til menighetsrådet, eller gjøre at kandidater ber velgere om ikke å stemme på seg. På den annen side kan dette også være tilfelle hvis menighetsrådet må velge et av sine medlemmer til fellesorganet, men i den sammenheng vil det være mulig å gi uttrykk for hvorvidt man ønsker eller ikke ønsker å stille til fellesorganet i rådsmøtet. Det finnes også eksempler på at unge representanter får mange personstemmer og derfor får flest stemmer i menighetsrådsvalget. Generelt er det ikke sikkert at den som har fått flest stemmer i valget til menighetsrådet er den i menighetsrådet som er mest egnet til å ivareta oppgavene i fellesorganet, selv om vedkommende har en tydelig demokratisk forankring.

5.4.2.2.2 INDIREKTE VALG

Med indirekte valg mener arbeidsgruppen at kirkemedlemmene med kirkelig stemmerett etter trossamfunnsloven § 13 annet ledd velger et kirkelig organ som blir et mellomledd, ved at medlemmene av det valgte kirkelige organet velger representanter til et annet kirkelig organ.

INDIREKTE VALG – VALG I MENIGHETSRÅDENE

Fellesorganets medlemmer fra de enkelte sokn kan velges blant menighetsrådsmedlemmene, av de enkelte menighetsråd. Dette kan enten gjøres per sokn, for å ivareta representasjonsprinsippet, eller per menighetsråd der det er felles menighetsråd for flere sokn. Fellesorganet vil ta en del beslutninger som gjelder kun enkelte sokn, blant annet beslutninger tatt som ledd i forvaltningen av et sokn sin kirke eller kirkefond tilknyttet soknet. Det kan tilsi at soknets menighetsråd bør være representert i fellesorganet.

INDIREKTE VALG – VALG PÅ FELLESMØTE AV MENIGHETSRÅDENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Et alternativ til å gjennomføre valg i de enkelte menighetsrådene er å gjennomføre valg på et fellesmøte av menighetsrådene i prostiet/fellesrådsområdet, hvor menighetsrådsmedlemmene i prostiet/fellesrådsområdet møtes til et felles møte hvor valget gjennomføres.

Samtidig reiser en slik ordning et spørsmål om hvordan stemmene skal vektas. Om det gis én stemme per menighetsrådsmedlem, vil soknene som har flere menighetsrådsmedlemmer enn andre sokn, få større innflytelse enn sokn som har færre menighetsrådsmedlemmer. Siden antall menighetsrådsmedlemmer ikke korresponderer med antall kirkemedlemmer eller innbyggere i soknet, vil det kunne medføre at små sokn med mange menighetsrådsmedlemmer vil kunne få større innflytelse enn store sokn med få menighetsrådsmedlemmer.

5.4.2.3 KOMMUNAL REPRESENTASJON

Etter gjeldende kirkeordning av 30. mars 2019 kan kommunen oppnevne en representant til kirkelig fellesråd. I de kirkelige fellesråd som omfatter flere kommuner, har hver kommune en kommunal representant.

I Prop. 130 L legger departementet til grunn at: «Det kan uansett være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant» (Prop. 130 L (2018-2019) side 248). Et mindretall i Stortingets familie- og kulturkomité bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ga i forarbeidene til trossamfunnsloven uttrykk for at det burde lovfestes at kommunen skulle eller skulle kunne ha en kommunal representant i kirkelig fellesråd, jf. [Innst. 208 L \(2019–2020\)](#) side 34.

Det at Den norske kirke er et selvstendig trossamfunn, skilt fra staten, kan tilsi at kirkelige organer prinsipielt sett bør være uavhengig av kommunen. Den norske kirke er likevel i stor grad en kommunekirke som bygger på et samvirke mellom soknets fellesorgan og kommunen, blant annet gjennom det lovfestede ansvaret for kommunal finansiering av den lokale kirkelige virksomheten etter trossamfunnsloven § 14. Ved at kommunen kan oppnevnes som medlem i kirkelig fellesråd, gir dette kommunen fullt innsyn i de kirkelige beslutningene, og kommunen får i tillegg kontroll med de offentlige midlene som gis til kirkelige formål.

Fellesorganet vil være et samarbeidsorgan mellom sokn og kommune. Fordi kommuner er forskjellige og vil kunne ha ulike prioriteringer, bør alle kommunene, etter arbeidsgruppens vurdering, kunne være representert i fellesorganet. En slik ordning, hvor kommunen kan oppnevne en representant, vil være en indirekte valgordning.

Det finnes noen kommuner som består av flere prostier: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. For kommunens del kan det være et spørsmål om kommunen kun vil forholde seg til ett kirkelig organ på kommunenivå eller over. Det er ikke gitt at det vil være aktuelt for en kommune å foreta oppnevning og budsjettprosesser på et underkommunalt nivå, selv om det i bl.a. Oslo er etablert bydeler med folkevalgte organer som det kan tenkes at kan spille en rolle. I noen tilfeller vil det kunne være mulig å justere prostigrensene slik at de sammenfaller med kommunegrensene, mens andre steder kan det vurderes om det bør være prostifellesråd på underkommunalt nivå (f.eks. fem prostifellesråd innenfor Oslo kommune). Det kan også – spesielt i Oslo – tenkes at bispedømmerådet håndterer dialogen og budsjettprosessene med kommunen, samtidig som det etableres prostifellesråd på underkommunalt nivå som får avgjørelsesmyndighet for saker innenfor sitt ansvarsområde. Det er såpass få tilfeller av underkommunale prostier, at dette i det videre bør vurderes særskilt for de konkrete tilfellene som eksisterer. Arbeidsgruppen er opptatt av at avstanden mellom menighetsrådene og prostifellesrådet ikke bør bli for stor, for å unngå at menighetsrådet kommer i en situasjon hvor fellesorganet oppleves for fjernt til at man opplever at man har noen innflytelse.

Det vises til utredningen fra arbeidsgruppe 4 om hvordan den kommunale finansieringen kan ivaretas med en overkommunal kirkelig organisering.

5.4.2.4 GEISTLIG REPRESENTASJON

De gjeldende reglene for kirkelig fellesråd slår fast at det skal være prosten eller en annen prest oppnevnt av biskopen som skal være medlem av kirkelig fellesråd.

Utredningen skal i henhold til Kirkerådets mandat sikre en god balanse mellom embete og råd (se avsnitt 3.3). Det kan forstås som at det er forutsatt at det skal være en representasjon av prestetjenesten i det nye fellesorganet på mellomnivå. Ut fra fellesorganets økonomiske og administrative oppgaver, kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig med en egen geistlig representant. På den annen side vil organet uansett få såpass viktige oppgaver at det bør videreføres et prinsipp om at det bør være geistlig representasjon i organet. Dette må også ses i sammenheng med at embete-og-råd-modellen bygger på at det er sokneprest i menighetsråd, prost eller annen prest oppnevning i kirkelig fellesråd, biskop i bispedømmerådet og – etter arbeidsgruppens forslag – preses i Kirkerådet.

Prostens rolle med tanke på arbeidsgiverorganiseringen vil likevel kunne ha noe å si for om prosten bør være medlem av rådet eller ha en annen rolle overfor rådet. Uansett bør det antakeligvis sikres en representant fra prestetjenesten i rådet for å ivareta prinsippet om embete-og-råd.

Arbeidsgruppen vurderer det som at det ikke vil være naturlig etter norsk forvaltnings- og organisasjonspraksis at daglig leder også skal være medlem av organet, selv om det finnes enkelte andre modeller fra bl.a. universitets- og høyskolesektoren. Hvis det er slik at prosten skal være daglig leder, anses det som lite aktuelt at vedkommende også blir medlem av organet.

Et alternativ til at biskopen skal oppnevne prosten eller en annen prest til fellesorganet, er at det velges en prest av prestene i prostiet/fellessrådsområdet.

Arbeidsgruppen mener hovedutvalget bør se spørsmålet om geistlig representasjon i fellesorganet i sammenheng med hva som blir prostens og daglig leders rolle i en ny kirkeorganisering.

5.4.2.5 REPRESENTASJON FRA RETTSSUBJEKTET DEN NORSKE KIRKE

For å bidra til en sammenhengende kirkeorganisering kan det være hensiktsmessig om organet får en representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke. Arbeidsgruppen er derfor i mandatet fra hovedutvalget bedt om å vurdere representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke i fellesorganet.

En kan tenke seg følgende tre modeller:

- 1) Biskopen oppnevner en representant fra rettssubjektet Den norske kirke. Dette kan for eksempel være dersom en legger til grunn at prostens eller en annen prest skal være en representant for rettssubjektet Den norske kirke i fellesorganet, i stedet for eller i tillegg til en representant for embetet.
- 2) Bispedømmerådet oppnevner en eller flere representanter fra rettssubjektet Den norske kirke, fortrinnsvis blant bispedømmerådsmedlemmene. Dette vil kunne gi representanten et demokratisk mandat fra det regionalkirkelige nivået.

- 3) Kirkemedlemmene velger i direkte valg en representant til fellesorganet som også blir medlem av Kirkemøtet (se avsnitt 7.5.1.2).

Ved å ha representanter både fra soknet og fra rettssubjektet Den norske kirke, vil fellesorganet kunne være et nytt mellomnivå som både ivaretar lokalkirkelige og helhetskirkelige interesser. Representanten eller representantene fra rettssubjektet Den norske kirke bør være i en stilling eller ha et verv som gjør at vedkommende kan videreformidle rettssubjektet Den norske kirkes interesser og mål og strategier i fellesorganet. Arbeidsgruppen legger til grunn at de inngår som ordinære medlemmer av fellesorganet med alle rettigheter.

5.5 ARBEIDSUTVALG / UTØVENDE ORGAN FOR FELLESORGANET

Kirkeordningen av 30. mars 2020 fastsetter i § 16 at:

«Kirkelig fellesråd kan gi lederen eller et arbeidsutvalg bestående av lederen og minst to av rådets øvrige medlemmer fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt, skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.»

Det vil uansett hvilken ordning man går inn for når det gjelder sammensetning av fellesorganet kunne være hensiktsmessig å videreføre ordningen med at det kan velges et utøvende organ (arbeidsutvalg) for fellesorganet. Hvis en går videre med et alternativ hvor det både skal være representasjon fra hvert sokn og hver kommune samt geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke, vil fellesorganet i noen tilfeller kunne bli et organ med et høyt antall medlemmer. Det kan tilsi at det bør gjennomtenkes hvordan et arbeidsutvalg for fellesorganet bør sammensettes. Det kan også vurderes hva slags navn en skal benytte for et slik organ.

Det kan være hensiktsmessig å etablere en ordning som ivaretar ulike hensyn til representasjon i et slikt utøvende organ. I et fellesorgan som omfatter fire kommuner, kan det for eksempel tenkes at det er hensiktsmessig at arbeidsutvalget består av en soknerepresentant fra hver kommune, som representerer soknene i den enkelte kommune, i tillegg til en kommunal representant som representerer de andre kommunale representantene. Dessuten kan det vurderes om geistlig representant og/eller representanten fra rettssubjektet Den norske kirke også bør være representert.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det kan tenkes en «sikkerhetsrådsmodell», hvor de største soknene er sikret fast representasjon i arbeidsutvalget, mens de resterende medlemmene velges fra de resterende soknene. Det vil imidlertid variere fra prosti til prosti hvor mange store sokn det er, og en slik modell vil kunne reise noen vanskelige avgrensingsforhold, blant annet med tanke på hvem som skal regnes som store nok.

Et alternativ vil være å overlate en eventuell oppnevning av et arbeidsutvalg til det enkelte fellesorganet, slik at det kan foreta en hensiktsmessig oppnevning ut fra lokale forhold og vurderinger.

For å sikre at soknet får rett til å bli hørt, kan en lage en regel om at det enkelte menighetsråd kan kreve at en sak blir tatt opp til felles behandling i fellesorganets plenumsmøte.

Det er videre et spørsmål om arbeidsutvalget bør velges for et år av gangen, slik det gjøres med valg av leder og nestleder i dagens menighetsråd og fellesråd, eller om arbeidsutvalget bør velges for to eller fire år av gangen. Hvis det velges årlig, vil fellesorganet i større grad kunne holde arbeidsutvalget ansvarlig i den forstand at det kan vurdere om det vil gi medlemmene fornyet tillit eller ikke. Videre kan det også åpne for at det kan bli foretatt en rotasjon i hvilke sokn som skal være representert i fellesorganet. En fordel ved at arbeidsutvalget velges for to eller fire år av gangen, er at det vil kunne legge til rette for kontinuitet og styringsdyktighet.

Arbeidsgruppen har først og fremst vurdert om fellesorganet bør ha et arbeidsutvalg, dvs. et utøvende organ som opptre på vegne av fellesorganet i henhold til prinsippet om intern delegasjon. En kunne også ha tenkt seg at det burde etableres to uavhengige organer, for eksempel et prostifellesråd og et prostistyre, hvor hvert av organene har noen nærmere bestemte oppgaver. Ordningen i Svenska kyrkan, hvor det velges kyrkofullmäktige og kyrkoråd, hvor disse organene har nærmere definerte oppgaver i kyrkoordningen. En slik ordning vil imidlertid i noe større grad kunne sies å medføre en mer komplisert organisering enn et arbeidsutvalg som opptre på vegne av fellesorganet. Arbeidsgruppen forstår dessuten mandatet sitt som at det skal utrede sammensetningen og valgordningen til ett organ; «prostirådet»/«storfellesrådet».

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

Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig å detaljregulere nærmere regler om konstituering av fellesorganet som arbeidsutvalg, kirkelig administrasjonsutvalg m.m., da nærmere bestemmelser om dette bør gjøres av det enkelte fellesorgan ut fra lokale forhold. Arbeidsgruppen forutsetter at prostifellesorganet gir nærmere fullmakter i et delegasjonsreglement.

5.6 KONTROLL MED FELLESORGANET

I mandatet for arbeidsgruppen er det fastsatt at det skal vurderes om det er noen som bør kontrollere og holde organet ansvarlig for sine beslutninger.

Kirkeordningen av 30. mars 2019 fastsetter i § 18 følgende:

§ 18. Opptak av lån på soknets vegne

På soknets vegne kan det bare opptas lån når dette er godkjent av bispedømmerådet.

På soknets vegne er det ikke tillatt å garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Kirkelig fellesråd plikter å treffe vedtak om betalingsinnstilling når et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld. Melding om slikt vedtak skal straks sendes bispedømmerådet. Bispedømmerådet iverksetter de tiltak som anses nødvendig.

I utkast til forskrift om økonomiforvaltning for sokn i Den norske kirke, som ventelig vil fastsettes av Barne- og familiedepartementet i medhold av trossamfunnsloven § 14 sjettede ledd høsten 2020, er det foreslått at det vil bli fastsatt at organ for soknet på kommunenivå (dvs. fellesorganet) vil ha plikt til å melde vedtak om utsatt inndekning av merforbruk til det organ i Den norske kirke som Kirkemøtet bestemmer (i første omgang er det ventet at det vil være bispedømmerådet), jf. § 18 (7).⁷ Tilsvarende skal revisjonsberetningen sendes dette organet (bispedømmerådet) om revisor ikke avgir positiv uttalelse om godkjenning av regnskapet til fellesorganet, hvorpå bispedømmerådet vil kunne nedsette et utvalg på tre medlemmer til å vurdere tiltak, jf. § 18 (2). Det er altså slik at regnskapene til soknets organer skal kontrolleres av revisor i tråd med økonomiforskriftens bestemmelser. Samtidig er det forutsatt i forarbeidene til trossamfunnsloven at «Det kommunale finansieringsansvaret tilsier at kommunen, i samråd med soknet, må ta stilling til eventuelle tiltak dersom soknet skulle få alvorlige betalingsvansker» (Prop. 130 L (2018–2019) side 233). Det følger altså av forslaget til økonomiforskriften at regnskapet skal revideres av revisor.

Videre vil noen av fellesorganets vedtak kunne påklages, noe som også kan ses på som en form for kontrollfunksjon. Vedtak etter gravplassloven vil kunne påklages til [Fylkesmannen i Vestfold og Telemark](#), mens vedtak etter offentleglova vil kunne påklages til bispedømmerådet.

Biskopen har i oppgave å føre tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.

De nevnte funksjonene kan karakteriseres som kontrollfunksjoner. Det er et spørsmål om det er behov for noen ytterligere kontrollfunksjoner.

En kunne ha tenkt seg at det ble etablert et årlig møte hvor alle menighetsrådsmedlemmene i prostiet ble samlet, hvorpå fellesorganet rapporterte til dette møtet, eller at et slikt møte møttes én gang i begynnelsen av fireårsperioden for å velge et kontrollorgan. Arbeidsgruppen vurderer det slik at det vil være en tungvint byråkratisering om det skal etableres nye organer eller møter med kontrollfunksjoner. Det kan likevel være en måte å sikre demokratisk kontroll på fra menighetsrådene.

Hvis det er behov for at det etableres ytterligere kontrollfunksjoner, bør det vurderes om allerede eksisterende organer kan ivareta slike funksjoner. Det kan for eksempel være snakk om bispedømmerådet eller biskopen, ettersom disse har en nærhet til prostinivået, samtidig som de ikke er for tett på. For å sikre en enhetlig behandling på tvers av nivåer og for å unngå oppbygging av parallelle funksjoner, kan det også vurderes om slike funksjoner kan legges til eksisterende organer på nasjonalt nivå som Kirkerådet, Kirkemøtets kontrollutvalg eller Den norske kirkes klagenemnd.

⁷ I en sak til Kirkemøtet 2020 er det foreslått å fastsette dette til å være bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen viser til at det etter gjeldende ordninger på gitte felter innenfor arbeidsgiverfeltet for prester er etablert klageordninger, jf. personalreglement for Den norske kirke § 24, jf. § 3. Om bispedømmerådet for eksempel treffer vedtak om å avskjedige en ansatt, kan avgjørelsen klages inn for Kirkerådet. Arbeidsgruppen mener det kan være hensiktsmessig med noen klage-, kontroll- og/eller tvistemekanismer innenfor arbeidsgiverfeltet. Arbeidsgruppen mener derfor det bør vurderes nærmere om et organ på et annet nivå kan ivareta klage- og/eller kontrollfunksjoner på arbeidsgiverfeltet når fellesorganet treffer avgjørelser på dette feltet.

Om biskop, bispedømmeråd eller nasjonale kirkelige organer gis oppgaver som griper inn i soknets ansvar og oppgaver, for eksempel innenfor fellesorganets arbeidsgivermyndighet, er det en del juridiske spørsmål om disse organenes kompetanse i slike saker som må avklares nærmere. Siden dette ikke ligger i kjernen av arbeidsgruppens mandat, har arbeidsgruppen ikke hatt kapasitet til å utrede dette nærmere.

5.7 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALNING

Det er flere forhold som kan vurderes når det gjelder spørsmålet om direkte eller indirekte valg til et fellesorgan. Det er et spørsmål om hvor mange direkte valg det vil være mulig å la velgeren ta stilling til, ut over direkte valg til menighetsråd og Kirkemøtet. Ved offentlige valg er det vanlig at det er maks to valg (f.eks. fylkesting og kommunestyre et år og stortingsvalg og sametingsvalg to år senere). Det er også et spørsmål om en økning av antall direkte valg vil kunne risikere å gå på bekostning av, og interesse for, deltakelse i valg av menighetsrådet.

Arbeidsgruppen viser til at valget av et menighetsråd og valget av Kirkemøtet kan sies å bygge på ulike logikker. Valg av menighetsråd vil ofte kunne handle om å velge personer som man har tillit til at vil kunne gjøre en god jobb for menigheten lokalt ut fra kandidatenes egenskaper, mens valg av Kirkemøtet i større grad handler om å velge kandidater ut fra deres kirkepolitiske standpunkter.

I arbeidsgruppens diskusjon har det blitt pekt på at om prostirådet/storfellesrådets primære oppgaver handler om samordning, forvaltning, økonomi, fordeling og samarbeid lokalt, slik kirkelig fellesråd er det i dag, og i mindre grad handler om å ta stilling til kirkepolitiske spørsmål, vil det kunne tale for en indirekte valgordning til prostirådet/storfellesrådet hvor de enkelte soknene er representert av menighetsrådsmedlemmer. For å legge til rette for dette kan man blant annet legge til rette for at høringer som angår teologiske og spørsmål av kirkepolitisk karakter sendes til menighetsrådene, mens fellesorganet kun behandler de saker hvor fellesorganene selv er direkte berørt. Arbeidsgruppen mener i så tilfelle at fellesorganet bør settes sammen av en representant fra hvert menighetsråd, valgt av det enkelte menighetsråd. Den aktuelle representanten må være medlem av det aktuelle menighetsrådet, noe som sikrer fortsatt gjennomgående representasjon. I tillegg bør hver kommune gis anledning til å oppnevne en kommunal representant til fellesorganet.

For å unngå at rådet blir større enn nødvendig, og samtidig for å sikre at soknene får en innflytelse ut fra hvor mange kirkemedlemmer de har, foreslår arbeidsgruppen at stemmetallet per sokn differensieres ut fra antall kirkemedlemmer. Arbeidsgruppen foreslår å gå for ordningen som er beskrevet i avsnitt 5.4.2.1.1 hvor representanten fra menighetsråd for sokn med under 1000 medlemmer får én stemme, sokn med 1 001–5 000 medlemmer får to stemmer, sokn med 5 001–

10 000 medlemmer får tre stemmer, sokn med 10 001–15 000 medlemmer får fire stemmer og sokn med 15 001 medlemmer eller høyere får fem stemmer. Det innebærer altså at man går bort fra at ordningen med en representant, en stemme. Øvrige medlemmer av fellesorganet vil ha én stemme hver. En konsekvens vil være at menighetsrådets representanter vil ha flere stemmer enn andre medlemmer av fellesorganet.

Hvis prostirådet/storfellesrådet i større grad skal ta stilling til kirkepolitiske konflikttemaer, om oppgaveporteføljen blir utvidet fra dagens fellesrådsoppgaver til også å inkludere noen av bispedømmerådene eller andre organer sine oppgaver, ut over arbeidsgiverfunksjonene bispedømmerådene har i dag, mener noen av arbeidsgruppens medlemmer at det vil kunne tilsi at velgerne bør ha en direkte innflytelse på hvem som blir valgt til fellesorganet, og at enpersons-kretser hvor prostiet er valgkrets, er lite egnet.

Videre mener arbeidsgruppen at hver kommune bør kunne oppnevne et medlem til fellesorganet. Når det gjelder representasjon fra prestatjenesten i fellesorganet, mener arbeidsgruppen dette må vurderes nærmere av hovedutvalget ut fra hvilken rolle prosten vil få i fremtidig organisering. Arbeidsgruppen mener rettssubjektet Den norske kirke bør kunne oppnevne ett eller flere medlemmer til fellesorganet, for å være med å bidra til at fellesorganet blir et bindeledd mellom lokalt og nasjonalt nivå og fordi rettssubjektet avgir oppgaver til fellesorganet.

6. BISPEDØMMERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

6.1. GJELDENDE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019

Bispedømmerådet er i kirkeordningen av 30. mars 2019 tildelt følgende oppgaver:

§ 26. Bispedømmerådets oppgaver

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

Bispedømmerådet utfører de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet.

Bispedømmerådet utfører de oppgaver som det etter avtale blir overlatt av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

Bispedømmerådets sammensetning er fastsatt i § 24:

§ 24. Bispedømmerådets sammensetning

Bispedømmerådet består av:

- a) biskopen,
- b) en prest valgt av prestene i bispedømmet,
- c) en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet,
- d) sju andre leke valgt direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer ved flertalls- eller forholdsvalg,
- e) en nordsamisk representant i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, en lulesamisk representant i Sør-Hålogaland bispedømmeråd, og en sørsamisk representant i Nidaros bispedømmeråd og
- f) en representant fra døvemenighetene i Oslo bispedømmeråd.

Presten og de leke medlemmene velges for fire år. For medlemmene valgt ved flertallsvalg etter bokstav d), velges det like mange varamedlemmer. For medlemmene valgt ved forholdsvalg etter bokstav d), skal hver liste tildeles like mange varamedlemmer som den får medlemmer, med tillegg av ett. For medlemmene valgt etter bokstav b), c), e) og f), velges det to varamedlemmer. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler som presiserer hvem som er stemmeberettiget og valgbar etter første ledd bokstavene b, c, d, e og f.

Reglene i § 9 tredje og fjerde ledd og § 10 gjelder tilsvarende for bispedømmerådet.

6.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

6.2.1 BISPEDØMMERÅDET 1933-2010 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Da bispedømmerådet ble opprettet ved lov i 1933, var det fastsatt at bispedømmerådet skulle bestå av biskopen, et geistlig medlem valgt av prestene i bispedømmet og tre leke medlemmer valgt av menighetsrådene i bispedømmet. Ved valg av de leke medlemmene var det de leke menighetsrådsmedlemmene som hadde stemmerett, og avstemningen skjedde i

menighetsrådsmøte. Valget skjedde som flertallsvalg. Bispedømmerådet ble opprinnelig valgt for tre år av gangen, men ved lovendring i 1939 vedtok Stortinget å utvide perioden til fire år av gangen.

Denne sammensetningen med tilhørende valgordning ble i hovedtrekk videreført frem til 1984, hvor bispedømmerådet ble utvidet med en lek kirkelig tilsatt og ytterligere ett lekt medlem, slik at bispedømmerådet bestod av sju medlemmer. Fra samme tid ble valgordningen for de leke medlemmene endret, slik at disse ble valgt på det nyopprettede bispedømmemøtet av de medlemmene som ikke var tilsatt i kirkelige stillinger. Bispedømmemøtet bestod av bispedømmerådet, et lekt menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd i bispedømmet, to prester og en lek kirkelig tilsatt fra hvert prosti i bispedømmet og prostene i bispedømmet.

Med kirkeloven av 1997 av ble sammensetningen i hovedsak videreført, men en gikk tilbake til at det var de leke menighetsrådsmedlemmene som avga stemme på de leke medlemmene, som en følge av at bispedømmemøtets rolle ble endret fra å være lovpålagt til å være frivillig. Fra 1997 fikk medlemmene av de tre nordligste bispedømmene også en samisk representant, og fra 2006 ble Oslo bispedømmeråd utvidet med en representant fra døvemenighetene. Fra 2010 ble bispedømmerådet utvidet med ytterligere tre leke medlemmer.

Den historiske sammensetningen til bispedømmerådet korresponderer naturlig nok med den historiske sammensetningen av Kirkemøtet, ettersom bispedømmerådsmedlemmene utgjør 115 av de 116 medlemmene av Kirkemøtet. Dette kapitlet må derfor ses i sammenheng med avsnitt 7.2.

6.2.2 BISPEDØMMERÅDET FRA KIRKEVALGET I 2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Siden medlemmene som ble valgt ved kirkevalget i 2009 trådte i funksjon, har bispedømmerådene bestått av ti til elleve medlemmer; sju leke medlemmer, en lek kirkelig tilsatt, en prest og biskopen. I Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland og Nidaros bispedømmeråd har det i tillegg vært valgt en samisk representant og i Oslo bispedømmeråd har det i tillegg vært en representant fra døvemenighetene. I Nidaros bispedømmeråd har preses sete i Nidaros bispedømmeråd i saker om tilsetting, oppsigelse, avskjed og suspensjon innenfor Nidaros domprosti, mens Nidaros biskop har sete i bispedømmerådet i andre saker.

Valget av leke medlemmer til bispedømmerådet og Kirkemøtet ble i 2009 og 2011 gjennomført som preferansevalg. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet, og en gikk derfor bort fra ordningen. Fra 2015 ble en valgordning med flertalls- og forholdstallsvalg derfor innført, og i 2019 var det to til tre lister ved valget i hvert bispedømme.

6.3 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER OG SAMMENSETNING ETTER NY ORDNING

6.3.1 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER

Det ligger ikke til arbeidsgruppens mandat å utrede hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ha som følge av ny kirkelig organisering. I kirkeordningen av 30. mars 2019 er det fastsatt at bispedømmerådet har følgende oppgaver:

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

Bispedømmerådet utfører de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet.

Bispedømmerådet utfører de oppgaver som det etter avtale blir overlatt av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

I tillegg er det fastsatt i kirkeordningen at bispedømmerådet har myndighet til å:

- Fastsette endringer i den kirkelige inndeling samt navn på kirke, sokn og prosti etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kirkemøtet
- Godkjenne at menighetsråd innenfor en og samme kommune etablerer et felles menighetsråd
- Utøve den myndighet som etter inndelingsloven er lagt til Fylkesmannen ved sammenslåing av kirkelig fellesråd
- Godkjenne at det tas opp lån på soknets vegne
- Iverksette de tiltak som er nødvendig om et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld
- 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
- Godkjenne regler om betaling for benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste fastsatt av kirkelig fellesråd
- Avgjøre klager på vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd

Bispedømmerådet har også en del oppgaver etter annet regelverk og bestemmelser.

Bispedømmerådet fordeler og forvalter tilskudd til diakoni, kirkelig undervisning og trosopplæring. Bispedømmerådet fordeler i dag også stillinger til ulike deler av bispedømmet og fordeler OVF-midler til ulike prosjekter og tiltak. Etter kirkevalgreglene har bispedømmerådet ansvar for å oppnevne et valgråd som styrer valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, bispedømmerådet kan dispensere fra krav om tid og sted for valget og er klageinstans ved klager over menighetsrådsvalget.

Bispedømmerådet vil også ha noen funksjoner i medhold av forskriften om økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke, blant annet for å vurdere tiltak dersom revisor ikke avgir positiv uttalelse om godkjenning av regnskapet til kirkelig fellesråd.

I dag har bispedømmerådet også en del arbeidsgiveroppgaver som følger av personalreglement for Den norske kirke, inkludert tilsetting av proster og menighetsprester. Arbeidsgruppen legger likevel til grunn at i og med at i hvert fall de fleste arbeidsgiverfunksjoner bispedømmerådet har, vil bli overtatt av et nytt fellesorgan, vil bispedømmerådets oppgaver bli noe endret fra dagens situasjon.

Hvilke oppgaver bispedømmerådet skal ha i en fremtidig ordning vil ha betydning for hvordan bispedømmerådet bør sammensettes og velges/oppnevnes.

Samtidig har bispedømmerådet en rekke oppgaver som følger av at bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet. Det gjelder blant annet faglig oppfølging av kirkelig tilsatte, oppfølging av planer Kirkemøtet vedtar og tilrettelegging for at de planer Kirkemøtet vedtar, kan gjennomføres i menighetene. Det gjelder blant annet trosopplæringsplan og diakoniplan. Bispedømmerådet tilrettelegger også for faglige kurs og samlinger knyttet til liturgi, kirkemusikk, misjon m.m.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til at biskopens oppgaver er behandlet av arbeidsgruppe 2.

6.3.2 ALTERNATIV 1: VIDEREFØRING AV SAMMENHENG MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET

Et alternativ vil være å videreføre dagens ordning hvor bispedømmerådene medlemmer til sammen utgjør Kirkemøtet (med unntak av lederen av Samisk kirkeråd). Bispedømmerådets sammensetning vil da følge ut fra den sammensetningen som foreslås i kapittel 7.4. Det vises til drøftingen der. Det innebærer i praksis at bispedømmerådet vil bestå av biskopen, 4–11 folkevalgte medlemmer (avhengig av modell som velges), prest eller vigslet medlem, samt døvekirkelig og samisk representasjon. For Oslo bispedømmeråds del vil det innebære at bispedømmerådet maksimalt vil bestå av biskopen, ti folkevalgte medlemmer, prest/vigslet medlem og døvemenighetenes representant, totalt 13 medlemmer, Borg bispedømmeråd vil bestå av maksimalt 13 medlemmer, og Bjørgvin bispedømmeråd vil bestå av tolv medlemmer. I motsatt ende av skalaen vil bispedømmerådet i Møre kunne bestå minimum av fem medlemmer (biskop pluss fire medlemmer). Hvis det settes et minimumstall på seks vil det kunne bestå av sju-åtte medlemmer, avhengig av om ordningen med prest eller vigslet medlem blir videreført/innført eller ikke. Se avsnitt 7.4.3 og 7.4.4.

Størrelsen på bispedømmerådet vil kunne ha noe å si for hvor effektivt organet vil være. Det antas at en størrelse på sju til 13 medlemmer vil kunne sikre et funksjonelt organ. Det vises i den sammenheng til at bispedømmerådet frem til 2010 bestod av sju medlemmer, og at det ikke er spesielt stor forskjell på elleve medlemmer, det de største bispedømmerådene er i dag, og 13 medlemmer. I den sammenheng vises det også til at Kirkerådet frem til 2020 bestod av 15 medlemmer.

Det er også mulig å tenke seg at bare noen av medlemmene av bispedømmerådet er medlemmer av Kirkemøtet. Hvis det bare er fire folkevalgte mandater fra Møre bispedømme i Kirkemøtet, kan det fastsettes for eksempel at 1., 2. og 3. varamedlem til Kirkemøtet fra Møre vil være faste medlemmer i Møre bispedømmeråd (ved flertallsvalg). Ved forholdstallsvalg ville det innebære at de

nomineringsgruppene som ville få de neste tre mandatene i mandatfordelingen ved valgoppgjøret i det aktuelle bispedømmet, ville være faste medlemmer i Møre bispedømmeråd.

Et argument for fortsatt sammenkobling vil være at den informasjonen og de beslutningene som bispedømmerådsmedlemmene får gjennom deltakelse på Kirkemøtet, kan benyttes i styringen av bispedømmet, og motsatt. Ved at kirkemøtemedlemmene også er medlemmer av et bispedømmeråd, har disse medlemmene samtidig en forankring i et annet kirkelig organ, slik deltakelsen i det kirkelige demokratiet ikke bare er begrenset til en uke i året. Hvis det er ønskelig at bispedømmerådet skal velges direkte, vil en gjennomgående representasjon innebære en forenkling, ved at det kun gjennomføres ett direkte valg på Kirkemøtet og bispedømmerådet, i stedet for separate bispedømmerådsvalg og kirkemøtevalg.

6.3.3 ALTERNATIV 2: FRIKOBLING MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET

Hvis medlemmene av bispedømmerådene ikke lenger skal utgjøre Kirkemøtet, vil man i større grad kunne tenke fritt om bispedømmerådets sammensetning. Selv dersom det gjøres endringer i sammensetningen av Kirkemøtet, blant annet med en differensiering av antall medlemmer i Kirkemøtet avhengig av hvor mange medlemmer som er bosatt i bispedømmet, vil bispedømmerådenes sammensetning kunne være lik over hele landet.

Det vil være naturlig å videreføre ordningen med at biskopen er medlem av bispedømmerådet, da både biskopen og bispedømmerådet ofte vil ha sammenfallende interesser i å vekke og nære det kristelige liv i bispedømmet. Deres ansvarsoppgaver har vært, og vil sannsynligvis fortsette å være, i stor grad komplementære.

Det kan være aktuelt å vurdere om prestene og eventuelle andre kirkelig tilsatte bør være medlemmer av bispedømmerådet.

En mulighet er at bispedømmerådet består av et medlem fra hvert prostifellesråd i bispedømmet, i tillegg til biskopen og eventuelle andre særskilte representanter.

6.4 BISPEDØMMERÅDET – VALGORDNING

Valgordningen for bispedømmerådet vil kunne være forskjellig avhengig av hvordan sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet vil være. Hvis ordningen med gjennomgående representasjon hvor medlemmene av bispedømmerådene også er medlemmer av Kirkemøtet blir videreført, vil valget av bispedømmerådet og Kirkemøtet kunne videreføres som ett direkte valg til både bispedømmeråd og Kirkemøtet, slik situasjonen er i dag.

6.4.1 VALGORDNING DER KIRKEMØTEMEDLEMMENE FRA HVERT BISPEDØMME UTGJØR BISPEDØMMERÅDET

Hvis ordningen hvor bispedømmerådsmedlemmene samtidig er kirkemøtemedlemmer videreføres, vil det være naturlig at det gjennomføres ett valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, slik det gjøres i

dag. En slik ordning vil sikre en sammenheng mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, men det vil ikke sikre en sammenheng mellom bispedømmerådet og andre organer i kirken.

Kommunikasjonsmessig er det vanskelig å kommunisere at det er ett valg på bispedømmeråd og Kirkemøtet, og mange omtaler valget av forenklingshensyn som et bispedømmerådsvalg, hvorpå bispedømmerådene utgjør Kirkemøtet (dvs. 115 av 116 medlemmer). Bakkevig 2-utvalget foreslo at valget på bispedømmeråd og Kirkemøtet burde endres til å omtales som valg av Kirkemøtet, med bispedømmet som valgkrets, hvorpå bispedømmerådet utgjøres av kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme. Dette fordi det ville synliggjøre valgets betydning, og gjøre det enklere å skape oppmerksomhet omkring et valg som handler om styringen av kirken som helhet.⁸ Om man faller ned på at det fortsatt skal være en sammenheng mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene, kan det likevel vurderes om en skal tydeliggjøre kommunikasjonsmessig at det er et kirkemøtevalg, hvorpå kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme utgjør bispedømmerådet.

De nærmere vurderingene av valgordning ved et slikt valg er drøftet i avsnitt 7.5, særlig i 7.5.1.

6.4.2 VALGORDNING DER BISPEDØMMERÅDSMEDLEMMENE IKKE SAMTIDIG ER KIRKEMØTEMEDLEMMER

Spørsmålet må ses i sammenheng med hva slags oppgaver bispedømmerådet skal ha. Hvis bispedømmerådets oppgaver blir begrenset sammenlignet med dagens oppgaver, slik at bispedømmerådet i mindre grad får et ansvar for kirkepolitiske oppgaver, er det ikke gitt at det vil være nødvendig at bispedømmerådet velges gjennom direkte valg.

Om bispedømmerådet ikke lenger skal velges direkte, er det et spørsmål om det bør velges indirekte eller eventuelt oppnevnes av biskopen. Sistnevnte vil kun være aktuelt hvis bispedømmerådets rolle og mandat endres fra å være et kirkepolitisk organ til å bli et fagråd knyttet til biskopen. Hvis rådet også skal bestå av prest og/eller annen kirkelig ansatt, kan disse enten velges av sine respektive yrkesgrupper eller av kirkemedlemmene.

Dersom bispedømmerådene ikke skal utgjøre Kirkemøtet, kan bispedømmerådets medlemmer velges eller oppnevnes på ulikt vis:

1. Bispedømmerådet velges i et direkte valg.
2. Bispedømmerådet velges indirekte av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmene.
3. Bispedømmerådet velges indirekte av prostifellesrådene i bispedømmet, slik at det er ett prostifellesrådsmedlem fra hvert prostiråd i bispedømmerådet.
4. Bispedømmerådet oppnevnes av biskopen.
5. Bispedømmerådet oppnevnes av Kirkemøtet.

⁸ *Styrket demokrati i Den norske kirke* (2008) side 43.

6.4.2.1 BISPEDØMMERÅDET VELGES I ET DIREKTE VALG

Uavhengig av om sammenhengen mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene videreføres eller ikke, vil direkte valg til bispedømmerådet være et alternativ. Direkte valg har kirkemedlemmet (velgeren) i fokus ved at det gir det enkelte kirkemedlem innflytelse på hvem som skal styre kirken.

Arbeidsgruppen er opptatt av at velgerne ikke bør stilles overfor altfor mange direkte valg, for å unngå at valget blir for komplisert. Videre vil ytterligere et direkte valg medføre at gjennomføringen av valget kompliseres, blant annet ved at et valg til må telles opp, noe som vil medføre en større belastning på valgfunksjonærer. Det kan tale for at bispedømmerådet ikke lenger bør velges direkte, dersom sammenhengen mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene frikobles. På den annen side trenger det ikke bli altfor komplisert for velgerne hvis det er de samme nomineringsgruppene som stiller lister ved bispedømmerådsvalg som ved kirkemøtevalget.

Arbeidsgruppen har omtalt direkte valg flere andre steder i rapporten. Det vises i den forbindelse til kapittel 5.4.2.2.1, 7.5.1.1, 7.5.1.2 og 7.5.1.3.3.

6.4.2.2 BISPEDØMMERÅDET VELGES INDIREKTE AV MENIGHETSRÅDSMEDLEMMENE I BISPEDØMMET

Et alternativ til en gjennomføring av et direkte valg til bispedømmet, vil kunne være å gå tilbake til ordningen som gjaldt ved valg av bispedømmeråd før 2009, dvs. en ordning hvor menighetsrådsmedlemmene i et menighetsrådsmøte foretar et indirekte valg til bispedømmerådet. Et slikt alternativ vil kunne bidra til en større sammenheng mellom bispedømmerådet og menighetsrådene i bispedømmet, ved at det er menighetsrådsmedlemmene som utgjør valgkollegiet og som dermed kan holde bispedømmerådsmedlemmene ansvarlige gjennom valg.

Et slikt alternativ vil i større grad være aktuelt hvis bispedømmerådet i begrenset grad har oppgaver igjen, men primært skal jobbe for å vekke og nære det kirkelige liv i menighetene i bispedømmet og oppfordre til samarbeid menighetene imellom.

Antall menighetsrådsmedlemmer i bispedømmene varierer fra ca. 400 i Nord-Hålogaland bispedømme til ca. 1150 i Bjørgvin bispedømme. Det er videre et moment at menighetsrådene har forskjellig størrelse – antallet menighetsrådsmedlemmer i de enkelte menighetsråd korresponderer ikke nødvendigvis med antallet kirkemedlemmer i soknet.

Arbeidsgruppen har beskrevet fordeler og ulemper med indirekte valg i andre deler av rapporten. Det vises derfor til diskusjonen om fordeler og ulemper med indirekte valg i avsnitt 5.4.2.2.2 og 7.5.1.3.

6.4.2.3 BISPEDØMMERÅDET VELGES INDIREKTE AV PROSTIFELLESRÅDSMEDLEMMENE I BISPEDØMMET

I dette alternativet blir bispedømmerådet valgt indirekte av og blant prostifellesrådsmedlemmene, slik at det er et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti i bispedømmerådet. Det betyr altså at det enkelte prostifellesråd må velge ett av sine medlemmer til bispedømmerådet.

Et slik alternativ vil bidra til sammenheng mellom prostifellesrådene og bispedømmerådene. Det betyr også at medlemmene av bispedømmerådet samtidig vil være medlem av menighetsråd og prostifellesråd.

Hvis prostifellesrådet velges indirekte, vil en slik modell innebære at et direktevalgt kirkelig organ (menighetsrådet) gjennom indirekte valg velger et prostifellesråd, som gjennom indirekte valg igjen velger bispedømmerådet. Det innebærer at en slik ordning kan sies å svekke sammenhengen og påvirkningsmuligheten mellom soknet *ved dets medlemmer* og bispedømmerådet. Samtidig vil det kunne styrke sammenhengen mellom soknet ved menighetsråd og prostifellesråd og bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen har beskrevet fordeler og ulemper med indirekte valg i andre deler av rapporten. Det vises derfor til diskusjonen om fordeler og ulemper med indirekte valg i avsnitt 5.4.2.2.2 og 7.5.1.3.

6.4.2.4 BISPEDØMMERÅDET OPPNEVNES AV BISKOPEN

I dette alternativet blir bispedømmerådet videreført som et fagråd for biskopen, hvor biskopen oppnevner medlemmene av rådet på bakgrunn av fagkompetanse. Rådet vil for eksempel kunne gi biskopen råd på spørsmål om liturgi, gudstjenesteordninger, misjon, diakoni, kirkemusikk og kirkelig undervisning. Et slikt alternativ viderefører bispedømmerådet, men det vil ikke lenger være et demokratisk organ.

6.4.2.5 BISPEDØMMERÅDET OPPNEVNES AV KIRKEMØTET

Et alternativ til at det gjennomføres et direkte eller indirekte valg til bispedømmerådet, er at Kirkemøtet oppnevner medlemmer til de enkelte bispedømmeråd. Dette kan bidra til en fortsatt sammenheng mellom Kirkemøtet og bispedømmerådet, hvor bispedømmerådene henter sitt mandat ovenfra fra Kirkemøtet. Det blir en indirekte valgordning, med utgangspunkt i det folkevalgte Kirkemøtet.

6.4.2.6 REPRESENTASJON AV PRESTER, VIGSLEDE OG/ELLER ANDRE KIRKELIG TILSATTE - VALGORDNING

Avhengig av oppgaver, vil det også være aktuelt å vurdere om prester, vigslede og/eller andre kirkelig tilsatte skal ha representasjon i bispedømmerådet. Disse kan enten velges av sine respektive

yrkesgrupper, eller gjennom direkte valg. Det vil være avhengig av en nærmere avklaring av rådets oppgaver.

6.5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen viser til at mandatet slår fast at «bispedømmeråd skal bestå». Innenfor dette mandatet har arbeidsgruppen vurdert sammensetning og alternative valgordninger til bispedømmerådet. Arbeidsgruppen opplever at det er et dilemma at det ikke uten videre er kjent hva slags oppgaver og mandat bispedømmerådet skal ha i den nye kirkelige organiseringen. Hva slags oppgaver og mandat bispedømmerådet skal ha, vil kunne ha betydning for hvorvidt det bør gjennomføres et direkte valg, et indirekte valg eller en oppnevning til bispedømmerådet. Jo flere oppgaver bispedømmerådet skal ha, jo viktigere er det at bispedømmerådet er et valgt organ. Det kan også være hensiktsmessig å tydeliggjøre hvordan og på hvilke måter bispedømmerådet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør være en sammenheng mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, slik det er i dag. Det er ikke påkrevd med en slik kobling mellom dem, og noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at det ikke bør være en slik sammenheng. Andre mener at koblingen bør videreføres. Et prinsipielt argument for at det bør være en kobling, er at begge organene opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, men koblingen har også praktiske sider: Ved at det er en sammenheng mellom dem, kan det gjennomføres ett direkte valg på begge organene, i stedet for to. Om det fortsatt skal være en sammenheng, kan det være hensiktsmessig å slå fast at det er et valg av Kirkemøtet, og at kirkemøtemedlemmene fra det enkelte bispedømme utgjør bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen har derfor tegnet ut noen alternative muligheter for hvordan rådet kan sammensettes og hvordan det kan velges eller oppnevnes. Hvis bispedømmerådet får oppgaver som tilsier at det fortsatt bør velges direkte, kan det være hensiktsmessig å slå fast at kirkemøtemedlemmene fra det enkelte bispedømme utgjør bispedømmerådet, for å unngå at det gjennomføres flere valg enn nødvendig. Selv om det i Svenska kyrkan gjennomføres tre direkte valg, viser arbeidsgruppen til at innspillsmøtene har gitt tilbakemelding om at det ikke bør være flere direkte valg enn det er i dag. Arbeidsgruppen deler den vurderingen. Hvis det derimot blir få oppgaver igjen til bispedømmerådet, kan det være mer aktuelt å velge dem indirekte eller oppnevne dem på annet vis.

7. KIRKEMØTET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

7.1 INNLEDNING

Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste besluttsende og representative organ. Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker, gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene og fordeler statens tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Kirkemøtets myndighet er samtidig avgrenset ved at det kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

7.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

7.2.1 KIRKEMØTET 1984-1997 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Da Kirkemøtet ble opprettet i 1984 bestod Kirkemøtet av medlemmene av bispedømmerådene og de medlemmer av Kirkerådet som var valgt utenom bispedømmerådene, jf. kirkeordningsloven § 54. Det innebar at Kirkemøtet bestod av 80 medlemmer; elleve biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelige tilsatte og 44 leke medlemmer, i tillegg til de medlemmene av Kirkerådet som var valgt utenom bispedømmerådene (tre medlemmer).

Samtidig med opprettelsen av Kirkemøtet, ble det også opprettet bispedømmemøter i hvert bispedømme. Bispedømmemøtet bestod av bispedømmerådets medlemmer, et lekt menighetsrådsmedlem som ikke var kirkelig tilsatt fra hvert sokn innen bispedømmet, to prester fra hvert prosti innen bispedømmet, en lek kirkelig tilsatt fra hvert prosti innen bispedømmet og prostene i bispedømmet, jf. kirkeordningsloven § 50. Prestene ble valgt av prestene i vedkommende bispedømme, de leke kirkelige tilsatte ble valgt av de leke kirkelige tilsatte i bispedømmet, mens de leke medlemmene ble valgt av de leke medlemmene av bispedømmemøtet, jf. kirkeordningsloven § 39. Valget ble gjennomført som flertallsvalg. Prestene og de leke kirkelige tilsatte avga stemmer på to kandidater hver, mens de leke medlemmene av bispedømmemøtet avga stemmer på fire kandidater hver.

7.2.2 KIRKEMØTET 1997-2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Kirkeloven av 1996 slo fast at Kirkemøtet bestod av medlemmene av bispedømmerådene og fem medlemmer valgt utenom bispedømmerådene. Det innebar at Kirkemøtet bestod av elleve biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelige tilsatte, 44 leke medlemmer, og tre samiske representanter, en fra hvert av de tre nordligste bispedømmerådene, i tillegg til de fem medlemmene som ble valgt av Kirkemøtet. Fra 1. juni 2006 ble det også vedtatt at Oslo bispedømmeråd og dermed Kirkemøtet ble utvidet med en representant fra døvemenighetene.

Ordningen med at prestene og de leke kirkelig tilsatte ble valgt av henholdsvis prestene og de leke kirkelig tilsatte i bispedømmene ble videreført. De leke medlemmene ble valgt av de leke menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet ved flertallsvalg. Avstemningen skjedde gjennom skriftlig avstemning i menighetsrådsmøter. Tilsvarende ble døvemenighetenes representant valgt av de leke medlemmene av Døves menighetsråd. De samiske representantene ble valgt av elektor (valgmenn) som var oppnevnt av Samisk kirkeråd.

7.2.3 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2009 OG 2011 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

I forbindelse med behandlingen av en sak om det fremtidige forholdet mellom stat og kirke i 2006, vedtok Kirkemøtet i 2006 en uttalelse hvor det uttalte at «Kirkemøtet legger stor vekt på at demokratiet i kirken må utvikles videre, med tiltak som kan utløse større deltakelse og engasjement» (sak KM 08/06). Samtidig gikk Kirkemøtet inn for en:

«utredning av og forsøk med en kombinasjonen av direkte og indirekte valg, i en samlet vurdering av valgordninger til bispedømmeråd og til Kirkemøtet. Ved direkte valg styrkes mulighetene for enkeltmedlemmers innflytelse i kirken. Samtidig må nominasjons- og valgordninger til mellomenhet(er) og Kirkemøtet sikre soknene nødvendig representasjon» (sak KM 08/06, Kirkemøtets protokoll 2006, side 109).

Kultur- og kirke departementet oppnevnte i samarbeid med Kirkerådet 13. februar 2008 en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å foreslå tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke (Bakkevigutvalget 2). 10. april 2008 inngikk de politiske partiene på Stortinget en politisk avtale om det fremtidige forholdet mellom stat og kirke, hvor det inngikk at det «I samarbeid med Den norske kirke skal (...) gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.» Demokratireformen skulle ta utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* ble avgitt til Kultur- og kirke departementet 13. mai 2008 og inneholdt flere forslag til tiltak. Kirkeloven ble endret på en måte som åpnet opp for forsøk med en endret sammensetning av Kirkemøtet og forsøk med valg. Kirkemøtet 2008 fastsatte deretter særskilte regler for de kirkelige valg i 2009.

Forsøkene innebar en endring av Kirkemøtets sammensetning ved at de leke medlemmene ble utvidet fra 44 til 77 medlemmer, og ved at ordningen med fem medlemmer av Kirkemøtet valgt på fritt grunnlag (utenom bispedømmerådene) ble opphevet, da arbeidsgruppen og Kirkemøtet mente at valgordningen til kirkelige organer ikke bør være slik at organene supplerer seg selv. Det ble likevel gjort ett unntak; lederen av Samisk kirkeråd ble fortsatt valgt som medlem av Kirkemøtet på denne kvoten.

Forsøkene innebar at valget av leke medlemmer til bispedømmerådet og Kirkemøtet ble gjennomført som preferansevalg med en ikke-prioritert alfabetisk liste hvor velgeren måtte gi minst en preferanse for hvilken eller hvilke kandidater velgeren ønsket å støtte. En ordning med preferansevalg lar velgeren gi uttrykk for hvem de primært ønsker å velge, hvem de sekundært vil velge, osv. Hvis den kandidaten velgeren har støttet ikke blir valgt, blir stemmen ikke bortkastet, men overført til den

velgeren sekundært ønsket å velge. Ordningen reduserte nominasjonskomiteens innflytelse og la større innflytelse over til velgerne. Ordningen legger til rette for at mindretall kan bli representert på en god måte. Samtidig medførte ordningen at velgerne måtte ta et valg og gi uttrykk for i hvert fall en preferanse, da en urettet liste ville bli forkastet. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet. Kirkemøtet gikk derfor bort fra ordningen.

7.2.4 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2015 OG 2019 - VALGORDNING

Den sammensetningen i Kirkemøtet som ble prøvd ut i perioden 2010–2013 ble videreført som en fast ordning ved lovendringer fra 2014. Sammensetningen har ikke endret seg siden dette.

Kirkemøtet fastsatte i 2014 at valget av leke medlemmer til bispedømmerrådet og Kirkemøtet skulle gjennomføres enten som et flertallsvalg med en valgliste utarbeidet av en nominasjonskomité, eller forholdstallsvalg med nominasjonskomiteens liste og andre valglister, avhengig av hvor mange lister som ble fremmet. I 2015 var det forholdstallsvalg med to valglister i ni av elleve bispedømmer, som følge av at Åpen folkekirke stilte liste i disse bispedømmene. I to bispedømmer ble det gjennomført flertallsvalg.

I forkant av kirkevalget i 2019 ble det gjort noen endringer i valgordningen med sikte på i større grad å likebehandle alle lister, enten de ble fremmet fra nominasjonskomiteen eller andre grupper, med tanke på samme frister m.m. Valgordningen hvor valget kunne bli avholdt som flertalls- eller forholdstallsvalg, var imidlertid i hovedsak den samme som i 2015. Det ble i 2019 avholdt forholdstallsvalg i alle bispedømmer; i ni bispedømmer var det tre lister og i to bispedømmer var det to lister.

7.3 GJELDENE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019

7.3.1 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING

Etter kirkeordningen 30. mars 2019 består Kirkemøtet av «preses i Bispemøtet, medlemmene av bispedømmerådene og lederen av Samisk kirkeråd valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet», jf. § 27. Det innebærer at Kirkemøtet består av tolv biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelig tilsatte, 77 leke medlemmer, tre samiske representanter, en fra hvert av de tre nordligste bispedømmerådene, lederen av Samisk kirkeråd og en representant for døvemenighetene.

7.3.2 KIRKEMØTETS VALGORDNING – VALGET I 2023

Arbeidsgruppen har blitt orientert om Kirkerådets utredningsarbeid om endringer av kirkevalgreglene til kirkevalget i 2023. Det er lagt opp til at noen prinsipielle spørsmål vil kunne avklares på Kirkemøtet i 2021, mens konkrete endringer i kirkevalgreglene blir vedtatt i 2022. I den forbindelse vil Kirkemøtets nåværende sammensetning legges til grunn. Det antas at valgordningen med flertalls- eller forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer vil videreføres, men at det vil være et spørsmål om det skal videreføres en ordning med en valgliste fra en nominasjonskomité, og i så

fall hva slags rolle den skal ha. Det utredes også om det er mulig å legge til rette for at det kan gjennomføres et elektronisk forhåndsvalg, i tillegg til de fysiske valgtingene på valgdagen.

7.4 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING

7.4.1 INNLEDNING OM KIRKEMØTETS KIRKELIGE REPRESENTATIVITET

Den norske kirke kan sies å balansere synodale, episkopale og kongregasjonale dimensjoner i sin kirkeordning. At Den norske kirke har en synodal dimensjon, viser til at kirken har bygd opp en synodal struktur hvor myndighet er lagt til råd og møter som bygger på demokratiske valg. At Den norske kirke har en episkopal dimensjon viser til at biskopene, hver for seg og samlet som Bispemøtet, har et særlig ansvar for å bevare enheten og samholdet i kirken, ikke minst å verne om kirkens enhet i tro og bekjennelse. Når en sier at Den norske kirke har en kongregasjonal dimensjon, kommer dette til uttrykk ved at soknet har et lokalt selvstyre.

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

Som pekt på i avsnittet om *Embete og råd*, har Kirkemøtet tidligere lagt vekt på at:

«Ordnings- og styringsmandatet er et felles ansvar for hele kirken. Dette mandat har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger» (sak KM 05/84).

Dette har fått sitt uttrykk i et prinsipp om at de kirkelige styringsorganer skal ha en *kirkelig representativitet*, ved at de er sammensatt slik at de er uttrykk for den kompetanse som lekfolk, tilsatte, prester og biskoper *til sammen* representerer. Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* la vekt på at disse kategorier hver for seg skal tilføre styringsorganene den kompetanse som gir organet dets nødvendige kirkelige legitimitet.

Arbeidsgruppen har som utgangspunkt at Kirkemøtet skal velges ved direkte valg, der alle kirkemedlemmer har stemmerett fra de er 15 år. Ideelt sett bør det da være slik at alle stemmer teller like mye, uavhengig av alder, bosted eller kjønn. Videre bør det være slik at det står like mange velgere bak hvert kirkemøtemedlem.

Dette idealet blir utfordret av flere hensyn, blant annet:

- Bør distrikter med avstand til sentrum og lav befolkningstetthet få flere kirkemøtemedlemmer enn sentrale distrikter med høy befolkningstetthet?
- Bør ungdom sikres enn viss særskilt representasjon?

- Skal de ansatte i kirken være representert på Kirkemøtet?
- Bør samene ha egen representasjon?
- Bør Døvekirken ha egen representasjon?
- Bør man ta hensyn til områder der det er mange kirkebrukere som ikke er medlemmer?

Arbeidsgruppen har merket seg at det er en stor andel medlemmer innvalgt i Kirkemøtet som enten er offentlige ansatte, ansatte innen undervisning og forskning, studenter eller pensjonister.⁹ Dette er en utfordring som arbeidsgruppen har drøftet, men det er ikke gitt at endringer i valgordningen vil kunne endre denne fordelingen.

Arbeidsgruppen har i det følgende drøftet disse forholdene. Arbeidsgruppen legger til grunn at antallet medlemmer i Kirkemøtet ikke bør økes i særlig grad, men bør forbli på rundt 116 medlemmer. Samtidig mener arbeidsgruppen at Kirkemøtet bør bestå av et oddetall medlemmer, for å sikre at organet – når det er fulltallig – ikke havner i en situasjon hvor det kan oppstå vedvarende stemmelikhet. En bør unngå en situasjon hvor det blir nødvendig at Kirkerådets leder bruker sin avgjørende stemme etter Kirkemøtets forretningsorden § 7-5 fjerde ledd.¹⁰ Siden den avgjørende stemmen ikke gjelder ved valg, bør en også unngå å komme i en situasjon hvor det blir stemmelikhet ved valget av Kirkerådets leder, slik at lederen blir valgt ved loddrekning.¹¹

7.4.2 SAMMENHENGEN MELLOM BISPEDØMMERÅDENE OG KIRKEMØTET

Etter kirkeordningen består Kirkemøtet av preses i Bispemøtet, bispedømmerådenes medlemmer og lederen av Samisk kirkeråd. Arbeidsgruppen har vurdert om denne ordningen bør videreføres, eller om det kan være aktuelt å frikoble sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, slik at det ikke lenger er gjennomgående representasjon mellom bispedømmerådene og Kirkemøtet. Drøftingen av sammenhengen mellom bispedømmerådene og Kirkemøtet er foretatt i avsnitt 6.3.

7.4.3 REPRESENTASJON AV FOLKEVALGTE I KIRKEMØTET

Etter gjeldende ordning omtales de som ikke har stemmerett som prest eller som lek kirkelig tilsatt, som leke. Bakkevig 3-utvalget mente at «en terminologi som kan assosieres med lærd/ulærd eller åndelig/ikke-åndelig neppe (...) [er] relevant» lenger i vår tid. De foreslo å anvende begrepet «medlem» i stedet for «lek medlem». Arbeidsgruppen mener at betegnelsen «leke» bør utgå og erstattes av begrepet folkevalgte medlemmer, for å understreke at disse medlemmene er valgt av kirkemedlemmene i folkekirken.

⁹ Dette går bl.a. frem i KIFO-rapporten som evaluerte kirkevalget i 2011, se Schmidt (2011), *Kirkevalget 2011. Evaluering*, Oslo: KIFO side 56–57.

¹⁰ Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er Kirkerådets leders stemme avgjørende. Møter Kirkerådets leder uten stemmerett, er stemmen til Bispemøtets preses avgjørende.

¹¹ Etter dagens regler for valg av Kirkerådet § 4–1 er følgende fastsatt om stemmelikhet «Ved stemmelikhet gjøres det omvalg mellom kandidatene som har fått like mange stemmer. Ved fortsatt stemmelikhet treffes avgjørelsen ved loddrekning.»

Tabell 7.4.1 Andel folkevalgte («leke») medlemmer og andre medlemmer av Kirkemøtet 1984–d.d.

Kirkemøtets sammensetning	Andel folkevalgte («leke») ¹²	Andel andre medlemmer	Antall medlemmer av Kirkemøtet totalt
Perioden 1984–1997	55,0 % (44)	45 % (36)	80
Perioden 1997–2009	51,2 % (44)	48,8 % (42)	86
Perioden 2010–d.d.	66,4 % (77)	33,6 % (39)	116 ¹³

Arbeidsgruppen legger til grunn at kirkemedlemmene fortsatt skal velge minst 77 folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet. Dette bidrar til å sikre Kirkemøtets demokratiske legitimitet.

7.4.3.1 FORDELING AV MANDATER PER VALGKRETS

Arbeidsgruppen har vurdert om antallet medlemmer valgt per valgkrets bør være likt, som i dag, eller om det i større grad bør differensieres ut fra antallet medlemmer i de enkelte valgkretsene.

Veneziakommisjonen,¹⁴ som har utarbeidet en veileder om god valgpraksis for offentlige valg, har slått fast at mandater må bli jevnt fordelt mellom valgdistrikter. Veilederen understreker at fordelingen av mandater på de ulike distriktene må følge klare og objektive kriterier som folketall, statsborgere eller stemmeberettigede, og det kan i tillegg tas geografiske hensyn, hensyn til administrativ inndeling og i spesielle tilfeller også hensyn til historisk inndeling. Veneziakommisjonen anbefaler også at valgdistriktene bør sammenfalle med administrative grenser. Se NOU 2020: 6 side 71–72. Selv om denne veilederen primært er rettet mot offentlige valg, legger arbeidsgruppen til grunn at dette er et uttrykk for god valgpraksis og gode demokratiske ordninger som også vil være nyttige å ha med når en vurderer fordeling av mandater per valgkrets ved valg til Kirkemøtet.

7.4.3.1.1 FORDELING AV MANDATER PER BISPEDØMME DER BISPEDØMMET ER VALGKRETS

Tabell 7.4.2 viser en oversikt over antall medlemmer, antall stemmeberettigede og antall medlemmer per mandat og antall stemmeberettigede per mandat, fordelt på valgkretser.

¹² Dette gjelder kun de leke valgte av menighetsrådet/kirkemedlemmene, ikke lek valgt på fritt grunnlag, døvemenighetenes representant (som må være lek) e.l.

¹³ Opprettelsen av det tolvte bispeembetet som preses i Bispemøtet skjedde først fra 2011, hvilket innebar at Kirkemøtet i 2010 og 2011 kun bestod av 115 medlemmer, og ble utvidet til 116 medlemmer fra biskop Helga Haugland Byfuglien tiltrådte som preses i fast stilling. For enkelthets skyld benyttes 116 medlemmer fra og med 2010.

¹⁴ Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning, også kalt «Veneziakommisjonen», er en ekspertgruppe under Europarådet. Kommisjonen gir juridisk bistand til både medlems- og observatørland i kommisjonen i konstitusjonelle spørsmål, demokratispørsmål og valgspørsmål. Kommisjonen består av høyt kvalifiserte jurister fra de 61 medlemslandene.

Tabell 7.4.2. Antall medlemmer og stemmeberettigede, totalt og per mandat. Mandatfordeling per bispedømme basert på likt antall medlemmer og stemmeberettigede per mandat.

Bispedømme	Antall medlemmer (2020)	Antall stemmeberettigede (2019)	Antall medlemmer per mandat	Antall stemmeberettigede per mandat	Lik repr. basert på antall medlemmer	Lik repr. basert på antall stemmeberettigede
Oslo	438 064	387 489	62 581	55 356	9,51 (10)	9,74 (10)
Borg	466 716	404 923	66 674	57 846	10,13 (10)	10,18 (10)
Hamar	297 688	261 634	42 527	37 376	6,46 (6)	6,57 (7)
Tunsberg	331 011	289 347	47 287	41 335	7,18 (7)	7,27 (7)
Agder og Telemark	316 283	272 358	45 183	38 908	6,86 (7)	6,84 (7)
Stavanger	323 127	268 811	46 161	38 402	7,01 (7)	6,76 (7)
Bjørgvin	457 629	389 878	65 376	55 697	9,93 (10)	9,80 (10)
Møre	203 822	173 652	29 117	24 807	4,42 (4)	4,36 (4)
Nidaros	345 110	295 521	49 301	42 217	7,49 (8) ¹⁵	7,43 (7)
Sør-Hålogaland	186 666	162 642	26 667	23 235	4,05 (4)	4,09 (4)
Nord-Hålogaland	181 940	157 814	25 991	22 545	3,95 (4)	3,97 (4)
Totalt	3 548 056	3 064 069	46 079	39 793	77	77

Kilde: Kirkerådet

Tabell 7.4.2 viser at det er 66 674 kirkemedlemmer eller 57 846 stemmeberettigede bak hvert mandat i Borg bispedømme, mot 25 991 kirkemedlemmer eller 22 545 stemmeberettigede i Nord-Hålogaland bispedømmeråd.

Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* foreslo «en forsiktig differensiering etter antall kirkemedlemmer i bispedømmene», slik at Borg, Bjørgvin og Oslo fikk ni leke medlemmer, Tunsberg, Nidaros, Agder og Telemark, Stavanger og Hamar fikk åtte leke medlemmer, mens Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmeråd fikk sju leke medlemmer. Høringen om utredningen viste at det var enkelte motforestillinger mot en slik differensiering, men det «synes (...) å være en forholdsvis sterk tilslutning til å prøve ut en slik forsiktig differensiering».¹⁶ Forslaget ville innebære at de folkevalgte medlemmene ville utgjøre ca. 70 % av Kirkemøtets medlemmer (88 av 125 medlemmer). Kirkemøtet valgte i 2008 likevel å fjerne denne differensieringen fra reglene, uten at det synes å foreligge en klar begrunnelse for dette i forarbeidene til Kirkemøtets vedtak.

Ved valg til Stortinget er følgende fastsatt i Grunnloven § 57 femte ledd:

¹⁵ I det aktuelle eksempelet er det såpass mange distrikter som har lave desimaler at det i utgangspunktet blir fordelt 76 mandater. Det må legges til grunn at det bispedømmet som er nærmest å nå ett mandat til (Nidaros), vil få det siste mandatet.

¹⁶ Kultur- og kirkedepartementets sammenfatning av høringsmaterialet til *Styrket demokrati i Den norske kirke* 24. oktober 2008

«Det antall stortingsrepresentanter som blir å velge fra hvert valgdistrikt, bestemmes på grunnlag av en beregning av forholdet mellom hvert distrikts antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt dets areal, når hver innbygger gir 1 poeng og hver kvadratkilometer gir 1,8 poeng. Beregningen blir å foreta hvert åttende år.»

Det er et spørsmål om det er medlemstallet, antallet stemmeberettigede eller antallet innbyggere i bispedømmet som skal legges til grunn ved en utregning av antall folkevalgte som skal representere valgkretsen i Kirkemøtet. Det er en viss forskjell på antall medlemmer i valgkretsen og antall stemmeberettigede i valgkretsen som følge av alderssammensetningen. Av disse tallene mener arbeidsgruppen det er mest aktuelt å benytte medlemstallet – selv om det er færre stemmeberettigede, bør de som er under stemmerettsalder likevel kunne inngå i beregningen om hvor stor innflytelse de enkelte valgkretser skal ha.

Valgløutvalget har i NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg – ny valglø* foreslått en grunnlovsendring hvor hvert valgdistrikt i utgangspunktet får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av innbyggertall, men ingen får mindre enn fire mandater totalt. Arbeidsgruppen mener at et minimumsantall på fire mandater kan være noe lavt. Et alternativ kan være at det fastsettes et minimumsantall hvor ingen får mindre enn seks mandater totalt. Det kan også vurderes om det bør settes et minimumstall på fem mandater.

I lys av at arbeidsgruppen går inn for å fjerne kvoten med leke kirkelig tilsatte (se avsnitt 7.4.4), kan antallet folkevalgte medlemmer i Kirkemøtet utvides tilsvarende til 88, om det er ønskelig. Hvis en går inn for å fjerne den særskilte representasjonen av prester også, kan Kirkemøtet eventuelt reduseres med 11 medlemmer, eventuelt erstattes av folkevalgte medlemmer.

Spørsmålet om antallet folkevalgte kirkemøtmedlemmer bør utvides eller eventuelt reduseres, vil ha en kostnadsside. Det kan ikke tas for gitt at alle disse vil ha rett på fri fra arbeid, med mindre de er pensjonister og studenter, noe som vil kunne innebære at de aktuelle medlemmene må frikjøpes eller bruke ferie- eller fritid på kirkelige organer.

Tabellen nedenfor viser ulike alternative modeller; antall mandater per valgkrets dersom man kombinerer medlemstallet med arealkriteriet i Grunnloven § 57 femte ledd, antall mandater etter valgløutvalgets flertallsforslag, antall mandater etter valgløutvalgets flertallsforslag og antall mandater som ble foreslått av Bakkevig 2.

Tabell 7.4.3 Antall mandater per bispedømme ut fra forskjellige beregninger, samt antall medlemmer og areal per bispedømme

Valgkrets	Antall medlemmer (2020)	Areal pr. 1.1.2020 (km ²)	Antall mandater per valgkrets etter arealkriteriet i Grunnloven	Antall mandater etter valglovutvalgets flertallsforslag	Antall mandater etter en justering av valglovutvalgets flertallsforslag (med minst seks mandater)	Forslaget fra Bakkevig 2
Oslo	438 064	1 023	9	11	10	9
Borg	466 716	9 104	10	11	11	9
Hamar	297 688	52 073	8	7	7	8
Tunsberg	331 011	14 920	8	8	8	8
Agder og Telemark	316 283	31 731	8	8	8	8
Stavanger	323 127	9 377	7	8	8	8
Bjørgvin	457 629	33 871	11	11	10	9
Møre	203 822	14 356	5	5	6	7
Nidaros	345 110	42 201	9	9	8	8
Sør-Hålogaland	186 666	38 155	5	5	6	7
Nord-Hålogaland	181 940	74 829	7	5	6	7
Totalt	3 548 056		88	88	88	88

Arbeidsgruppen mener at det er to modeller som er mest aktuelle, en modell hvor Grunnlovens bestemmelser med medlemstall og areal benyttes, og en modell hvor valglovutvalgets flertallsforslag i en modifisert versjon – med et minimumsantall på seks mandater – benyttes.

Modell 1 – medlemstall og arealberegning

Modellen benytter objektive kriterier som medlemstall og areal, slik at modellen også tar geografiske hensyn. Grunnen til at en benytter areal som en del av beregningen er pragmatisk og ikke prinsipiell, men bygger på at det i en landsdekkende folkekirke vil være aktuelt å ta hensyn også til geografiske forhold. Modellen viser at selv med arealkriteriet vil Møre bispedømme kun få fem mandater, mens Nord-Hålogaland bispedømme vil få noe større representasjon enn det det ellers ville ha gjort.

Modell 2 – modifisert forslag fra valglovutvalget

Valglovutvalgets flertall anbefalte en ordning hvor hvert valgdistrikt i utgangspunktet får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av innbyggertall, men ingen får mindre enn fire mandater totalt. For Den norske kirkes del bør det være en fordeling på bakgrunn av medlemstall, ikke innbyggertall. Arbeidsgruppen mener videre at det bør være et minimumsantall mandater fra hvert valgdistrikt.

I tabellen ovenfor i kolonnen «Antall mandater etter en justering av valglovutvalgets flertallsforslag (med minst seks mandater)» er elleve mandater holdt utenfor beregningen av medlemstall. 77 mandater er fordelt til valgkretsene ut fra medlemstallet i henhold til St Laguës metode, i tråd med valglovutvalgets forslag. For å sikre noe representasjon fra hver valgkrets, er minimumstallet satt til seks.

I tabellen ovenfor manglet Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland ett mandat hver for å oppnå seks mandater. Disse tre mandatene ble trukket fra ved fordelingen av de siste mandatene i utregningen av mandatfordelingen etter St Laguës metode, dvs. slik at mandatene 75, 76 og 75 ble omfordelt fra Nidaros, Oslo og Bjørgvin for å innfri minimumskravet.

Det bør vurderes om den samiske representasjonen i Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmer bør erstatte de ekstra mandatene som tildeles Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmer etter denne modellen. Se nærmere om dette i avsnitt 7.4.5.2.

7.4.3.1.2 FORDELING AV MANDATER PER PROSTI DER PROSTIET ER VALGKRETS

I vedlegg 2 er det en oversikt over hvor mange medlemmer det er i hvert av dagens prostier per 1. januar 2020. Tabellen viser at antallet medlemmer i hvert prosti varierer fra rundt 10 648 medlemmer til 98 298 medlemmer, med et gjennomsnitt på ca. 37 745 medlemmer per prosti.

Om en går inn for at et prosti skal være en valgkrets, vil nåværende prostiinndeling innebære at det blir stor forskjell på antall medlemmer per mandat, om hvert prosti har ett mandat hver. Det strider mot prinsippet om at hver stemme som utgangspunkt bør telle likt. Det kan enten tilsi at det bør vurderes om det bør være flere mandater fra de største prostiene, om det bør foretas en vekting av stemmer ut fra medlemstall i de ulike prostiene, om det bør foreslås en justering av prostigrensene eller om prostier bør slås sammen. Sistnevnte ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å fremme forslag om, men dette er noe som eventuelt må utredes nærmere om en går inn for en slik løsning.

Om prostiet velges som valgkrets med utgangspunkt i dagens prostiinndeling vil Oslo bispedømme ha sju geografiske prostier (dvs. utenom døveprostiet), Hamar vil ha ti prostier, mens Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer vil ha åtte prostier hver. Bjørgvin vil på sin side ha elleve prostier. Fordelingen mellom bispedømmene vil dermed bli skjev sammenlignet med medlemstall. En slik ordning vil kollidere med prinsippet om at bispedømmene skal ha representasjon som bygger på medlemstall.

Antallet leke medlemmer av Kirkemøtet, inkludert de leke kirkelig tilsatte, utgjør 88 medlemmer. Hvis ordningen med særskilt representasjon av leke kirkelig tilsatte i Kirkemøtet opphører, se avsnitt 7.4.4, er det ikke en stor tallmessig forskjell på dette antallet og antall geografiske prostier per 1. januar 2020 (94 prostier).

7.4.4 REPRESENTASJON AV PRESTER OG ANDRE KIRKELIG TILSATTE I KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har fått i mandat å vurdere særskilt prester og leke kirkelig tilsattes representasjon i Kirkemøtet. Denne representasjonen har tradisjonelt ikke vært forstått som et uttrykk for

arbeidstakernes medbestemmelse, men vært begrunnet på annet vis.¹⁷ Representasjonen av prester og andre kirkelig tilsatte i Kirkemøtet bør likevel må sees i sammenheng med ordninger for medbestemmelse og bedriftsdemokrati. Som følge av at arbeidsgruppen går inn for å erstatte begrepet «lek» med folkevalgt, er betegnelsen «lek kirkelig tilsatt» ikke ideell. Begrepet blir likevel benyttet noen steder i dokumentet, særlig der det siktes til nåværende ordninger.

I Den norske kirke er medbestemmelsesordninger på lokalt nivå bygget på at det i hvert kirkelig fellesråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjoner er fastsatt i kirkeordningen at det skal være partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og soknene eller soknet som arbeidsgiver og at representanter for de tilsatte har møte- og talerett i kirkelig fellesråd og menighetsråd samt i underutvalg oppnevnt av slikt organ når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiverorgan. Ordningen svarer langt på vei til den ordningen for medbestemmelse som finnes i kommuner, se kommuneloven §§ 5-11 og 13-4. De tilsatte deltar også i arbeidsmiljøutvalg. På regionalt og nasjonalt nivå ivaretas medbestemmelse gjennom kontaktmøter mellom arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverrepresentanter samt gjennom sentralt arbeidsmiljøutvalg og regionale arbeidsmiljøutvalg. Medbestemmelsesordningene – ut over det som følger av kirkeordningen – er fastsatt i Hovedavtalen mellom KA og arbeidstakerorganisasjonene. Personalreglementet for Den norske kirke inneholder også bestemmelser om arbeidstakerrepresentasjon ved tilsetting av arbeidstakere i rettssubjektet Den norske kirke.

Fra privat næringsliv finnes det ordninger med ansatterepresentasjon i bedriftsforsamling og/eller i styret, jf. bl.a. aksjeloven §§ 6-4 og 6-35. Aksjeloven § 6-4 slår fast at når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Når et selskap med flere enn 50 ansatte ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at inntil en tredel og minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Når et selskap har flere enn 200 ansatte og det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling, skal de ansatte velge ett styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjon som allerede er nevnt. Aksjeloven § 3-5 slår fast at i selskaper med flere enn 200 ansatte skal det velges en bedriftsforsamling på 12 medlemmer eller et høyere antall, delelig med tre, som fastsettes av generalforsamlingen. En tredjedel av bedriftsforsamlingens medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Et flertall av de ansatte eller lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte, kan beslutte at det i tillegg skal velges observatører og varamedlemmer. Antallet observatører kan utgjøre inntil en halvdel av de ansattes medlemmer. Inntil en tredel, likevel minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer, skal velges blant selskapets ansatte dersom en tredel av bedriftsforsamlingens medlemmer krever det. Halvdelen av de medlemmene som er valgt av og blant de ansatte, kan kreve at styrets medlemmer velges av de aksjonærvalgte og de ansattevalgte gruppevis.

Det er vanlig i lutherske kirker at en del av synodens medlemmer er prester. Unntaket er Svenska kyrkan, hvor det ikke er en særskilt representasjon av prester, men hvor prester og andre kirkelig tilsatte kan stille til valg til Kyrkomötet på lik linje med andre. Prestenes plass i Kirkemøtet kan ses i

¹⁷ Se bl.a. Ot.prp. nr. 74 (1982–1983).

lys av embete-og-råd-prinsippet, hvor prestedtjenesten er representert i kirkens styrende organer sammen med valgte representanter for kirkemedlemmene. Samtidig kan det hevdes at embete-og-råd-prinsippet i Kirkemøtet blir ivaretatt gjennom biskopenes plass i Kirkemøtet.

Et annet moment er at prester i dag er tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke, som har Kirkemøtet som sitt øverste organ. Det har blitt problematisert av noen at et organ som fordeler midler og fastsetter rammen for arbeidstakere når det gjelder organisering, pensjonsspørsmål, lønnsmidler m.m., skal ha tilsatte blant sine medlemmer. Hvis noen av rettssubjektets arbeidsgiverfunksjoner flyttes til et nytt fellesorgan, vil det i mindre grad ha betydning. I tillegg til at prester er representert i synoder i en rekke andre kirker, finnes det også eksempler fra offentlig forvaltning som kan belyse dette nærmere. Ved offentlige valg er det et viktig prinsipp at så få som mulig skal utelukkes fra å kunne velges til kommunestyre, fylkesting og Stortinget. Det innebærer at det i gjeldende valglov er fastsatt at et begrenset antall personer er utelukket fra valg til kommunestyre og fylkesting, herunder kommunedirektør og dennes stedfortreder, sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, ansvarlig for regnskapsfunksjonen, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå, samt den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen, jf. valgloven § 3-3 tredje ledd. Andre kommunalt tilsatte er valgbare til kommunestyret, enda kommunestyret er øverste organ for kommunen. Samtidig er de da valgt inn på en partiliste, i stedet for å ha blitt valgt av de kommuneansatte.

Et ytterligere spørsmål er om det skal være representasjon av den ordinerte tjenesten (prestedtjenesten), eller om dette bør utvides til å gjelde den vigslede tjenesten (prest, diakon, kateket, kantor). Etter gjeldende ordning blir diakon, kateket og vigslede kantor omfattet av kategorien «lek kirkelig tilsatt», noe som kan sies å være misvisende ut fra at dette er vigslede tjenester.

Spørsmålet om prester eller vigslede skal ha særskilt representasjon i Kirkemøtet bør ses i sammenheng med representasjon av andre kirkelig tilsatte. Leke kirkelig tilsatte ble representert i kirkelige råd og møter gjennom lovendring i 1984. Arbeidsgruppen som utredet lovendringene begrunnet at de kirkelig tilsatte utenom prestene skulle bli representert i de kirkelige organene «først og fremst fordi de utgjør en vesentlig faktor i kirkens liv og virke (...). Grunnlaget for den enkeltes tilsattes deltakelse må være et kirkelig engasjement, og i likhet med det som gjelder for prester, vil de ikke representere eller være ansvarlige overfor sine yrkesgrupper» (arbeidsgruppens rapport side 31, inntatt som vedlegg til Ot.prp. nr. 74 (1982–1983)). Dette ble fulgt opp av departementet i lovproposisjonen, hvor det blant annet uttalte at: «De leke kirkelig tilsatte utgjør en vesentlig faktor i kirkens liv og virke, og må antas å kunne gi verdifulle bidrag til arbeidet i kirkelige møter og råd» (Ot.prp. nr. 74 (1982–1983) side 18). Dette innebærer altså at begrunnelsen for at leke kirkelig tilsatte er medlem av Kirkemøtet og andre rådsorganer ikke handler om medbestemmelse eller ansatterepresentasjon, slik dette er kjent fra andre samfunnsområder, men at det bygger på deres kirkelige engasjement og fagkompetanse.

Bakkevig 3-utvalget, som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011, anbefalte at ordningen med leke kirkelig tilsatte i valgte organer skulle utgå. I stedet skulle de bli valgbare til alle kirkelige organer i egenskap av å være kirkemedlemmer.

Kirkemøtekomiteen som jobbet med sammensetningen av Kirkerådet på Kirkemøtet i 2018, anbefalte å videreføre ordningen med lek kirkelig tilsatt i Kirkerådet, men pekte samtidig på at betegnelsen «lek kirkelig tilsatt» er upresis, særlig fordi mange i denne kategorien er vigslet. De pekte også på at det har blitt

«fremført argumenter om at det ikke er nødvendig å ha en egen plass for en lek kirkelig tilsatt, men at en lek kirkelig tilsatt eventuelt kan velges inn på en av plassene til de leke. Komiteen ser at dette er en mulig tolkning, men mener at det da samtidig åpnes for at alle plassene til de leke medlemmene i prinsippet kan fylles av ansatte. Dette mener komiteen er uheldig. Komiteen finner det derfor ønskelig å videreføre ordningen med en egen plass til en lek kirkelig tilsatt» (endelig innstilling i sak KM 15/18, Kirkemøtets protokoll 2018 side 295).

En kunne ha fastsatt spesielle regler for valgoppgjøret som slår fast at det maksimalt kan være et gitt antall medlemmer av Kirkemøtet som er kirkelig ansatte, men det vil både gjøre valgoppgjøret mer komplisert og redusere velgernes innflytelse på hvem de velger.

At prester og leke kirkelig tilsatte bidrar med en viktig fagkompetanse, er forhold som må veies mot prinsippet om at alle bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt til Kirkemøtet. Også andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet vil kunne bidra med nyttig fagkompetanse til Kirkemøtets behandling av saker. Det kan derfor sonderes mellom prinsipielle begrunnelser for at embetet bør være representert i råd og møter, og mer praktisk argumentasjon om at det er viktig at kirkelig fagkompetanse er representert.

Arbeidsgruppen mener det er flere forhold som må vurderes om man skal videreføre en ordning med valg av kirkelig tilsatte på en særskilt kvote til Kirkemøtet. Hvis man fjerner kirkelig tilsatte som en egen kategori, vil de kunne bli valgt inn på ordinær kvote. Det vil kunne medføre at en risikerer å komme i en situasjon hvor mange av Kirkemøtets medlemmer er kirkelig tilsatt. Dette blir ytterligere styrket av at arbeidstakere ikke lenger har rett på fri fra arbeid for å utøve kirkelige verv. Det er også et spørsmål om kirkelige tilsattes representasjon i Kirkemøtet fort vil kunne forstås som en ansatterepresentasjon i lys av ordninger med bedriftsdemokrati, noe det ikke er i dagens system. I så fall er det et spørsmål om det er ønskelig.

Arbeidsgruppen mener det ikke er prinsipielle argumenter som taler for at leke kirkelig tilsatte bør velges særskilt på Kirkemøtet. De vil likevel kunne bli valgt inn på ordinær kvote. Selv om det er en viss risiko for at det kan bli en større gruppe leke kirkelig tilsatte som velges inn på ordinær kvote som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet, er dette et praktisk forhold som etter arbeidsgruppens mening er underordnet den prinsipielle tilnærmingen om at Kirkemøtet i hovedsak skal bestå av folkevalgte medlemmer. Det vil være opp til nomineringsgrupper og velgere å sikre at det ikke blir for mange kirkelig tilsatte i Kirkemøtet. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det ikke lenger velges leke kirkelig tilsatte, men at gruppen av folkevalgte medlemmer i Kirkemøtet utvides tilsvarende.

Etter dette har arbeidsgruppen komme til at det kan uttegnes følgende tre alternativer:

1. Folkevalgte og biskopene – ingen særskilt representasjon av prester/vigslede

I dette alternativet legges det til grunn at det ikke bør være en særskilt representasjon av prester eller kirkelige tilsatte i Kirkemøtet. Dette alternativet bygger på demokratiske prinsippet om at hver stemme skal telle likt. Dette tilsier etter denne argumentasjonen at én gruppe, prestene, ikke bør ha større innflytelse på valget av medlemmer til Kirkemøtet enn andre kirkemedlemmer. Samtidig vil embete-og-råd-modellen bli ivaretatt gjennom at biskopene er representert i Kirkemøtet (se avsnitt 7.5.6). De som i dag er karakterisert som prester eller lek kirkelig tilsatte vil være valgbare på ordinært vis som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

En konsekvens av dette forslaget vil enten være at Kirkemøtet blir noe mindre enn dagens sammensetning, ved at det velges 11 færre medlemmer, eller at andelen folkevalgte medlemmer økes.

2. En prest per bispedømme

I dette alternativet videreføres ordningen med at det velges en prest for hvert bispedømme. I dette alternativet representerer biskopene og prestene i Kirkemøtet sammen «embete» i Kirkemøtet.

Prestene vil enten kunne bli valgt av prestene i bispedømmet eller av alle kirkemedlemmene i bispedømmet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.5.2. I sistnevnte tilfelle vil prestene også kunne karakteriseres som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

3. En vigslet per bispedømme

I dette alternativet legges det til grunn at det bør være særskilt representasjon av vigslede medarbeider i Kirkemøtet, og ikke bare prester, slik at det velges en vigslet representant for hvert bispedømme. Gjennom sitt vigslingsløfte har prester, kateketer, diakoner og vigslede kantorer gitt uttrykk for en livslang forpliktelse til kirkelig tjeneste.

I likhet med alternativ 2, vil de vigslede enten kunne bli valgt av de vigslede i bispedømmet eller av alle kirkemedlemmene i bispedømmet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.5.2. I sistnevnte tilfelle vil de vigslede medlemmene også kunne karakteriseres som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

7.4.5 REPRESENTASJON AV ANDRE I KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har i utgangspunktet lagt vekt på prinsippet om at kirkemedlemmene skal ha lik stemmerett og at det i begrenset grad bør være en særskilt representasjon hvor noen grupper blir positivt særbehandlet. Det bygger på prinsippet om at hver velger skal ha lik innflytelse. Hvis det åpnes opp for at noen grupper skal sikres en særskilt representasjon, vil det være et spørsmål om hvem som skal få særskilt representasjon og hvem som ikke skal få det. En vurdering av spørsmålet om enkelte grupper skal få særskilt representasjon bør vurderes i en helhetlig sammenheng.

I det følgende vil arbeidsgruppen gå nærmere inn på spørsmålet om døvemenighetenes representasjon, samisk representasjon og ungdomsrepresentasjon i Kirkemøtet. Representasjonen fra de to førstnevnte grupper ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere.

Som det fremgår nedenfor var grunnen til at døvemenighetene fikk representasjon i Kirkemøtet fra 2006, en følge av at de fikk representasjon i Oslo bispedømmeråd ut fra at Oslo bispedømmeråd hadde et særlig ansvar for døveprostiet. Tilsvarende var den samiske representasjonen i de tre nordligste bispedømmerådene begrunnet i disse bispedømmerådernes særlige ansvar for samisk kirkeliv. Samtidig er det for døve og samisk kirkeliv særlige liturgier og oversettelsesbehov som gjelder spesielt for disse gruppene, noe som kan tale for at de har en særskilt representasjon i Kirkemøtet.

7.4.5.1 DØVEMENIGHETENES REPRESENTANT I KIRKEMØTET

I arbeidsgruppens mandat fra hovedutvalget er det lagt til grunn at det vil være unødvendig å vurdere endringer til dagens døvemenighetenes representasjon og valgordning i rammen av prosjekt kirkelig organisering. I lys av arbeidsgruppens prinsipielle tilnærming til særskilt representasjon av enkeltgrupper, har arbeidsgruppen likevel gått nærmere inn i spørsmålet om hvorfor døvemenighetenes representasjon skal sikres en særskilt representasjon.

I forbindelse med at Kirkemøtet i 2003 behandlet forslag til endring i regelverket for valg av bispedømmeråd, vedtok Kirkemøtet å be Kirkerådet ta initiativ til nødvendig lovendring slik at Oslo bispedømmeråd utvides med en representant fra Døvekirken. Begrunnelsen fra kirkemøtekomiteen som fremmet forslaget var at «Døvekirken står i en slik særstilling at det er naturlig med en særskilt ordning med representasjon i Oslo bispedømmeråd» (Kirkemøtets protokoll 2003, sak KM 13/03, side 155). Dette ble fulgt opp av departementet som fremmet en lovproposisjon i 2004 hvor det ble vist til at:

«Etter gjeldande ordning har Oslo bispedømmeråd mynde til å gjere vedtak som gjeld døvekyrkjelydane i alle dei fire døvedistrikta. Desse kyrkjelydane står òg under tilsyn av Oslo biskop. Departementet finn det derfor naturleg at døvekyrkjelydane får ein representant i Oslo bispedømmeråd, og foreslår lovendring i samsvar med dette» (Ot.prp. nr. 30 (2004–2005) side 2).

Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen fant det tilsvarende «naturlig at døvekirken får en representant i Oslo bispedømmeråd og at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette nærmere regler om valg, stemmerett og hvem som kan velges» (Innst. O nr. 64 (2004–2005) side 2), og Stortinget vedtok 12. april 2005 en endring i kirkeloven § 23 som trådte i kraft fra 1. juni 2006 (etter bispedømmerådvalget i 2006).

Fra 2006 til 2015 ble døvemenighetenes representant til Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet valgt indirekte av menighetsrådsmedlemmene i døves menighetsråd. Fra og med kirkevalget i 2019 ble døvemenighetenes representant til Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet valgt direkte av medlemmene i døvemenighetene.

Arbeidsgruppens mandat åpner i utgangspunktet ikke for at arbeidsgruppen skal foreslå endringer til den døvekirkelige representasjonen i Kirkemøtet.

Det kan likevel vurderes om den døvekirkelige representanten bør inngå i det antallet mandater som Oslo bispedømme som valgkrets blir tildelt i fordelingen av mandatene mellom valgdistriktene i utregningen av folkevalgte mandater. Hvis Oslo bispedømme på grunn av mandatfordelingen får 10 mandater i Kirkemøtet, kan for eksempel et av disse gå til den døvekirkelige representanten, mens de øvrige mandatene går til folkevalgte representanter. En slik tilnærming vil innebære at Oslo bispedømme ikke får en ekstra representasjon sammenlignet med de andre bispedømmene, men antall mandater fra Oslo bispedømme totalt blir riktig ut fra antall kirkemedlemmer i bispedømmet. Siden det bare er et fåtall av kirkemedlemmene i Oslo bispedømme som vil ha stemmerett ved valg av døvemenighetenes representant, vil det på den annen side innebære at det blir flere kirkemedlemmer som står bak hvert mandat når det gjelder de folkevalgte medlemmene.

7.4.5.2 SAMISK REPRESENTASJON I KIRKEMØTET

I arbeidsgruppens mandat fra hovedutvalget er det lagt til grunn at det vil være unødvendig å utrede endringer til den samiske representasjonen i Kirkemøtet innenfor rammen av prosjekt kirkelig organisering. I lys av arbeidsgruppens prinsipielle tilnærming til særskilt representasjon av enkeltgrupper, har arbeidsgruppen likevel gått nærmere inn i spørsmålet om særskilt samisk representasjon i Kirkemøtet.

Forslaget om at det skulle bli samisk representasjon i de tre nordligste bispedømmene ble fremmet gjennom behandlingen i Stortinget. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte i innstillingen sin til kirkeloven i 1996 at:

«Komiteen har òg merka seg ønsket om å ha samiske representantar i bispedømmeråda for dei tre nordlegaste bispedømme (Nidaros, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland). Dei omfattar det nordsamiske, lulesamiske og sørsamiske språkområdet. Mellom anna har Samisk Kyrkjeråd kome med eit slikt ønskje (...). Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke representanten Christiansen, ser at det er fordelar for kyrkja sitt arbeid mellom samane at dei er representerte i bispedømmeråda, og fleirtalet vil føreslå at dei tre nordlegaste bispedømmeråda vert utvida med eitt samisk medlem. § 23 vert å endra i tråd med dette, jf. nedanfor» (Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 15).

Kirkemøtet hadde i uttalelsen sin til forslaget fra departementet om ny kirkelov gitt uttrykk for at «antallet representanter [i Kirkemøtet bør] utvides slik at det åpnes for at også lederen av Mellomkirkelig råd og av Samisk kirkeråd er medlemmer av Kirkemøtet», noe departementet ikke fulgte (se Ot.prp. nr. 64). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte likevel at:

«Komiteen ser det òg som naturleg å leggje til rette for at leiar av Mellomkyrkjeleg Råd og Samisk Kyrkjeråd kan få bli medlem av Kyrkjemøtet dersom Kyrkjemøtet sjølv ønskjer det. Komiteen gjer framlegg om å endre § 24 slik at talet på valde medlemmer utanom bispedømmeråda blir utvida frå 3 til 5» (Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 15).

Som det fremgår av dette ble etableringen av særskilt samisk representasjon ved opprettelsen i liten grad argumentert for prinsipielt, men det var «ønsket» og en fant «fordelar for kyrkja sitt arbeid mellom samane at dei er representerte i bispedømmeråda». En mer prinsipiell diskusjon om samisk-kirkelig demokrati finnes i Kirkemøtets strategiplan for samisk kirkeliv fra hhv. 2011 og 2019. Strategiplanen fra 2011 inneholdt følgende beskrivelse:

«Prinsipielt grunnlag for samisk-kirkelig demokrati

Arbeidet med samisk kirkeliv i Den norske kirke er begrunnet i samenes situasjon som etnisk minoritet og urfolk i Norge. Grunnloven § 110a slår fast at "Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv." Denne bestemmelsen reflekterer internasjonal folkerett som gir urfolk et særskilt minoritetsvern og en kollektiv rett til med- og selvbestemmelse i saker som angår dem selv. Dette har også relevans for arbeidet med å styrke kirkedemokratiet.

I dokumentet *Styrket demokrati i Den norske kirke* (pkt 3.1) legges det til grunn tre dimensjoner i arbeidet med å styrke demokratiet i Den norske kirke: (1) en demokratisk kultur, (2) soknet som grunnleggende organisatorisk enhet og (3) enkeltmedlemmenes plass og innflytelse. Disse legges også til grunn i arbeidet med å styrke det samiskkirkelige demokratiet, men bør suppleres med en fjerde dimensjon som ivaretar minoritetspolitiske hensyn: (4) det samiske folkets rett til med- og selvbestemmelse.

Samisk *representasjon* i ulike kirkelige organer som for eksempel i bispedømmeråd og Kirkemøtet vil her være uttrykk for en samisk medbestemmelse i kirkedemokratiet. Opprettelsen av egne samisk-kirkelige organer, som for eksempel Samisk kirkeråd og Saemien Åålmegeeraerie (samisk menighetsråd i sørsamisk område), vil derimot også åpne opp for en type samisk *selvbestemmelse* i kirken innenfor nærmere definerte rammer. Mens medbestemmelsen gir samer muligheten til å påvirke beslutningsprosessene i kirken, gir selvbestemmelsen samer et rom til å forme sitt eget kirkeliv.

I arbeidet med å styrke den samiske dimensjonen i kirkedemokratiet må det gjøres avveininger mellom de 3 første og den 4 dimensjonen nevnt ovenfor. For eksempel er samer i mindretall lokalt over mesteparten av det samiske bosettingsområdet. Selv om et sokn derfor ut fra en geografisk/territoriell betraktning kan forstås som samisk, vil soknets representative organ (menighetsrådet) i mindretallet av tilfellene være uttrykk for samisk med- eller selvbestemmelse i kirkedemokratiet. En demokratisk struktur, soknet som grunnleggende organisatorisk enhet og enkeltmedlemmenes plass og innflytelse er altså ikke tilstrekkelig for å sikre samisk med- og selvbestemmelse i kirken. Det må legges inn særskilte minoritetspolitiske hensyn.

Forslag til *Strategiplan for samisk kirkeliv* legger til grunn "inkludering" som grunnleggende minoritetspolitisk prinsipp i Den norske kirkes arbeid med samisk kirkeliv (jf pkt 4.5). Dette innebærer at samer tilkjennes retten til å delta i Den norske kirkes felles liv uten at de må

oppgi sin egenart og forskjellighet. For å sikre dette må minoriteten sikres mulighet til reell deltakelse i majoritetskirkens demokratiske strukturer, samtidig som samisk kirkeliv sikres egne beslutningsarenaer for å forme sitt eget kirkeliv i rammen av Den norske kirke» (*Strategiplan for samisk kirkeliv* 2011 side 102–103).

Denne planen ble vedtatt av Kirkemøtet i 2011. I 2019 behandlet Kirkemøtet en ny strategiplan som la tilsvarende prinsipp om inkludering til grunn og videreførte vekten på samisk med- og selvbestemmelse (se hhv. side 9-10 og 7 i *Strategiplan for samisk kirkeliv* (2019)).

Fra og med kirkevalget i 2019 ble ordningen med valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet endret. Det er fire samiske representanter i Kirkemøtet. En samisk representant velges ved direkte flertallsvalg av medlemmene i Samien Ålmege (samisk menighet i sørsamisk språkområde). Det innebærer at medlemmene av Samien Ålmege har stemmerett både ved valg av folkevalgte medlemmer til bispedømmerådet og Kirkemøtet fra det bispedømmet de er bosatt i og sørsamisk representant til Nidaros bispedømmeråd og Kirkemøtet. To samiske representanter velges av Samisk kirkelig valgmøte. I tillegg velger Kirkemøtet lederen av Samisk kirkemøte, etter nominasjon fra Samisk kirkelig valgmøte.

Arbeidsgruppens mandat åpner ikke for at arbeidsgruppen skal foreslå endringer til den samiske representasjonen i Kirkemøtet.

Det kan likevel vurderes om den samiske representasjonen bør ses i sammenheng med antall mandater for folkevalgte medlemmer fra de tre nordligste bispedømmene. Hvis det fastsettes et minimumsantall mandater til kirkemøtemedlemmer fra de aktuelle bispedømmene, vil det i utgangspunktet gi i hvert fall Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer en overrepresentasjon i Kirkemøtet. Hvis det settes et minimumstall på seks fra hvert bispedømme/valgkrets, kan en tenke seg at ett av mandatene bør gå til en samisk representant. Slik det er i dagens ordning, får Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer både en form for overrepresentasjon gjennom valget av leke medlemmer, og gjennom valget av ytterligere et medlem, den samiske representanten.

7.4.5.3 REPRESENTASJON AV UNGE I KIRKEMØTET

Etter gjeldende ordning velger Ungdommens kirkemøte fire representanter som deltar på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett. I forbindelse med nye regler som var planlagt fastsatt av Kirkemøtet i 2020, men som ble utsatt på grunn av koronasituasjonen, vedtok Ungdommens kirkemøte 2019 følgende uttalelse:

UKM 2019 er klar i sin tale: Vi ønsker at den valgte lederen i ungdomsdemokratiet skal få stemmerett i Kirkemøtet. Flere spør seg hva Den norske kirke vil med ungdomsdemokratiet, om man ikke har stemmerett i det øverste organet. Andre påpeker at valgordningen til bispedømmeråd ikke sikrer at noen under 30 år faktisk blir valgt inn. Andre igjen peker på at lederen i ungdomsdemokratiet tilbringer nærmere 30 møtedager i året i Kirkerådet, Den norske kirkes ungdomsutvalg, Ungdommens kirkemøte og Kirkemøtet. Det kan bli krevende å rekruttere noen til et slikt verv om man ikke samtidig kan tilby reell innflytelse. Til sist er det

viktig for oss å understreke at lederen i ungdomsdemokratiet representerer om lag 680 000 medlemmer av Den norske kirke mellom 15 og 30 år. Disse er ofte underrepresentert i kirkens styrende organer. Å gi leder en slik stemmerett vil være et viktig steg på veien mot bedre ung representasjon i kirkemøtet.

I saken til Kirkemøtet om *Regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke*, viste Kirkerådet til at spørsmålet om stemmerett i Kirkemøtet for lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, burde ses i en mer helhetlig sammenheng med det kirkelige demokratiet. I forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke fra 2008–2011 ble antallet medlemmer av Kirkemøtet som blir valgt på såkalt fritt grunnlag redusert fra fem til ett medlem. Begrunnelsen var at valgordningen til kirkelige organer ikke skal være slik at organene supplerer seg selv. Kirkerådet la derfor opp til at dette ville bli behandlet av prosjekt kirkelig organiserings delutredning 3.

Tabell 7.4.4 Andel unge innvalgt i Kirkemøtet, blant folkevalgte medlemmer (leke) og totalt

	Andel under 30 år innvalgt ved valg av folkevalgte medlemmer	Andel unge av medlemmene i Kirkemøtet totalt
2006	27 %	14 %
2009	22,0 %	14,8 %
2011	24,7 %	16,4 %
2015	28,6 %	20,0 %
2019	18,2 %	12,1 %

En mulig forklaring på at det har vært færre unge valgt inn i Kirkemøtet i 2019, er fremveksten av flere lister som konkurrerer om mandatene. Når listene får fra ett til fire mandater, vil det kunne være vanskelig for de unge på de ulike listene å nå opp til fast plass gjennom valget, særlig om de ikke har vært blant de som har fått stemmetillegg.

Et alternativ til dagens ordning er å fastsette en egen kvote for unge, f.eks. at det skal være valgt to unge blant de folkevalgte fra hvert bispedømme, for å sikre at unge blir representert. Det kan tenkes ulike måter å få det til på, for eksempel ved spesielle regler som sikrer at det skal kåres minst to unge kandidater ut fra personlig stemmetall før andre kandidater kåres ut fra personlig stemmetall. Det vil også kunne medføre at noen blir valgt som har få personstemmer sammenlignet med andre kandidater, slik at valgordningen legger begrensninger i velgernes mulighet til å velge kandidater.

Arbeidsgruppen mener at Kirkemøtets målsetning om at minst 20 prosent av alle råd og møter bør være unge under 30 år, bør holdes fast. Dette bør primært sikres gjennom den ordinære kanalen, ved at regelen om at et listeforslag må ha minst 20 prosent unge kandidater på listen må videreføres. Arbeidsgruppen mener samtidig at et prinsipp om representasjon av unge fra Ungdommens kirkemøtet i Kirkemøtet er en viktig representasjonskanal for unges innflytelse og medvirkning i kirkestyret.

Arbeidsgruppen har vurdert om lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal bli medlem av Kirkemøtet. Valgresultatene har over tid vist at unge ikke klarer å bli representert gjennom den ordinære valgkanalen i det omfang Kirkemøtet har fastsatt som sin målsetning, dvs. at 20 prosent av medlemmene av Kirkemøtet skal være under 30 år. For å sikre at det likevel blir representert unge i Kirkemøtet, mener arbeidsgruppen at Ungdommens kirkemøte må kunne velge en representant som

blir medlem av Kirkemøtet med stemmerett. Arbeidsgruppen viser til at en del organisasjoner og politiske partier har en særskilt representasjon av unge i styrende organer. Unge er også i en fase av livet hvor det er vanskelig å forplikte seg til å sitte i Kirkemøtet i fire år, da de flytter oftere enn andre. Det taler for at de bør få en særskilt representasjon som ikke følger den ordinære valgkanalen. Fordi det er et omfattende verv å skulle kombinere ledervervet i Den norske kirkes ungdomsutvalg med medlemskap i Kirkemøtet, er det ikke gitt at kirkemøtemedlemmet valgt av Ungdommens kirkemøte trenger å være lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Deler av arbeidsgruppen mener at dette bør være lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, i tråd med det Ungdommens kirkemøte har gått inn for, mens andre mener at Ungdommens kirkemøte bør stå fritt til å velge en annen enn lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg til dette vervet.

Arbeidsgruppen mener samtidig at Ungdommens kirkemøte bør kunne velge tre representanter med tale- og forslagsrett, i tillegg til medlemmet som også får stemmerett.

Den norske kirke har gått sammen med flere barne- og ungdomsorganisasjoner om Kirkens Unge, en strategisk plattform for forpliktende samhandling om Den norske kirkes barne- og ungdomsarbeid. De aktuelle barne- og ungdomsorganisasjonene har anledning til å sende en delegat til Ungdommens kirkemøte, og vil kunne velges derfra til å delta på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett på vegne av Ungdommens kirkemøte.

For å kunne legge til rette for at unge under 30 år velges gjennom den ordinære valgkanalen, mener arbeidsgruppen det bør videreføres et krav om at et listeforslag må inneholde minst 20 prosent unge for å kunne bli godkjent. For i større grad å kunne legge til rette for at noen av de unge kandidatene faktisk også blir valgt, har arbeidsgruppen vurdert om det bør fastsettes at minst en av de unge kandidatene bør være blant de tre øverste på listeforslaget eller om det bør være et krav om at ungdomskandidatene bør være blant de kandidatene som har fått stemmetillegg. Arbeidsgruppen mener reglene i hvert fall bør gi noen retningslinjer til nomineringsgruppene om at de bør prioritere unges representasjon blant de tre øverste kandidatene på listeforslaget. For at dette skal være et tydelig signal til nomineringsgruppene, foreslår arbeidsgruppen at det fastsettes at det skal være en kandidat under 30 år blant de tre øverste kandidatene på listeforslaget. Samtidig mener arbeidsgruppen at dette ikke bør være et absolutt krav hvis en risikerer at det fører til at færre stiller liste. Arbeidsgruppen mener derfor det bør åpnes for at valgmyndighetene kan dispensere fra kravet.

7.4.5.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKEMØTET

I tillegg til de som er medlemmer av Kirkemøtet og de tidligere nevnte representantene fra Ungdommens kirkemøte, har Kirkemøtet noen få representanter som møter med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett. Det gjelder representanter fra de teologiske fakultetene, lederen av Mellomkirkelig råd, avtroppende medlemmer av Kirkerådet, første varamedlem for døvemenighetenes representant og representanter fra kirkesamfunn Den norske kirke har kirkefelleskap med.

Begrunnelsen for at representantene fra de teologiske fakultetene er representert i Kirkemøtet med tale- og forslagsrett har dels vært at «Kirkemøtet har utbytte i den ekspertise disse representanter innehar», og dels i at «representantene fra fakultetene fanger opp signaler fra det som Kirkemøtet

gjenspeiler av kirkens liv fra menighetsplan» (KM 14/84). Selv om biskopene og representantene fra den vigslede tjeneste har en verdifull teologisk kompetanse, vil de teologiske fakultetene inneha en teologisk fagkompetanse som ikke er en direkte del av den kirkelige strukturen, og derfor kunne inneha en rolle hvor de i større grad vil kunne utfordre. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om representantene fra de teologiske fakultetene heller bør ha talerett, enn både tale- og forslagsrett med den tilhørende retten til å delta i en komité.

Lederen av Mellomkirkelig råd var fra 1997 medlem av Kirkemøtet, men fra 2010 har vedkommende hatt tale- og forslagsrett i Kirkemøtet om vedkommende selv ikke er innvalgt i bispedømmeråd og Kirkemøtet. Mellomkirkelig råd har siden 1985 vært Kirkemøtets organ for økumenisk samarbeid og internasjonale spørsmål, og det har derfor vært ønsket at lederen av dette fagorganet skal kunne delta med sin ekspertise i Kirkemøtets saksbehandling. I lys av vedtakene som fulgte utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke*, endret vedkommende status fra medlem av Kirkemøtet til representant med tale- og forslagsrett.

Det er det avtroppende Kirkerådet som forbereder og fremmer forslag i sakene som behandles av det første Kirkemøtet i bispedømmerådernes valgperiode. For å legge til rette for at Kirkerådets avtroppende medlemmer som forslagsstillere kan opplyse sakene som skal behandles av et nyvalgt Kirkemøte, møter de avtroppende medlemmene med tale- og forslagsrett på dette første møtet.

Når det gjelder første varamedlem for døvemenighetenes representant var det en ordning som ble vedtatt på Kirkemøtet i 2018. Bakgrunnen var et forslag fra Døvekirkenes fellesråd og Døveprosten, som i utgangspunktet ønsket å utvide den døvekirkelige representasjonen i Kirkemøtet med et fast medlem til, med henvisning til at de mente at det er flere som bruker norsk tegnspråk daglig enn de tre samiske språkene til sammen. Kirkemøtet gikk ikke inn for å utvide representasjonen som fast medlem, men vedtok i stedet et forslag fra Oslo bispedømmeråd om at første varamedlem skulle få møte med tale- og forslagsrett i Kirkemøtet.

7.4.6 REPRESENTASJON AV BISKOPER I KIRKEMØTET

Biskopene i Den norske kirke er medlemmer av Kirkemøtet. Dette kan sies å følge av Den norske kirkes episkopale dimensjon av kirkeordningen, hvor biskopene er gitt et særskilt ansvar for å ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke. Kirkemøtet har som Den norske kirkes øverste representative organ blant annet myndighet til å fastsette kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker. For å kunne ivareta sitt ansvar som biskoper i Den norske kirke, tilsier det etter arbeidsgruppens vurdering at biskopene fortsatt bør være medlemmer av Kirkemøtet. Dette er også i tråd med «embete-og-råd»-prinsippet, jf. avsnitt 3.3.

7.5 VALG TIL KIRKEMØTET

7.5.1 VALG AV FOLKEVALGTE MEDLEMMER

Ved utformingen av valgordning ved valg av folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet vil ulike hensyn måtte avveies mot hverandre. Det dreier seg om hensynet til at medlemmene skal ha lik innflytelse, at medlemmene har en solid forankring i soknene, at mindretall vil kunne representeres, at valgordningene kan bidra til en balansert representasjon av menn og kvinner, at den landsdekkende folkekirken har ulike geografiske forhold, at det skal være en god sammenheng i kirkeorganisasjonen, og at ordningene skal være enkle for velgerne. Samtidig vil kostnadene og omkostningen ved gjennomføringen av valg være et hensyn som vil kunne vektlegges.

7.5.1.1 DIREKTE VALG I FLERPERSONSKRETSET MED BISPEDØMMET SOM VALGKRETS

Selv dersom en frikobler valget av Kirkemøtet fra valget av bispedømmerådet, vil det være et nærliggende alternativ å legge bispedømmet til grunn som en valgkrets. Bispedømmet er en kjent kirkelig inndeling som vil kunne fungere som en flerpersonskrets hvor det blir valgt flere mandater fra samme valgkrets.

Se avsnitt 7.4.3.1 om fordeling av mandater per valgkrets med tanke på hvordan en kan legge til rette for at medlemmene i større grad har lik innflytelse ved valget og hensynet til geografiske forhold. Ordningen med flerpersonskretser vil kunne legge til rette for en balansert representasjon av kvinner og menn og for at mindretall blir representert.

Ved direkte valg i flerpersonsskretser kan det være naturlig å legge til grunn at valget gjennomføres som flertalls- eller forholdstallsvalg.

7.5.1.2 DIREKTE VALG I ENPERSONSKRETSET MED PROSTIET SOM VALGKRETS

Arbeidsgruppen har også vurdert et alternativ med enpersonskretser til Kirkemøtet med prostiet som valgkrets. Dette gjør det mulig å kombinere direkte valg med gjennomgående representasjon ved at den som blir valgt til Kirkemøtet gjennom direkte valg, samtidig kan bli valgt som medlem av et fellesorgan på prostinivå.

Det vil også være et alternativ at medlemmet i Kirkemøtet ikke samtidig må være medlem av fellesorganet på prostinivå. Selv uten en slik gjennomgående representasjon vil det å ha et medlem i Kirkemøtet fra hvert prosti kunne bidra til en sterkere kontakt mellom lokalplanet og Kirkemøtet.

Dette alternativet vil kunne sikre at hvert prosti i hele landet blir representert i Kirkemøtet, noe som kan gi en bedre sammenheng i organisasjonen. Samtidig vil ulik størrelse på prostiene med tanke på både medlemstall og areal bidra til at medlemmenes innflytelse på valget av Kirkemøtet vil være forskjellig avhengig av hvilket prosti velgerne bor i. Siden det kun skal velges én representant fra hver krets, vil det ikke være mulig å sikre både en balansert representasjon av menn og kvinner og ikke minst mindretallsrepresentasjon med en slik ordning. Dette fordi valget av et mandat fra hver

valgkrets vil måtte gjennomføres som et flertallsvalg, hvor den som har flest stemmer vil være valgt, uavhengig av hvor mange stemmer andre kandidater har («the winner takes it all»).

Videre vil det medføre stor belastning på enkelte personer, som både vil være medlem av fellesorganet og Kirkemøtet (og eventuelt også menighetsråd og/eller bispedømmeråd).

Ved direkte valg i enpersonskretser kan det være aktuelt å bruke ulike varianter av flertallsvalg eller preferansevalg.

Hvis det fastsettes at de største prostiene får to representanter hver i Kirkemøtet, bør det vurderes om det skal gjennomføres flertallsvalg, preferansevalg eller listevalg ved valget.

7.5.1.3 INDIREKTE VALG TIL KIRKEMØTET

I mandatet for prosjektet og arbeidsgruppen er det fastsatt at direkte valg «skal vektlegges» i utredningen. I mandatet fra hovedutvalget til arbeidsgruppen er det samtidig lagt til grunn at arbeidsgruppen vil «vurdere antall organer velgerne vil bli bedt om å velge gjennom direkte valg, og om det er noen organer det vil være mer hensiktsmessig å velge gjennom indirekte valg».

Arbeidsgruppen har lagt vekt på en utredning av direkte valg til Kirkemøtet. For helhetens skyld har arbeidsgruppen likevel også utredet alternativer for indirekte valg til Kirkemøtet.

7.5.1.3.1 INDIREKTE VALG HVOR MENIGHETSRÅDSMEDLEMMENE ER STEMMEBERETTIGEDE

Den tidligere ordningen som gjaldt før kirkevalget i 2009 innebar at de leke menighetsrådsmedlemmene som ikke hadde stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt avga stemme på kandidatene til bispedømmerådet i et menighetsrådsmøte. Det var ikke krav om at kandidatene til bispedømmerådet måtte være medlem av et menighetsråd for å bli valgt.

7.5.1.3.2 INDIREKTE VALG HVOR FELLESORGANET VELGER EN REPRESENTANT PER PROSTI

En alternativ indirekte valgordning vil kunne være at de nye fellesorganene for soknene på prostinivå vil kunne velge hver sin representant til Kirkemøtet blant en av sine medlemmer. Det ville medføre at vedkommende prostirådsmedlem/storfellesrådsmedlem ville kunne kombinere verv i menighetsråd, prostiråd/storfellesråd med å være medlem av Kirkemøtet. Noen vil mene at det gir en større sammenheng i organisasjonen ved at noen medlemmer kombinerer verv på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. En ulempe ved en slik ordning med gjennomgående representasjon er at medlemmene får mange møter de må delta på, noe som kan være vanskelig å kombinere med arbeid.

Fordelene og ulempene som er redegjort for i avsnitt 7.5.1.2 vil i hovedsak også gjelde der det er indirekte valg med én representant i Kirkemøtet fra hvert prosti. Det innebærer at det ikke vil være mulig å sikre en balansert representasjon av menn og kvinner og ikke minst mindretallsrepresentasjon med en slik ordning.

7.5.1.3.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER AV ALTERNATIVER FOR DIREKTE OG INDIREKTE VALG

Arbeidsgruppen vurderer det slik at ulike kirkelige organer vil kunne velges ut fra ulike logikker. Der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil andre organer som Kirkemøtet etter arbeidsgruppens vurdering i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert (substansiell representasjon).

Ved direkte valg vil hvert enkelt kirkemedlem kunne delta i valget av Den norske kirkes øverste demokratiske organ, noe som er med å understreke det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organ.

Ved indirekte valg vil kirkemedlemmene i større grad måtte legge vekt på hvilke meninger som kandidatene til menighetsrådene har, om det er menighetsrådsmedlemmene som indirekte skal velge Kirkemøtet. Ved en ordning hvor menighetsrådsmedlemmene skal velge prostiråds-/storfellesrådsmedlemmer og disse igjen skal velge Kirkemøtet, vil også menighetsrådsmedlemmene i større grad ta hensyn til hva disse kandidatene mener i kirkepolitiske spørsmål i valget til fellesorganet, i stedet for kun å velge den personen de tror vil kunne ivareta soknets interesser i fellesorganet på best måte.

En del vil mene at en ordning med indirekte valg gir en bedre sammenheng i den kirkelige strukturen. Arbeidsgruppen er ikke nødvendigvis enig i dette; noen vil mene at det at soknet ved dets medlemmer velger både menighetsråd og Kirkemøtet gjennom direkte valg ivaretar sammenhengen i strukturen.

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

Arbeidsgruppen viser til at en av forutsetningene for skillet mellom stat og kirke var at det skulle gjennomføres en demokratireform med «økt bruk av direktevalg», jf. kirkeforliket av 2008 pkt. 1. Arbeidsgruppen mener at det ikke er aktuelt å anbefale å gå inn for en ordning med indirekte valg til Kirkemøtet. Arbeidsgruppen viser også til at Kirkerådets mandat for prosjektet slår fast at «direkte valg skal vektlegges».

7.5.1.4 NÆRMERE OM NOMINERINGSGRUPPER M.M.

Arbeidsgruppens vurderinger om kirkelig demokrati og valgordninger er i hovedsak på overordnet nivå. Arbeidet med kirkelige valgordninger inneholder en rekke detaljspørsmål som arbeidsgruppen ikke har hatt tid eller ønske om å gå inn i, bl.a. når det gjelder stemmetillegg, delingstall mv. Dette har også sammenheng med at arbeidsgruppen er kjent med at Kirkerådet parallelt med

utredningsarbeidet forbereder endringer i kirkevalgreglene til behandling på Kirkemøtet 2022, hvor blant annet spørsmål om valglistene fra nominasjonskomiteer forventes behandlet.

Etter arbeidsgruppens vurdering innebærer dagens valgordning, hvor det både finnes en Nominasjonskomiteens liste og andre nomineringsgrupper, at valgordningen blir vanskelig å forstå for velgere. Den asymmetrien som er mellom de ulike valglistene, hvor en valgliste inneholder et mangfold av kandidater med ulike standpunkter, mens andre valglistene har kandidater som er forpliktet på et felles program, er etter arbeidsgruppens vurdering uheldig. Ordningen åpner for at velgere som valgte Nominasjonskomiteens liste, med sikte på å få inn personer på denne listen som ønsket å åpne for vigsel av samme kjønn, kunne bidra til valg av kandidater som gikk imot likekjønnet vigsel, selv om de ga tilleggsstemme til personene som var for vigsel av samme kjønn. Dette fordi listestemmene deres bidro til at Nominasjonskomiteens liste ble sikret et antall mandater, uten at de kandidatene de gav tilleggsstemmer nødvendigvis ble valgt i personvalget på listen. Velgerne risikerte derfor at deres stemme på kandidater som var for likekjønnet vigsel, kunne føre til motsatt effekt, ved at deres stemme kunne bidra til valg av kandidater som var imot likekjønnet vigsel. Denne hybridordningen kan være vanskelig tilgjengelig for velgerne og derfor lite demokratisk. Det kan tilsi at det utvikles en ordning som baserer seg på selvstendige nomineringsgrupper hvor kandidatene på valglistene samler seg om hvert sitt program. Arbeidsgruppen er kjent med at dette er blant spørsmålene som vil bli behandlet av Kirkemøtet i forkant av kirkevalget i 2023.

7.5.2 VALG AV PREST ELLER VIGSLET MEDLEM

Etter gjeldende ordning velges prester til Kirkemøtet av de som har stemmerett ved valg av prester, dvs. ordinerte prester tilsatt i en fast ordnet kirkelig prestestilling som har en stilling på minst 15 timer i uka. Valget gjennomføres som preferansevalg. Et alternativ er at dagens valgordning videreføres, eventuelt at det endres tilbake til flertallsvalg.

Det vises til at arbeidsgruppen har pekt på at et alternativ er at det fortsatt skal velges en prest fra hvert bispedømme til Kirkemøtet, mens et annet alternativ er at det skal velges et vigslet medlem fra hvert bispedømme til Kirkemøtet. Uavhengig av om det blir det ene eller det andre av disse alternativene, vil enten presten eller den vigslede måtte bli valgt etter en nærmere angitt ordning. Valgordningen det velges å benytte vil kunne være uavhengig av om det er en prest eller en vigslet medarbeider som blir valgt. I det følgende omtales de derfor om hverandre, som prest/vigslet. Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være aktuelt å fastsette at prestene/de vigslede skal velges av både prestene/de vigslede og alle kirkemedlemmene, i stedet for bare av prestene/de vigslede. Dette er måten prestene velges i Den evangelisk-lutherske kirke i Würtemberg.

I forbindelse med opprettelsen av bispedømmemøter i 1984, ble det diskutert om en burde innføre en ordning hvor «alle valgte alle» på bispedømmemøtet, dvs. herunder at bispedømmemøtet valgte presten til bispedømmerådet. Arbeidsgruppen som utredet lovendringene, pekte på at «mange ser en valg måte som tjenlig og forsvarlig der alle medlemmer i et kirkelig møte velger alle representanter til de respektive organer og fora. Dette vil uttrykk en prinsipiell likhet og et felles ansvar som alle

kirkens aktive medlemmer og medarbeidere deler».¹⁸ Arbeidsgruppen og departementet konkluderte likevel med at prestene «inntil videre, som hittil, bør velge sine egne representanter ved særskilte valg», blant annet fordi de mente det var behov for ytterligere utredning.¹⁹

Arbeidsgruppen som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011 (Bakkevig 3-utvalget) anbefalte at prestene skulle bli valgt av alle kirkemedlemmene, da det ville «styrke både det valgte organs demokratiske legitimitet og den ordinerte tjenestens *demokratiske* basis som medlem av organet» (hefte 2, side 96).

Hvis man skal ha en ordning med hvor prestene/de vigslede velges av kirkemedlemmene, er det grunn til å tro at kirkemedlemmene ikke vil ha så mye kunnskap om disse kandidatene. Et ekstra valg vil kunne være komplisert for velgerne. Det kan tilsi at det i så fall bør være nomineringsgruppene som blir de som nominerer prestekandidatene/de vigslede kandidatene også. En kan potensielt se for seg at velgerne får en liste med både folkevalgte og prester/vigslede de kan velge mellom. I så fall vil det være grunn til å regne med at det er den nomineringsgruppen som får flest stemmer som får valgt inn sin presterepresentant/vigslede representant i Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen mener det er to alternative modeller som kan velges:

1. Prestene/de vigslede velges av kirkemedlemmene

I dette alternativet vil både kirkemedlemmer og vigslede kunne velge de vigslede. Arbeidsgruppen har vurdert om det bør utarbeides en egen liste for de vigslede, som velgere kan velge i tillegg til listene med folkevalgte kandidater. Arbeidsgruppen antar imidlertid at det vil kunne skape forvirring for velgerne å måtte ta stilling til både en valgliste med folkevalgte representanter og en valgliste med vigslede representanter. Derfor mener arbeidsgruppen det vil være mer hensiktsmessig å overlate til nomineringsgrupper å utarbeide en felles valgliste hvor det både er kandidater til folkevalgte medlemmer og kandidater til prest/vigslede medlemmer på samme liste. På en slik felles valgliste vil det måtte markeres tydelig på listen hvem som er folkevalgte kandidater og hvem som er prester/vigslede kandidater, hver for seg og under separate overskrifter. Arbeidsgruppen mener det likevel ikke bør være et krav om at hver valgliste må ha prester/vigslede kandidater for å bli godkjent; det kan tenkes at en gruppering ikke klarer å rekruttere noen vigslede til å stå på listen. I så fall bør det ikke hindre at nomineringsgruppen kan stille til valg med en valgliste til folkevalgte medlemmer.

Ordningen vil forenkle arbeidet med å utarbeide et valgmanntall betraktelig, da det kun vil være behov for å lage et valgmanntall hvor alle medlemmene er innført, i stedet for et valgmanntall for medlemmene med stemmerett til folkevalgte og et eget valgmanntall for prester/vigslede.

Valgmyndighetene vil i stedet kunne avklare hvem som er valgbar som prest/vigslet i prosessen med å godkjenne listeforslaget.

¹⁸ Arbeidsgruppens rapport 31. mars 1982, inntatt som vedlegg til Ot.prp. nr. 74 (1982–83).

¹⁹ Ot.prp. nr. 75 (1982–1983) side 18.

2. Prestene/de vigslede velges av de vigslede

I dette alternativet velger prestene/de vigslede i valgkretsen en prest/vigslet representant. Alternativet bygger på dagens ordning. Valgordningen som i dag benyttes for prester, foreslås videreført i dette alternativet. En svakhet ved denne ordningen er at det gir et inntrykk av at prestene/de vigslede blir valgt som ansattrepresentanter, noe som ikke er den rollen de blir valgt til.

7.5.3 VALG AV EN REPRESENTANT FRA UNGDOMMENS KIRKEMØTET SOM MEDLEM AV KIRKEMØTET

En konsekvens av forslaget om at Ungdommens kirkemøte skal kunne velge et medlem til Kirkemøtet, er at det bør etableres en ordning for valg av denne representanten. Arbeidsgruppen har vurdert noen alternativer hvis lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg eller en annen ungdomsrepresentant skal bli medlem av Kirkemøtet.

Alternativ 1 – Ungdommens kirkemøte velger

Ungdomsrepresentanten velges av Ungdommens kirkemøte og blir da medlem av Kirkemøtet. Den nærmeste parallellen til denne ordningen er valget av nordsamisk representant til Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Kirkemøtet og lulesamisk representant til Sør-Hålogaland bispedømmeråd og Kirkemøtet, som velges av Samisk kirkelig valg møte.

Alternativ 2 – nominasjon av Ungdommens kirkemøte, Kirkemøtet velger

Ungdommens kirkemøte nominerer én kandidat. Kirkemøtet velger formelt vedkommende som medlem av Kirkemøtet. Dette alternativet svarer til dagens ordning for valg av leder av Samisk kirkeråd, som blir nominert av Samisk kirkelig valg møte og valgt av Kirkemøtet.

Alternativ 1 vil kunne sies å gi ungdomsstrukturen i Den norske kirke større innflytelse enn alternativ 2, som en følge av at det øverste organet i ungdomsstrukturen selv velger representanten. I tidligere utredninger har enkelte reist spørsmålet om ungdomsstrukturen er representativ nok for de unge, som følge av at det tilsynelatende kan være noe tilfeldig hvem som deltar på ungdomsting og blir sendt videre på Ungdommens kirkemøte. I et slikt perspektiv vil alternativ 2 sikre at det er Kirkemøtet, med sin demokratiske basis, som formelt sett velger vedkommende etter nominasjon fra Ungdommens kirkemøte. Det vil samtidig kunne ses på som at Kirkemøtet supplerer seg selv med ett medlem til, noe utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* anbefalte at skulle avskaffes.

Arbeidsgruppen mener at ungdomsrepresentanten må velges av Ungdommens kirkemøte selv. Når det foreslås at ungdomsrepresentanten blir medlem av Kirkemøtet for at unge skal være representert, tilsier dette etter arbeidsgruppens oppfatning at vedkommende må bli valgt av Ungdommens kirkemøte.

7.5.4 ANDRE VALG TIL KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har avgrenset seg fra å vurdere nærmere spørsmål om valgordning ved valg av samiske representanter eller døve menighetenes representant til Kirkemøtet i tråd med mandatet.

Arbeidsgruppen vil samtidig peke på at den er av den oppfatning at valget av leder til Samisk kirkeråd, hvor det er Samisk kirkelig valg møte som nominerer og Kirkemøtet velger leder på bakgrunn av nominasjonen, ikke er den best egnede måten å sikre samisk representasjon og medbestemmelse på (tilsvarende alternativ 2 i avsnitt 7.5.3). Når det er lagt til grunn at det skal være samisk representasjon i Kirkemøtet, tilsier dette etter arbeidsgruppens oppfatning av vedkommende må bli valgt av Samisk kirkelig valg møte, og ikke av Kirkemøtet.

7.6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen mener at betegnelsen «leke medlemmer» bør erstattes med «folkevalgte medlemmer». Arbeidsgruppen mener at Kirkemøtet i hovedsak bør bestå av folkevalgte medlemmer samt biskopene. For øvrig mener arbeidsgruppen at ordningen med en særskilt kategori av lek kirkelig tilsatte ikke bør videreføres, men disse kirkelig tilsatte vil kunne velges som folkevalgte medlemmer. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at prester fortsatt bør være representert i Kirkemøtet, mens andre mener at representasjonen i Kirkemøtet bør utvides fra prester til også å inkludere andre vigslede tjenester. En posisjon i arbeidsgruppen er at utgangspunktet for Kirkemøtets sammensetning bør bygge på at Kirkemøtet kun består av folkevalgte medlemmer, og ikke ha en særskilt representasjon fra bestemte grupper, på samme måte som Stortinget kun består av folkevalgte stortingsrepresentanter.

Arbeidsgruppen tar til etterretning at mandatet innebærer at det fortsatt skal være en særskilt representasjon fra døvemenighetene og samisk kirkeliv. Arbeidsgruppen anbefaler at Ungdommens kirkemøte bør få velge ett medlem av Kirkemøtet med stemmerett, i tillegg til representantene med tale- og forslagsrett. Arbeidsgruppen mener videre at antallet representanter med tale- og forslagsrett bør vurderes nærmere, ut fra det prinsippet at Kirkemøtets talestol bør være forbeholdt Kirkemøtets medlemmer.

Arbeidsgruppen mener de folkevalgte medlemmene av Kirkemøtet bør velges gjennom direkte valg med bispedømmene som valgkrets. Samtidig bør antallet mandater fra hvert bispedømme være differensiert ut fra medlemstallet i de enkelte bispedømmer. Arbeidsgruppen foreslår en mandatfordeling som bygger videre på Valgløvetvalgets forslag i NOU 2020: 6. Etter arbeidsgruppens forslag vil hvert valgdistrikt i utgangspunktet få ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av medlemstall, men ingen får mindre enn seks mandater hver. Med gjeldende medlemstall vil det innebære at de største bispedømmene får 10–11 mandater, mens de minste bispedømmene er sikret å få seks mandater. Arbeidsgruppen mener at de samiske representantene i de tre nordligste bispedømmene bør inngå i antallet mandater de enkelte bispedømmer får. Når det gjelder døvemenighetenes representant fra Oslo bispedømme, mener arbeidsgruppen at dette mandatet bør komme i tillegg til antallet mandater Oslo bispedømme får ut fra medlemstallet. Dette fordi i hvert fall to av de tre nordligste bispedømmene i utgangspunktet har en større representasjon gjennom mandatfordelingen mellom valgkretsene enn det deres medlemstall skulle tilsa. Da vil det være urimelig om den samiske representasjonen kom i tillegg til den andre overrepresentasjonen disse bispedømmene vil ha. For Oslo bispedømmes del er situasjonen annerledes. Arbeidsgruppen mener for øvrig at lederen av Samisk kirkeråd bør velges av Samisk kirkelig valg møte, og ikke av Kirkemøtet.

8. KIRKERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

8.1 INNLEDNING

Etter kirkeordningen av 30. mars 2019 består Kirkerådet av elleve leke medlemmer, ett fra hvert bispedømme, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet, jf. § 29. For hvert medlem velges det ett varamedlem.

8.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

8.2.1 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1970–1984

Kirkerådet ble første gang valgt på bispedømmerådernes fellesmøte i 1970. Kirkerådet bestod av 8 lekmenn og 4 prester med personlige varamedlemmer valgt av bispedømmerådernes fellesmøte for perioden frem til neste ordinære fellesmøte er avsluttet, i tillegg til en biskop med varamann valgt av Bispemøtet, jf. kirkeordningsloven § 54 a. Alle bispedømmeråd skulle være representert i rådet. To av medlemmene, en lek og en prest, ble valgt på fritt grunnlag.

Ved kgl.res. 10. oktober 1970 nr. 4 ble forskrift om valg av bispedømmerådernes fellesråd – Kirkerådet fastsatt. Bispedømmerådernes fellesmøte valgte først ti medlemmer (sju leke og tre prester) som representerte bispedømmerådene og deretter en prest og en lek kirkelig tilsatt på fritt grunnlag, mens det siste bispemøtet før fellesmøtet valgte biskop med varamann.

8.2.2 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1984–1996

Kirkerådet bestod i perioden 1984–1996 av ti leke medlemmer, hvorav minst én kirkelig tilsatt, fire prester og en biskop med vara valgt av Bispemøtet, jf. kirkeordningsloven § 55. De leke medlemmene og prestene ble valgt av Kirkemøtet på sitt første møte i bispedømmerådernes valgperiode for perioden fram til Kirkemøtets første møte i den påfølgende valgperiode. Alle bispedømmeråd skulle være representert i rådet. Tre av medlemmene ble valgt utenom bispedømmerådene. Kirkemøtet fastsatte regler for valg av Kirkerådet, hvorpå Kongen måtte godkjenne dem.

8.2.3 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1997–2020

Med kirkeloven fra 1996 ble det videreført at Kirkerådet skulle bestå av ti leke medlemmer, men hvor én av dem skulle være kirkelig tilsatt, og fire prester, alle med personlige varamedlemmer, valgt av Kirkemøtet, i tillegg til en biskop med vara valgt av Bispemøtet. Alle bispedømmeråd skulle være representert i Kirkerådet. Frem til og med perioden 2006–2010 ble tre av Kirkerådets medlemmer valgt på fritt grunnlag, men fra 2010 ble alle valgt blant bispedømmerådernes medlemmer.

Fra 1. januar 2017 ble kirkeloven endret til kun å fastsette at Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet, hvorpå det ble opp til Kirkerådet å fastsette nærmere regler om Kirkerådets

sammensetning. Fordi det var valg av Kirkerådet i 2016, før endringen trådte i kraft, valgte Kirkemøtet i 2016 å videreføre sammensetningen fra 2017–2020 med sikte på å foreta en helhetlig gjennomgang i forkant av Kirkemøtets valg av nytt Kirkeråd i 2020.

Kirkemøtet har behandlet regler for valg av Kirkerådet en rekke ganger, blant annet i 2008, 2009, 2010, 2011 og 2014. Bakgrunnen for dette har vært at de krav som har vært fastsatt i kirkeloven for sammensetningen av Kirkerådet, har gjort det vanskelig å finne en ideell ordning for valg gjennomføringen. Når kravet om at alle bispedømmeråd skal være representert i rådet kombineres med kravet om hvor mange som skal være leke, lek kirkelig tilsatt og prester, medførte det noen kompliserte valgoppgjør hvor enkelte medlemmer ble valgt med et lavt stemmetall bak seg.

8.3 GJELDENE RETT

Etter en høring høsten 2017, vedtok Kirkemøtet i 2018 prinsipper om en ny sammensetning for Kirkerådet. Sammensetningen innebærer at Kirkerådet består av elleve leke medlemmer, ett fra hvert bispedømme, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet, og det velges ett varamedlem for hvert medlem. Den nye sammensetningen ble i 2019 fastsatt i regler 1. april 2019 nr. 455 for valg av Kirkerådet § 1-1 fra 2020 og i kirkeordningen 30. mars 2020 fra 1. januar 2021. Den nye sammensetning trer i kraft fra valget av et nytt Kirkeråd på Kirkemøtet i oktober 2020.

Den nye sammensetningen innebærer at valgordningen forenkles, fordi alle bispedømmene blir representert i rådet gjennom de leke medlemmene. Kirkemøtet valgte i 2019 å fastsette en valgordning som innebærer at rådet velges gjennom fire valgogang; først velges lederen i en særskilt valgogang (med krav om alminnelig flertall), deretter velges fem leke medlemmer, to prester og lek kirkelig tilsatt, etterfulgt av en valgogang hvor de resterende fem leke medlemmene og to prestene velges. Til slutt velges varamedlemmene i en felles valgogang.

I tillegg til Kirkerådets medlemmer, har Kirkemøtet fastsatt at lederne i Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Den norske kirkes ungdomsutvalg, møter i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

Ved endringer i valgreglene og Kirkemøtets forretningsorden i 2016 ble det åpnet opp for at Kirkemøtet kan holde Kirkerådet ansvarlig ved å bytte det ut i løpet av valgperioden.

8.4 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har i mandatet sitt fått i oppgave å vurdere sammensetning og valgordning til Kirkerådet. Dette vil i første rekke være en konsekvens av eventuelle endringer som foreslås i Kirkemøtets sammensetning, særlig med tanke på prester og andre kirkelig tilsatte, da ordningen uansett nettopp har blitt endret fra og med valget av Kirkerådet i oktober 2020.

Arbeidsgruppen har vurdert noen alternativer, som må ses i sammenheng med alternative forslag om Kirkemøtets sammensetning i kapittel 7. Arbeidsgruppen har hatt som prinsipp at antallet medlemmer i Kirkerådet bør være et oddetall.

Kirkemøtet besluttet i 2019 at lederen av Kirkerådet skal være en av Kirkemøtets leke medlemmer. I arbeidsgruppens terminologi betyr det at lederen vil måtte være et folkevalgt medlem. Arbeidsgruppen mener det videre bør presiseres at lederen av Kirkerådet ikke kan være tilsatt i trossamfunnet Den norske kirke (hverken lokalt, regionalt eller nasjonalt).

Spørsmål om geografisk representasjon i Kirkerådet er et spørsmål som kan være aktuelt å vurdere i forbindelse med Kirkerådets sammensetning. Før Kirkemøtet gjorde vedtak om endring av Kirkemøtets sammenslutning i 2018, ble det stilt spørsmål i en høring om hvert bispedømme burde være representert i Kirkerådet eller ikke. Samtidig var det et spørsmål om medlemmene av Kirkerådet også måtte være medlemmer av Kirkemøtet, eller om det var adgang til å velge noen som ikke var medlemmer av Kirkemøtet. Høringen viste at det var bred oppslutning blant høringsinstansene (91 prosent) om å videreføre ordningen hvor alle bispedømmer er representert i Kirkerådet og kravet om at Kirkerådets medlemmer skal velges blant Kirkemøtets medlemmer. Samtidig må dette ses i sammenheng med hva slags konsekvenser det har for valgordningene. Se særlig avsnitt 8.5.4.4.

Arbeidsgruppen legger også til grunn at det bør være minst 40 prosent av hvert kjønn på valglisten(e) ved valg av Kirkerådet. Når det gjelder ungdomsrepresentasjon, bør det videreføres et krav om at minst 20 prosent av kandidatene på valglisten(e) er under 30 år. I tillegg viser arbeidsgruppen til avsnitt 8.4.4.

En eventuell endring i Kirkerådets sammensetning vil kunne tre i kraft allerede fra valget av nytt Kirkeråd i 2024, etter kirkevalget i 2023. Det forutsetter at Kirkemøtet fatter prinsippvedtak om ny sammensetning i 2022 og nye regler for valg av Kirkerådet på Kirkemøtet i 2023.

8.4.1 TOLV FOLKEVALGTE MEDLEMMER OG PRESES I BISPEMØTET

I dette alternativet består Kirkerådet av leder, elleve folkevalgte medlemmer (ett fra hvert bispedømme) og preses i Bispemøtet, totalt 13 medlemmer. I utgangspunktet kunne det holdt med elleve folkevalgte medlemmer for å sikre representasjon fra de enkelte bispedømmer, i tillegg til preses. Totalantallet blir da 12 medlemmer, et partall. For å sikre at det blir et oddetall, foreslås det derfor at lederen av Kirkerådet kommer i tillegg til representasjonen fra de enkelte bispedømmene.

Dette alternativet er en oppfølging av alternativet hvor Kirkemøtet bare består av folkevalgte medlemmer og biskopene. Det innebærer at det først og fremst er aktuelt i det tilfelle Kirkemøtet kun består av folkevalgte medlemmer og biskopene. I tilfeller hvor Kirkemøtet også består av en kategori prester eller vigslede, betyr denne modellen at andre kategorier på Kirkemøtet ikke vil være representert. Dette er begrunnet i at de folkevalgte medlemmene er de som har sitt demokratiske mandat fra kirkemedlemmene.

Hvis det er ønskelig at Kirkerådet skal velges ut fra forholdsvalg, kan det ut fra valgtekniske vurderinger være aktuelt å gå bort fra prinsippet om at hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Se nærmere om dette i avsnitt 8.5.4.

Når det gjelder den geografiske representasjonen, innebærer forslaget til kirkemøtesammensetning at de enkelte bispedømmer vil ha et differensiert antall kirkemøtemedlemmer ut fra antall kirkemedlemmer i de enkelte bispedømmene. Det er et spørsmål om det prinsippet som er lagt til grunn for kirkemøtesammensetningen, strider imot forslaget om at hvert bispedømme fortsatt skal være representert i Kirkerådet.

8.4.2 ELLEVE FOLKEVALGTE MEDLEMMER, EN PREST/VIGSLET OG PRESES I BISPEMØTET

Dette er en oppfølging av alternativene hvor Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, prester eller vigslede og biskopene. Det innebærer at det er et folkevalgt medlem per bispedømme, en prest/vigslet og preses i Bispemøtet. Denne modellen tar utgangspunkt i at de ulike kategoriene på Kirkemøtet skal kunne bli representert i Kirkerådet.

Hvis prestene eller de vigslede blir valgt direkte av kirkemedlemmene vil denne modellen, i likhet med den forrige, bygge på at alle medlemmene av Kirkerådet valgt av Kirkemøtet henter sitt demokratiske mandat fra kirkemedlemmene.

De samme vurderingene om representasjon fra bispedømmene som er gjort i avsnitt 8.4.1 får også betydning for dette alternativet.

8.4.3 VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING MED TILPASNINGER

Dette er en alternativ oppfølging av alternativene hvor Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, prester eller vigslede og biskopene, som tar utgangspunkt i gjeldende ordning.

Kirkerådet som velges oktober 2020 vil bestå av elleve leke medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og en biskop valgt av Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. De leke medlemmene utgjør ca. 65 prosent av Kirkerådet. Dette er en utvidelse fra før 2020, hvor det var 60 prosent som var leke medlemmer. Siden arbeidsgruppen foreslår å fjerne kategorien for lek kirkelig tilsatt i Kirkemøtet, kan rådet enten reduseres med ett medlem eller utvides med et folkevalgt medlem. For å unngå partall, vil det nærmeste dagens ordning være å fastsette at rådet består av leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester eller vigslede og preses i Bispemøtet, slik at det totalt blir 17 medlemmer.

Dette alternativet bygger på en videreføring av dagens ordning. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at ordningen kan sies å gi en uforholdsmessig høy representasjon av prestene/de vigslede medlemmene i Kirkemøtet i Kirkerådet; 4 av de 11 prestene/vigslede vil sitte i Kirkerådet, med tilsvarende antall varamedlemmer. Med mindre prestene/de vigslede velges i direkte valg av kirkemedlemmene, slik det er pekt på som en mulighet i 7.4.4, vil det være 71 prosent av medlemmene i Kirkerådet i denne varianten som er folkevalgte medlemmer.

De samme vurderingene om representasjon fra bispedømmene som er gjort i avsnitt 8.4.1 får også betydning for dette alternativet.

8.4.4 VALG AV KIRKERÅD SOM ET STYRE PÅ FRITT GRUNNLAG

De ulike sammensetningene nevnt ovenfor bygger på en rekke reguleringer, blant annet et nærmere fastsatt antall medlemmer, regler om at hvert bispedømme skal være representert og at Kirkerådet kun skal bestå av medlemmer av Kirkemøtet.

Et alternativ til en slik måte å regulere valget av Kirkerådet på, kan være å velge et Kirkerådet på fritt grunnlag, uten så mange regelfestede begrensninger. Det kan for eksempel fastsettes at Kirkerådet skal bestå av 8–14 medlemmer valgt av Kirkemøtet samt preses i Bispemøtet, uten nærmere krav om geografisk representasjon, medlemskap i Kirkemøtet e.l. Et slikt alternativ vil gjøre at Kirkemøtet fra valgperiode til valgperiode kan velge det Kirkerådet det ønsker ut fra ønsket kompetanse på fritt grunnlag, basert på en fleksibilitet i regelverket. Kirkerådet vil være et styre som står ansvarlig for Kirkemøtet. En slik modell har dels en parallell til sammensetning av styret etter aksjelovgivningen, og dels en parallell til hvordan regjeringen eller byråd/kommuneråd sammensettes. Det legges til grunn at Kirkerådet uansett skal velges, og ikke utpekes.²⁰

Når en ser på hvilken sammensetning Kirkerådet skal ha, er det et spørsmål om Kirkerådet skal være representativt for Kirkemøtet («et Kirkemøte i miniatyr») eller om det skal være et mer operativt og utøvende organ. Mens alternativene i kapittel 8.4.1, 8.4.2 og 8.4.3 i hovedsak bygger på at Kirkerådet skal være sammensatt for å være representativt for Kirkemøtet, bygger dette alternativet på at sammensetningen skal være mer operativt og utøvende organ, som er ansvarlig overfor Kirkemøtet.

Hvis det velges medlemmer av Kirkerådet som ikke er medlem av Kirkemøtet, må det forutsettes at disse medlemmene vil få møteplikt og tale- og forslagsrett i Kirkemøtet. En ulempe med en slik modell vil være at det ikke på samme måte som tidligere blir en sammenheng mellom Kirkerådet og Kirkemøtet, hvor det er direktevalgte kirkemøtmedlemmer som kan velges indirekte til Kirkerådet. En fordel med forslaget er at det vil gi det enkelte Kirkemøtet en fleksibilitet til å foreta det valget det finner at er best for det enkelte valget, uten å være bundet av nærmere begrensninger fastsatt av tidligere kirkemøter.

Et slikt alternativ vil være naturlig å se i sammenheng med en modell hvor Kirkerådet velges på grunnlag av en innstilling fra en valgkomité. Se avsnitt 5.2.3.

8.4.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKERÅDET

Etter gjeldende ordning møter lederne av Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fast i Kirkerådet med tale- og forslagsrett. Det samme gjør Kirkerådets direktør. I tillegg er det fastsatt at Kirkerådet kan innkalle andre til å delta i forhandlingene, men uten stemmerett.

²⁰ Byråd/kommuneråd kan etter kommuneloven enten opprettes ved valg eller ved utpeking, jf. kommuneloven §§ 10-4 og 10-5. I sistnevnte tilfelle skal ordføreren peke ut en byrådsleder/kommunerådsleder som skal danne et nytt råd, hvorpå denne lederen selv setter sammen rådet.

Lederne av Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd har hatt slik møte- og forslagsrett siden 2007. Dette erstattet en ordning hvor Kirkerådet oppnevnte en representant til Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd, og var begrunnet med at det kunne «styrkje samhandlinga mellom dei tre sentralkyrkjelege råda ved at leiarane kan bringe inn perspektiv frå MKR og SKR i alt arbeidet i KR».²¹ Samtidig pekte kirkemøtekomiteen på at «Den endringa som no vert foreslått, vil på grunn av dei store endringsprosessane i kyrkja vere av førebels karakter og bør difor ikkje nedfellast i Kyrkjelova».²² Kirkemøtet vurderte dette spørsmålet på nytt i 2018, på bakgrunn av en høring Kirkerådet gjennomførte høsten 2017. I høringen var det bred oppslutning om å videreføre ordningen med at lederen av Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd skulle møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett. Noen av høringsinstansene pekte på at det i utarbeidelsen av ny kirkeordning [kirkelig organisering] kan bli vurdert om den kirkelige rådsstrukturen bør endres, og finner derfor ikke å foreslå endringer på nåværende tidspunkt. Kirkemøtet vedtok på denne bakgrunn å videreføre ordningen. I forbindelse med forslag til nytt regelverk for Mellomkirkelig råd, har Kirkerådet foreslått for Kirkemøtet 2020 at bestemmelsen om at lederen av Mellomkirkelig råd møter i Kirkerådet med tale- og forslagsrett ikke endres (sak KM 04/20).

Lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg har hatt slik møte- og forslagsrett siden 2018. Dette hadde bakgrunn i at det ved valget av Kirkerådet i 2016 ikke ble valgt noen kandidater under 30 år til Kirkerådet.

8.5 KIRKERÅDETS VALGORDNING

8.5.1 VALG AV KIRKERÅDETS LEDER

Valget av Kirkerådets leder er et spørsmål som kan ses uavhengig av valget av de andre medlemmene av Kirkerådet. Den som er leder av Kirkerådet bør ha en bred oppslutning bak seg fra Kirkemøtet. Dagens ordning slår fast at Kirkemøtet velger lederen ved særskilt avstemning. Hvis ingen ved første stemmegivning får alminnelig flertall av de stemmer som er avgitt, holdes ny stemmegivning. Ved denne skal det bare stemmes på de to som ved første stemmegivning har fått flest stemmer. Dette er samme måte kommunestyre og fylkesting velger ordfører og fylkesordfører på, jf. kommuneloven § 7-8. Arbeidsgruppen anbefaler at denne ordningen videreføres.

8.5.2 FLERTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – PARLAMENTARISME

De gjeldende valgreglene bygger på prinsippet om flertallsvalg. De kandidatene som får flest stemmer, innen sin kategori, er valgt. Det betyr at det er tilstrekkelig med simpelt flertall, og ikke nødvendig med alminnelig flertall, for å bli valgt.

En fordel med en flertallsvalgordning er at den er forholdsvis enkel: De som har flest stemmer, er valgt. Det innebærer at om det er en gruppering i Kirkemøtet som har flertall, vil de alene kunne avgjøre hvem som skal sitte i Kirkerådet. Kirkerådet vil således utgå fra flertallet i Kirkemøtet, et stykke på vei på samme måte som ved en parlamentarisk styringsform som er kjent fra Stortinget og

²¹ Komitémerknad 7 i sak KM 12/05.

²² Komitémerknad 9 i sak KM 12/05.

enkelte kommuner. Dette kan være med å tydeliggjøre skiller mellom de som er i posisjon og de som er i opposisjon. En ulempe med en flertallsvalgordning vil være at mindretall i Kirkemøtet i liten grad vil kunne oppnå representasjon i et slikt organ. For at et mindretall i Kirkemøtet skal bli representert i Kirkerådet, vil det være avhengig av at et flertall velger representanter fra mindretallet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det en verdi at Kirkerådet blir sammensatt på en slik måte at det har representanter fra alle grupperinger i Kirkemøtet, både større grupper og mindre grupper. En slik valgordning, hvor et mindretall kun kan bli representert om flertallet velger å gi dem plass i rådet, er ikke en ideell ordning. Gitt at Kirkemøtet blir valgt gjennom forholdstallsvalg, bør også Kirkerådet velges gjennom enten en form for forholdstallsvalg eller avtalevalg.

8.5.3 VALG AV KIRKERÅDET ETTER EN SAMLENDE VALGKOMITÉINNSTILLING

I flere frivillige organisasjoner og partier er det ofte en ordning hvor det velges en representativ valgkomité, hvor valgkomiteen utarbeider en samlende innstilling som landsmøtet, representantskapet eller generalforsamlingen vedtar. En slik innstilling vil kun bestå av det antallet kandidater som skal velges, med mindre det foreligger en delt innstilling.

I slike tilfeller vil gjerne valgkomiteen gjøre et større forberedende arbeid i forkant av Kirkemøtet, hvor den blant annet kan konsultere ulike de ulike grupperingene i Kirkemøtet om hvem de mener bør velges. En slik ordning vil innebære at valgkomiteen kommer frem en samlende innstilling som bygger på proporsjonalitet mellom ulike grupperinger, kjønnsbalanse og ungdomsrepresentasjon. Innstillingen vil da kunne vedtas med stort flertall på Kirkemøtet.

I Svenska kyrkan velger Kirkemøtet en valgkomite (valberedningen) med 15 medlemmer etter forslag fra en representant fra nomineringsgruppene. Valgberedningen legger frem et forslag til valg til kirkestyrelsen på 14 medlemmer, 14 varamedlemmer samt varamedlem for erkebiskopen. Forslaget bygger på en proporsjonal representasjon fra de ulike nomineringsgruppene. I 2017 valgte det nyvalgte Kyrkomötet en kirkestyrelse i tråd med innstillingen fra valgkomiteen.

En slik ordning skiller seg fra dagens nominasjonsordning ved at valgkomiteen konsulterer de ulike grupperingene i forbindelse med utarbeidelsen av et samlende forslag, hvorpå det kun fremmer det antall kandidater til Kirkemøtet som skal velges. Den reelle utvelgelsen av hvem som skal sitte i Kirkerådet overføres således til valgkomiteen i dialog med de ulike grupperingene i Kirkemøtet, hvorpå dette i etterkant vil bli bekreftet ved vedtak i Kirkemøtet. En ulempe ved en slik ordning vil kunne være at det gir biskopene og eventuelle prester/vigslede i Kirkemøtet mindre innflytelse på valget av medlemmer i Kirkerådet enn det de har i dag. Det kan også tenkes at Kirkemøtets medlemmer ikke vil være enig i valgkomiteens innstilling, på tross av at ulike grupperinger i Kirkemøtet har vært konsultert. En slik ordning vil kombineres med mulighet for benkeforslag, som en sikkerhetsventil.

Formelt sett vil et slikt valg være en form for flertallsvalg med krav om alminnelig flertall. Samtidig vil det være lagt opp til at valgkomiteen legger frem en innstilling som bygger på proporsjonal representasjon, noe som ivaretar en forholdsmessig representasjon av ulike grupperinger i Kirkemøtet. Hvis Kirkemøtet ender opp med ikke å følge valgkomiteens innstilling, vil en slik ordning

ikke være så forskjellig fra dagens ordning, ved at det da blir et ordinært flertallsvalg hvor de grupper som utgjør flertallet i Kirkemøtet kan bli valgt til alle plassene i Kirkerådet.

8.5.4 FORHOLDSTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – FORMANNSKAPSMODELLEN

Et alternativ til dagens ordning er en valgordning som bygger på prinsippet om forholdstallsvalg. En parallell fra kommunal sektor omtales som formannskapsmodellen. I formannskapsmodellen etableres det et formannskap som et sentralt styringsorgan ved siden av kommunestyret som blir forholdsmessig sammensatt etter partienes oppslutning i kommunestyret. Modellen anses gjerne for å være konsensusorientert fordi den legger til rette for dialog, deliberasjon og kompromisser på tvers av partiene. En konsensusorientert valgordning til Kirkerådet, hvor ulike meninger og oppfatninger får bryne seg mot hverandre slik at det etableres kompromisser, vil kunne legge til rette for at Kirkerådet representerer bredden i Kirkemøtet. Arbeidsgruppen mener en slik ordning passer godt i en kirke.

Det kan tenkes tre alternativer; å benytte den samme metoden som ved valg av Kirkemøtet (St Lagues metode), den metoden som benyttes ved offentlige valg (St Lagues modifiserte metode) eller den metoden som benyttes ved forholdstallsvalg til formannskap etter kommuneloven (d'Hondts metode).

8.5.4.1 ST. LAGUËS METODE

St. Laguës metode innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1, 3, 5, 7 osv. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha. Det første mandatet tilfaller den listen som har den største kvotienten. Det andre mandatet tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv.

For å vise hvordan en slik mandatfordeling kan ses ut, presenteres her en forenklet modell hvor det kun er 77 medlemmer som deltar i valget. Hvis en tar utgangspunkt i at gruppe A har 39 mandater i Kirkemøtet, gruppe B har 29 mandater i Kirkemøtet og gruppe C har 9 mandater i Kirkemøtet, vil valgoppgjøret etter St. Laguës metode se slik ut:

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C
Stemmetall	39	29	9
1	39 (1)	29 (2)	9 (5)
3	13 (3)	9,7 (4)	3
5	7,8 (6)	5,8 (7)	1,8
7	5,6 (8)	4,1 (10)	1,3
9	4,3 (9)	3,2	1,0
11	3,5 (11)	2,6	0,8

Det legges her til grunn at hver gruppe i Kirkemøtet avgir like mange stemmer som de har mandater, slik at stemmetallet blir hhv. 39, 29 og 9.

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 6, 8, 9 og 11, totalt seks mandater.

Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10, totalt fire mandater.
 Gruppe C får mandat nr. 5, ett mandat.

8.5.4.2 ST. LAGÜES MODIFISERTE METODE

I den modifiserte St. Laguës metode, som benyttes ved offentlige valg, er første delingstall satt til 1,4 i stedet for 1,0. Ellers følges samme prinsipp som ved den vanlige metoden. Hvis en benytter samme forenklete eksempel som i tabellen over, vil det gi følgende valgoppgjør:

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C
Stemmetall	39	29	9
1,4	27,9 (1)	20,7 (2)	6,4 (6)
3	13 (3)	9,7 (4)	3
5	7,8 (5)	5,8 (7)	1,8
7	5,6 (8)	4,1 (10)	1,3
9	4,3 (9)	3,2	1,0
11	3,5 (11)	2,6	0,8

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 5, 8, 9 og 11, totalt seks mandater.
 Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10, totalt fire mandater.
 Gruppe C får mandat nr. 6, ett mandat.

Forskjellen i den modifiserte metoden er at det skal noe mer til for at gruppe C blir representert, den får mandat nr. 6 i stedet for mandat nr. 5. Hadde det vært et utvalg bestående av fem medlemmer i stedet for elleve medlemmer som skulle bli valgt, ville gruppe C ikke være representert i det aktuelle utvalget.

8.5.4.3 D'HONDTS METODE

Når kommunestyret velger folkevalgte organer gjennom forholdsvalg, blir de valgt etter d'Hondts metode. Metoden innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1, 2, 3, 4, 5 osv. Plassene i organet blir deretter fordelt til de listene som har de største kvotientene. Har flere lister samme kvotient, går plassen til den listen som har størst stemmetall. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha.

For å fortsette med de forenklete eksemplene i tabellene ovenfor, vil en mandatfordeling etter denne metoden se slik ut:

	Gruppe A	Gruppe B	Gruppe C
Stemmetall	39	29	9
1	39,0 (1)	29,0 (2)	9,0 (8)
2	19,5 (3)	14,5 (4)	4,5
3	13 (5)	9,7 (7)	3
4	9,8 (6)	7,3 (10)	2,3
5	7,8 (9)	5,8	1,8
6	6,5 (11)	4,8	1,5

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 5, 6, 9 og 11.

Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10.

Gruppe C får mandat nr. 8.

Også i dette tilfelle får gruppe A seks mandater, gruppe B fire mandater og gruppe C ett mandat. Forskjellen fra de ulike variantene av St. Laguës metode er at det skal mer til for at gruppe C får valgt inn et mandat i organet; de får først mandat nr. 8, sammenlignet med mandat nr. 5 og nr. 6 etter de andre valgformlene. Denne metoden gir svært god mandatgevinst for de største listene, metoden sikrer en overrepresentasjon for disse listene.

8.5.4.4 VURDERING AV DE ULIKE METODENE

Det kan være naturlig å benytte den samme metoden ved forholdsvalg til Kirkerådet, som den som benyttes ved forholdsvalg til Kirkemøtet. Det taler for at det blir St. Laguës metode som legges til grunn også ved valg til Kirkerådet. Beregningene overfor viser at det er denne ikke-modifiserte metoden som i størst grad sikrer mindretallsrepresentasjon. Hvis det blir brukt ulike metoder til mandatfordeling til Kirkemøtet og Kirkerådet, og disse metodene er svært like hverandre bortsett fra at delingstallene er forskjellige, så blir det mer komplisert for dem som skal beregne mandatfordelingene. Det kan øke risikoen for misforståelser og feil.

Motsatt kan et argument for å velge et annet alternativ være at andre alternativ i større grad kan sikre at flertallet i Kirkemøtet får en overrepresentasjon i Kirkerådet, noe som kan sikre dette flertallet en styringsdyktighet i Kirkerådet. En overrepresentasjon for å sikre styringsdyktighet er et arguments om har vært brukt for å hindre at en nasjonalforsamling skal bli oppsplittet i mange små partier. Slik situasjonen er i dag, er det ikke sikkert at det har så mye for seg med en slik overrepresentasjon. Det kan snarere være et poeng å sikre at det blir en mest mulig proporsjonal representasjon i rådet.

Spørsmålet om forholdsvalg ved valg av Kirkerådet kan avhenge noe av sammensetningen av Kirkerådet. Det kan for eksempel tenkes at:

- Det gjennomføres forholdsvalg kun på de folkevalgte medlemmene, utenom leder, mens prester/vigslede velges ved flertallsvalg. I et slik tilfelle kan det være aktuelt å vurdere om de største listene bør sikres en større styringsdyktighet gjennom valg av St. Laguës modifiserte metode eller d'Hondts metode, for å legge til rette for at den største gruppen i Kirkemøtet også får flertall i Kirkerådet. Dette fordi de folkevalgte medlemmene bare utgjør en del av Kirkerådet.
- Det gjennomføres forholdsvalg på både de folkevalgte medlemmene og prester/vigslede, utenom leder.

Arbeidsgruppen vurderer det som at hensynet til styringsdyktighet bør være underordnet hensynet til å få en mest mulig proporsjonal representasjon i Kirkerådet, samt at det bør være samme metode som benyttes ved valg til Kirkemøtet og Kirkerådet.

Forholdsvalg er en modell som er komplisert å forene med at alle bispedømmene skal være representert. Ved å bygge videre på eksempelet i 5.3.4.1 kan dette illustreres. I dette eksempelet er det tre grupper i Kirkemøtet, og hver av dem stiller liste ved valget av Kirkerådet. Hva skjer hvis alle tre listene har listetopper fra samme bispedømme, for eksempel Oslo? Da vil i utgangspunktet gruppe A få inn sin kandidat fra Oslo fordi de får mandat nr. 1, mens gruppe B og C sine listetopper vil falle ut fra Kirkerådet, fordi Oslos plass allerede er fylt. Mandat nr. 2 går til gruppe B, hvor nr. 2 på listen kommer fra Borg. Gruppe A og C vil dermed ikke kunne være representert fra Borg. Mandat nr. 3 går til gruppe A, fra Bjørgvin. Slik fortsetter det til gruppe C får mandat nr. 5. Det kan imidlertid tenkes at C kun har innvalgte kirkemøtemedlemmer fra de bispedømmene som allerede har blitt kåret. For at gruppe C skal kunne bli representert, vil man da måtte gå opp igjen til det mandatet fra bispedømmet hvor gruppe C har et innvalgt medlem fra. Det vil innebære at det vil være lite forutberegnelighet for de enkelte grupperinger hvem de kan regne med å få valgt inn i Kirkerådet, og de kan ende med at listetoppene ikke blir representert, med unntak av den største grupperingen.

Dette viser at kombinasjonen av forholdsvalg og at hvert bispedømme skal være representert, vil medføre en komplisert valgordning hvor det vil være vanskelig å forutse resultatet på kandidatnivå, ut over at de ulike grupperingene vil være forholdsmessig representert. Hvis det også gjennomføres forholdsvalg på prester/vigslede, vil det komplisere spørsmålet ytterligere.

Dette kan tilsi at hvis det skal være forholdsvalg, bør kravet om at hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet fjernes. Arbeidsgruppen mener i den sammenheng at det vil være et viktigere hensyn å ta at Kirkerådet gjenspeiler meningene i Kirkemøtet (substansiell representasjon), enn at Kirkerådet gjenspeiler geografiske hensyn (deskriptiv representasjon).

8.5.5 AVTALEVALG TIL KIRKERÅDET

Avtalevalg er en valgform som benyttes ved valg av folkevalgte organer i kommuner. Kommunelovens regler om avtalevalg finnes i §§ 7-4 og 7-7:

§ 7-4. Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg

Medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg.

Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

§ 7-7. Avtalevalg

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe. Antall varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene fra partiet eller gruppen. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge

kjønn være representert i organet. Viser det seg at et valg etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal det nødvendige antallet kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppfylle kravet. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal framgangsmåten i tredje ledd følges.

For di dette er en velutviklet ordning for hvordan avtalevalg gjennomføres i andre organer, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i dette.

Oversatt til valg av Kirkerådet, kan avtalevalg beskrives som en ordning hvor grupperinger i Kirkemøtet kan gå sammen om ett felles forslag til én helhetlig innstilling som ivaretar en forholdsmessig sammensetning av grupperingene ved valget av medlemmer, som så godkjennes i sin helhet av Kirkemøtet med et kvalifisert flertall, uten at å gå gjennom veien med gjennomføring av flertallsvalg eller forholdstallsvalg. Valgformen gir mulighet til å sikre at ulike grupperinger blir forholdsmessig representert i organet, uten at det er flertallet som avgjør hvem som skal bli representert fra mindretallet.

Ved avtalevalg i kommunestyre og fylkesting er det krav om enstemmighet for at avtalevalg skal gjennomføres. Hvis ett medlem krever det, skal valget gjennomføres som forholdsvalg. Dette vurderes som for strengt for Kirkemøtets del. Det vil kunne oppfattes som urimelig om ett medlem ønsker å motsette seg avtalevalg dersom de øvrige 115 medlemmer ønsker det. Samtidig bør det være krav om et kvalifisert flertall for å kunne gjennomføre et avtalevalg. Hvis det hadde blitt satt et krav om alminnelig flertall, ville det gitt et flertall en enda større mulighet til å avgjøre hvilke medlemmer som blir valgt, enn om det gjennomføres en avstemning etter de ordinære reglene. Et avtalevalg ved valg til Kirkerådet bør i så fall forutsette at det er et kvalifisert flertall på 2/3 som støtter at valget gjennomføres på denne måten.

I likhet med spørsmålet om forholdstallsvalg, må det tas stilling til om avtalevalget kun skal gjelde de folkevalgte medlemmene, eller om det også skal gjelde prester/vigslede i Kirkerådet. Hvis det videreføres en representasjon av prester i Kirkemøtet, eventuelt endres til vigslede, vil det være et spørsmål om de på samme måte som grupperingene av folkevalgte medlemmer vil kunne inngå i et samarbeid om en innstilling ved avtalevalget. Hvis også disse kirkemøtemedlemmene velges direkte av kirkemedlemmene på lister fra nomineringsgrupper, vil det i større grad være aktuelt enn om disse velges av sine respektive yrkesgrupper.

8.5.6 KOMBINASJONSLØSNING – MULIGE ALTERNATIVER VED VALG AV KIRKERÅDET

Etter kommuneloven er forholdsvalg og avtalevalg to alternativer hvor begge kan velges. Hvis en skulle gå inn for å åpne for avtalevalg, bør det antakelig kombineres med muligheten for at valget kan gjennomføres på annet vis også. Det er ikke gitt at 2/3 av Kirkemøtets medlemmer vil kunne bli enige om en avtale om en felles innstilling. I så fall må det være mulig å gjennomføre valget på annet vis. Det vil derfor kunne være naturlig å utarbeide et regelverk som kombinerer ulike alternativer, for eksempel forholdsvalg og avtalevalg.

8.5.7 VALG AV BISKOP TIL KIRKERÅDET

Etter gjeldende regler velger Bispemøtet selv en biskop med personlig vara. Praksis har alltid vært at det er preses i Bispemøtet som velges som Bispemøtets medlem i Kirkerådet. Bispemøtet har selv slått dette fast i Bispemøtets forretningsorden § 6. Visepreses er preses sin vara i Kirkerådet.

Det er et spørsmål om det bør fastsettes i reglene at det er preses i Bispemøtet som er biskopen som sitter i Kirkerådet, eller om dette fortsatt bør overlates til Bispemøtet å bestemme. Både i Svenska kyrkan, Den evangelisk-lutherske kirken i Finland, Church of England og Den evangelisk-lutherske kirken i Württemberg har den (eller de) ledende biskopene fast plass i kirkens utøvende organ i kraft av sin posisjon. Arbeidsgruppen mener at det bør være preses i Bispemøtet som er biskopen i Kirkerådet. Det er ikke lett å se for seg at Bispemøtet skulle velge en annen biskop enn preses til denne plassen. Siden dette også er i tråd med langvarig praksis, mener arbeidsgruppen at det vil være forenklende å fastsette at det skal være slik direkte i regelverket.

Hvis det fastsettes at preses skal være medlem i Kirkerådet, kan det være naturlig å fastsette at visepreses er preses sin vara. En alternativ ordning, som tilsvarer den de har i Svenska kyrkan, er at Kirkemøtet velger vara etter forslag fra Bispemøtet.

8.6 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER

Arbeidsgruppen har tegnet ut tre alternative sammensetninger av Kirkerådet som korresponderer med ulike forslag om Kirkemøtets sammensetning:

- Leder, elleve andre folkevalgte medlemmer og preses.
- Elleve folkevalgte medlemmer (inkludert leder), en prest/vigslet og preses.
- Leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester/vigslede og preses.

I tillegg har arbeidsgruppen tegnet ut et annet forslag:

- Et Kirkeråd valgt på fritt grunnlag.

Arbeidsgruppen mener at det bør fastsettes at det er preses i Bispemøtet som er biskopen som sitter i Kirkerådet i kraft av sitt verv og at visepreses er preses sin vara.

Arbeidsgruppen mener at lederen av Kirkerådet bør velges ved særskilt avstemning med krav om alminnelig flertall.

Arbeidsgruppen anbefaler ellers at de andre medlemmene av Kirkerådet bør velges på en måte som sikrer en forholdsmessig representasjon. Dette kan enten gjøres med en prosess ledet av en valgkomité, eller en kombinasjonsløsning av mulighet for forholdsvalg og avtalevalg. Hvis det er viktig å sikre at alle bispedømmene blir representert, bør en ordning med en valgkomitéinnstilling eller en ordning med avtalevalg legges til grunn. I begge tilfeller kan – og bør det – i så tilfelle legges opp til at disse mekanismene benytter utregninger som sikrer en forholdsmessig representasjon fra de ulike grupperinger, samtidig som alle bispedømmene blir representert. Hvis det skal legges til grunn en ordning med forholdstallsvalg, bør kravet om representasjon fra hvert bispedømme fjernes.

Arbeidsgruppen mener videre at om forholdstallsvalg velges, bør den samme metoden som benyttes ved valget av Kirkemøtet (St. Laguës metode), legges til grunn ved valget av Kirkerådet. Arbeidsgruppen vurderer en forholdsmessig representasjon i Kirkerådet som viktigere enn at alle bispedømmene skal være representert.

9. ANDRE SPØRSMÅL

9.1 OMBUDSPLIKT

9.1.1 INNLEDNING OG GJELDENE RETT

Stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke har over lang tid hatt en ombudsplikt. Ombudsplikten kan sies å ha tre sider; 1) en plikt til å stille til valg dersom en blir ført opp på en valgliste, 2) en rett og en plikt til å ta imot vervet hvis en blir valgt og 3) en rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden de er valgt for. Denne plikten omtales som en ombudsplikt, noe som henger sammen med at et ombud er et tradisjonelt begrep for personer som innehar et tillitsverv (gjerne offentlig).

Ordningen med ombudsplikt var et prinsipp som ble overført fra offentlige valg til kirkelige valg gjennom den tidligere lovgivningen fastsatt av Stortinget. Ved kommunale og statlige valg er ombudsplikten begrunnet med at deltakelse i demokratiet er en borgerplikt, hvor alle har et ansvar for fellesskapet gjennom å delta i behandlingen av samfunnsmessige viktige saker. Ombudsplikten er også begrunnet i et demokratihensyn, ved at flest mulig skal kunne velges som folkets representanter, og i et rekrutteringshensyn, ved at plikten bidrar til å sikre rekruttering til folkevalgte organer.

For statens del er utgangspunktet at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov eller annet rettsgrunnlag (legalitetsprinsippet). Så lenge Den norske kirke har vært såpass omfattende lovregulert som det har vært etter kirkeloven fra 1996, har dette også hatt betydning for statens regulering av den lovbestemte plikten til å ta imot valg, se kirkeloven § 6 tredje ledd. Med den nye trossamfunnsloven vil Den norske kirke i større grad likebehandles med andre tros- og livssynssamfunn. Det innebærer at forholdet mellom Den norske kirkes og dens medlemmer ikke lenger vil ses på som en del av statens overhøyhet overfor den enkelte, men som et forhold mellom et trossamfunn og dets medlemmer, innenfor de rammene trossamfunnsloven setter. I trossamfunnsloven § 2 annet ledd annet punktum er det fastsatt at «Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet». Det betyr at trossamfunn i kraft av sin religiøse autonomi vil kunne fastsette at en side av medlemskapet er at medlemmet har plikt til å ta imot valg. Dette vil også gjelde for Den norske kirke. I tillegg er det presisert i forarbeidene til trossamfunnsloven at den myndighet Kirkemøtet har til å gi nærmere bestemmelser om valg til kirkelige organer, også «gir grunnlag (...) for at Kirkemøtet gir bestemmelser om enkeltmedlemmers rettigheter og plikter».²³ Dette betyr at Kirkemøtet har et klart rettslig grunnlag for å videreføre ordningen med ombudsplikt i kirkeordningen, noe den har gjort i kirkeordningen av 30. mars 2019.

Ombudsplikten i Den norske kirke har, i likhet med ombudsplikten ved offentlige valg, vært sett på som et uttrykk for et viktig prinsipp som også gjelder for Den norske kirke. Det at alle kirkens medlemmer har et ansvar for kirkens fellesskap er et viktig prinsipp i det kirkelige demokrati, og

²³ Prop. 130 L (2018–2019) side 262.

ombudsplikten kan være med å motvirke problemer med rekruttering til kirkelige organer. Ombudsplikten er regulert i kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd:

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er alle som har stemmerett ved valget og som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, og som ikke er fritatt.

Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Slik erklæring må settes frem innen den frist menighetsrådet setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som unnlater å kreve seg fritatt fra å stå på liste, kan ikke nekte å motta valg.

Det samme er gjort gjeldende for bispedømmerrådet, og følgelig også for Kirkemøtet, i kirkeordningen § 24 tredje ledd. Retten og plikten til å delta i organets møter er fastsatt i kirkeordningen § 38 første ledd:

§ 38. Rett og plikt til å delta i møte

Medlemmer av et kirkelig organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall.

I forarbeidene til Kirkemøtets vedtak om kirkeordningens bestemmelse om møteplikt, ble forholdet mellom møteplikten og det at det ikke videreføres en rett til permisjon fra arbeid for å ivareta møteplikten drøftet. Kirkerådet mente at «det uansett bør videreføres en plikt til å delta i organets møter hvis det ikke foreligger gyldig forfall. Dette for å sikre at de kirkelige organene blir beslutningsdyktige og velfungerende».²⁴ Om retten til fri fra arbeid for å ivareta møteplikten falt bort, mente Kirkerådet at:

«forståelsen av hva som ligger i gyldig forfall må utvides til også å omfatte forfall på grunn av arbeidsplikt. Det innebærer også at det vil pålegge de kirkelige organene et særlig ansvar for å fastsette datoer og tidspunkter som gjør det mulig å få gjennomført beslutningsdyktige møter».²⁵

Kirkemøtet vedtok forslaget fra Kirkerådet til denne paragrafen.

I fastsettelsen av kirkeordningen, ble den kirkelige ombudsplikten endret for å harmonisere med endringer i ombudsplikten til kommunestyret. Mens det etter kirke-loven var fastsatt at «den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner» har rett til å kreve seg fritatt fra valget, er dette endret til at den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten, har rett til å kreve seg fritatt dersom erklæringen settes frem innen den frist menighetsrådet setter. Dette tilsvarer fritaksretten etter valgloven § 3-4 som gjelder for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg og Grunnloven § 63 første ledd bokstav c) etter grunnlovsendring i 7. januar 2020.

²⁴ Kirkerådets saksorientering i sak KM 06/19 side 73.

²⁵ Ibid.

Ved valg til menighetsråd har velgerne etter gjeldende ordning rett til å tilføye navn på inntil tre valgbare personer i soknet på valglisten. Tilføyde navn får én stemme hver. Der det ikke har vært nok kandidater til å fylle opp faste plasser og varaplasser, vil de tilføyde personene i utgangspunktet bli valgt. De har da i utgangspunktet plikt til å ta imot valget, men de har kunnet søke menighetsrådet om fritak om de oppfyller de aktuelle vilkårene.

9.1.2 ALTERNATIV 1 – VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING

I likhet med den offentlige ordningen, kan det også for kirkens del argumenteres prinsipielt for at Den norske kirkes medlemmer bør ha en ombudsplikt. Alle kirkens medlemmer har et felles ansvar for kirkens styre, og ombudsplikten kan således ses på som en kirkelig «borgerplikt» eller medlemsplikt. I tillegg til at plikten er med å understreke at alle medlemmer er valgbare som medlemmenes representanter i kirkelige organer, kan ombudsplikten være et poeng av rekrutteringshensyn. I noen steder i landet fungerer ombudsplikten positivt, ved at det er med å motivere kirkemedlemmer i lokalsamfunnet til å ta på seg verv i menighetsrådet på omgang. Uten ombudsplikten kan en ende med at menighetsråd ikke får valgt nok kandidater til å bli vedtaksdyktige, noe som vil kunne fremtvinge soknesammenslåinger mv. Samtidig bør ikke ombudsplikten være så absolutt at kirkemedlemmer som står på valglisten ser seg nødt til å melde seg ut fra Den norske kirke som eneste utvei fra å bli valgt til menighetsrådet. Det er ikke ønskelig at folk skal bli valgt imot sin vilje eller velger personer som ikke er motiverte for vervet. Det kan derfor sies å være hensiktsmessig å åpne for at stemmeberettigede har rett til å kreve seg fritatt, slik kirkeordningen slår fast. Om en kandidat ikke har utøvet retten til å kreve seg fritatt innen den fastsatte fristen, tapes retten til å strykes fra listeforslaget, og vedkommende vil deretter være pliktig til å ta imot valget og til å delta i organets møter om vedkommende blir valgt.

Det kirkelige demokratiet bygger på at det gjennomføres kirkevalg hvert fjerde år. Dette er likt med valg til kommunestyre, fylkesting og Storting, og skiller seg fra valg til f.eks. styret i et aksjeselskap, hvor styremedlemmer har rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute.²⁶ Plikten til å fungere i vervet ut den perioden medlemmet er valgt for, må ses i sammenheng med at et eventuelt suppleringsvalg midt i valgperioden i begrenset grad vil kunne få den samme oppslutningen om valget som et ordinært menighetsrådsvalg (eller for den saks skyld bispedømmeråds- og/eller kirkemøtevalg) vil ha.²⁷ Som Valglovutvalget har pekt på, kan det sies at velgerne har inngått en fireårig kontrakt med den som blir valgt. Velgerne har ikke adgang til å si opp kontrakten, og motstykket kan sies å være at heller ikke den valgte bør ha en ensidig oppsigelsesadgang.²⁸

²⁶ Se aksjeloven §§ 6-7 og 6-8.

²⁷ Etter gjeldende kirkevalgregler § 16-3 er det fastsatt at om antallet medlemmer av menighetsrådet er utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpest ved nytt valgoppgjør, kan bispedømmerådet samtykke i at det holdes suppleringsvalg etter nærmere bestemmelser som bispedømmerådet fastsetter. Tilsvarende gjelder dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater.

²⁸ NOU 2020: 6 side 200.

9.1.3 ALTERNATIV 2 – REVIDERING AV OMBUDSPLIKTEN

Et alternativ til dagens ombudsplikt vil være å ta utgangspunkt i at en kandidat må ha samtykket til å stille til valg, for å kunne velges. I stedet for at man i utgangspunktet har en plikt til å ta imot valget, men kan søke fritak, snus dette på hodet: I utgangspunktet har man rett til fritak, men kan samtykke til å stille til valg. Ved indirekte valg av folkevalgte organer som utvalg, styrer o.l. etter kommuneloven § 7-2 er det fastsatt som vilkår for at en person skal være valgbar at vedkommende «har skriftlig samtykket til å stille til valg». En konsekvens av ordningen er at hvis en kandidat først har sagt ja til å kunne bli valgt, vil vedkommende ha plikt til å motta vervet dersom han eller hun blir valgt.

En slik ordning er nokså lik hvordan tilsvarende ordninger praktiseres i sammenlignbare kirker. I Svenska kyrkan er det fastsatt at kandidatene må skrive under på at de har gitt nomineringsgruppene tillatelse til å fremme dem som kandidater på sin liste, jf. kyrkoordningen kap. 38 § 28. I Church of England er det et krav om å ha innhentet samtykke eller sannsynliggjort at vedkommende vil samtykke til å bli nominert til valg av menighetsråd, mens det er et krav om skriftlig samtykke for å kunne bli nominert til valg av bispedømmemøtet. I Den evangelisk-lutherske kirke i Württemberg er det et krav om å ha innhentet en erklæring fra kandidaten om at vedkommende samtykker til å stille til valg. En slik erklæring er ugjenkallelig.

Et slikt alternativ vil sikre at kandidater som velges har samtykket til å stille til valg. Det sikrer at kandidater er villige til å la seg velge, slik at det ikke blir noen som velges mot sin vilje. Alternativet innebærer at en av sidene ved ombudsplikten oppheves, mens to av sidene videreføres: Det vil ikke lenger vil være en plikt til å stille til valg. Når en kandidat først har stilt til valg, vil vedkommende ha plikt til å ta imot valget og plikt til å utøve vervet for den perioden hun eller han er valgt, om det ikke innvilges fritak etter reglene om uttreden av det kirkelige organet.

9.1.4 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet om ombudsplikt. Selv om det i utgangspunktet er en streng ombudsplikt som ligger til grunn i den gjeldende ordningen, understreker arbeidsgruppen at praksis i alminnelighet er at de som stiller liste sørger for å få kandidatenes samtykke før de setter dem opp på listen. Det er også i praksis relativt lett å få innvilget fritak. Arbeidsgruppen ser ikke grunnlag for å endre ordningen med ombudsplikt. Ombudsplikten sender et viktig signal om at ingen som er kirkemedlemmer kan utelukkes fra å bli spurt om å stille til valg og dermed til å kunne ta del i kirkens styre.

9.2 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE

I forlengelsen av spørsmålet om ombudsplikt, ønsker arbeidsgruppen å understreke at siden trossamfunnsloven ikke viderefører den lovbestemte retten kirkelige folkevalgte har hatt til å få fri fra arbeid, er det viktig å legge til rette for at et mangfold av kirkemedlemmer i praksis får anledning til å delta på møter i kirkens demokratiske organer.

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

Den norske kirke bør også aktivt jobbe for at avtaleverket på ulike tariffområder kan inkludere mulighet til å få permisjon med lønn fra arbeidet for å utøve verv i kirkelige organer.

9.3 OVERGANGSBESTEMMELSER

Som redegjort for innledningsvis vil ikke Kirkemøtet rekke å gjøre vedtak om ny kirkelig organisering i form av endringer i kirkeordningen før etter at gjennomføringen av kirkevalget i 2023 er i gang, noe som innebærer at valget må gjennomføres på basis av den gjeldende sammensetningen til de kirkelige organene. I utgangspunktet vil derfor endringene om kirkelig organisering kun kunne implementeres fra kirkevalget i 2027 av. I mandatet for arbeidsgruppen er det derfor pekt på at det vil kunne være aktuelt for arbeidsgruppen å vurdere aktuelle overgangsordninger i forbindelse med implementeringen av nyordningen.

Arbeidsgruppen har ikke rukket å utrede dette spørsmålet nærmere. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at det er noen spørsmål som kan vurderes nærmere av hovedutvalget:

- Selv om menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet velges gjennom kirkevalget i 2023 etter gjeldende sammensetning, kan det vurderes om det i stedet for valg av kirkelige fellesråd høsten 2023, kan velges nye fellesorgan ut fra de reglene Kirkemøtet fastsetter våren 2023. En forutsetning for et slikt alternativ vil måtte være at det nye fellesorganet velges indirekte. Det nye fellesorganet kan da tre i funksjon rundt overgangen 2023/2024. Samtidig vil et slikt forslag innebære en kort periode fra endelig vedtak i Kirkemøtet i april 2023 og til etablering av det nye organet, noe som kan gi kort tid til å forberede etableringen av organet. Det vil også være et spørsmål om hva slags oppgaver det nyvalgte bispedømmerådet i så fall vil ha og/eller miste. Det kan også vurderes om det kan etableres et fellesorgan midt i valgperioden. Samtidig må det understrekes at det er viktigere å få på plass andre elementer av den nye kirkelige organiseringen enn *valget* til nytt fellesorgan.
- Vil det være mulig å gjennomføre et nytt valg etter en toårsperiode i stedet for etter en fireårsperiode? I forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke 2008–2011 ble det gjennomført kirkevalg med to års mellomrom. Dette vil imidlertid medføre store økonomiske og administrative konsekvenser. Gjennomføringen av et kirkevalg medfører både økonomiske kostnader og ressursmessig og personellmessig belastning, noe som kan tilsa at det ikke bør gjennomføres valg oftere enn hvert fjerde år.

Arbeidsgruppen mener det bør lages en implementeringsplan så snart som mulig etter at hovedutvalget har levert sin rapport våren 2021.

9.4 ORDNING FOR UTPEKING AV BISKOP – VALGORDNING

Arbeidsgruppen har merket seg at det har kommet innspill fra innspillsmøtene hvor spørsmålet om valg av biskop har kommet fra flere. Siden arbeidsgruppen jobber med kirkelig demokrati og valgordninger, ønsker arbeidsgruppen å peke på at arbeidsgruppen anser det som viktig at biskopene utpekes på bakgrunn av et sterkt demokratisk mandat. Arbeidsgruppen viser i den sammenheng at ordning for utvelgelse av biskoper har vært blant de spørsmål bl.a. utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* har behandlet og dermed er noe som vil være naturlig for arbeidsgruppen å komme med merknader til. Arbeidsgruppen har merket seg at grasrota i Den norske kirke engasjeres av dette spørsmålet, noe som tilsier at spørsmålet også bør vurderes i sammenheng med prosjekt kirkelig organisering.

Kirkemøtet i vedtok i 2018 en ny, justert ordning for utpeking av biskoper, som i stor grad videreførte den tidligere ordningen. Etter denne ordningen tilsettes biskoper av Kirkerådet etter en rådgivende avstemning hvor lokale og nasjonale kirkelige organer og tilsatte har stemmerett. Arbeidsgruppen viser til at det i den forutgående høringen var en ren valgordning som fikk størst oppslutning, i alle grupper av høringsinstanser, men at Kirkemøtet likevel gikk inn for at Kirkerådet fortsatt skulle være tilsettingsmyndighet.

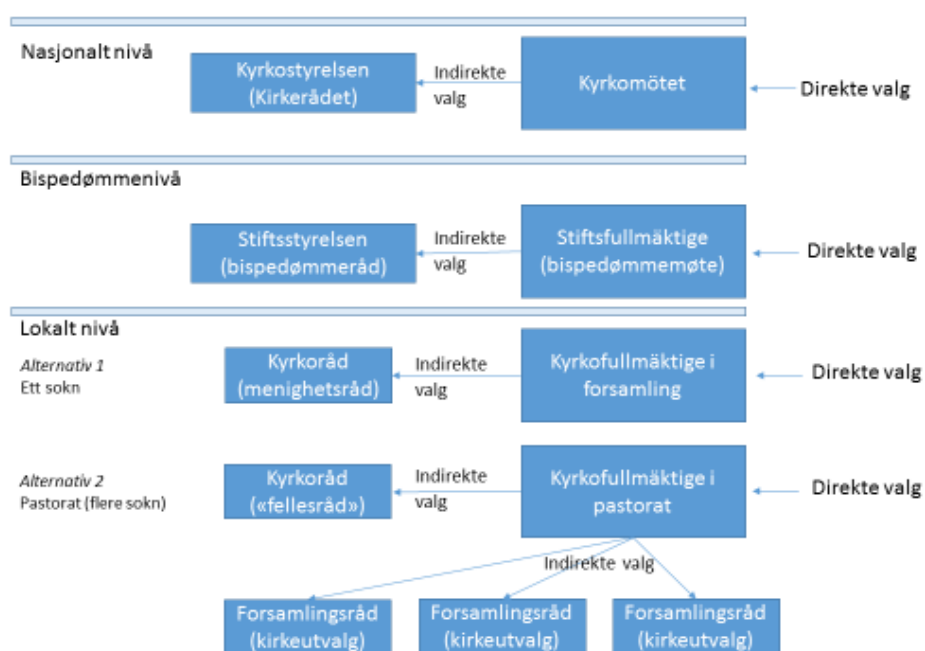
Arbeidsgruppen viser til at ordningen med rådgivende avstemning og tilsetting i Kirkerådet kan forstås som en hybridordning hvor det lokalkirkelige demokratiske votum (de stemmeberettigede) kan ende opp med å stå imot det nasjonalkirkelige demokratiske votum (Kirkerådet). Det kan være en krevende ordning, hvor det kan skje at deler av kirkens folkevalgte blir misfornøyde med den beslutningen andre kirkelige folkevalgte til slutt tar.

Arbeidsgruppen viser til sak [KM 5/18](#), som inneholder en bred vurdering av alternative ordninger for utpeking av biskoper. Dette er en viktig sak i lys av demokratiet i Den norske kirke, og arbeidsgruppen mener at spørsmålet bør vurderes på nytt i lys av de erfaringene man har gjort de senere år.

VEDLEGG 1 - KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER – UTFYLLENDE INFORMASJON

SVENSKA KYRKAN

Kirkeordningen for Svenska kyrkan er det grunnleggende dokumentet som inneholder bestemmelser om kirkelige organers sammensetning, valg og demokrati. Kirkeordningen er derfor hovedkilden til den videre presentasjonen av de kirkelige organene.



På lokalt nivå kan et sokn (svensk: församling) enten fungere på egenhånd, eller inngå i et pastorat bestående av flere sokn. Der soknet er stort nok til å fungere på egenhånd, velger kirkemedlemmene gjennom direkte valg et organ kalt kyrkofullmäktige for församlingen, som kan sammenlignes med et representantskap eller et kommunestyre. Kyrkofullmäktige skal ha minst 15, 25 eller 35 medlemmer, avhengig av antallet medlemmer i församlingen. Kyrkofullmäktige velger et kyrkoråd som et utøvende organ. Kyrkorådet forbereder og gjennomfører kyrkofullmäktiges møter og har ansvaret for den daglige økonomiforvaltningen i soknet. Kyrkorådet kan sammenlignes med et styre eller et formannskap.

Der et sokn inngår i et felles pastorat, en kirkelig inndeling som består av flere sokn, velger kirkemedlemmene gjennom direkte valg kyrkofullmäktige for hele pastoratet. Disse velger igjen et kyrkoråd som utøvende organ for hele pastoratet, i tillegg til et forsamlingsråd knyttet til det enkelte sokn i pastoratet. Forsamlingsrådet skal utføre de oppgaver som følger av kirkeordningen, forsamlingsinstruksjonen og øvrige oppgaver kyrkorådet bestemmer. Forsamlingsrådet velges av kyrkofullmäktige etter at det er gjennomført en nominasjon på et forsamlingsmøte (menighetsmøte) eller annet åpent nominasjonsmøte som gir församlingen innflytelse på hvem som skal velges. Forsamlingsrådet kan sammenlignes med et kirkeutvalg oppnevnt av menighetsrådet knyttet til den enkelte kirke i et sokn, i norske sokn med flere kirker.

Stiftets grunnleggende oppgave er å fremme og ha tilsyn over menighetslivet. Kirkemedlemmene velger gjennom direkte valg stiftsfullmåktige, som har ansvar for å treffe beslutninger i saker av prinsipiell betydning og saker som er av større viktighet, slik som mål og retningslinjer for virksomheten, budsjett, kirkeavgift (kirkeskatt) og andre viktige spørsmål, organisering av utvalg, valg av medlemmer av stiftsstyrelsen, fastsettelsen av regnskapet og ansvarsfrihet. Antall stiftsfullmåktige skal være minst 41 medlemmer.

Stiftsfullmåktige velger et utøvende organ kalt stiftsstyrelsen som har ansvar for å forberede og gjennomføre saker som behandles av stiftsfullmåktige og stå for den økonomiske forvaltningen av stiftet. Stiftsstyrelsen ledes av biskopen og består av et antall fastsatt av stiftsfullmåktige på minst åtte valgte medlemmer.

Kyrkomötet er Svenska kyrkans øverste beslutende organ som er valgt gjennom direkte valg av kirkemedlemmene med de 13 bispedømmene som valgkrets. Kyrkomötet består av 251 medlemmer som alle er valgt. Biskopene deltar med tale- og forslagsrett, men ikke med stemmerett. Kyrkomötet velges gjennom forholdstallsvalg med St Lagues modifiserte metode (med delingstall 1,4, 3, 5, 7 osv.). Det er 225 faste mandater og 24 utjevningsmandater til Kyrkomötet. Det er valgt inn representanter fra elleve nomineringsgrupper i perioden 2018–2021.

Kyrkomötet velger kyrkostyrelsen, som har ansvar for å representere trossamfunnet Svenska kyrkan. Kyrkostyrelsen forbereder og gjennomfører Kyrkomötets beslutninger og har forvaltningsoppgaver på vegne av kirken. Kyrkostyrelsen ledes av erkebiskopen og består ellers av fjorten medlemmer valgt av Kyrkomötet. Kyrkostyrelsens sekretariat kalles kyrkokansliet og ledes av en generalsekretær.

Stemmeberettiget ved direkte kirkelige valg er den som tilhører Svenska kyrkan og fyller 16 år senest på valgdagen og er kirkebokført i valgkretsen. Valgbar til oppdrag som tillitsvalgt i Svenska kirken er den som tilhører Svenska kyrkan, er døpt og fyller 18 år senest dagen før valgdagen. Videre skal den som velges være kirkebokført i valgkretsen.

Kirkeordningen inneholder bestemmelser om hvem som ikke er valgbare til verv som tillitsvalgt i en forsamling. Det gjelder den som er ansatt som biskop, kyrkoherde²⁹ i forsamlingen, den som utpekes i kyrkoherdens sted til å være medlem i et forsamlingsråd og den som er ansatt i forsamlingen eller i pastoratet som har en ledende stilling blant de ansatte. Ingen kan være tillitsvalgt i mer enn én forsamling samtidig. Tilsvarende er den som er ansatt som biskop, kyrkoherde eller i ledende stilling i pastoratet ikke valgbare til oppdraget som tillitsvalg i et pastorat. I stiftet er den som er ansatt som biskop eller domprost og ledende stillinger i stiftet ikke valgbare til oppdraget som tillitsvalgt i et stift. Valgbar som medlem eller varamedlem i kyrkomötet er ikke den som er ansatt som biskop eller som er ansatt på nasjonalt nivå og på grunn av sine oppgaver har en ledende stilling blant de ansatte. Ut over dette kan ansatte velges på lik linje med andre medlemmer.

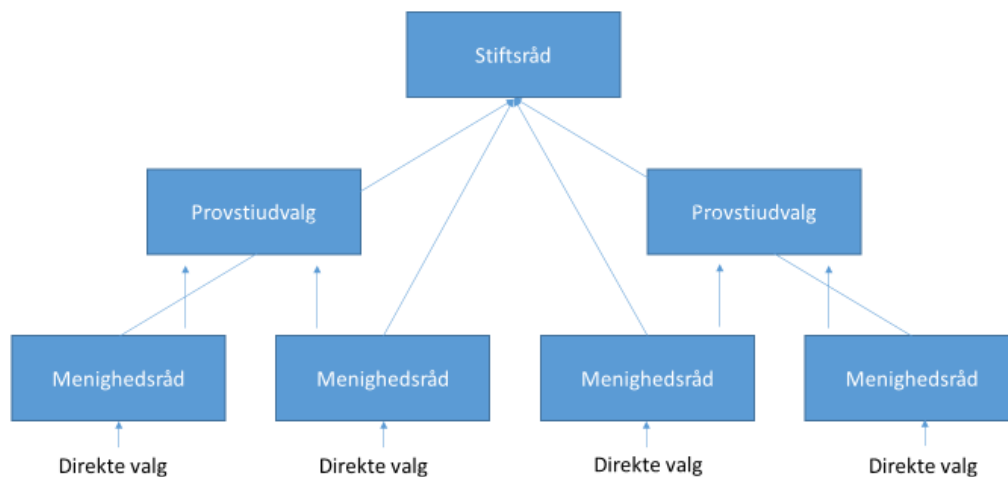
²⁹ Kyrkoherden er en prest som er daglig leder av forsamlingen eller pastoratet og samtidig er medlem av kyrkorådet i forsamlingen eller pastoratet.

Videre er det fastsatt at ansatte i forsamling, pastorat, stift eller på nasjonalt nivå ikke er valgbar til hhv. forsamlingens kyrkoråd, pastoratets kyrkoråd, stiftsstyrelsen eller kyrkostyrelsen.

De direkte valgene gjennomføres som forholdstallsvalg etter St Lagues modifiserte metode, den samme som benyttes ved norske stortingsvalg. Grupperinger kan registrere seg som en nomineringsgruppe for å stille til valg på alle nivåer.

FOLKEKIRKEN I DANMARK

Folkekirken i Danmark har en tradisjon med sterke menighetsråd. På nasjonalt nivå er det ikke noen synode, men Kirkeministeriet og Folketinget legger rammer for den danske folkekirken. I det følgende redegjøres det for sammensetning og valgordninger til menighetsråd, prostiutvalg og stiftsråd.



Som utgangspunkt er det et menighetsråd i hvert sokn. To eller flere menighetsråd i et prosti kan likevel opprette et felles menighetsråd, når det besluttes på et menighetsmøte i hvert av soknene, jf. lov om menighetsråd § 1 tredje ledd. Menighetsrådet styrer soknets kirkelige og administrative anliggender og det påhviler menighetsrådet å virke for gode vilkår for evangeliets forkynnelse.

Menighetsrådet består av 5 til 15 valgte medlemmer (avhengig av antall folkekirkemedlemmer i soknet), soknepresten og de overenskomstansatte prester som er ansatt i pastoratet for minst ett år. Andre prester enn de nevnte som gjør tjeneste i pastoratet, har rett til å delta i menighetsrådets møter uten stemmerett.

Folkekirken i Danmark innførte fra 1. januar 2020 en ny valgordning. Tidligere var hovedregelen i loven om valg av menighetsråd har at valget avvikles som et avstemningsvalg mellom kandidater oppstilt på flere valglister. I praksis var det likevel slik at det som hovedregel ble gjennomført et avtalevalg med én valgliste; hvis det ikke var flere kandidater enn det som skulle bli valgt, ble disse ansett som valgt. Dette har også blitt kalt et fredsvalg.

Folketinget vedtok en endring av valgordningen som fikk virkning fra 1. januar 2020. Den nye valgordningen innebærer at ordningen med avstemningsvalg ble erstattet med valg på en

valgforsamling. Valgforsamlingen kombineres med et opptaksforløp og en mulighet til å utløse et etterfølgende avstemningsvalg. Valgprosessen har fått tre trinn:

1. Forberedelse med annonsering av det forestående valg

Menighetsrådet skal avholde et offentlig orienteringsmøte i menigheten andre tirsdag i mai i valgåret. Dato og tidspunkt for orienteringsmøtet skal være kunngjort senest tre uker før møtet. På orienteringsmøtet skal menighetsrådet orientere om arbeidet i funksjonsperioden som har vært, kommende oppgaver, datoer og regler for valgforsamlingen, muligheten til å utløse et avstemningsvalg og antallet kandidater som skal velges til menighetsrådet.

2. Valg på en valgforsamling

Valgforsamlingen er offentlig. Tid og sted for valgforsamlingen skal være kunngjort offentlig minst fire uker før valgforsamlingen. En person som ønsker å stille til kandidat, meddeler dette på valgforsamlingen. Det er ikke noe nærmere krav om at en må ha noen forslagsstillere bak seg. Før avstemningen skal det være mulighet for debatt med og presentasjon av kandidatene. Deretter gjennomføres det en hemmelig og skriftlig avstemning om de oppstilte kandidater. Stemmeretten utøves ved personlig fremmøte, med mindre annet er bestemt. Hver velger kan stemme på opp til det antall kandidater som svarer til halvparten av soknets plasser i menighetsrådet. Valget skjer ved flertallsvalg. Etter valg av menighetsrådsmedlemmer, gjennomføres det valg av varamedlemmer. Hvis det oppstilles for få kandidater og dermed ikke velges nok medlemmer til menighetsrådet på valgforsamlingen, innkalles det til en ekstraordinær valgforsamling som avholdes tre uker etter den første valgforsamlingen. Den ekstraordinære valgforsamlingen avvikles etter samme regler som den ordinære valgforsamlingen, men det stemmes kun over ledige plasser i menighetsrådet og eventuelle ytterligere varamedlemmer.

3. Offentliggjøring av resultatet med mulighet til å utløse et avstemningsvalg

Valgstyret offentliggjør resultatet av valgforsamlingen snarest mulig og senest 1 uke etter valgforsamlingen. Offentliggjøringen skal skje ved førstkomende gudstjeneste, på soknets hjemmeside og i de stedlige dagblader eller lokalaviser. Samtidig med offentliggjøringen skal det opplyses at det senest fire uker etter valgforsamlingen kan fremmes en kandidatliste og dermed utløses et avstemningsvalg. Avstemningsvalg avholdes tirsdagen 9 uker etter valgforsamlingen. Kandidater som ble valgt på valgforsamlingen blir kandidater på samme liste ved avstemningsvalget med mindre de ønsker å oppstilles på en annen liste. Avstemningsvalget avholdes på valgting etter en ordning med forholdstallsvalg med to lister.

Det er et krav om å ha fylt 18 år og ha dansk statsborgerskap eller ha hatt fast bopel i riket uavbrutt i ett år forut for valgdagen. Valgmenighetsmedlemmer er ikke valgbare til menighetsråd og dermed heller ikke til prostiutvalget. Prester som er ansatt i folkekirken er ikke valgbare ved valg av menighetsråd. Kirkefunksjonærer og andre ansatte ved kirken eller kirkegården som har et ansettelsesforhold med varighet på mer enn en måned, hvor den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid er mer enn 8 timer, er heller ikke valgbare.

På prostinivå velger velges et prostiutvalg. Prostiutvalget består av prosten, 4–8 valgte leke medlemmer og 1 representant for prostiets prester. Prostiutvalget har en rekke oppgaver knyttet til folkekirkens økonomi. Prostiutvalget fastsetter blant annet foreløpige driftsrammer for kirkekassene i prostiet og gir melding om disse til menighetsrådene. Prostiutvalget gjennomfører budsjettsamråd med representanter fra menighetsrådene. De leke medlemmene i prostirådet velges av menighetsrådene i prostiet. En representant i et menighetsråd for en valgmenighet har også

stemmerett ved valget. Fast ansatte prester i prostiet har stemmerett ved valg av prestenes representant. Enhver som oppfyller betingelsene for å velges til medlem av et menighetsråd i prostiet, er valgbar til prostiutvalget.

Valget gjennomføres ved at prostiutvalget avholder et offentlig møte i overgangen august til september i valgåret.³⁰ Prostiutvalget innkaller alle medlemmene av menighetsrådene i prostiet og de valgmenighetsrepresentanter som tiltrer menighetsrådet i de tilfeller valgmenigheten benytter en soknekirke, til møtet. På det offentlige møtet skal det 1) velges en dirigent, 2) redegjøres for prostiutvalgets virksomhet, 3) redegjøres for stiftsrådets virksomhet, 4) gjennomgå reglene for valg til prostiråd og stiftsråd, 5) fastsette antall leke medlemmer til prostiutvalget, 6) velge et valgstyre og 7) drøfte og eventuelt oppstille kandidater til henholdsvis valg av menighetsrepresentant til prostivalg, valg av presterepresentant til prostiutvalg og valg av menighetsrepresentant til stiftsråd.

Kandidatlister ved valg av menighetsrepresentant skal leveres valgstyrets leder innen en frist. I 2017 var denne fristen 11. september. Det er mulig å skriftlig anmelde listeforbund mellom listene innen en uke etter fristen for å levere kandidatliste. Om det ved fristens utløp kun er innlevert én gyldig liste, avlyses avstemningen og kandidatene på listen anses som valgt.

Er det kommet inn flere gyldige kandidatlister, gjennomføres det et avstemningsvalg. Avstemningen foretas i et menighetsrådsmøte. Menighetsrådsmedlemmene avgir stemme ved å sette merke på en stemmeseddel ved å krysse av for et listenummer eller for navnet på den kandidat som en ønsker å velge. Stemmeseddelen legges i en konvolutt og blir oversendt valgstyret. Valgoppgjøret skjer etter reglene om forholdstallsvalg, med delingstallene 1, 2, 3 osv.

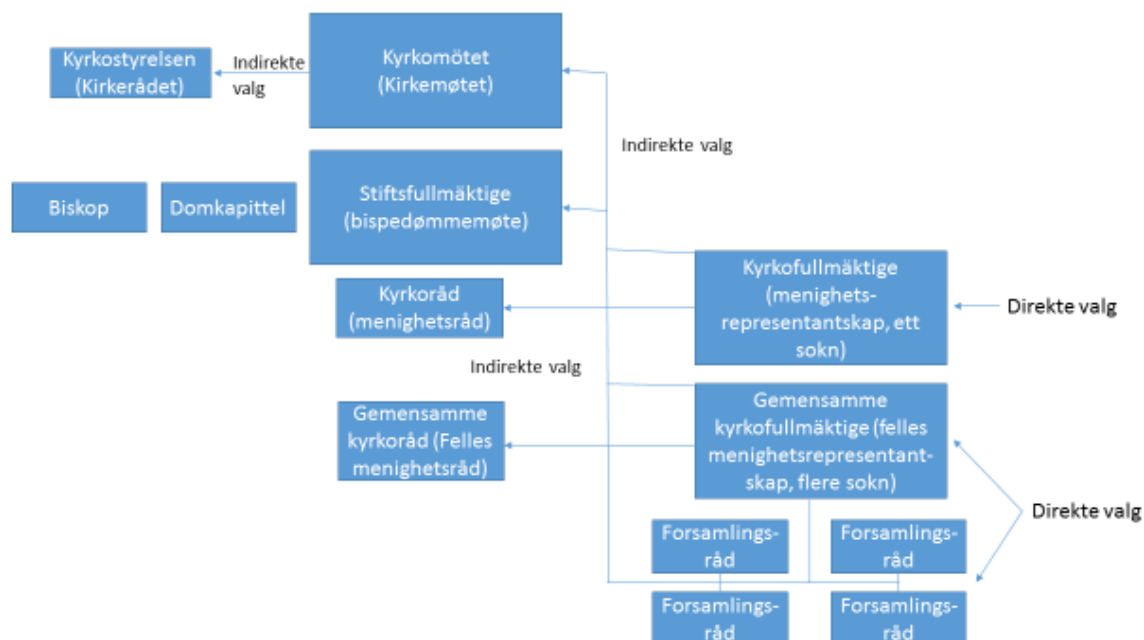
Fra 1. januar 2009 velges det et stiftsråd i hvert stift (bispedømme). Stiftsrådet består av stiftets biskop og domprost, en representant fra stiftets proster, tre 3 representanter fra stiftets prester og en menighetsrepresentant fra hvert prosti. I Lolland-Falster stift velges det 2 menighetsrepresentanter per prosti. Stemmerett ved valg av menighetsrepresentant har de samme som har stemmerett ved valg av prostiutvalget, dvs. menighetsrådsmedlemmene i prostiet, med unntak av representanter for valgmenigheter. De som er valgbare som medlem av menighetsrådet er også valgbare til menighetsrådsrepresentant til stiftsrådet. Ved valg av en av stiftets proster til stiftsrådet har alle prostene i stiftet stemmerett. Valgbare til prostenes representant er alle prostene bortsett fra domprosten. Prestene ansatt i stiftet har stemmerett og er valgbare som prestenes representanter i stiftsrådet.

Stiftsrådet kan av hensyn til det kirkelige liv treffe beslutning om å utskrive et bindende bidrag fra kirkekassene til finansiering av aktiviteter i stiftet. Bidraget kan ikke overstige 1 prosent av den lokale ligning (kirkeskatt) i de enkelte ligningsområder i stiftet. Gjennomføringen av valg av menighetsrepresentanter til stiftsrådet skjer i hovedsak etter samme regler som gjennomføringen av valg av menighetsrepresentanter til prostiutvalget. Tilsvarende gjelder for valg av presterepresentanter til stiftsrådet.

³⁰ Den følgende redegjørelsen bygger på bekendtgørelse nr. 770 av 16. juni 2017 om valg af medlemmer til provstiudvalg og stiftsråd.

DEN EVANGELISK-LUTHERSKE KIRKE I FINLAND

Den evangelisk-lutherske kirke i Finland sin organisering ligner på organiseringen av Svenska kyrkan, med kyrkofullmæktige, kyrkoråd, stiftsfullmæktige og kyrkomötet. Sentrale kilder til dette delkapitlet har vært [kyrkolagen 1993](#), [kyrkoordningen](#) og [valordning for kyrkan](#).



På lokalt nivå gjennomføres det et forsamlingsvalg. I selvstendige forsamlinger er forsamlingsvalget ett valg; valg av kyrkofullmæktige. I de kommuner hvor det er flere forsamlinger, inngår forsamlingene i en kyrklig samfällighet. Det finnes også kyrklig samfälligheter som går på tvers av kommuner. Der det er en kyrklig samfällighet er forsamlingsvalget to valg; et direkte valg på et forsamlingsråd og et direkte valg på felles kyrkofullmæktige.

Antallet medlemmer av kyrkofullmæktige er fra elleve til 39, avhengig av innbyggertall. Kyrkofullmæktige er det øverste besluttede organ i forsamlingen med ansvar for blant annet å avgjøre hovedprinsippene for forsamlingens virksomhet og økonomi, fastsettelse av kirkeskatt, byggeprosjekter og stillinger i forsamlingen. Tilsvarende er felles kyrkofullmæktige det øverste besluttede organ i en kyrklig samfällighet og består av fra 21 til 91 medlemmer. Kyrkofullmæktige velger kyrkorådet som utøvende organ.

I en kyrklig samfällighet (en kirkelig inndeling på kommunenivå som ligner et fellesrådsområde) velges både felles kyrkofullmæktige og et forsamlingsråd gjennom direkte valg. Forsamlingsrådet styrer virksomheten i den enkelte forsamling. Felles kyrkofullmæktige velger også et felles kyrkoråd.

Valget skjer den tredje søndagen i november i valgåret. Valget skal åpnes etter gudstjenesten, men ikke senere enn klokken 11 og det avsluttes samme dag kl. 20. Alle medlemmer i forsamlingen som er 16 år eller eldre har stemmerett. Valgdeltakelsen for hele landet var i 2018 på 14,4 prosent.

Kyrkofullmæktige velges ved direkte valg etter prinsippet om forholdstallsvalg. En valgmannsforening bestående av minst ti stemmeberettigede kan fremme en liste. Hvis det på de godkjente valglister kun er oppført like mange kandidater eller i det minste fire femtedeler av det antall som skal velges, anses de oppstilte kandidatene å være valgt uten avstemning. Valgordningen til Den evangelisk-lutherske kirken i Finland bygger på den alminnelige finske valgordningen. Personvalget er her obligatorisk, det er nødvendig å stemme på en individuell kandidat for å få avgitt gyldig stemme. Det innebærer at mandatene i en valgkrets fordeles på valgmannsforeningene utelukkende på grunnlag av kandidatenes personstemmer. Den enkelte kandidat har hvert sitt nummer, og velgerne stemmer på en individuell kandidat ved å skrive nummeret til sin kandidat på stemmeseddelen. Et partis mandatgevinster er avhengig av hvor mange stemmer partiets kandidater totalt sett får. Når valgstyret har talt opp stemmesedlene, stilles kandidatene på kandidatlisten for samtlige valgmannsforeninger opp i den ordning som deres personlige stemmetall utviser. Deretter gis den første kandidaten listens hele stemmetall som forholdstall, den andre kandidaten halvparten, den tredje en tredjedel, den fjerde en fjerdedel osv. Forholdstallet skal regnes ut også for kandidater som ikke har fått personlige stemmer.

På bispedømmenivå er det et indirekte valgt organ kalt stiftsfullmæktige, bestående av 14 leke medlemmer og 7 prester. Prester i stiftet har stemmerett ved valg av prester til stiftsfullmæktige. Valget av de leke medlemmene i stiftsfullmæktige skjer gjennom indirekte valg hvor de leke medlemmene av kyrkofullmæktige, forsamlingsråd og felles kyrkofullmæktige har stemmerett.

Stiftsfullmæktige har som oppgave å støtte og fremme oppfyllelsen av kirkens oppdrag i stiftet og i dets menigheter, årlig godkjenne stiftets virksomhets- og økonomiplan samt dets budsjett, godkjenne stiftets årsberetning og regnskap for forrige regnskapsperiode, behandle initiativ som legges frem for de stiftsfullmæktige, utføre de øvrige oppdrag som tillegges stiftsfullmæktige i kirkeloven, kirkeordningen og i valgordningen for kirken.

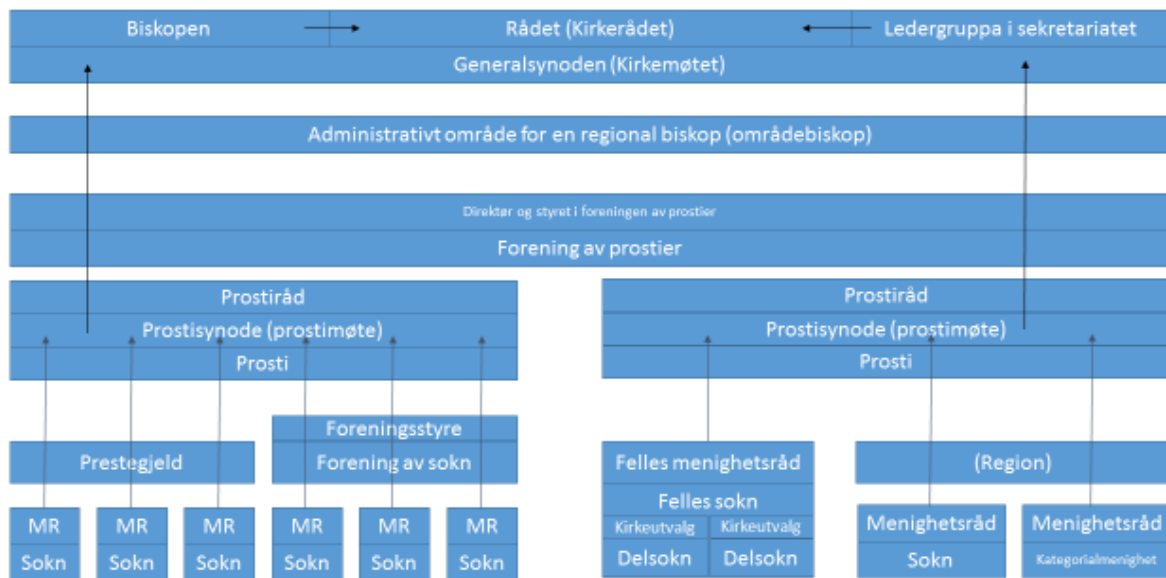
Kyrkomötet består av biskopene i stiftene, feltbiskopen, 96 valgte medlemmer, hvorav 32 er prester og 64 er leke, Samenes ombud valgt av sametinget og et ombud oppnevnt av statsrådet. Prestene i stiftet har stemmerett ved valg av prestene til Kyrkomötet. Valget av de leke medlemmene av Kyrkemötet skjer gjennom indirekte valg hvor medlemmene av kyrkofullmæktige, forsamlingsråd og felles kyrkofullmæktige har stemmerett. Kyrkomötet er sammensatt av medlemmer fra ulike valgmannsforeninger (nomineringsgrupper).

Kyrkostyrelsen består av erkebiskopen som er ordfører, to biskoper valgt av Bispemötet, to prester valgt av kyrkomötet, og ni leke medlemmer, et lekt medlem per stift, valg av kyrkomötet. Kyrkostyrelsen velges for fire år. De leke medlemmene må være valgbare som leke medlemmer til Kirkemötet.

TYSKE PROTESTANTISKE KIRKER

Det er 20 tyske protestantiske landeskirker som hver har sin egen kirkeordning. De tilhører gruppen av lutherske, unerte eller reformerte kirkesamfunn. Navnene landeskirkene bruker på de ulike nivåene varierer i terminologi, men oversatt har de i hovedsak samme struktur som kan gjengis i figuren nedenfor.

Figur 4. Oversettelse av presentasjonen fra Dr. Patrick Schnabel til arbeidsgruppen 24. februar 2020



I de fleste landeskirkene velger kirkemedlemmene et menighetsråd direkte. Menighetsrådene velger en prostisynode, som igjen velger generalsynoden eller Kirkemøtet. Det finnes også noen felles sokn med kirkeutvalg knyttet til de enkelte delsokn/kirker, hvor et felles menighetsråd opptre på vegne av fellessoknet. I noen kirker finnes det også en mulighet for at soknene inngår i en sokneforening, dvs. en forening av sokn som kan være et eget rettssubjekt, hvor soknene overlater til sokneforeningen å håndtere administrative spørsmål e.l. Tilsvarende er det mulig for prostisynodene å inngå i en prostiforening, dvs. en forening av prostier som kan være et eget rettssubjekt.

Prostisynodene består vanligvis av prestene i prostiet og medlemmer som er valgt indirekte av medlemmene i menighetsrådene, eventuelt av en forsamling av menighetsrådsmedlemmene. Ofte vil alle medlemmer som er valgbare til menighetsrådet også være valgbare til prostisynodene, dvs. slik at man ikke trenger å være medlem av et menighetsråd for å sitte i en prostisynode.

I de største landeskirkene finnes det en kirkelig inndeling på regionalt nivå (sprengel) som er en administrativ størrelse tilknyttet regionale biskoper eller superintendenter. Disse nivåene har ingen egne styringsorganer.

Den evangelisk-lutherske landeskirken i Württemberg skiller seg de andre landeskirkene i Tyskland ved at det både er direkte valg på menighetsrådet og på generalsynoden. Det er 14 års stemmerettsalder og 18 års valgbarhetsalder, og alle medlemmene over 14 år har mulighet til å velge både menighetsråd og generalsynodene gjennom direkte valg.

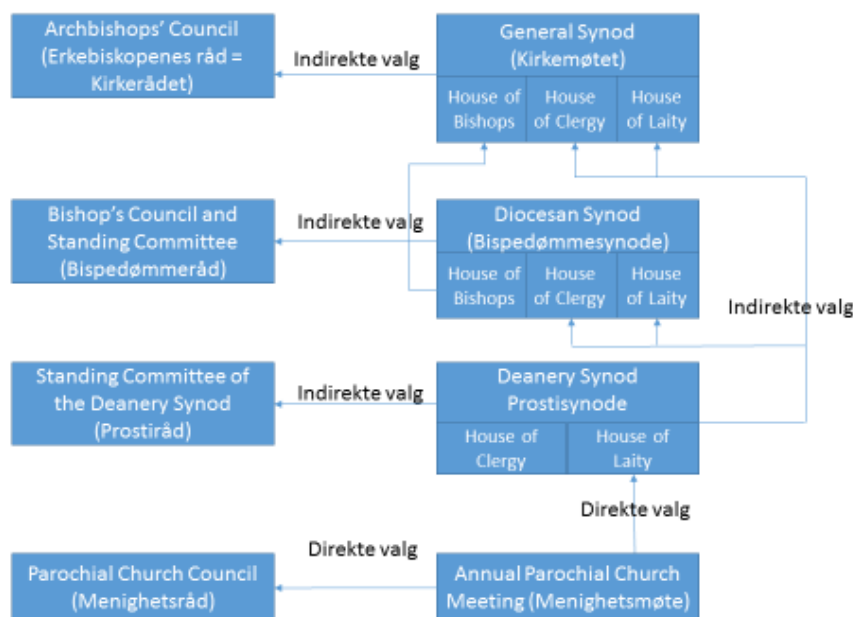
I Württemberg velger menighetsrådene en prostisynode bestående av prestene og et antall leke menighetsrådsmedlemmer valgt av menighetsrådene. I utgangspunktet skal hvert menighetsråd velge et lekt medlem per prest, men menighetsråd i store menigheter (med over 2000 medlemmer) kan velge ytterligere et lekt medlem.

På regionalt nivå er kirken delt inn i fire kirkedistrikter ledet av en prelate (regional biskop), som er underordnet den ledende biskopen for hele kirken (landesbischof).

Generalsynoden velges av stemmeberettigede gjennom direkte valg. Valget gjennomføres en søndag etter bestemmelse av biskopen, men det er også omfattende mulighet for å avgi stemme via poststemmegivning. Minst 20 stemmeberettigede kan gå sammen om å fremme et forslag til nominasjon på en eller flere kandidater (både geistlige og leke). Dette gjøres gjerne av ulike kirkelige nomineringsgrupper; i 2020 er gruppene *Lebendige Gemeinde*, *Offene Kirche*, *Evangelium und Kirche* og *Kirche für morgen* representert i generalsynoden. Et valgstyre kontrollerer de ulike nominasjonsforslagene og setter opp en fellesliste med alle kandidatene. Rekkefølgen på kandidatenes plassering på listen avgjøres ved loddrekning. Valget gjennomføres som flertallsvalg hvor velger har så mange stemmer som det skal velges geistlige og leke fra valgdistriktet.

CHURCH OF ENGLAND

Church of England er en episkopal kirke som over tid har utviklet en synodal styreform fra lokalt nivå til nasjonalt nivå.



På lokalt nivå er det et menighetsråd i hvert sokn. Soknepresten og menighetsrådet har plikt til å konsultere hverandre i spørsmål av generell interesse og betydning for soknet. Menighetsrådet består vanligvis av alle prestene som gjør tjeneste i soknet, ethvert medlem innført i manntallet som er et lekt medlem av en prostisyndode, bispedømmesynode eller generalsynoden, 6–15 leke medlemmer valgt av menighetens årsmøte (avhengig av hvor mange som er ført inn i soknets valgmanntall), kirkevergene og enkelte andre medlemmer. Om antallet prester blir større enn eller like stort som antallet leke medlemmer, mister de overskytende prestene, utenom soknepresten, valgbarheten.

På prostinivå er det en prostisyndode i to kamre; lekfolkets hus og de geistliges hus. Prostisyndoden vurderer spørsmål vedrørende Church of England som er relevante for prostiet. Lekfolkets hus består av representanter valgt av menighetenes årsmøter i prostiet for en periode på tre år, leke medlemmer av generalsynoden og bispedømmesyndoden og enkelte andre leke medlemmer (de har blant annet mulighet til selv å velge inntil tre medlemmer på fritt grunnlag). De geistliges hus består av prosten (rural dean), prestene som jobber i prostiet, geistlige medlemmer av generalsynoden og bispedømmesyndoden som er bosatt i prostiet og enkelte andre geistlige medlemmer. Det er prostisyndodens medlemmer som har stemmerett ved valg av bispedømmesyndoden og Generalsynoden. Prostisyndoden velger en Standing Committee som sitt utøvende og forberedende organ.

På bispedømmenivå er det en bispedømmesyndode (et bispedømmemøte) med tre kamre; Biskopenes hus, Lekfolkets hus og De geistliges hus. Biskopens hus består av biskopen og de assisterende biskopene i bispedømmet. Lekfolkets hus består av noen ex officio-medlemmer og medlemmer valgt av de leke i prostisyndodene. Tilsvarende er de geistlige i hovedsak valgt av de geistlige i prostisyndodene. Bispedømmesyndodene består av mellom 100 og 270 medlemmer, etter bestemmelse av bispedømmesyndoden. Bispedømmets biskop er bispedømmesyndodens president. De leke medlemmene av prostisyndoden velger de leke medlemmene av bispedømmesyndoden og de geistlige medlemmene av prostisyndoden velger de geistlige medlemmene av bispedømmesyndoden. Valgene skjer ved flertallsvalg eller preferansevalg (single transferable vote), avhengig av hva bispedømmesyndoden bestemmer.

På nasjonalt nivå er det en generalsynode (kirkemøte). Generalsynoden består litt forenklet av Biskopenes hus, et Geistliges hus, og dels av et eget Lekfolkets hus som består av medlemmer valgt av valgmannene i bispedømmene (de leke medlemmene av prostisyndodene) og enkelte andre medlemmer (ex officio, valgt på fritt grunnlag eller representanter fra spesielle grupperinger). Valget på de leke medlemmene skjer som preferansevalg, noe Church of England har praktisert i over 100 år. Generalsynoden består av totalt 483 medlemmer. I generalsynoden er det ulike grupperinger valgt inn, bl.a. *Evangelical Group of the General Synod (EGGS)*, *Open Synod Group*, *The Catholic Group of the General Synod* og *Inclusive Church*.

VEDLEGG 2 – TABELL MED MANDATFORDELING PER BISPEDØMME

Fordeling av mandater på valgkrets ut fra innbyggere og areal ut fra formelen i Grunnloven § 57 femte ledd

Valgkrets (bispedømme)	Antall innbyggere pr. 1.1.2020	Areal pr. 1.1.2020 (km²)	Antall mandater per valgkrets
Oslo	915 666	1 023	12
Borg	752 515	9 104	10
Hamar	371 385	52 073	6
Tunsberg	512 519	14 920	7
Agder og Telemark	480 586	31 731	7
Stavanger	479 892	9 377	6
Bjørgvin	636 531	33 871	9
Møre	265 238	14 356	4
Nidaros	468 702	42 201	7
Sør-Hålogaland	241 235	38 155	4
Nord-Hålogaland	243 311	74 829	5
Totalt			77

VEDLEGG 3 – OVERSIKT OVER ANTALL MEDLEMMER PER PROSTI (2020)

Prosti	Antall medlemmer	Prosti	Antall medlemmer
OSLO DOMPROSTI	65 616	HAUGALAND PROSTI	41 707
SØNDRE AKER PROSTI	66 838	TUNGENES PROSTI	32 975
ØSTRE AKER PROSTI	47 125	SANDNES PROSTI	49 356
NORDRE AKER PROSTI	45 204	YTRE STAVANGER PROSTI	42 192
VESTRE AKER PROSTI	81 293	KARMØY PROSTI	32 231
BÆRUM PROSTI	74 643	BERGENSDALEN PROSTI	44 796
ASKER PROSTI	57 345	BERGEN DOMPROSTI	43 593
FREDRIKSTAD DOMPROSTI	56 192	FANA PROSTI	72 263
SØNDRE BORGESYSSSEL PROSTI	57 335	ÅSANE PROSTI	50 207
ØSTRE BORGESYSSSEL PROSTI	55 992	SUNNHORDLAND PROSTI	47 104
VESTRE BORGESYSSSEL PROSTI	39 204	NORDHORDLAND PROSTI	29 314
SØNDRE FOLLO PROSTI	43 403	HARDANGER OG VOSS PROSTI	34 755
NEDRE ROMERIKE PROSTI	98 298	SOGN PROSTI	23 181
ØVRE ROMERIKE PROSTI	72 888	SUNNFJORD PROSTI	36 376
NORDRE FOLLO PROSTI	43 404	NORDFJORD PROSTI	24 969
HAMAR DOMPROSTI	42 676	VESTHORDLAND PROSTI	51 071
SOLØR, VINGER OG ODAL PROSTI	41 626	MOLDE DOMPROSTI	38 468
SØR-ØSTERDAL PROSTI	27 380	SØRE SUNNMØRE PROSTI	38 799
NORD-ØSTERDAL PROSTI	11 646	NORDRE SUNNMØRE PROSTI	72 460
NORD-GUDBRANDSDAL PROSTI	20 286	INDRE ROMSDAL PROSTI	11 283
SØR-GUDBRANDSDAL PROSTI	35 032	YTRE NORDMØRE PROSTI	27 358
TOTEN PROSTI	45 093	INDRE NORDMØRE PROSTI	15 454
HADELAND OG LAND PROSTI	32 770	NIDAROS DOMPROSTI	19 850
VALDRES PROSTI	14 079	STRINDA PROSTI	50 121
RINGSAKER PROSTI	27 100	HEIMDAL OG BYÅSEN PROSTI	63 395
TØNSBERG DOMPROSTI	54 778	FOSEN PROSTI	21 429
LARVIK PROSTI	32 943	ORKDAL PROSTI	35 755
NORD-JARLSBERG PROSTI	34 486	GAULDAL PROSTI	32 280
DRAMMEN PROSTI	73 910	STJØRDAL PROSTI	35 553
EIKER PROSTI	28 715	STIKLESTAD PROSTI	58 411
KONGSBERG PROSTI	23 933	NAMDAL PROSTI	28 316
RINGERIKE PROSTI	26 220	BODØ DOMPROSTI	46 520
HALLINGDAL PROSTI	14 985	SØR-HELGELAND PROSTI	10 648
SANDEFJORD PROSTI	41 041	INDRE HELGELAND PROSTI	37 640

KRISTIANSAND DOMPROSTI	66 010	NORD-HELGELAND PROSTI	13 959
LISTER OG MANDAL PROSTI	43 594	SALTEN PROSTI	16 118
OTREDAL PROSTI	15 554	OFOTEN PROSTI	19 806
VEST-NEDENES PROSTI	26 419	LOFOTEN PROSTI	17 139
ARENDAL PROSTI	33 986	VESTERÅLEN PROSTI	24 836
AUST-NEDENES PROSTI	13 178	TROMSØ DOMPROSTI	54 616
BAMBLE PROSTI	20 277	TRONDENES PROSTI	26 381
SKIEN PROSTI	60 420	SENJA PROSTI	31 271
ØVRE TELEMARKE PROSTI	36 845	NORD-TROMS PROSTI	13 268
RYFYLKE PROSTI	18 464	ALTA PROSTI	17 714
STAVANGER DOMPROSTI	38 737	HAMMERFEST PROSTI	13 007
DALANE PROSTI	17 250	INDRE FINNMARK PROSTI	10 957
JÆREN PROSTI	50 215	VARANGER PROSTI	14 726

Kilde: Kirkerådet/Den norske kirkes medlemsregister. Tallene er per 25. juni 2020.

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 4

Vedlegg 4 til Hovedutvalgets rapport

KIRKE OG KOMMUNE



1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	4
1.1 INNLEDNING	4
1.1.1. Ny tros- og livssynssamfunnslov	4
1.1.2 Prosjekt kirkelig organisering	4
1.1.3 Arbeidsgruppe 4 – kirke og kommune – mandat fra hovedutvalget	5
1.1.4 Arbeidsgruppens medlemmer og organisering av arbeidet	6
1.1.7 SAMMENDRAG	7
2. KIRKE OG KOMMUNE	10
2.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE	10
2.1.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE – I KOMMUNEN	10
2.1.2 KIRKEN I NORGE – ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	11
2.1.3 KIRKELOVEN FRA 1996 OG NY TROS- OG LIVSSYNESSAMFUNNSLOV I 2020	12
2.1.3.1 Delt finansieringsansvar mellom staten og kommunene	14
2.1.3.2 Gravplassforvaltningen	15
2.1.3.3 Økonomien i den norske kirke	16
2.2 ORGANER FOR DEN LOKALE KIRKE	17
2.2.1 SOKNET	17
2.2.2 MENIGHETSRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR	17
2.2.3 DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR	19
2.2.4 PROSTIER –ANSVAR OG OPPGAVER	23
2.3 KOMMUNENE	27
2.3.1 KOMMUNALT SELVSTYRE	27
2.3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KOMMUNELOVEN	28
2.3.3 KOMMUNEREFORM	30
2.3.4 SAMARBEIDSREGIONER OG SAMARBEID MELLOM KOMMUNER	31
2.3.5 BO OG ARBEIDSMARKEDSREGIONER I NORGE	31
2.3.6 REGIONRÅD I NORGE	32
2.3.6.1 Kommuneregioner og regionråd i viken fylke	34
3. DEN NORSKE KIRKE - SAMARBEIDSFORSØK OG SAMMENSLÅINGER IFM. KOMMUNEREFORMEN	35
3.1 NYE STYRINGSMODELLER OG SAMORDNING AV ARBEIDSGIVERANSVAR	35
3.1.1 SAMLEDE KONKLUSJONER AV VEIVALG OG ERFARINGENE	37
3.2 NY KOMMUNESTRUKTUR – ETABLERING AV NYE KIRKELIGE FELLESRÅD	37
4. ØKONOMISKE OG JURIDISKE FORHOLD MELLOM KIRKE OG KOMMUNE	38

4.1. FORSKRIFT OM ØKONOMIFORVALTNING I FELLESRÅD OG MENIGHETSRAAD I DEN NORSKE KIRKE	38
4.1.1. MER OM DEN KOMMUNALE ØKONOMIMODELL	39
4.1.2. TROSSAMFUNNSLOVEN - BESTEMMELSE OM REGNSKAPSLOV – DEPARTEMENTETS VURDERING	40
4.1.3 SÆRSKILT OM KOMMUNAL TJENESTEYTING	40
4.1.3.1. Investeringer	41
4.1.3.2. Regnskapsføring av kommunal tjenesteyting	41
4.1.4. Særskilt om pensjon	42
4.2 JURIDISKE FORHOLD	42
4.2.1 MOMSKOMENSASJON – JURIDISK GRUNNLAG	42
4.2.1.1 Mulige utfordringer med ny organisering	42
4.2.1.2 Tjenesteyting i regi av prosti-/storfellesråd	43
5. SAMSKAPING	43
<hr/>	
5.1 KOMMUNEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR	43
5.2 KIRKEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR	44
6.0 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	45
<hr/>	
6.1 PREMISSE FOR ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER	45
6.1.1 ALTERNATIV TIL PROSTI-/STORFELLESRÅDSMODELL – VERTSFELLESRÅD	46
6.2 FREMTIDIG PROSTISTRUKTUR	46
6.2.1 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER OM INNDELING I PROSTIER	47
6.3 SAMARBEID MELLOM PROSTI-/STORFELLESRÅD OG KOMMUNENE	48
6.3.1 ØKONOMI	48
6.3.2 RAPPORTERING OG INNSYN MELLOM KOMMUNE OG KIRKE	49
6.3.3 SÆRLIG OM TJENESTEYTINGSAVTALER OG REGNSKAPSPRINSIPP	50
6.3.4 KOMPENSASJON AV MERVERDIAVGIFT	51
6.3.5 PENSJON	51
6.3.6 SAMHANDLING OG BUDSJETTPROSESS MELLOM «PROSTIRÅD/STORFELLESRÅD OG KIRKEMØTE	51
6.4 SAMHANDLING OG SAMSKAPING MELLOM KIRKE OG KOMMUNE	52
6.5 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL ET RAMMEVERK FOR ETABLERING AV PROSTI-/STORFELLESRÅD	53
7. VEDLEGG	55
<hr/>	
7.1 ALTERNATIVE ENHETSnivÅER OG MODELLER FOR SAMHANDLING	55
7.2. NOTAT OM SAMARBEID KIRKE OG KOMMUNE –BERGEN	59

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 INNLEDNING

1.1.1. NY TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNNSLOV

Våren 2020 gjorde Stortinget vedtak om en ny tros- og livssynssamfunnslov til erstatning for kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven, se Innst. 208 L (2019-2020) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen og Prop. 130 L (2018-2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Med grunnlag i Grunnloven § 16 tredje punktum ble den særskilte lovgivningen for Den norske kirke videreført i et eget kapittel i den nye loven.

I innstillingen beskriver komiteen utviklingen i Norge fra et relativt ensartet samfunn til et langt mer mangfoldig og sekulært samfunn. Samfunnet i dag preges av både en sterk kristen kulturarv, et større tros- og livssynsmessig mangfold og sekularisering. Komiteen viser derfor til at flere har tatt til orde for å privatisere og begrense religiøs praksis og religiøse uttrykk i det offentlige rom. Komiteen avviser imidlertid denne tilnærmingen og argumenterer for at dersom religion og livssyn begrenses, så vil dette føre til et mindre inkluderende og mangfoldig samfunn. De anbefaler derfor videreføring av en helhetlig og aktivt støttende tros- og livssynspolitik som anerkjenner menneskers tro og livssyn i et livssynsåpent samfunn.

De overordnede målsettingene med lovreformen har vært å forenkle og fornye lovgivningen på tros- og livssynsområdet. Særlig har det vært behov for å se på endringer innen de lovregulerte tilskuddsordningene for Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

1.1.2 PROSJEKT KIRKELIG ORGANISERING

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». Kirkerådets direktør har nedsatt et hovedutvalg til å utrede en fremtidig arbeidsgiverorganisering. Kirkerådet har i sakene [KR 37/19](#) og [KR 59/19](#) gjort vedtak om utredningsarbeidet om fremtidig arbeidsorganisering.

I sak KR 37/19 fremgår det at arbeidsgruppe 4 skal utrede:

Konsekvenser for forholdet kirke-kommune

- Samarbeid mellom kirke og kommune om for eksempel kirkebygg, diakonale og kulturelle samfunnsområder.
- Samhandling og budsjettprosess
- Rapportering og innsyn mellom kirke og kommune
- Samhandling og budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd» og Kirkemøte

I tillegg til oppdraget til arbeidsgruppene ble det besluttet at en skulle knytte til seg et konsultantselskap for å understøtte arbeidet i prosjektet.

Nærmere om økonomiske, administrative konsekvensvurderinger

Det lyses ut oppdrag for et konsultentselskap. Oppgaven vil være å gi et godt grunnlag for å vurdere de økonomiske konsekvenser av organisasjonsendringene, blant annet:

- Konsekvenser og risikofaktorer dersom «prostiråd/storfellesråd» omfatter flere kommuner.
- Bortfall av tjenesteytingsavtaler med kommunene?
- Endring i nærhet mellom menighet, frivillige og befolkning lokalt dersom et nytt fellesorgan for soknene de fleste steder omfatter flere kommuner
- Overgangskostnader
- Pensjonsforpliktelser

Kirkerådet har satt følgende mål for den nye organiseringen:

- frigjøre mest mulig ressurser til møter med folk lokalt og tilstrekkelige ressurser til å få kirken til å henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt
- legge til rette for at kirken når ut med evangeliet til flest mulig mennesker
- legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget som en folkekirke for alle som vil være med og som tar vare på den kristne kulturarven
- være enkel og funksjonell – den skal inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig
- inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte
- være fleksibel, ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov
- ivareta behovene til kirkens mange aktører: folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester
- gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt
- ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes
- sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse
- bispedømmerådene skal bestå.
- det skal være direkte valg både til menighetsråd og til kirkemøtet/bispedømmerådene.
- menighetsrådenes og bispedømmerådets medvirkning i et eventuelt nytt felles kirkelig organ på prostinivå avklares.

1.1.3 ARBEIDSGRUPPE 4 – KIRKE OG KOMMUNE – MANDAT FRA HOVEDUTVALGET

Arbeidsgruppe 4 **Forholdet kirke – kommune**, har med basis i målene for den nye organiseringen utredet følgende:

Fase 1 Statusbeskrivelse

- Redegjørelse for nå-situasjonen med henblikk på kirkelig organisering og økonomi.
- Sammenstilling av funn fra samarbeidsforsøk med kommuneoverskridende fellesråd.
- Innsamling av relevante erfaringer fra sammenslåing av fellesråd i forbindelse med kommunereformen
- Endret kommunestruktur, trender i kommune-Norge.
- Samarbeidsregioner i kommune-Norge.
- Forslag til ny trossamfunnslov – konsekvenser for kommunalt finansieringsansvar

Fase 2 Kartlegging og undersøkelse

- Økonomiske og administrative forhold mellom kommune og kirke som påvirkes av ny kirkelig organisering.
- Juridiske forhold mellom kommune og kirke som påvirkes av ny kirkelig organisering.
- Kommuners holdning til å finansiere kirkelig virksomhet med en kommuneoverskridende organisering.
- Mulige konsekvenser av ny trossamfunnslov

Fase 3 Utredning og vurdering

- Økonomiske modeller for finansiering og organisering av den kirkelige virksomheten innenfor rammen av ny trossamfunnslov.
- Mulige plasseringer av oppgaver og funksjoner (storfellesråd/prostiråd, bispedømmerråd eller rettssubjektsnivå).
- Modellenes behov for demokratiske strukturer.

Fase 4 Tilråding

- Modeller for relasjon mellom kommune og kirke.
- Organisering av funksjoner av stor betydning for forholdet mellom kommune og kirke.
- Administrative systemer kirken bør ha på plass i forkant av ny organisering.

1.1.4 ARBEIDSGRUPPENS MEDLEMMER OG ORGANISERING AV ARBEIDET

Gruppen har bestått av følgende medlemmer:

Leder: Ann Kristin Langeland, ass. kommunedirektør Volda kommune, styremedlem KA

Jan Olav Olsen, Kirkerådet, tidl. ordfører og stortingsrepresentant

Karl Johan Kirkebø, medlem Bjørgvin bispedømmerråd og tidl. Bergen kirkelige fellesråd

Randi Letmolie, direktør kirkebygg og gravplass KA

Terje Wiik, fellesrådsleder Vestvågøy kirkelige fellesråd og varamedlem styre KA

Gunnar Tangvik, kirkeverge Alta

Aud Karin Hovi, kirkeverge Nord-Aurdal (tidl. økonomisjef i Kirkerådet)

Trygve Nedland, spesialrådgiver KA

Harald Askeland, fagdirektør i KA har vært faglig ressurs for gruppens arbeid.

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte januar 2020. I perioden mars-juni er arbeidsgruppens møter gjennomført digitalt. Arbeidsgruppen engasjerte tidligere økonomisjef i KA, Betty Haga, til å utarbeide en oversiktsrapport med grunnlagstall for de kirkelige fellesrådene. Tabellene med oversikt over fellesråd og prostier er hentet fra Haga sin rapport.

Arbeidsgruppen har hatt dialog med Agenda Kaupang som vår/sommer 2020 har arbeidet med en rapport om økonomien i Den norske kirke. Rapporten fra Agenda Kaupang vil ferdigstilles i etterkant av arbeidsgruppens frist for levering av rapport til hovedutvalget. Agenda Kaupangs rapport er dermed ikke hensyntatt i dette dokumentet.

I prosessen har arbeidsgruppen hatt møter med flere interessenter i relasjonen kommune og kirke. Representanter fra både Barne- og familiedepartementet, KS, KA, kirkeverger og fellesrådsledere har møtt arbeidsgruppen og fremmet viktige synspunkter til gruppens arbeid.

1.1.7 SAMMENDRAG

Kirke og kommune har lange og nære bånd. I et historisk perspektiv ser en at den sivile inndelingen i stor grad har fulgt den kirkelige inndelingen. Med ny tros- og livssynssamfunnslov åpner Stortinget for at den kirkelige inndelingen kan avvike fra kommunene. Med dette skapes en ny situasjon i relasjonen mellom kirke og kommune.

I Den norske kirke har en noe erfaring med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd. Samtidig har kirken høstet viktige erfaringer gjennom opprettelsen av nye kirkelige fellesråd gjennom kommunereformen. Kunnskapsgrunnlaget og erfaringene med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd gir flere interessante funn. Blant disse er at en lokal vilje fremstår som en god forutsetning for å lykkes. Samtidig ser en at samordning krever tid og godt forarbeid for å lykkes. Flere forsøk har vist at en får redusert dobbeltarbeid og at en kan få en bedre utnyttelse av de ansatte sine ressurser. I enkelte forsøk har en opplevd en uro rundt menighetsrådenes ansvar og myndighet, særlig gjelder dette menighetsråd i tidligere ettsogskommuner.

Erfaringene med kommuneoverskridende kirkelige fellesråd tilsier også at det vil være naturlig med en todeling av de kommunale tilskuddene. Med hensyn til den ordinære driften viser erfaringen at det er mulig å komme frem til en stabil fordeling av driftsbudsjettet, der de ulike kommunene finansierer en fast andel av dette. Samtidig viser erfaringene at en med hensyn til investeringskostnader til bygg og anlegg må forvalte dette bilateralt mellom fellesrådet og den kommune hvor investeringen hører hjemme.

Ny kirkelig organisering reiser både økonomiske og juridiske spørsmål. De fleste av disse må det arbeides videre med. Et hovedspørsmål er pensjon. Om pensjonsforpliktelsene for prestene skal samordnes med de som i dag er ansatt i de kirkelige fellesrådene, er slik arbeidsgruppen ser det et åpent spørsmål. Arbeidsgruppen viser blant annet til overføringen av lærerne, som beholdt sin tilknytning til SPK da de ble overført fra staten til kommunene.

Et annet sentralt spørsmål i den videre prosessen er momskompensasjon. En forutsetning i momskompensasjonsloven er at kompensasjon kun ytes til anskaffelser som er til bruk i egen virksomhet. Skattedirektoratet har ved vurdering av denne problemstilling konkludert at kommunens anskaffelse til bruk i kirkelig fellesråd kan likestilles med kommunens egen bruk, med henvisning til kommunens økonomiske forpliktelse etter kirkeovens § 15. Dette vil i utgangspunktet være basert på «en til en» relasjon mellom kommune og kirkelig fellesråd.

Et tredje spørsmål knytter seg til kommunale tjenesteytingsavtaler. Lovverket åpner for at kommunen kan levere tjenester i stedet for å yte tilskudd for å dekke sine forpliktelser i loven. Kommunen leverer da en tjeneste som er nærmere beskrevet i avtalen med de kirkelige fellesrådene. Det skjer ingen pengetransaksjon mellom kommune og fellesrådet. Kommunens ansvar er å levere den tjeneste man ved avtale har forpliktet seg til, og kostnaden ved å levere tjenesten er kommunens ansvar. Kirkelig fellesråd har like fullt det forvaltningsmessige ansvar som følger av lov

og forskrift for alle tjenesteområder som fellesrådet har ansvar for, også det som omfattes av kommunal tjenesteyting. Dersom en kommune leverer tjenester til et prosti-/storfellesråd som strekker seg over flere kommuner, må kommunene kreve ordinær betaling for de tjenestene som ikke hører innunder kommunens område.

Siden kommunene finansierer brorparten av Den norske kirkes virksomhet ser arbeidsgruppen det som helt essensielt at en tar vare på den nære relasjonen til kommunene i arbeidet med ny kirkelig organisering. Arbeidsgruppen mener også det i dagens situasjonen foreligger et betydelig potensiale for å styrke dialog og samhandling med kommunene. Kirken er tjent med å arbeide strategisk for å forstå kommunenes behov og de kommunale plan- og budsjettprosesser. Med økt oppmerksomhet omkring samskaping fremstår kirken ofte som en attraktiv medspiller for kommunen i deres arbeid for gode lokalsamfunn.

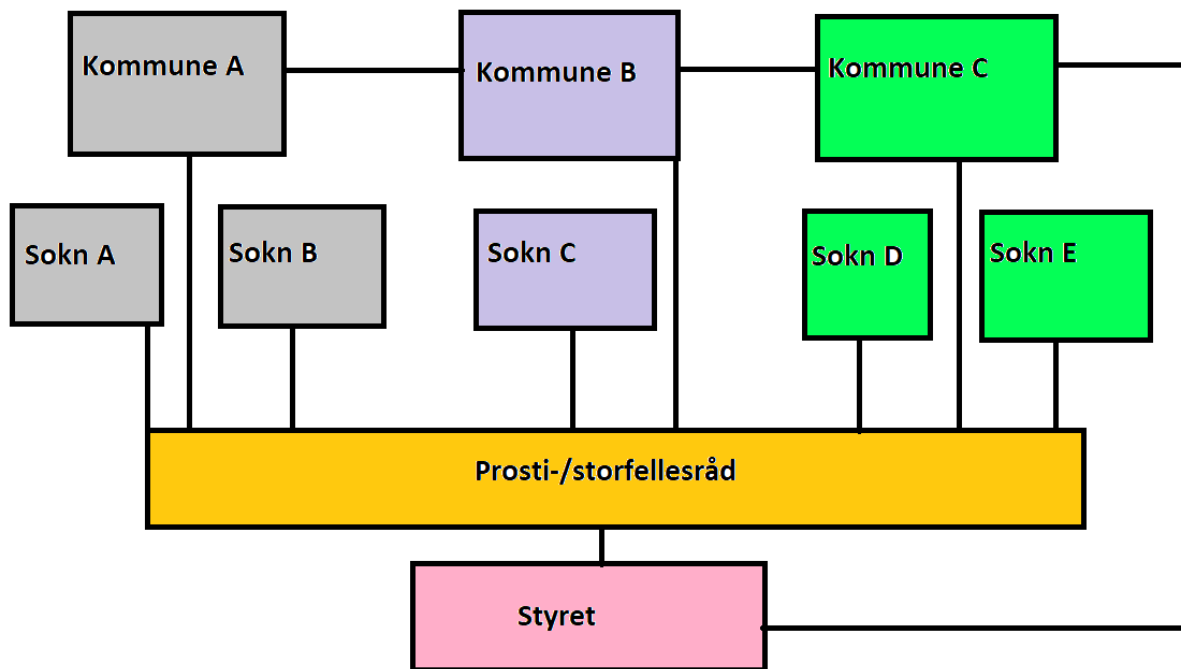
Arbeidsgruppen mener videre at et lokalt engasjement og lokale prosesser er av stor betydning når en ser på en fremtidig struktur for prosti-/storfellesråd. Ut over den finansieringsplikt som følger av trossamfunnsloven, berøres ikke kommunene av Kirkemøtets internkirkelige organiseringskompetanse. Dette innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at det bør etableres en ny form for kirkelige enheter som speiler institusjonelle ordninger kommunene er kjent og fortrolige med.

Dels bør kirkelig inndeling derfor skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og dels bør størrelsen av nye enheter ikke være større enn kommunene er komfortable med og soknene kan kjenne tilhørighet til de enheter som etableres. I møtet med arbeidsgruppen var KS tydelige på at prosti-/storfellesrådet må ha en relasjon til den enkelte kommune. Kommunene er suverene i sine beslutninger og vil ikke kunne bindes av andre aktører.

Gjennomgangen av eksisterende, og parallelle enheter i samfunnet, peker mot noen viktige trekk: I omtrent en tredjedel av materialet er det sammenfall mellom prostigrenser, regionråd og naturlige bo- og arbeidsområder. For en tilsvarende antall områder, synes den naturlige inndeling å dele prostiets forankring i to ulike regioner eller bo- og arbeidsområder. For noe over en tredjedel, representerer prostiet et fragmentert region eller bo- og arbeidsområde.

Dersom Kirkemøtet blir enig om et rammeverk og prinsipper for inndeling i prostier kan bispedømmerådene raskt gå i gang med å sondere mulige inndelinger i prosti-/storfellesråd. Dette arbeidet må skje i nært samarbeid med berørte kirkelige fellesråd og kommunene.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid utarbeidet en modell for prosti-/storfellesråd:



Forslaget fra arbeidsgruppen tar utgangspunkt i kommunelovens regulering av interkommunalt politisk råd og kommunale oppgavefelleskap i kommunelovens §§ 18 og 19. Forslaget tar også opp i seg dagens regulering med oppnevning av medlemmer til kirkelig fellesråd fra soknene. I realiteten vil forslaget være en videreføring av dagens ordning med kirkelige fellesråd, men innenfor rammene som gis med en mulig organisering som prosti-/storfellesråd.

I henhold til figur over ville prosti-/storfellesrådet i dette tilfellet bestått av 3 kommunale representanter (fra kommune A, B og C), og 5 representanter fra de ulike soknene (A-E). Prosti-storfellesrådet som i realiteten blir et representantskap velger så medlemmer til et styre. Styret skal i dette tilfellet bestå av 1 kommunal representant valgt blant de tre kommunene, i tillegg skal styret bestå av minst en representant fra et sokn i hver av de tre kommunene, i dette tilfelle blir det da 3 representanter som velges. Gjennom dette sikrer en både en kommunal representasjon og samtidig vil soknene være representert på kommunenivå i styret.

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med. Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

2. KIRKE OG KOMMUNE

2.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE

2.1.1 KIRKENS SAMFUNNSROLLE – I KOMMUNEN

Kirken har ulike roller. Vi kan snakke om kirkens universelle oppdrag og kirken som en del av en global bevegelse. Kirken er også nasjonal, og Den norske kirke er på en særskilt måte nasjonal som en folkekirke i Norge, forankret i Grunnlovens § 16. I dagliglivet er likevel kirken først og fremst lokal. Kirkens virksomhet i gudstjenestefeiring, menighetsbyggende og diakonale arbeid er kjennetegnet av å være lokal. Derfor springer kirkens virksomhet på mange måter ut av de 1193 soknene og om lag 1630 kirkebyggene i Den norske kirke. Som det står i § 11 i den nye tros- og livssynssamfunnsloven: *«Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den.»*

Med de 1193 soknene er den kirkelige inndelingen betydelig mer oppdelt sammenlignet med den kommunale inndelingen i Norge med 356 kommuner. Kirkebyggene, som har dannet grunnlaget for sokneinndelingen i landet har vokst frem gjennom de siste 1000-årene. Kirkebyggene er reist gjennom lokale behov, initiativ og midler. Når grender og byer har vokst frem og utviklet seg i Norge, har kirkene vært en naturlig og viktig del av den lokale samfunnsbyggingen. Ofte er kirkebygget den viktigste identitetsmarkøren for et sted.

Samtidig som antall kirker og sokn har holdt seg forholdsvis stabilt, har en i de fleste lokalsamfunn sett en tendens mot en samfunnsmessig organisering med stadig større enheter. Dette gjelder alt fra skolekretser til kommuneinndeling. Med opprettelsen av de kirkelige fellesrådene fikk soknene et felles organ som ivaretar kontakten mellom kirke og kommune.

Delrapporten [Forankring og Forandring. Den norske kirke i det norske samfunn](#) (Kirke/stat-utvalget 2000) inneholder noen spennende analyser og refleksjoner rundt betydningen av lokalsamfunn og kirke. Mennesker forholder seg til sine omgivelser ulikt. Mens en del av befolkningen er opptatt av sine nære omgivelser og ønsker å engasjere seg i nærmiljøet, har andre ingen tanke for nærmiljøet, men søker seg utover dette. Sosiologer referer derfor gjerne til «lokalister» og «kosmopolitter» (Roof: Community and Commitment). Sosiologiske studier har vist at det er en positiv sammenheng mellom å være opptatt av nærmiljøet og religiøst engasjement. I delrapporten kommer det frem at det ikke er foretatt en studie om denne tendensen er tilstede også i Norge. Like fullt kan man slå fast at norsk menighetsliv har hatt sin oppmerksomhet knyttet til det lokale. F.eks. ved at menighetstilknytning avgjøres av bostedsadresse. I forbindelse med gudstjenestereformen ble det lokale perspektivet styrket, da en la opp til en sterkere *stedegengjøring* av gudstjenestene.

Med en stadig redusert kostnad knyttet til mobilitet har mennesker, unge som gamle forflyttet seg stadig mer. Det er lite ressurskrevende i dag å forflytte seg fra et lokalsamfunn til et annet. Dette medfører også at man kan oppsøke arbeid og fritidstilbud utenfor sin hjembygd, og gjerne også utenfor hjemkommunen. I den digitale tidsalder kan en over nettet også ha virtuelle fellesskap som strekker seg både over lande- og kontinentale grenser.

Den kirkelige statistikken synes å dokumentere et inverst forhold mellom innbyggertall i en kommune og oppslutning om de kirkelige tjenestene; den kirkelige virksomheten i kommuner med få innbyggere synes å være preget av høyere oppslutning sammenlignet med oppslutningen om kirkelige handlinger i de store byene. Det kan være mange grunner til dette. Tradisjon, nærhet og kjennskap kan være faktorer som gir en sterkere kirkelig identitet og tilhørighet. I mindre lokalsamfunn er kirken ofte en naturlig og sentral del av dagligliv og høytid. Kirkebygget gir både identitet og stolthet. Det kirkelige aktivitetstilbudet for unge og gamle utgjør ofte en stor del av tilbudet til lokalbefolkningen og i de gamle kirkene har flere slektsledd blitt døpt, konfirmert, inngått ekteskap og blitt stedt til hvile.

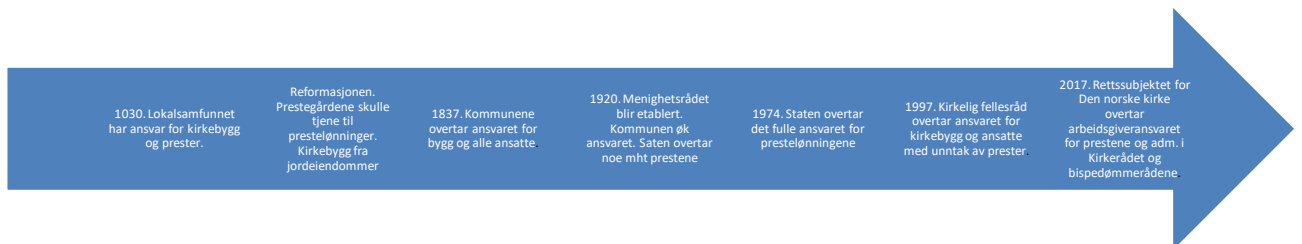
2.1.2 KIRKEN I NORGE – ET HISTORISK TILBAKEBLIKK

Fra kristningen av Norge har menighetene hatt et ansvar for å finansiere store deler av kirkens virksomhet. De eldste kristenrettene gav bøndene ansvar for kirkebygging og underhold av prestene. Folkekirken har alltid hatt en lokal forankring i tillegg til den styring som har skjedd fra Konge og politiske myndigheter i statskirkesystemet. Det kan vris på et gammelt utsagn, som mer presist ville lyde: Riktignok sendte kongen prester, men bøndene både bygde kirker og finansierte prestelønnen. Etter geistlig lønningslov i 1957 tok staten et større ansvar for presters lønn, men ikke fullt før 1974. Tidlig på 1100-tallet ble det innført tiende som ble fordelt på biskopen, presten, kirkebygget og de fattige. Fra 1152 ble det adgang til å testamentere gaver til kirken. De etablerte systemene, samt en voksende klostervirksomhet i Norge, medførte at kirken rundt midten av 1300-tallet eide om lag halvparten av jordegodset i landet.

I etterkant av reformasjonen ble all kirkelig eiendom, med unntak av Domkapittelgodset inndratt og lagt under Kongen. Samtidig tilfalt deler av tienden Kongen. Prestegårdene skulle fortsatt ligge til de respektive presteembetene. Gårdene skulle tjene til prestenes underhold (mensalgodset). På samme måte skulle kirkenes vedlikehold fortsatt finansieres av avkastningen fra den jordeiendommen (fabricagodset) som var avsatt til dette. Etter noe tid ble sognekirkenes gods ansett som statseiendom Kongen rådde over. Senere ble også prestegårdene ansett som Kongens gods, men formålsbestemt til underhold av prestene. I 1660 ble eiendommene benevnt som «det Geistligheden benificerede Gods».

Da formannskapslovene ble innført i Norge i 1837, ble kommunenes rolle overfor kirken lovfestet. Kommunene vedtok den lokale kirkes budsjett, førte regnskap, utøvet arbeidsgiveransvar og ivaretok en rekke tekniske og administrative oppgaver relatert til kirkebyggene og -gårdene. Kommunenes økonomiske ansvar for menighetenes økonomi ble forsterket i lov om kirker og kirkegårder og den geistlige lønningsloven i 1897. Med innføringen av loven ble menighetenes økonomiforvaltning underlagt kommunestyret. I utgangspunktet var det ikke tiltenkt at kommunene med dette ville få et større økonomisk ansvar, siden det lå til grunn at kostnadene skulle dekkes ved hjelp av inntekter fra kirkens eiendommer og inntekt fra tidligere avgifter. Dette viste seg likevel å ikke være tilstrekkelig, og finansieringen av kirken ble dermed i sterkere grad basert på kommunens skatteinntekter. Prest og klokker fikk ikke lønn for å ivareta sin tjeneste, men fikk en såkalt «erstatning» av kommunen for arbeidet de utførte i kirken. Denne ble sett i sammenheng med inntektene prestene hadde fra embetsgårdene.

Med innføringen av menighetsrådene i 1920 fikk kirken lokalt to organer. Mens det økonomiske ansvaret ble videreført hos kommunene, fikk menighetsrådet hovedansvar for å fremme kirkelig virksomhet og det åndelige livet i menighetene. Menighetsrådet skulle legge frem budsjettforslag til kommunen for utgifter til kirker og kirkegårder. Samtidig tok staten i løpet av 1920-tallet mer av ansvaret for prestelønningene. Etter hvert inkluderte dette ansvaret også prestenes tjenesteboliger og til den viss grad kontorhold. I 1974 tok staten over det fulle ansvaret for prestelønningene.



2.1.3 KIRKELOVEN FRA 1996 OG NY TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNNSLOV I 2020

I 1996 gjorde Stortinget vedtak om nytt lovverk for Den norske kirke. Tre lover av betydning for kirken ble vedtatt dette året; kirkeloven, gravferdsloven og lov om Opplysningsvesenets fond. Det nye lovverket videreførte modellen for finansiering av kirken, hvor kommunenes økonomiske ansvar ble videreført. Samtidig ble ansvaret for forvaltningen av de kommunale bevilgningene overført til et nytt kirkelig organ; kirkelig fellesråd.

Lovfestingen av kirkelige fellesråd i alle kommuner, med selvstendig forvaltningsansvar på det kirkelige området representerte en prinsipiell endring med økt selvstendighet for kirken. Med dette ble ansvar og oppgaver innenfor kirkeforvaltningen overført fra kommunale til kirkelige organer.

Dette kommer til uttrykk i kirkeloven i paragrafene 14 og 15:

§ 14. Kirkelig fellesråds oppgaver.

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 menighets- og prestekontor,
- e) administrativ hjelp for prostene når staten yter tilskudd til det,
- f) – – –
- g) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 35 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

§ 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,
- d) driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellessrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a og b. De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommuneloven.

Med kirkeloven ble det statlige finansieringsansvaret for prestedtjenesten bekreftet. Det statlige finansieringsansvaret inkluderer også kirkens regionale og nasjonale organer (bispedømmerådene, Kirkerådet og Kirkemøtet). Utover dette har staten siden 2003 tatt et ansvar for å finansiere trosopplæring i Den norske kirke.

Med endringene som kom inn i kirkeloven i 2016 ble bestemmelsen statens økonomiske ansvar overfor Den norske kirke gitt følgende ordlyd: «*Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål*» Fra 2017 ble statens tilskudd til Den norske kirke gitt som et rammetilskudd til Kirkemøtet, som disponerer og fordeler tilskuddet til kirkens nasjonale og regionale administrasjon, prestene, trosopplæring og andre formål som Kirkemøtet ser som formålstjenlig å støtte. Det er like fullt satt opp en avgrensning i bruken av tilskuddet i forhold til oppgaver som kommunene har et lovfestet ansvar for.

Med det gjeldende lovverket med to ulike finansieringskilder hviler det på kirken å synliggjøre sin disponering av tilførte midler på en god måte. Den kommunale finansieringen har sin klare avgrensning til kirkens lokale virksomhet i de respektive sogn, mens den statlige bevilgningen dels skal gå til kostnadsdekning for prestedtjenesten og enkelte andre formål, og dels kostnadsdekning av aktiviteten ved de nasjonale og regionale kirkelige organer. I sin virksomhet må kirken anvende tilskudd i tråd med gjeldene oppgavedeling mellom stat og kommune.

I høringsnotatet til ny tros- og livssynssamfunnslov argumenterte departementet med at kommunens økonomiske ansvar ikke kunne gå lenger enn å angi hvilke kirkelige formål det kommunale ansvaret retter seg mot. Etter departementets oppfatning måtte derfor den nye loven være tydelig på ansvarsdeling mellom staten og kommunene på kirkens område. Departementet viste også til statens ansvar etter den gjeldende kirkelovens § 2 a, innebærer et betydelig handlingsrom med tanke på å definere de budsjettmessige forpliktelsene som følger av ansvaret. Etter departementets oppfatning burde kommunene ha det samme budsjettmessige handlingsrommet. De budsjettmessige virkningene burde således ikke kunne utledes direkte fra loven, men være gjenstand for en ordinær budsjettbehandling i kommunen. Den største forskjellen i forslaget til ny lov var dermed at en ikke lenger lovregulerte hvilket kirkelig organ som skulle disponere de kommunale bevilgningene. Kompetansen til å fastsette dette ble foreslått overført til Kirkemøtet. Dermed åpnet man for at Kirkemøtet kunne bestemme en kirkelig inndeling som avvek fra den kommunale inndelingen. De kommunale bevilgningene ville i så tilfelle bli forvaltet på et annet nivå enn kommunenivået.

2.1.3.1 DELT FINANSIERINGSANSVAR MELLOM STATEN OG KOMMUNENE

Selv om man i høringen åpnet for å plassere all offentlig finansiering av kirken fra staten, anbefalte departementet i stortingsmeldingen en fortsatt delt finansiering mellom stat og kommune. Her videreførte man det todelte ansvaret mellom kommune og stat for finansieringen av Den norske kirkes virksomhet. Kommunens rettslige forpliktelse til å finansiere angitte formål videreføres. Samtidig opprettholdt man forslaget om å gi kompetanse til å vedta kirkelig inndeling til Kirkemøtet.

Den nye loven viderefører dermed den eksisterende ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Gjennom stortingsbehandlingen ble paragrafen om finansiering av Den norske kirke noe endret ved at kommunens forpliktelser ble noe mer definert:

§ 14. Finansiering av Den norske kirke

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

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i kirkebygg og tilhørende varige driftsmidler.

Bestemmelsene i § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.

Regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og for regnskapet til soknet, med mindre departementet har fastsatt annet i forskrift.

Et sokn kan ikke tas under konkursbehandling eller begjære åpning av gjeldsforhandlinger etter konkursloven.

2.1.3.2 GRAVPLASSFORVALTNINGEN

I forbindelse med arbeidet med ny lov for tros- og livssynssamfunn vurderte man også plasseringen av forvaltningsansvaret for gravplassene. I stortingsmeldingen anbefalte departementet en videreføring av gravplassmyndigheten hos et lokalt organ for Den norske kirke. Samtidig åpnet departementet for at det kan treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også i tilfeller der soknet ikke har gitt sin tilslutning til dette. Departementet peker i meldingen på at kirkens oppgave som forvalter av de offentlige gravplassene er en samfunnsoppgave som kirken lokalt ivaretar på vegne av samfunnet. Siden kirkelig fellesråd i forslaget til rammelov ikke lenger vil være et lovbestemt kirkelig organ, foreslo departementet endringer også i gravferdsloven. I meldingen skriver departementet: *«Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser har ment at forslaget om at kirkelig fellesråd ikke lenger skal omtales direkte i loven, er en særlig utfordring for fortsatt kirkelig forvaltningsansvar for gravplassene. Departementet ser ikke dette som en avgjørende innvending mot fortsatt kirkelig forvaltningsansvar som normalordning. Kirkemøtet kan etablere et fellesorgan for flere sokn, jf. lovforslaget § 11 fjerde ledd, og kan velge å videreføre dagens kirkelige fellesråd. Det kan uansett være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant.»*

I meldingen foreslo departementet å endre gravferdslovens språkbruk slik at den gjennomgående omtaler det organet som har lokalt ansvar for gravplassforvaltningen, som «den lokale gravplassmyndigheten».

Med opphevelsen av kirkeloven § 15 argumenterte departementet for at reguleringen av finansieringsansvaret for den lokale gravplassforvaltningen utelukkende skulle gis i gravferdsloven (foreslått endret til gravplassloven). Etter dette foreslo departementet endringer i gravplassloven:

§ 3 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd.

Kommunen kan ta opp lån for å finansiere investeringer i gravplasser og tilhørende varige driftsmidler.

§ 23 første og annet ledd skal lyde:

Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet etter denne loven.

Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen fastsette at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal ligge til kommunen.

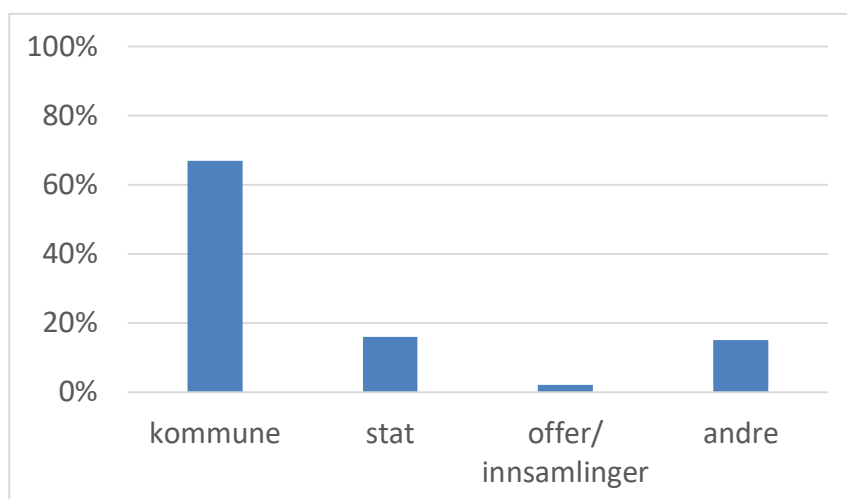
2.1.3.3 ØKONOMIEN I DEN NORSKE KIRKE

Den norske kirke disponerer samlet sett om lag 6 mrd. kroner i offentlige overføringer fra stat og kommune. Kostnader til kirkebygg, gudstjenester og kirkelige handlinger og gravplassforvaltning utløser den største delen av de offentlige tilskuddene. Grovt sett kan en si at statens andel utgjør en tredjedel av finansieringsgrunnlaget, mens kommunene bidrar med om lag to tredjedeler. Om lag 65 prosent av kirkens driftsutgifter er lønnsutgifter, som fordeler seg på ca. 6000 årsverk. Antall kirkebygg er om lag 1630. 220 av disse er fredet mens 760 er listeførte.



Fordeling av driftstilskudd Den norske kirke fra staten og kommunene

I 2018 var de samlede overføringene til Den norske kirke på om lag 6,4 mrd. kroner. Over statsbudsjettet ble det bevilget om lag 2,2 mrd. kroner, mens kommunene bevilget om lag 4,2 mrd. kroner. Finansieringen av de kirkelige fellerådene kan illustreres på følgende måte:



I kategorien «andre» kommer diverse brukerbetalinger som gravstell og festeavgifter m.m.

Driftsutgiftene til de kirkelige fellesrådene økte noe mer fra 2017 til 2018 sammenlignet med driftsinntektene. Dette bidro til at netto driftsresultat for fellesrådene, overskudd fra driften etter fratrukk av kostnader til renter og avdrag, ble redusert fra 101 mill. kroner i 2017 til 83 mill. kroner i 2018. Av driftsinntektene til fellesrådene utgjorde de kommunale overføringene 3,1 mrd. kroner i 2018. Overføringene fra kommunene til fellesrådene for å dekke investeringsutgiftene var på om lag 700 mill. kroner.

	(i mill. kroner)		
	2017	2018	Endring i pst. 17/18
Driftsinntekter	4 557	4 688	2,9
Driftsutgifter	4 413	4 562	3,4
Investeringsinntekter	1 078	1 031	-4,4
Investeringsutgifter	1 201	1 080	-10,1

Tabell fra Prop 1 S (2019-2020) Barne og familiedepartementet

2.2 ORGANER FOR DEN LOKALE KIRKE

2.2.1 SOKNET

Soknet er den geografiske rammen om menighetene i Den norske kirke. Med 1193 sokn og 356 kommuner er hovedregelen at en kommune geografisk strekker seg over flere sokn. Brorparten av soknene vil det dermed ha to styringsorgan; menighetsrådet og kirkelig fellesråd. Når kirkeloven bortfaller 1. januar 2021 vil forholdet mellom organer i Den norske kirke reguleres i [kirkeordningen for Den norske kirke](#).

2.2.2 MENIGHETSRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR

Menighetsrådet sitt ansvar er «negativt avgrenset». Det betyr at dersom ikke lov- eller regelverk positivt har lagt ansvar og oppgaver til et annet organ, så er det menighetsrådet som treffer beslutninger, jf. kirkeordning for Den norske kirke § 8 (heretter kirkeordningen).

De sentrale oppgavene til menighetsrådet er gitt i kirkeordningen § 12:

§ 12. MENIGHETSRADETS OPPGAVER

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet medvirker ved tilsetning i kirkelige stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges frem for menighetsmøtet, jf. § 13, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som kirkelig myndighet ber om.

Menighetsrådenes ansvar forvaltes i samspill med flere ulike instanser. Den viktigste blant disse er de kirkelige fellesrådene. Blant annet skal kirkelig fellesråd, som det fremkommer av kirkeordningen, godkjenne opprettelsen av stillinger. Med hensyn til gudstjenestene, som er det mest sentrale samlingspunktet i soknene, er det menighetsrådet som fastsetter grunnordningen for gudstjenesten, mens presten har hovedansvaret for forberedelse og gjennomføring av de enkelte gudstjenestene. For sentrale oppgaver i soknene som trosopplæring, diakoni og kirkemusikk har Kirkemøtet gitt retningsgivende planer som skal understøtte menighetsrådenes strategiske og planmessige arbeid. I Håndbok for menighetsråd og kirkelige fellesråd fremkommer det eksempel på en rekke arbeid og tiltak som menighetsrådet kan prioritere blant:

- Barne- og ungdomsarbeid
- Besøktjeneste
- Bruk av kirkebygg og andre kirkelige lokaler
- Forbruk og rettferdighet, miljøengasjement og samfunnsengasjement
- Bibelgrupper og samtalegrupper
- Misjon og evangelisering
- Økumenikk
- Rekruttering og organisering av frivillig arbeid
- Rekruttering av unge mennesker, men også såkalt «andrekarriere» til kirkelige studier
- Unge-voksne i kirken
- Informasjon, menighetsblad ol.
- Spesielle oppgaver nevnt i kirkeordningen

I tillegg til oppgavene knyttet til utvikling og strategi på soknenivå, har kirkeordningen enkeltparagrafer som gir menighetsrådet ansvar og oppgaver av forvaltningsmessig karakter. Dette dreier seg blant annet om:

- Bestemme hva og hvem kirkeofringene skal gå til
- Gi uttalelse i forbindelse med tilsetning av prest, prost og biskop
- Bestemme utleie av kirkene i soknet
- Forberede saker for menighetsmøtet
- Gi ulike rapporter til andre kirkelige organ og Statistisk sentralbyrå

Menighetsrådene må følge saksbehandlingsreglene som gjelder for forvaltningsorgan og/eller er vedtatt av kirkelige organer.

2.2.3 DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE – OPPGAVER OG ANSVAR

Fram til 1.1. 2021 er det lovfestet med kirkelige fellesråd i alle kommuner med mer enn ett sogn. I kommuner med ett sogn utøver menighetsrådet funksjonene som ligger til kirkelige fellesråd. Kirkelige fellesråd er et felles organ for soknene i en kommune. I kirkeordningen som gjelder fra 1.1.2021 er sammensetningen av fellesrådet beskrevet. To menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen og prost eller prest oppnevnt av biskopen skal sitte i rådet. I tillegg kan kommunen velge en representant. I kommuner med fem eller flere sogn velges det bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd. Siden de kirkelige fellesrådene i hovedsak følger kommunegrensene er det stor variasjon i størrelse både geografisk og med hensyn til antall medlemmer. Men også på en rekke andre parameter fremkommer det store ulikheter. I de følgende tabeller vises de 10 kirkelige fellesrådene med høyest og lavest tilskudd per medlem, og tilsvarende for de kirkelige fellesrådene med høyest og lavest antall årsverk per tusen medlemmer:

Fellesråd – Rangering basert på tilskudd pr. medlem – 10 med mest og 10 med minst

Kommune nr.	Fellesråd	Areal	Innbyggere	Medlemmer	Andel medlemmer	Sokn	Kirker	Medlemmer per kirke	Tilskudd kommune per medlem	Tilskudd stat og Dnk per medlem	Sum årsverk FR
3423	Stor-Elvdal	2166	2419	1876	78 %	4	5	375	3666	133	9,6
1151	Utsira	6	198	154	78 %	1	1	154	3584	130	0,5
4619	Eidfjord	1492	906	760	84 %	1	2	380	3499	132	3,3
4221	Valle og Hyllestad	1265	1164	949	82 %	1	2	475	3388	101	1,3
4228	Sirdal	1554	1822	1412	77 %	1	4	353	3388	-	3,9
4629	Mo	412	388	328	85 %	1	1	328	3299	183	1,3
5432	Loppa	689	888	706	80 %	1	3	235	3075	116	3,4
1857	Værøy	19	728	532	73 %	1	2	266	3019	211	1,8
4636	Solund	228	802	636	79 %	1	3	212	2869	104	2
4222	Bykle	1467	965	697	72 %	1	3	232	2815	123	1,2
5037	Sør-Innherad	2270	37739	30778	82 %	11	13	2368	592	146	26,8
3405	Lillehammer	478	28345	20588	73 %	6	8	2574	583	113	18
5401	Tromsø	2521	76974	54931	71 %	9	10	5493	581	127	44,6
3804	Sandefjord	422	63764	42581	67 %	10	10	4258	579	-	39,7
5031	Malvik	168	14148	10897	77 %	2	3	3632	576	145	8,4
3022	Drøbak og Frogn	86	15877	11144	70 %	1	2	5572	575	2	9,1
3054	Lunner	292	9048	6920	76 %	2	2	3460	539	133	7
3001	Halden	642	31373	21248	68 %	7	8	2656	538	98	19,5
301	Oslo	454	693494	326915	47 %	39	64	5108	464	89	176,7
3412	Løten	369	7674	6132	80 %	1	1	6132	456	-	3,5

Fellesråd – rangering basert på årsverk pr. 1000 medlemmer – 10 med flest og 10 med færrest

Kommune nr.	Fellesråd	Areal	Medlemmer	Andel medlemmer	Kirker	sum årsverk	Årsverk pr. 1000 medlemmer	årsv. Kirke og gravplass	års. Ledelse	Års. Adm.
3423	Stor-Elvdal	2166	1876	78	5	9,6	5,1	4,9	0,8	0,5
5432	Loppa	689	706	80	3	3,4	4,8	2,5	0,8	0
4619	Eidfjord	1492	760	84	2	3,3	4,3	1	0,7	0,3
3450	Etne	459	1084	85	2	4,4	4,1	0,9	0,9	0,6
4629	Mo	412	328	85	1	1,3	4	0,5	0,8	0
5433	Hasvik	556	699	70	1	2,6	3,7	1,1	1	0
1857	Værøy	19	532	73	2	1,8	3,4	0,6	0,8	0
1151	Utsira	6	154	78	1	0,5	3,2	0	0,5	0
4636	Solund	228	636	79	3	2	3,2	0,6	0,6	0
1875	Tysfjord og Hamarøy	2020	2221	80	3	6,8	3,1	2	1,6	1
3030	Lillestrøm	457	53047	62	9	30,9	0,6	7,1	5,1	4,2
3412	Løten	369	6132	80	1	3,5	0,6	1,8	1	0
301	Oslo	454	326915	47	64	176,7	0,5	17,5	40,1	45,8
1579	Hustadvika	522	11069	83	5	5,9	0,5	1	1,8	0
5029	Skaun	224	6959	84	3	3,7	0,5	0,1	0,9	0,5
3023	Nesodden	61	11702	60	3	6	0,5	1,2	2	1
5052	Leka	110	465	83	1	0,2	0,4	0,2	0	0
1825	Grane	2004	1225	83	1	0,4	0,3	0,4	0	0
5415	Lavangen	302	888	86	1	0,2	0,2	0	0	0
1853	Evenes	253	1100	82	2	0,2	0,2	0	0	0,2

Kirkelig fellesråd sitt ansvar er positivt avgrenset i kirkeordningen. De aller fleste oppgavene fremkommer i kirkeordningen § 17:

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 soknernes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for

- bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- anskaffelse og drift av kirkekontor,
- administrativ hjelp for prostene når kirkens virksomhet nasjonalt yter tilskudd til det,
- anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 41 første ledd myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, tilskudd til kirkelig virksomhet fra kommunen eller kirkens virksomhet nasjonalt og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Det fremkommer dermed av loven at de kirkelige fellesrådene er strategiske samhandlingsorgan, både mellom soknene og for kontakten mellom kommune og sokn.

Håndbok for menighetsråd og kirkelige fellesråd angir fellesrådets oppgaver til å være:

- Bygging, drift og vedlikehold av kirker, gravplasser og kirkeinventar
- Anskaffelse og drift av kirkekontor (også prestekontor)
- Skaffe lokale, utstyr og materiell til konfirmasjonsundervisningen – inkludert tilrettelegging for konfirmanter med særskilte behov (universell utforming)
- Arbeidsgiveransvar for lønnede medarbeidere over fellesrådsbudsjettet (opprette og legge ned stillinger, ansettelse og oppsigelse av arbeidstakere, ansvar for arbeidsmiljø etc.)
- Forvaltning av felles økonomi, f.eks. midler/tilskudd fra kommunen, midler/tilskudd fra Kirkemøtet til bl.a. undervisning, diakoni og kirkemusikk, midler som menighetene stiller til disposisjon eller overlater til kirkelig fellesråd, gaver/arv m.m. til kirkebygg, stillinger osv.
- Sørge for administrativ hjelp til prostene når Kirkemøtet stiller midler til disposisjon.

Alt dette er svært viktige områder for soknet. Kirkelig fellesråd skal sørge for gode rammevilkår, slik at soknene kan løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Det er derfor viktig at det er gode rutiner for dialog mellom menighetsrådene og kirkelige fellesråd i disse sakene. KA og Kirkerådet har utarbeidet et eget rundskriv om ansvarsdeling og samarbeid mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd.

Ansvarsområdet for de kirkelige fellesrådene kan illustreres slik:

Ansvarsområder for kirkelig fellesråd



Under de ulike områdene kan en liste opp en rekke ansvarsområder. Listen er ikke utfyllende.

Kirkelige handlinger	<ul style="list-style-type: none"> - Gudstjenester forordnet av biskopen, inkl. konfirmasjonsgudstjenester - Dåp – ofte men ikke alltid som del av gudstjenesten - Vigselse - Gravferd
----------------------	--

Gravferdsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Gravferd</u> <ul style="list-style-type: none"> - Fastsette tidspunkt for gravferd/urnenedsettelse/kistenedsettelse med alle ansatte i begge kirkelige arbeidsgiverlinjer, gravferdsbyrå og i enkelte tilfeller pårørende - Gjennomføre aktiviteten - Dialog med andre tros- og livssynssamfunn - Dialog med gravferdsbyrå, også muslimske - Dialog med pårørende - Smittevern hensyn spesielt krevende i korona-situasjonen - <u>Gravlegging</u> etter de krav som stilles i: <ul style="list-style-type: none"> - Gravferdsloven - Gravferdsforskriften - Lokale vedtekter - <u>Vern</u> av graver og gravminner etter de krav som stilles i <ul style="list-style-type: none"> - Lovverk og rundskriv (f.eks. kulturminner)
Drift –bygg og gravplasser	<p><u>Bygg</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ofte middelalderbygg, listeførte- og verneverdige kirker - Risiko for personskader ved manglende vedlikehold - Risiko for feil forvaltning og uopprettelige skader ved manglende kompetanse <p><u>Gravplasser</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dialog med festere - Fagsystemer for gravplass - Regulering til ulike typer gravlegging (kiste, urne i grav, urne i minnelund, verna graver) - Parkanlegg
Drift – aktivitet	<p><u>Kirkemusikk</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - sang- og salmekvelder - kor <p><u>Barn og unge - trosopplæring</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav 315 timer 0-18 år <p><u>Diakoni</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulike former for diakoni, f.eks. barn og unge, sorggrupper, sårbare grupper - Utleie
Personal og arbeidsmiljø	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsmiljøansvar - Tariff - Ansettelser - Medarbeidersamtaler - Oppfølging av sykmeldte - Organisasjonskultur - Personalpleie
Administrasjon	<ul style="list-style-type: none"> - Servicetorg for alle som ønsker kontakt med kirken - Koordinere alt arbeid i kirken - Følge opp leverandører - Lov- og forskrift om offentlige anskaffelser

	<ul style="list-style-type: none"> - GDPR - IKT-leveranser - Arkivlov - Offentleglov - Forvaltningslov - ++
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomiforvaltning etter forskrift - Bevilgning: Dialog med kommunen - Regnskapsføring: Dialog med regnskapsfører, bank og revisor - Sikre øvrige inntekter (i hovedsak festeavgifter og stellavtaler/legatgraver)

2.2.4 PROSTIER –ANSVAR OG OPPGAVER

Hvert prosti i Den norske kirke består av ett eller flere sokn, og tilhører ett av de 11 bispedømmene. Det er flest prosti i Bjørgvin med 11 prosti, mens Møre bispedømme har færrest med 6 prosti. Prostiene i Den norske kirke er i stor grad uensartede med store ulikheter dersom man vurderer prostiene gjennom forskjellige parameter.

Prostier i Den norske kirke																			
Oslo bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Borg bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Nord-Hålogaland bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Hamar bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest
Oslo domprosti	1	39	177	99	Fredrikstad domprosti	2	11	62	17	Tromsø domprosti	2	10	47	20	Hamar domprosti	3	8	37	13
Søndre Aker prosti					Sarpsborg prosti	2	16	58	18	Trondenes prosti	5	13	34	12	Ringsaker prosti	1	6	25	9
Groruddalen prosti					Østre Borgesyssel prosti	6	22	82	18	Senja prosti	8	12	34	16	Solør, Vinger og C	6	20	46	16
Nordre Aker prosti					Vestre Borgesyssel prosti	3	7	31	11	Nord-Troms prosti	6	6	19	7	Sør-Østerdal pro	5	24	38	11
Vestre Aker prosti					Nordre Follo prosti	2	8	40	12	Alta prosti	3	4	20	8	Nord-Østerdal pi	6	18	21	7
Asker prosti	1	10	83	11	Søndre Follo prosti	4	11	37	13	Hammerfest prosti	5	7	20	8	Nord-Gudbrands	7	17	33	10
Bærum prosti	1	10	62	21	Nordre Romerike prosti	4	14	85	26	Indre Finnmark prosti	5	5	18	10	Toten prosti	3	15	49	13
Døveprostit					Øvre Romerike prosti	5	20	68	20	Varanger prosti	5	5	18	7	Hadeland og Lan	5	14	42	12
Feltprestkorps															Valdres prosti	6	24	25	9
Agder og Telemark bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Stavanger bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Møre bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Tunsberg bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest
Kristiansand domprosti	1	15	84	23	Stavanger domprosti	4	28	150	33	Molde domprosti	3	15	31	14	Tønsberg dompr	2	15	68	19
Skien prosti	3	10	65	21	Ytre Stavanger prosti					Søre Sunnmøre prosti	7	20	45	15	Drammen prosti	2	15	95	25
Bamble prosti	3	12	28	9	Tungenes prosti					Ytre Nordmøre prosti	4	12	29	9	Eiker prosti	4	8	28	10
Øvre Telemark prosti	11	21	68	19	Sandnes prosti	1	9	53	16	Indre Nordmøre prosti	4	13	21	7	Hallingdal prosti	6	10	26	9
Arendal prosti	2	7	42	14	Dalane prosti	4	6	16	6	Indre Romsdal prosti	2	11	11	5	Kongsberg prost	4	13	28	9
Aust-Nedenes prosti	5	8	21	8	Jæren prosti	4	12	75	13	Nordre Sunnmøre prosti	5	24	80	25	Larvik prosti	1	12	39	14
Vest-Nedenes prosti	3	9	58	9	Ryfylke prosti	4	10	22	8					Nord-Jarlsberg p	2	7	33	10	
Otrødal prosti	7	9	18	7	Haugaland prosti	5	15	46	13					Ringerike prosti	2	11	27	10	
Lister og Mandal prosti	7	19	58	19	Karmøy prosti	1	8	31	9					Sandefjord prost	1	10	40	11	
Nidaros bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Sør-Hålogaland bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest	Bjørgvin bispedømme	Felles-råd	Sokn	årsv. FR	årsv. Prest					
Nidaros domprosti	1	16	136	37	Bodø domprosti	5	13	60	17	Bergen domprosti	4	33	168	70					
Byåsen/Heimdal/Byåsen prosti					Sør-Helgeland prosti	5	6	13	7	Fana prosti									
Fosen prosti	4	11	27	9	Indre Helgeland prosti	5	14	42	14	Åsane prosti									
Orkdal prosti	6	19	34	16	Nord-Helgeland prosti	7	10	24	10	Bergensdalen prosti									
Gauldøl prosti	6	20	34	12	Salten prosti	5	10	29	9	Sunnhordland prosti	7	23	49	19					
Stjørdal prosti	5	9	39	11	Ofoten prosti	3	11	29	10	Vesthordland prosti	2	10	56	12					
Namdal prosti	8	18	34	15	Lofoten prosti	4	12	26	9	Nordhordland prosti	7	13	39	14					
Stiklestad prosti	4	25	52	19	Vesterålen prosti	6	6	26	11	Hardanger og Voss prosti	7	27	46	16					
										Sogn prosti	6	26	30	11					
										Sunnfjord prosti	6	19	49	15					
										Nordfjord prosti (inkl. deler av Kinn)	4	25	28	14					

tall pr. 1.1.2020

Prostiet er i dag først og fremst en organisatorisk enhet for å lede og utøve prestedtjenesten i bispedømmet. Hovedoppgaven er å sikre geistlig betjening til alle menighetene i prostiet og samtidig gi gode rammer for arbeidshverdagen for prestene i deres tjeneste.

[Retningslinjer for prostiråd og prostimøter](#) sier at det kan dannes et prostiråd dersom en skal behandle saker som angår hele prostiet. Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelser som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.

Prosten leder prestedtjenesten i prostiet og bistår biskopen i sin tjenesteutøvelse. Prostens oppgaver fremkommer i [Tjenesteordning for proster](#). En hovedoppgave for prosten er å samvirke med de kirkelige råd i prostiet og sikre god samhandling mellom prestedtjenesten og virksomheten i de kirkelige råd.

Prestene er i dag tilsatt med hele eller deler av prostiet som tjenestedistrikt med et eller flere sokn som særskilt tjenestested. Tidligere var prestene tilsatt i et prestegjeld (ett eller flere sokn). I praksis vil dette si prosten kan benytte en prest i hele eller deler av prostiet til pålagte tjenester, samtidig som presten hovedsakelig skal gjøre sin tjeneste innenfor sitt særskilte tjenestested. En av fordelene med denne tjenesteordningen er at man ikke blir så sårbare ved f.eks. sykdom, ferier og vakanser. Dessuten kan spesialkompetanse hos en prest komme hele prostiet til nytte på en bedre måte. Det er viktig å understreke at et grunnleggende premiss i denne nye tjenesteordningen er at den enkelte menighet skal ha sin prest som har soknet som sin del av sitt særskilte tjenestested. En hensiktsmessig enhet for ledelse av prestedtjenesten handler dels om antall prester, dels om avstand og kommunikasjonsforhold og dels om naturlige samarbeidsenheter både i kirken og samfunnet ellers.

For prestene handler det om behov for arbeidsfelleskap, samarbeid med kolleger og ansatte i fellestrådene, om støtte i tjenesten og om faglig og personlig utvikling. I sitt arbeid legger de fleste bispedømmeråd til grunn en tanke om en minimumsstørrelse på antall ansatte for å være robust nok til å håndtere sykefravær, beredskap, oppgavefordeling og vakanser. Samtidig skal prosten ha mulighet for å følge opp den enkelte ansatte både med hensyn til ledelse og styring og faglig veiledning og oppfølging av individuelle behov.

Størrelse handler også om geografi, demografi, kommunestruktur, bygdesamfunn, veiforbindelser, off. kom. og avstander. Det er i dag store forskjeller på prostiene når det gjelder antall fellestråd, menighetsråd, kirker og utstrekning.

I tabellene under kommer noen av variasjonene frem. For å få frem ulikhetene er de 10 prostiene med høyest og lavest score basert på ulike parametere presentert.

Prosti – rangering basert på antall fellestråd – 10 med flest og 10 med færrest

	Antall FR	Medlemmer 31.12. 2019.	Med- lems %	Sokn 01.01.20	Kirker 01.01. 2020	sum årsverk 01.12.18	årsv. prester 2020
Sum totalt	348	3679850	69 %	1164	1635	3853,0	1 302

Øvre Telemark prosti	11	38144	75 %	21	49	67,9	19,0
Namdal prosti	8	30232	82 %	18	35	34,4	15,0
Senja prosti	8	32037	83 %	12	21	33,5	16,0
Hardanger og Voss prosti	7	35486	81 %	27	29	46,3	16,2
Sunnhordland prosti	7	47919	80 %	23	35	49,4	19,0
Søre Sunnmøreprosti	7	39273	79 %	20	21	44,9	15,0
Lister og Mandal prosti	7	44694	73 %	19	34	57,5	19,0
Nord-Gudbrandsdal prosti	7	20616	86 %	17	19	33,2	10,0
Nordhordland prosti	7	30064	79 %	13	25	39,3	13,5
Nord-Helgeland prosti	7	14326	79 %	10	17	24,2	10,0
Nord-Jarlsberg prosti	2	35704	69 %	7	12	33,2	10,0
Arendal prosti	2	35299	69 %	7	13	42,1	14,0
Kristiansand Domprosti	1	68837	62 %	15	18	84,0	23,0
Larvik prosti	1	33951	72 %	12	17	38,8	13,5
Bærum prosti	1	79358	62 %	10	10	62,0	21,0
Asker prosti	1	60861	64 %	10	12	83,1	10,8
Sandefjord prosti	1	42581	67 %	10	10	39,7	11,3
Sandnes prosti	1	51115	64 %	9	13	53,2	16,0
Karmøy prosti	1	32915	78 %	8	9	30,9	9,0
Ringsaker prosti	1	27747	80 %	6	10	25,0	9,0

Prosti – rangering basert på antall sokn – 10 med flest og 10 med minst

	Tall på FR	Medlemmer 31.12. 2019.	Medlems %	Sokn 01.01.20	Kirker 01.01. 2020	sum årsverk 01.12.18	årsv. prester 2020
Sum totalt	348	3679850	69 %	1164	1635	3853,0	1 302
Hardanger og Voss prosti	7	35486	81 %	27	29	46,3	16,2
Stiklestad prosti	4	58438	82 %	26	34	52,1	19,0
Sogn prosti	6	23719	82 %	26	36	30,0	11,0
Nordfjord prosti (+ litt av Kinn)	4	20651	79 %	25	30	28,4	13,6
Nordre Sunnmøre Prost	5	75089	76 %	24	30	79,9	25,0
Sør-Østerdal prosti	5	28211	79 %	24	26	37,9	10,8
Valdres prosti	6	14299	81 %	24	28	24,6	8,7
Sunnhordland prosti	7	47919	80 %	23	35	49,4	19,0
Østre Borgesyssel prosti	6	57727	73 %	22	29	82,4	18,0
Øvre Telemark prosti	11	38144	75 %	21	49	67,9	19,0
Arendal prosti	2	35299	69 %	7	13	42,1	14,0
Hammerfest prosti	5	13384	73 %	7	12	20,2	8,0
Ringsaker prosti	1	27747	80 %	6	10	25,0	9,0
Vesterålen prosti	6	25606	79 %	6	17	26,3	11,0
Dalane prosti	4	17588	73 %	6	9	15,7	6,0
Nord-Troms prosti	6	13468	86 %	6	11	18,7	7,0
Sør-Helgeland prosti	5	10993	85 %	6	8	12,5	7,0

Varanger Prosti	5	15258	72 %	5	10	18,4	7,0
Indre Finnmark prosti	5	11246	84 %	5	12	18,2	9,7
Alta prosti	3	18115	80 %	4	13	19,5	8,0

Prosti – 10 største og 10 minste rangert etter antall ansatte

	Areal	Medlemmer 31.12. 2019.	Kirker 01.01. 2020	Totalt antall årsverk
Sum totalt	323809	3679850	1635	5 155,0
Oslo 5 prosti	454	326915	64	275,2
Bergen 4 prosti	1354	219685	55	238,3
Stavanger prosti	363	118383	35	182,8
Trondheim 3 prosti	529	139389	26	172,6
Drammen prosti	619	77264	18	120,2
Nedre Romerike Prosti	785	103773	17	110,6
Kristiansand Domprosti	644	68837	18	107,0
Nordre Sunnmøre Prosti	3126	75089	30	104,9
Østre Borgesyssel prosti	3205	57727	29	100,4
Asker prosti	377	60861	12	93,9
Indre Finnmark prosti	25521	11246	12	27,9
Indre Nordmøre prosti	3798	15635	14	27,8
Nord-Østerdal prosti	9442	11943	19	27,6
Alta prosti	5094	18115	13	27,5
Nord-Troms prosti	9367	13468	11	25,7
Varanger Prosti	8386	15258	10	25,4
Otredal prosti	6165	15966	18	24,7
Dalane prosti	1786	17588	9	21,7
Sør-Helgeland prosti	3211	10993	8	19,5
Indre Romsdal prosti	1854	11501	14	16,1

Prosti – 10 største og 10 minste rangert etter areal

	Areal	Medlemmer 31.12. 2019.	Kirker 01.01. 2020	Totalt antall årsverk
--	-------	------------------------------	--------------------------	-----------------------------

Sum totalt	323809	3679850	1635	5 155,0
Indre Finnmark prosti	25521	11246	12	27,9
Indre Helgeland prosti	12668	38675	16	55,6
Namdal prosti	12632	30232	35	49,4
Øvre Telemark prosti	12468	38144	49	86,9
Nord-Gudbrandsdal prosti	11044	20616	19	43,2
Senja prosti	10892	32037	21	49,5
Sør-Østerdal prosti	9946	28211	26	48,6
Hammerfest prosti	9630	13384	12	28,2
Nord-Østerdal prosti	9442	11943	19	27,6
Nord-Troms prosti	9367	13468	11	25,7
Nordre Follo prosti	436	45900	11	51,6
Tønsberg domprosti	429	57265	17	86,7
Sandefjord prosti	422	42581	10	51,0
Vesthordland prosti	416	52845	13	67,8
Søndre Follo prosti	384	46674	13	49,1
Fredrikstad domprosti	383	58326	13	79,1
Asker prosti	377	60861	12	93,9
Stavanger prosti	363	118383	35	182,8
Karmøy prosti	230	32915	9	39,9
Bærum prosti	192	79358	10	83,0

2.3 KOMMUNENE

2.3.1 KOMMUNALT SELVSTYRE

Det kommunale selvstyret med eget forvaltningsnivå og demokratisk arena går tilbake til formannskapslovene i 1837. Siden den gang har kommunene vært en sentral del av den offentlige forvaltningen. Prinsippet om kommunalt selvstyre har likevel kun vært indirekte anerkjent i norsk lovgivning. De senere år er dette endret. Våren 2016 ble det tatt inn en egen bestemmelse i Grunnloven om det lokale selvstyre, jf. Grunnloven § 49 andre ledd:

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.

Da Stortinget våren gjorde 2018 vedtak om ny kommunelov på bakgrunn av regjeringens framlegg [Prop. 46 L \(2017-2018\) Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\)](#) tok en det kommunale selvstyret inn i formålsparagrafen til loven, jf. kommuneloven § 1-1.

Kommunene er egne rettssubjekter og har en negativt avgrenset kompetanse. Kommunene kan dermed sies å ha en generell myndighet til å ta beslutninger og å utføre oppdrag, så lenge det ikke følger av lov at oppgavene eksklusivt er lagt til andre eller at det ikke er adgang for kommunene å påta seg oppgaven. Ved å styrke det kommunale selvstyret i kommuneloven er det fra

departementets side argumentert med at en slik lovhjemmel vil kunne medvirke til en mindre grad av detaljregulering fra nasjonale myndigheter overfor kommunene.

Gjennom lovverket er kommunene pålagt å utføre en rekke oppgaver. Rettighetsbestemmelser for innbyggerne er gjerne forankret i pålegg for kommunene. I noen sammenhenger angir lovverket regler for hvordan oppgavene skal utføres, men ofte vil det være opp til kommunen selv å definere ivaretagelsen av dette.

Nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å gi føringer for kommunene og dermed begrense kommunenes autonomi. Kravet til lovhjemmel er en sentral forutsetning i det kommunale selvstyrets rettslige vern. Prinsippet er forankret i kommunelovens § 2-1 tredje ledd som sier at; *Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.*

På ulike samfunnsområder er det i lov beskrevet hvilken myndighet som hører til ulike forvaltningsorganer. På de fleste områdene har kommunene et særskilt ansvar. Det gjelder blant annet innenfor plan- og bygningsloven, folkehelseloven, politiloven m.fl. I møte med koronapandemien ble kommunenes ansvar i henhold til smittevernloven aktualisert. Dette medfører at under parasollen av et overordnet nasjonalt lovverk, så vil det være mange lokale forskjeller i bestemmelser fastsatt av kommunale myndigheter.

I den nye kommuneloven er det tatt inn flere prinsipper om relasjonen mellom nasjonale myndigheter og kommunesektoren, utover legalitetsprinsippet (lovkrav). Prinsippene har vært i funksjon i lengre tid, men først nå ble disse formelt tatt inn i kommuneloven, jf. § 2-2:

- Nærhetsprinsippet, som medfører at offentlig myndighetsutøvelse bør ligge så nær innbyggerne som mulig.
- Forholdsmessighetsprinsippet, som tilsier at nasjonale myndigheter ikke skal gripe inn overfor kommunesektoren i større grad enn nødvendig for å ivareta relevante mål.
 - o Det lokalpolitiske prinsipp, som medfører at nasjonale myndigheter kun skal begrense det kommunale selvstyret når det er et klart behov for sentrale føringer.
 - o Tydelighetsprinsippet, som medfører at en bør understreke det kommunale selvstyret når kommunene pålegges oppgaver i lov og når staten gir veiledninger, retningslinjer etc.
- Finansieringsprinsippet, som legger til grunn at kommunene har egne frie inntekter og får kompensasjon for de merutgifter som påføres kommunesektoren når en innfører nye oppgaver, endrer regelverk eller på annen måte treffer vedtak som medfører økte utgifter for kommunene. Det skal være samsvar mellom de økonomiske rammene for kommunene og de oppgavene de er pålagt å løse. Den kommunale økonomien bør være av en slik karakter at ikke all økonomi er knyttet til de lovpålagte oppgavene.

2.3.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KOMMUNELOVEN

Kommuneloven angir også regulering av samarbeid mellom kommuner. Kap. 18 angir regler for interkommunalt politisk råd, kap. 19 kommunalt oppgavefelleskap og kap. 20 vertskommune. I det

følgende vil vi redegjøre for de viktigste reglene for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap.

Kap 18 Interkommunalt politisk råd – deltakeransvar og representantskap

To eller flere kommuner, eller to eller flere fylkeskommuner, eller én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, kan gå sammen om å opprette et politisk samarbeidsorgan i form av et interkommunalt politisk råd.

Om slike råd:

- opprettes ved vedtak i hver enkelt deltakerkommune og med egen avtale
- kan gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene
- kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen.
- kan fatte enkeltvedtak som gjelder interne saker i rådet
- kan være eget rettssubjekt og kan da operere med flere rettigheter
- *politisk råd* skal være en del av det offisielle navnet på rådet.

Deltageransvar

Oppgavefellesskapet har et delt ansvar for fellesskapets forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et ansvar for fellesskapets forpliktelser. Deltakernes ansvarsandel skal framgå av samarbeidsavtalen dersom denne avviker fra eierandelen. Summen av deltakernes ansvarsandeler må dekke oppgavefellesskapets totale forpliktelser. Den enkelte deltakeren hefter med hele sin formue – både sin andel av oppgavefellesskapets formue og sin øvrige formue – for sin ansvarsandel av oppgavefellesskapets totale forpliktelser.

§ 18-2 tredje ledd lovfester det som allerede følger av alminnelig obligasjonsrett, nemlig at en deltaker som trer ut av et oppgavefellesskap, fortsetter å være ansvarlig for forpliktelser oppgavefellesskapet hadde på uttredelsestidspunktet. Noe annet krever at kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Også der et oppgavefellesskap oppløses, vil deltakerne fortsette å hefte for oppgavefellesskapets forpliktelser.

Representantskapet

Representantskapet er det øverste organet. Hver deltager må ha minst en representant. Antallet skal framgå i samarbeidsavtalen. Medlemmer og varamedlemmer velges av og blant kommunestyret eller fylkestinget. Lederverv skal gå på omgang.

Representantskapet kan også ansette en daglig leder til å ivareta den daglige ledelsen av rådet. Samtlige deltagere skal hver for seg vedta samarbeidsavtalen. § 18-4 gir føringer for hva en slik avtale skal inneholde.

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

Kommuner og/ eller fylkeskommuner kan også opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Et oppgavefellesskap kan ikke være deltaker i et annet oppgavefellesskap. Det er kommunestyrene og fylkestingene selv som må treffe vedtaket om å opprette et oppgavefellesskap.

Oppgavefellesskap kan både benyttes til enkelt samarbeid og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte.

Oppgavefellesskap kan være egne rettssubjekter. Dersom et statlig organ ønsker å legge slik myndighet til oppgavefellesskapet, må det ha hjemmel for dette i annen lovgivning. *Kommunalt oppgavefellesskap* skal være en del av det offisielle navnet på samarbeid etter denne bestemmelsen.

Deltageransvar

Deltageransvaret er likt som interkommunalt politisk råd.

Representantskapet

Representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet. Det er også det eneste obligatoriske organet i oppgavefellesskapet. Samtlige deltakere skal delta med minst ett medlem i representantskapet.

Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som oppnevner kommunens eller fylkeskommunens medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Representantskapet selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt i samarbeidsavtalen. En eventuell daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet.

2.3.3 KOMMUNEREFORM

I 2014 tok regjeringen initiativet til en kommunereform. Forrige store kommunereform i Norge var på 1960-tallet. Siden den gang har kommunene fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver, samtidig har den statlige detaljstyringen og rettighetsfestingene økt. I samme periode har en sett en betydelig økning i antall interkommunale samarbeid. Av de 428 kommunene i Norge hadde over halvparten færre enn 5 000 innbyggere. De 100 største kommunene hadde 75 prosent av innbyggertallet. I snitt hadde norske kommuner i underkant av 12 000 innbyggere, 335 kommuner hadde færre innbyggere enn snittet.

Sammenlignet med europeiske kommuner er ikke kommunene i Norge spesielt små hverken når det gjelder areal eller antall innbyggere. De norske kommunene skiller seg likevel ut fordi de har en betydelig større oppgaveportefølje særlig sammenlignet med kommuner i Sør- og Mellom-Europa. Fra regjeringens side var de uttalte målene med reformen å få gode og likeverdige tjenester, helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner samt styrking av lokaldemokratiet. Stortinget gav sin tilslutning til å gjennomføre reformen, men la til grunn at hovedregelen skulle være frivillige sammenslåinger.

1. januar 2020 var alle sammenslåingene gjennomført og antall kommuner redusert fra 428 til 356. I tillegg til kommunereformen vedtok Stortinget at en parallelt skulle arbeide for en regionreform hvor målet var større og sterkere fylkeskommuner, og hvor staten overførte oppgaver til regional forvaltningen. Samlet sett skulle fylkeskommunene da bedre kunne ivareta sin rolle som regional samfunnsutvikler.

2.3.4 SAMARBEIDSREGIONER OG SAMARBEID MELLOM KOMMUNER

I dagligtalen kan begrepet «region» henspille på ulike geografiske områder, og hvordan disse er tenkt inndelt. Essensen vil ofte være at det er et område som på en eller flere måter skiller seg fra andre områder. NIBR opererer med tre ulike regiontyper:

- Funksjonelle regioner
Funksjonen kan være knyttet til naturgeografien, f.eks. et område hvor en elv renner. Det mest vanlige knyttes derimot til samfunnsgeografien, og da særlig i form av felles bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller felles bo-, arbeids- og serviceregioner. Den funksjonelle regionen defineres av interaksjon mellom en by og byens omland og avhengigheten mellom innbyggere innenfor et område. En tredje type funksjonell region kan være omfattende interkommunalt samarbeid mellom kommuner.
- Homogene regioner
Disse regionene skiller seg fra andre regioner ved å ha bestemte former eller hovedtrekk som er felles. Eksempel kan være: fjellkommuner, landbrukskommuner, kystkommuner eller industrikommuner
- Perseptuelle regioner
Oppfatninger blant innbyggere eller næringsliv om at en hører sammen er kjennetegn på en perseptuell region. Regionen kan være basert på funksjonell og målbar avhengighet mellom en gruppe kommuner, men også andre faktorer som bidrar til en felles regional tilhørighet og identitet.

2.3.5 BO OG ARBEIDSMARKEDSREGIONER I NORGE

Høsten 2018 fikk Transportøkonomisk institutt (TØI) i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å gjennomgå og oppdatere inndelingen av kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). TØI leverte sin rapport i juni 2019 ([Inndeling i BA-regioner 2020](#)) I sitt arbeid har TØI tatt utgangspunkt i kommunestrukturen som skulle gjelde fra 2020. Inndelingen resulterte i 159 BA-regioner. Det er to færre enn forrige revisjon i 2013. At antall regioner nå ble redusert skyldes en kombinasjon av kommunesammenslåing, endring i pendling og reisetid, og justering av metode for inndeling.

Inndelingen av landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner har som ambisjon å beskrive hvordan forholdet mellom arbeidssted og bosted gir regioner som fungerer som egne økonomiske systemer. TØI opererer med følgende definisjon for bo- og arbeidsmarkedsregion i sin rapport: «*en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide*». Selv om kommunegrensene danner et utgangspunkt for BA-regionene, ser en i den videre inndelingen bort fra øvrige administrative grenser. Inndelingen tar heller ikke hensyn til sentralitet eller distriktsutfordringene, men holder seg strengt til funksjonell integrasjon som hovedkriterium.

Etableringen av bo- og arbeidsmarkedsregionene hviler i utgangspunktet på to faktorer som en mener har effekt på funksjonell integrering. Det første, pendlingsnivå, brukes som kriterium for å sette sammen kommuner i BA-regioner. I etableringen av rapporten ser en på pendling begge veier mellom to kommuner som integrasjonsindikator. Dette er en styrke ved den siste modellen sammenlignet med tidligere rapporter, hvor en bare så på pendling én vei. Da fikk man ikke med

pendling fra en senterkommune og ut til en arbeidsplassintensiv kommune. Pendling på et nivå over 8 prosent for gruppen mellom 20 og 66 år, angir en funksjonell integrasjon i et arbeidsmarked. Videre ser en på reisetid mellom kommuner som et annet kriterium for regional integrasjon. Kriteriet sier noe om hvor langt arbeidstakere er villig til å pendle i forbindelse med arbeid. Kort reisetid anses som integrasjonsfaktor.

Et utgangspunkt i etableringen av BA-regioner er definering av senterkommuner. Hovedregelen tilsier at kommuner med relativt større innpendling fra andre kommuner (minst 8 prosent av arbeidsaktuell befolkning i bokommunen) enn utpendling fra egen kommune defineres som senterkommuner. For å bli inkludert i BA-regionen til senterkommunen må omkringliggende kommuner ha en utpendling til senterkommunen på minst 8 prosent og reisetiden kan ikke overstige 75 minutter. Gjennom å kombinere disse to kriteriene, pendlingsnivå og reisetid, søker en å avdekke hvilke kommuner som henger sammen i funksjonelle regioner. TØI har i tillegg satt som forutsetning at regionene må være sammenhengene.

TØI har ikke inkludert kommuner i regioner ved hjelp av kjedependling («dominopendling»). Kjedependling medfører at en inkluderer en kommune dersom den har tilstrekkelig innpendling til flere kommuner i regionen i tillegg til senterkommunen. Etter TØIs vurdering bryter dette med deres tolkning av hva som kjennetegner en region med funksjonell integrasjon. I sin rapport viser TØI til et eksempel fra Innlandet: Våler og Åsnes har nok pendling mellom seg til å være en BA-region, men Våler er mer integrert i BA-region Elverum. Denne regionen inkluderer også Åmot på motsatt side av Elverum. Åsnes er ikke funksjonelt integrert med Elverum, og i enda mindre grad integrert med Åmot. Åsnes blir dermed en egen BA-region.

2.3.6 REGIONRÅD I NORGE

NIVI Analyse kartla omfanget av regionråd i Norge på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018. Kartleggingen slo fast at det var 66 operative regionråd. 395 av landets kommuner deltok i minst av regionrådene, som samlet dekket 97 prosent av landarealet. Gjennomsnittlig antall innbyggere i regionområdene var 57 000, men med relativt stor variasjon fra det minste med 6 000 innbyggere, til det største som hadde 290 000 innbyggere. Gjennomsnittlig antall deltakende kommuner var 6, varierende fra 2 til 19. Blant de som ikke er del av et regionråd er både Oslo, Bergen og Stavanger med omegnskommuner. 23 kommuner var medlem i to regionråd.

I rapporten foretok ikke NIVI en systematisk gjennomgang av vedtekter og dagsorden for regionrådenes arbeid, men etterlatt inntrykk for forskerne er likevel at det virker å være en økende oppmerksomhet om regionrådenes rolle for å bidra til regional samfunnsutvikling. Flertallet av regionråd videreføres som generalistorganer som omfatter både tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Regional utviklingsrolle gis prioritet og blir satt på dagsorden i saker om areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert samordning mot fylkeskommune og statlige etater.

Tidligere kartlegginger har identifisert tre viktige roller for regionrådene:

1. Initiere og samordne interkommunalt samarbeid om kommunal administrasjon og kommunale tjenester (tjenesterollen).

- Interessepolitisk arbeid for å påvirke næringsliv, regionale og nasjonale aktører (interessepolitisk rolle).
- Samordning av løpende saker gjennom felles høringsuttalelser og saksbehandling (prosessrolle)

Den siste kartleggingen indikerer at regionrådene har utviklet seg i retning av å bli mer demokratiske, profesjonelle og formelle. Forskerne fant i sitt arbeid en høyere andel av faste deltakere fra kommunestyrene, de administrative ressursene hadde økt sammenlignet med tidligere og flere av regionrådene hadde oppdaterte vedtekter og reguleringer av egen virksomhet. Det synes også å være en trend med en intern todeling i regionrådenes roller, hvor politikerne og den politiske organiseringen fokuserer på samfunnsutviklerrollen, mens kommunedirektørene og -administrasjonen fokuserer på tjenesteproduksjonen.

Forskerne fant tre hovedkategorier av regionråd:

- Små homogene råd som i stor grad sammenfalt med BOA-områdene, typiske hverdagsregioner med stor daglig interaksjon på arbeids- og servicemarkedet.
- Mellomstore regionråd som sammenfaller med sammenhørende landskaper som man finner igjen i gamle fogderier eller andre administrative inndelinger, gjerne forsterket med sterke kulturelle og næringsmessige fellesskap og langvarige samarbeidstradisjoner mellom kommunene.
- Store regionråd, som nærmest fremstår som «småfylker». Flere av disse gjenspeiler gamle administrative inndelinger og innarbeidede offentlige eller sivile samarbeidsområder.

Regionråd i Norge rangert etter folketall, deltakerkommuner og areal:

Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018	Nr	Regionråd	Folketall 1.1.2018
1	Trondheimsregionen	290331	34	Sør-Troms Regionråd	36526
2	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	180300	35	Indre Helgeland Regionråd	35869
3	Region Kristiansand	164263	36	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	33951
4	Sunnmøre Regionråd IKS	152350	37	Inn-Trøndelagsregionen	33448
5	Nedre Glomma regionråd	149262	38	Sogn Regionråd	32925
6	Jærrådet	144872	39	Vesterålen Regionråd	32611
7	Follorådet	141595	40	Regionrådet for Halden og Aremark	32436
8	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	128954	41	Midt-Troms Regionråd	30461
9	Grenlandssamarbeidet	121746	42	Regionrådet for Hadeland	29612
10	Haugaland Vekst Regionråd	118594	43	Nordfjorrådet	29159
11	Midt-Trøndelag Regionråd	116440	44	Helgeland Regionråd	28315
12	Gardermoregionen	105751	45	Øst-Finnmark Regionråd	27928
13	Regionrådet for Hamarregionen	93342	46	Ofoten Regionråd	25759
14	Østre Agder Regionråd	92819	47	Lindenesregionen	25634
15	Troms-områdetets Regionråd	83554	48	Fosen regionråd	25502
16	Salten Regionråd	82960	49	Ryfylke IKS	25119
17	Regionrådet for Gjøvikregionen	71244	50	Lofotrådet	24640
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	64906	51	Regionråd Dalane	24292
19	Romsdal Regionråd	62733	52	Regionrådet i Trøndelag sør	23427
20	Regionrådet for Mosseregionen	61607	53	Hardangerrådet IKS	22728
21	Øst-Troms Regionråd	58332	54	Regionrådet for Fjellregionen	22605
22	Regionrådet for Kongsbergregionen	54098	55	Regionrådet for Hallingdal	20579
23	Indre Østfold Regionråd	52115	56	Regionrådet i Midt-Buskerud	19645
24	Regionrådet for Kongsvingerregionen	49076	57	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	18700
25	Regionrådet for Nordhordland	45040	58	Regionstyret i Valdres	17770
26	Rådet for Ringersregionen	43893	59	Midt-Telemarkrådet	17428
27	Vest-Finnmark Regionråd	42592	60	Nord-Troms Regionråd	15958
28	Øst-Tromsregionen	42550	61	Vest-Telemarkrådet	14110
29	Regionrådet for Sør-Østerdal	39634	62	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	13328
30	Regionrådet for Lillehammerregionen	39216	63	Sør Helgeland Regionråd	13181
31	Namdal Regionråd	37812	64	HAFS Regionråd	8083
32	Regionrådet Vest	37687	65	Setesdal Regionråd	7015
33	Listerrådet	36928	66	Årvårrådet Urfofregion	5647

Tabell 2.4 Landets regionråd rangert etter folketall per 1.1.2018

Nr	Regionråd	Antall deltakerkommuner	Nr	Regionråd	Antall deltakerkommuner
1	Sunnmøre Regionråd IKS	19	34	Vesterålen Regionråd	6
2	Namdal Regionråd	14	35	Listerrådet	6
3	Midt-Trøndelag Regionråd	12	36	Regionrådet for Sør-Østerdal	6
4	Øst-Troms Regionråd	10	37	Regionrådet for Kongsvingerregionen	6
5	Salten Regionråd	10	38	Gardermoregionen	6
6	Haugaland Vekst Regionråd	10	39	Grenlandssamarbeidet	6
7	Region Kristiansand	10	40	Sør Helgeland Regionråd	5
8	Øst-Finnmark Regionråd	9	41	Regionrådet i Trøndelag sør	5
9	Sogn Regionråd	9	42	Ryfylke IKS	5
10	Øst-Tromsregionen	9	43	Lindenesregionen	5
11	Regionrådet for Nordhordland	9	44	Ofoten Regionråd	5
12	Trondheimsregionen	9	45	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	5
13	Regionrådet for Fjellregionen	8	46	Indre Helgeland Regionråd	5
14	Midt-Troms Regionråd	8	47	Regionrådet for Gjøvikregionen	5
15	Vest-Finnmark Regionråd	8	48	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	5
16	Indre Østfold Regionråd	8	49	Jærrådet	5
17	Romsdal Regionråd	8	50	Setesdal Regionråd	4
18	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	8	51	HAFS Regionråd	4
19	Østre Agder Regionråd	8	52	Regionråd Dalane	4
20	Hardangerrådet IKS	7	53	Inn-Trøndelagsregionen	4
21	Helgeland Regionråd	7	54	Regionrådet for Mosseregionen	4
22	Sør-Troms Regionråd	7	55	Regionrådet for Hamarregionen	4
23	Regionrådet for Kongsbergregionen	7	56	Nedre Glomma regionråd	4
24	Follorådet	7	57	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3
25	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	7	58	Midt-Telemarkrådet	3
26	Vest-Telemarkrådet	6	59	Regionrådet i Midt-Buskerud	3
27	Nord-Troms Regionråd	6	60	Regionrådet for Hadeland	3
28	Regionstyret i Valdres	6	61	Regionrådet Vest	3
29	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	6	62	Regionrådet for Lillehammerregionen	3
30	Regionrådet for Hallingdal	6	63	Rådet for Ringersregionen	3
31	Lofotrådet	6	64	Troms-områdets Regionråd	3
32	Fosen regionråd	6	65	Årvårrådet Urfofregion	2
33	Nordfjorrådet	6	66	Regionrådet for Halden og Aremark	2

Tabell 2.3 Landets regionråd rangert etter antall medlemskommuner per november 2018

Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann	Nr	Regionråd	Areal (km ²) land og ferskvann
1	Øst-Finmark Regionråd	18751	34	Nordfjorðráðet	3472
2	Árvjórré Urfólksregion	15160	35	Østre Agder Regionråd	3436
3	Vest-Finmark Regionråd	14721	36	Fosen regionråd	3226
4	Namdal Regionråd	13021	37	Sør Helgeland Regionråd	3205
5	Regionrådet for Fjellregionen	12609	38	Regionrådet for Gjøvikregionen	3168
6	Midt-Trøndelag Regionråd	12089	39	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	3131
7	Salten Regionråd	11968	40	Region Kristiansand	3088
8	Regionrådet for Sør-Østerdal	10651	41	Vesterålen Regionråd	3039
9	Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal	9904	42	Samarbeidsrådet for Sunnhordland IKS	2977
10	Sogn Regionråd	9590	43	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	2901
11	Nord-Troms Regionråd	9367	44	Grenlandssamarbeidet	2829
12	Indre Helgeland Regionråd	9182	45	Sør-Troms Regionråd	2767
13	Midt-Troms Regionråd	8634	46	Regionrådet for Hamarregionen	2724
14	Regionrådet i Trøndelag sør	8249	47	Regionrådet Norhordland	2566
15	Regionrådet for Kongsbergregionen	8062	48	Regionrådet for Lillehammerregionen	2309
16	Vest-Telemarkrådet	7698	49	Lindesnesregionen	2073
17	Hardangerrådet IKS	6303	50	Gardermoreregionen	2055
18	Trondheimsregionen	6059	51	Rådet for Ringeriksregionen	1974
19	ORKidé-Nordmøre Regionråd	5907	52	Regionråd Dalane	1786
20	Regionrådet for Hallingdal	5830	53	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	1751
21	Sunnmøre Regionråd IKS	5608	54	Regionrådet i Midt-Buskerud	1734
22	Regionstyret i Valdres	5406	55	Indre Østfold Regionråd	1488
23	Tromsø-områdets Regionråd	5110	56	Jærrådet	1476
24	Ofoten Regionråd	4991	57	Regionrådet for Hadeland	1275
25	Inn-Trøndelagsregionen	4876	58	HAFS Regionråd	1230
26	Helgeland Regionråd	4859	59	Lofotrådet	1230
27	Haugaland Vekst Regionråd	4666	60	Nedre Glomma regionråd	1224
28	Setesdal Regionråd	4594	61	Midt-Telemarkrådet	1014
29	Regionrådet for Kongsvingerregionen	4579	62	Regionrådet for Halden og Åremark	961
30	Orkdalsregionen	4479	63	Drammensregionens 5-kommunesamarbeid	953
31	Ryfylke IKS	4370	64	Follorådet	820
32	Listerrådet	4177	65	Regionrådet for Mosseregionen	514
33	Romsdal Regionråd	3939	66	Regionrådet Vest	315

Tabell 2.5 Landets regionråd rangert etter arealstørrelse per 1.1.2018

Små, og til en viss grad mellomstore, regionråd kan være godt egnet for samarbeid om tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. De største regionrådene må gjerne operere på to ulike nivåer; et overordnet nivå for regionale anliggender, og et hvor en splitter opp massen i mer formålstjenlige grupper for å samarbeide om tjenesteproduksjon.

Regionråd kan defineres som et samarbeidsorgan mellom kommuner for å ivareta felles utfordringer og stå sterkere i møte med regionale utfordringer. Med den nye kommunelovens § 18 er det et krav om at alle regionråd skal benevnes med ordene «interkommunalt politisk råd».

2.3.6.1 KOMMUNEREGIONER OG REGIONRÅD I VIKEN FYLKE

I forbindelse med regionreformen og opprettelsen av Viken fylke fikk NIVI Analyse i oppdrag å analysere regioner og regionråd i Viken fylke, i forbindelse med fylkeskommunes arbeid med regional planstrategi for det nye fylket (https://viken.no/f/pKommuneregioner_og_regionrad_i_Viken)

I utredningen undersøkte NIVI de 13 regionrådene i de daværende fylkene: Akershus, Østfold og Buskerud. Viken hadde ved etableringen flest regionråd av samtlige fylker, fem av disse hadde mer enn 100 000 innbyggere. De to minste, Midt-Buskerud og Hallingdal hadde begge ca. 20 000 innbyggere og var dermed også blant de minste i landet. Kongsbergregionen og Hallingdal er samtidig blant landets største om en ser på areal.

En viktig observasjon av regionrådene i Viken er at de i stor grad sammenfaller med funksjonalitet med henblikk på felles bo- og arbeidsmarkedsområder. Samtidig har inndelingen for statlige organer dårlig sammenfall med fylkesinndelingene. Karleggingen av kommunenes samarbeidspreferanser viste at det var stort sammenfall mellom kommunene med henblikk på ønsket samarbeidsstruktur.

Rapporten munnet ut i et forslag om en fremtidig samarbeidsstruktur i Viken med ni kommuneregioner:

1. Asker og Bærum med 220 000 innbyggere.
2. Drammensregionen med 146 000 innbyggere.
3. Kongsbergregionen med 58 000 innbyggere.
4. Ringerike med 60 000 innbyggere.
5. Hallingdal med 21 000 innbyggere.
6. Romerike med 60 000 innbyggere.
7. Follo og Indre Østfold med 194 000 innbyggere.
8. Mosseregionen med 62 000 innbyggere.
9. Nedre Glomma og Halden med 183 000 innbyggere.

De faglige anbefalingene tok utgangspunkt i det følgende:

- Naturlige bo- og næringsregioner i Viken.
- Kartlegging av kommunens ønsker og ambisjoner om organisering av kommuneregioner.
- Innspill fra andre regionale aktører og regional stat.

3. DEN NORSKE KIRKE - SAMARBEIDSFORSØK OG SAMMENSLÅINGER IFM. KOMMUNEREFORMEN

3.1 NYE STYRINGSMODELLER OG SAMORDNING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

Gjennom flere prosjekter har en gjort forsøk med hensyn til nye modeller mht. større enheter og endret plassering og arbeidsfordeling mellom styringsorganer i Den norske kirke.

Av prosjekter som ligger nær et styringsmodellforsøk, og som det gjengis erfaringer fra her, kan nevnes:

- Sør-Innherad som har etablert felles prostistyre og felles kirkeverge mellom tre kommuner (Levanger, Frosta og Verdal)
- Senja har etablert et storfellesråd
- Storfjorden med et nytt fellesråd for Stranda, Norddal, Stordal, Ørskog og Skodje

Disse forsøkene har en innretning som innebærer etablering av større enheter for ivaretagelse av fellesrådsansvar eller for prestetjenesten. Felles er at de lander på at prostiet (eller deler av prostiet) meningsfullt kan bli den sentrale enhet for oppgaveløsning og styring/ledelse. Denne type prosjekter kan sies å møte en del utfordringer som kan kaste lys over de spørsmål som nå utredes.

Lokal vilje er en god forutsetning

Fra flere av prosjektene blir det framhevet at en viktig forutsetning for å lykkes med etablering av større enheter, har vært en lokal vilje til å drive prosessen fram. Både i Sør-Innherad og i Storfjorden hadde det eksistert et godt samarbeid mellom ledere (særlig kirkevergene) i forkant. Samtidig vokste erkjennelsen fram av at man alene hadde færre ressurser enn man kunne få sammen. I Sør-Innherad har man også trukket veksler på et godt og langvarig samarbeid mellom kommunene, forut for at de kirkelige enheter tok opp interkommunalt samarbeid og sammenslåing. Etableringen av Storfjord-samarbeidet ble i utgangspunktet støttet av flere kommuner, mens det i etableringen av et fellesråd skjedde en avskalling. I ettertid viser det seg at ved kommunesammenslåingen har Storfjord fellesrådsområde blitt til to nye kommuner, Fjord (Stordal og Norddal) og Ålesund (Ørskog og Skodje), mens Stranda fremdeles er egen kommune.

Samordning krever tid og godt forarbeid

Forarbeid synes å være en kritisk faktor, da samordning på tvers av eksisterende enheter og organer krever en betydelig gjennomgang av formaliteter, rutiner og praksisformer. Det er påpekt at det vil være en fordel med et felles strategidokument eller en utredningsrapport som gir klare rammer for mandat og progresjon (Kjeldsen 2006:17). Et slikt arbeid vil ofte kunne tjene på å anvende ekstern spisskompetanse. Framdrift i prosjektorganisert arbeid synes også avhengig av god prosjektledelse, hensiktsmessig organisering og klar og solid forankring i aktuelle styringsorganer.

Bedre utnyttelse av personalressurser på tvers

De fleste prosjekter rapporterer at de erfarer en mer effektiv utnyttelse av de ansatte som en følge av prosjektet. I hovedsak handler dette om opphør av dobbeltarbeid, forenkling av rutiner, sammenslåing av administrative oppgaver og utnyttelse av spisskompetanse. Samtidig er dette en gevinst som ikke kan spores i alle prosjekter. Flere steder ser man at det på kort sikt tvert om medfører økte kostnader i form av økt møtevirksomhet, økte reisekostnader og bibehold av eksisterende stillinger.

Flere av prosjektene har hatt økt kvalitet på kirkelige tjenester som målsetting. I de gjennomførte prosjekter er det få indikatorer på økning i brukeropplevd kvalitet. Enkelte prosjekter kan rapportere bedre tilgjengelighet til kontor og kirkelig tilsatte for kirkens medlemmer og brukere.

Soknet består – uro rundt menighetsrådets ansvar og myndighet

Få forsøk bidrar til å etablere samarbeid som griper inn i eller endrer menighetsrådenes ansvar for planer og kirkelig virksomhet. Soknet som grunnenhet utfordres ikke av forsøkene, som også i hovedsak har fokus rundt ansvarsområder for fellesråd og kirkeverge.

Samtidig blir det rapportert at menighetsråd i tidligere ettsoknskommuner, kan oppleve store endringer i mandat. Disse har tidligere hatt oppgaver som blir lagt ut til nytt og større fellesråd. Det er derfor blitt pekt på at forsøkene kan representere et kirkelig demokratiproblem (Solstad 2007). Fra Sør-Innherad pekes det på at menighetsrådene mister kontroll med avgjørelser som tas i prostistyre, men også at medlemmene i prostistyret har mindre kontakt med menighetene og i mindre grad representerer disse.

Besparing som tjener kirkelige kjernetjenester?

I flere prosjekter har det også vært en målsetting at besparinger skulle pløyes tilbake til menighetsbyggende virksomhet. En kan flere steder se at en har fått til samordnet bruk av personale, men ikke klart å tematisere innholdet i disse stillingene (Kjeldsen 2006:23).

Forholdet mellom arbeidsgiverlinjene

Fra Storfjord rapporteres det at samlokalisering av kontorene til kirkeverge og prost har fungert bra, selv om det ikke alltid er like lett å få satt av tid til nok koordinering. Sammenslåingen har gitt færre fellesråd i prostiet, slik at det for prosten oppleves å være bedre tid til et fordypet samarbeid med fellesrådet. Også i Sør-Innherad har samarbeid vært en forutsetning for at sammenslåing har lyktes, blant annet ble prostens kontor flyttet til det nye administrasjonssenteret for fellesrådsadministrasjonen i Levanger. Fra prosjektet i Sør-Innherad gis det i evalueringen uttrykk for at samarbeid mellom kirkeverge og prost, når begge ledere opererer med samme distrikt gir likevekt med hensyn til ansvars- og kompetanseområde. Blant annet peker prosten på at med et godt samarbeid, på samme organisatoriske nivå, oppleves ikke de to tjenestelinjene som et problem (Solstad 2007:49).

Samlet synes de første evalueringene å gi noe begrenset verdi med hensyn til utprøving av arbeidsgiversamordning, da det har vært liten vilje til reell myndighetsoverføring fra staten som arbeidsgiver til prostnivået.

3.1.1 SAMLEDE KONKLUSJONER AV VEIVALG OG ERFARINGENE

En første viktig iakttagelse kan knyttes til at sentrale reformer og forsøk med endring/utvikling i liten grad har skjedd koordinert.

Når det gjelder de erfaringer som er gjort i forsøksvirksomheten, er det en klar svakhet at evalueringer har skjedd i så vidt varierende grad og omfang. Like fullt synes det både å være nyttig og mulig å trekke noen vurderinger på basis av det tilgjengelige materialet. Vurderingene når det gjelder sammenligning med øvrige forsøksprosjekter kan summeres i følgende punkter:

- Prosjektering av forsøk undervurderer ofte omfanget av arbeid som må gjøres med hensyn til etablering av felles rutiner og systemer, særlig når prosjektet handler om sammenslåing av enheter eller samordning av enheter og tjenestelinjer.
- Prosjekter kan rapportere på effektivisering av administrative og merkantile funksjoner, samt en bedre samordning av personalressurser.
- Ressursmessig gevinst synes i liten grad å komme menighetsbyggende arbeid til gode umiddelbart. Dette skyldes at det tar tid før gevinster kan hentes ut og omfordeles budsjettmessig til stillinger og funksjoner. Denne type potensiale antas å ligge noe lenger fram i tid. Gevinsten er i første rekke mer robuste stillinger og kvalitetssikring.
- Prosjektene synes i stor grad å handle om strukturutvikling og organisasjonsbygging, og mindre om virksomhetsutvikling
- Relasjonen mellom nivåer er ikke lett å løse.
- På prostinivå (eller justert fellesrådsnivå) vil en i større grad se samarbeidsprosjekter rundt gudstjenester, konfirmasjons- og ungdomsarbeid osv. som initieres og «kontrolleres» av staben. Denne type samarbeid vil også kunne iverksettes uten etablering av nye felles organer.
- Samordning av ledelse på prostinivå synes å være en god løsning med hensyn til tjenestelinjene, så langt som det rekkes og er mulig å gå. Samtidig som dette oppleves som normalt og positivt for prester (som uansett har prosten som leder), vil en kunne oppleve at ansatte i rådsstrukturen opplever at avstand til egen leder er blitt større i prosjektet.

3.2 NY KOMMUNESTRUKTUR – ETABLERING AV NYE KIRKELIGE FELLESRÅD

I forbindelse med opprettelsen av nye kommuner gjennom kommunereformen, ble tilsvarende endringer for kirkelige fellesråd gjennomført. 109 kirkelige fellesråd ble lagt ned, og erstattet med 43 «nye» kirkelige fellesråd. For å bistå de kirkelige fellesrådene utgav KA en egen veileder for kirkelige fellesråd, [KA Kirkelige fellesråd og kommunesammenslåing - en veileder](#). Veilederen gir en oversiktlig og god beskrivelse over prosessen som berørte fellesråd måtte gjennom for å etablere nye kirkelige fellesråd.

KA er nå i ferd med å oppsummere hovedfunn fra arbeidet med etableringen av de nye fellesrådet. Foreløpige funn viser følgende:

- Sammenslåingsprosessen innebar også justering av soknegrenser i 10 av de nye kommunene, der noen er slått sammen og andre er overflyttet til andre kommuner/prostier.
- Kirken har nytt godt av midler fra kommunene til sammenslåingsprosessen, noe som har gitt rom for å etablere prosjektleder flere steder. Slik tilføring av ekstramidler skjedde i nær 90 % av kommunene.

- I halvparten av kommunene ble tilskudd til kirkelig fellesråd videreført på om lag det nivå som de tidligere fellesråd fikk. Et par steder har det vært en liten økning, mens i ca 40 % av tilfellene fikk man et lavere tilskudd enn det fellesrådene tidligere hadde samlet.
- I undersøkelsen oppgis det at man i første omgang er bekymret for økonomien ut fra forventet tildeling over statsbudsjettet. Flere kommuner forventes å få redusert overføring, noe som ofte vil kunne medføre nedgang også for kirkelig fellesråd.
- Rundt 85 % av kirkelige fellesråd oppgir å bli involvert i dialog med kommunen i forbindelse med budsjettarbeidet for 2021. Mens 15 % oppgir at de ikke involveres, oppgir 40 % at de involveres som andre kommunale etater og 44 % at de opplever noe mindre involvering enn kommunens egne etater.
- Prosessene som ledet til sammenslåing ble ofte ledet av kirkevergene eller prosjektleder, og der representanter for berørte parter fra enten fellesråd eller menighetsråd var med i fellesnemd i forberedelsen. Nær alle oppgir at også prosten var sterkt involvert i arbeidets faser ved å delta i fellesnemd, i mange prosesser også representant for øvrige prester.
- I 90 % av tilfellene har implementeringen skjedd som planlagt og forutsett, mens det samtidig rapporteres at en del administrative rutiner fremdeles arbeides med å få på plass. Sammenslåing representerer komplekse prosesser og innebærer at mange små og store rutiner skal samordnes.
- Mens 20 % har organisert seg ut fra geografi eller sokneinndeling, så har noe over 40 % valgt en funksjonsorganisering. Dette innebærer at det er blitt en felles kirkeverge, med funksjonsledere ved siden av (f. eks. leder kirkefag, gravplass, bygg, økonomi osv.). Noe over 30 % av kommunene har organisert seg ut fra en kombinasjon av de nevnte prinsipper.
- Bortimot halvparten rapporterer at det er egen ledelsesfunksjon i soknet, men disse varierer ut fra lokale forutsetninger som økonomi, antall stillinger og omfang av virksomhet. I ett tilfelle oppgis det at soknepresten fungerer som leder av stabsmøtet i det største soknet.
- De fleste oppgir at det enten er like stor ressursbruk knyttet til administrasjon eller svært usikkert om det vil være relativt mindre ressurser på administrasjon og ledelse. Dels er dette komplisert å vurdere så vidt tidlig etter sammenslåing, dels skal alle oppgaver ivaretas og lokale staber ledes som tidligere. Men i 25 % av tilfellene har det vært en reell nedgang i ressurser til lederstillinger. 40 % oppgir at det er lagt til grunn gevinstrealisering, mens 60 % oppgir at det ikke er forutsatt slik innsparing som del av sammenslåingsprosessen

4. ØKONOMISKE OG JURIDISKE FORHOLD MELLOM KIRKE OG KOMMUNE

4.1. FORSKRIFT OM ØKONOMIFORVALTNING I FELLESRÅD OG MENIGHETSRÅD I DEN NORSKE KIRKE

De kirkelige fellesråd og menighetsrådene følger i dag et finansielt orientert regnskapsprinsipp, og er basert på de kommunale økonomiregler. Det er fastsatt egen økonomiforskrift for kirkelige fellesråd og menighetsråd, som bygger på dette finansielt orienterte regnskapssystem. Økonomiforskriften sier videre at regnskapet skal avlegges etter god kommunal regnskapskikk(GKRS), og rammeverk/regnskapsstandarder fastsatt av GKRS gjelder for fellesråd/menighetsråd så langt de passer.

Økonomiforskriften pålegger også at regnskapet for kirkelige fellesråd skal rapporteres til SSB etter noenlunde samme modell som kommunenes Kostra-rapportering, men likevel langt mindre omfattende.

Regnskapet er primært innrettet på å vise tilgang av midler og bruk av midler, og sier noe om rådets evne til å dekke sine økonomiske forpliktelser. Årsregnskapet er videre bevilgningsorientert, i den forstand at det er innrettet med fokus på å kunne utøve kontroll med hvordan rammene i årsbudsjettet faktisk er brukt. Budsjett er et sentralt styringsdokument, og det er i økonomiforskriften tatt inn særskilte bestemmelser om årsbudsjett og økonomiplan(4-årig). Økonomiforskrift for kirkelige fellesråd og menighetsråd er fra 2003, og har vært gjenstand for noen mindre endringer i årene etter. Forskriften er i stor grad sammenfallende med budsjett- og regnskapsforskrift for kommuner, men har enkelte avvik/tilpasninger for å tilpasses fellesrådenes-/menighetsrådenes behov. I budsjettprosessen med søknad om årlige tilskudd fra kommune vil derfor fellesrådets regnskapsrapportering og budsjettgrunnlag være gjenkjennelig for kommunen.

4.1.1. MER OM DEN KOMMUNALE ØKONOMIMODELL

Formålet med kommunal virksomhet er å gi størst mulig velferd til befolkningen innenfor de rammene lovgivningen og de folkevalgte fastsetter. Soknets organer/kirkelig fellesråd har langt på vei tilsvarende formål innenfor sine virksomhetsområder. Dette formål er annerledes enn kommersiell virksomhet hvor økonomisk verdiskaping er det overordnede formål, og regnskapsregler er primært utformet for å vise økonomisk verdiskaping.

Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommuner:

- Sunn og langsiktig økonomiforvaltning
- Planlegging – Sentralt verktøy for styring og utvikling
- Rettslige rammer for forvaltning av økonomi

Regnskapet er som nevnt foran primært innrettet for å gi brukerne informasjon om bevilgningskontroll samt bærekraftig økonomisk utvikling (evne til å finansiere sin aktivitet og møte sine forpliktelser på kort og lang sikt).

Kommuneloven har bestemmelser om at en kommune ikke kan gå konkurs. Tilsvarende bestemmelse finnes i kirkeloven § 16 «*Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven*»

Det er videre fastsatt noen rettslige rammer i økonomiregelverket:

- Krav til årlig driftsbalanse – Ikke anledning til å budsjettere med netto merforbruk(underskudd)
- Skille mellom drift og investering
- Låneopptak, begrensninger /restriksjoner
- Ikke anledning til å stille garanti for andres økonomiske forpliktelser (gjelder sokn, ikke kommune)

Kommunenes og fellesrådets årsregnskap bygger som nevnt på andre regnskapsprinsipper enn regnskapsloven. Det sentrale resultatbegrepet for kommuner og fellesråd (netto driftsresultat) er forskjellig fra resultatbegrepet etter regnskapsloven (årsresultat). Hovedforskjellen er at netto

driftsresultat er belastet med avdrag på lån i stedet for avskrivninger, og at netto driftsresultat ikke omfatter gevinst og tap ved avhending av eiendeler (anleggsmidler).

Noen viktige regnskapsprinsipper:

Bruttoprinsipp (Inntekter og utgifter skal vises brutto)

Periodisering – Kjente utgifter og inntekter skal medtas (Ikke kontantprinsipp). I stor grad sammenfallende med periodiseringsprinsipp etter regnskapsloven.

Årsregnskap for kommuner og tilsvarende for kirkelige fellesråd består av:

- Driftsregnskap
- Investeringsregnskap (hvis aktuelt)
- Balanse
- Noter

4.1.2. TROSSAMFUNNSLOVEN - BESTEMMELSE OM REGNSKAPSLOV – DEPARTEMENTETS VURDERING

I ny trossamfunnslov er det følgende bestemmelse om regnskap i § 14: *«Regnskapsloven gjelder for regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke og for regnskapet til soknet, med mindre departementet har fastsatt annet i forskrift.»*

Departementet uttalte ved fremleggelse av lovforslag at spørsmålet om fortsatt kommunal finansiering ville ha betydning for om departement ville *«fastsette annet i forskrift»*, slik loven gir anledning til. Når resultatet ble fortsatt kommunal finansiering av kirken lokalt, har departementet bestemt at regnskapsbestemmelser for soknets organer fortsatt skal legge til grunn de kommunale økonomiregler og utformes i tråd med kommunale regnskapsprinsipper. En arbeidsgruppe har våren 2020 bistått departementet med revisjon av gjeldende økonomiforskrift for å tilpasse den til ny trossamfunnslov og samtidig harmonisere med nye kommunale regnskapsforskrifter som er gjort gjeldende fra 2020. Revidert forskriftsutkast fastsettes i løpet av høsten 2020, med virkning fra regnskapsåret 2021. Det er i forskriftsutkastet en del mindre endringer av regnskapsteknisk karakter, men ingen prinsipielle endringer.

Departementet har videre et mandat til nevnte arbeidsgruppe at den innen juni 2021 skal *«belyse konsekvensene av å gå over fra kommunale regnskapsprinsipper til regnskapsloven»*, jf. ny trossamfunnslov § 14 sjette ledd. Dette arbeidet vil kunne gi departementet grunnlag til å vurdere om det på lengre sikt vil være hensiktsmessig å endre regnskapsprinsipp.

4.1.3 SÆRSKILT OM KOMMUNAL TJENESTEYTING

Kirkeloven § 15 om kommunens økonomiske ansvar har følgende bestemmelse i fjerde ledd: *«Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.»*

Lovteksten gir i seg selv en definisjon av hva kommunal tjenesteyting faktisk er. Kommunen leverer en tjeneste som er nærmere beskrevet i avtalen. Det skjer ingen pengetransaksjon mellom kommune og fellesråd. Kommunens ansvar er å levere den tjeneste man ved avtale har forpliktet seg til, og kostnaden ved å levere tjenesten er kommunens ansvar. Kirkelig fellesråd har like fullt det

forvaltningsmessige ansvar som følger av lov og forskrift for alle tjenesteområder som fellesrådet har ansvar for, også det som omfattes av kommunal tjenesteyting.

Begrunnelsen for denne særskilte lovfestede ordning med tjenesteyting var primært hensynet til effektiv ressursutnyttelse og kompetanse når kirkelige fellesråd i 1997 skulle overta oppgaver som tidligere var utført av kommunen. Dette gjaldt særskilt de mindre fellesrådene. De fleste fellesråd inngikk da avtale med sin kommune om tjenesteyting på ett eller flere områder.

Det har vært vanlig med kommunal tjenesteyting på følgende tjenesteområder:

- Administrative tjenester – Regnskap, Lønn, IT-løsninger, og andre merkantile tjenester
- Byggforvaltning: Stille kontor-fasiliteter til rådighet, vaktmester/vedlikehold av kirke
- Gravplassforvaltning: Åpning/igjenfylling av graver, gressklipp og vedlikehold gravplasser

4.1.3.1. INVESTERINGER

Også investeringer kan være omfattet av kommunal tjenesteyting. Det skjer ved at kommunen påtar seg utførelse av byggherrerollen og oppføring av bygg på kommunens hånd. Kommunen opptar også lån og regnskapsfører bygget under oppføring. Svært mange nye kirkebygg og større gravplassutbygginger siden 1997 har skjedd ved oppføring «i kommunens bøker». Soknet ved kirkelig fellesråd har imidlertid gjennom kirkelov eiendomsrett til kirkebygget, og tilsvarende gjelder gravplasser i medhold av gravferdsloven.

Også større rehabiliteringsprosjekter er vanlig å gjennomføre med kommunal tjenesteyting. Fellesråd i store kommuner har i større grad hånd om egne investeringer.

Lånefinansiering av investeringer skjer for den største del på kommunens hånd. Dette gjelder både når kommunen selv forestår investeringen (tjenesteyting) og når kommunen yter investeringstilskudd til kirkelige fellesråd som gjennomfører investeringen. I begge tilfeller vil den ferdige investering fremkomme som anleggsmidler i fellesrådets balanseregnskap, mens lånet vil ligge igjen i kommunens balanse og renter/avdrag vil belaste kommunens driftsregnskap.

4.1.3.2. REGNSKAPSFØRING AV KOMMUNAL TJENESTEYTING

Etter gjeldende bestemmelser skal verdien av den kommunale tjenesteyting fremkomme både i kommunens og i fellesrådets regnskap. I fellesrådets regnskap fremkommer dette som kalkulatorisk inntekt (kommunal overføring) og kalkulatorisk utgift (på det respektive formål), men nettoen vil være null. Ved at kommunal tjenesteyting regnskapsmessig er et «null-sum» er det en erkjennelse av at det mange steder ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomhet på å få fram verdien i regnskapet av denne del av kommunale overføringer til kirkelig fellesråd. Ved at det er kommunen som yter tjenesten vil det primært være kommunens ansvar å fremskaffe denne verdien som grunnlag for fellesrådets regnskapsføring.

Omfanget av tjenesteyting har blitt mindre de senere årene, men fortsatt har et stort antall fellesråd tjenesteyting på ett eller flere av områdene nevnt foran. Det foreligger ikke undersøkelser de senere årene, men det er grunn til å tro at minst halvparten av de kirkelige fellesråd fortsatt har tjenesteyting, og da mest i fellesråd i de små og mellomstore kommuner.

4.1.4. SÆRSKILT OM PENSJON

Kirkelige fellesråd har gjennom sin tariffavtaler offentlig tjenstepensjon for sine ansatte. Denne dekkes for de fleste gjennom KLP, men også gjennom egne kommunale pensjonskasser i de kommuner som har slike. Offentlig tjenstepensjon er en ytelsesbasert pensjonsordning, og er samordnet med folketrygden, hvor ansatte som inngår i ordningen har en garanti om dekning. Kirkelige fellesråd har derfor en forpliktelse på fremtidig utbetaling. Innbetalte premier til ordningen er ofte lavere enn forpliktelsen. Pensjonsmidler /pensjonsforpliktelser fremgår ikke av fellesrådenes balanseregnskap, men skal opplyses i note til regnskapet. En særskilt del av fremtidige forpliktelser er den såkalte reguleringsforpliktelsen.

Ved at denne ikke fremgår av fellesrådenes regnskaper finnes det ikke oversikt over størrelse på slike forpliktelser. Men det er grunn til å anta at for alle fellesrådene samlet kan en slik forpliktelse beløpe seg til flere milliarder kroner. Slike forpliktelser kan ha ulik relativ størrelse i de ulike fellesråd ut fra aktuarmessige forhold knyttet til ansatte.

4.2 JURIDISKE FORHOLD

4.2.1 MOMSKOMPENSASJON – JURIDISK GRUNNLAG

Kirkelig fellesråd er omfattet av ordningen med momskompensasjon som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Lovens § 2, første ledd har bestemmelser om hvem loven gjelder for, og bokstav e) benevner spesifikt kirkelig fellesråd. Menighetsråd er ikke nevnt i loven, men er omfattet etter en fortolkningsuttalelse fra Finansdepartementet. I 2019 fikk de kirkelige fellesrådene kompensert 365 mill. kroner gjennom ordningen.

En eventuell kirkelig organisering med prosti-/storfellesråd vil kreve en klargjøring, eventuelt en lovendring for å være sikret at ordningen også vil gjelde et felles sokneorgan som er kommuneovergripende.

Når kompensasjonsordningen ble etablert i 2004 fikk kommunene trekk i rammetilskudd fra staten ut fra stipulert forventet momskompensasjon. Regnskapsdata fra kirkelige fellesråd inngikk i grunnlaget for trekk, og det er derfor naturlig å anta at en sammenslåing av fellesråd til større enheter, vil få de nødvendige lovendring til fortsatt å være omfattet av kompensasjonsordningen.

Dersom et prosti-/storfellesråd også blir tilført oppgaver/ressurser fra sentralt organ (rettssubjektet Den norske kirke), som i dag ikke er omfattet av kompensasjonsordning, vil dette kunne være en tilleggsutfordring i møte med en lovendring/avklaring. Samtidig er det også slik at de kirkelige fellesrådene allerede i dag mottar betydelige tilskudd fra bispedømmerådene for sin virksomhet innen diakoni og trosopplæring.

4.2.1.1 MULIGE UTFORDRINGER MED NY ORGANISERING

Kommunal tjenesteyting som er omtalt i kap 5.3.1 har noen utfordringer mht. momskompensasjon når kommunen som ledd i tjenesteytingen gjør anskaffelser som er til bruk i kirkelig fellesråd. En forutsetning i momskompensasjonsloven er at kompensasjonen kun ytes til anskaffelser som er til bruk i egen virksomhet. Skattedirektoratet har ved vurdering av denne problemstilling konkludert at

kommunens anskaffelse til bruk i kirkelig fellelråd kan likestilles med kommunens egen bruk, med henvisning til kommunens økonomiske forpliktelse etter kirkelovens § 15. Dette vil i utgangspunktet være basert på «en-til-en» relasjon mellom kommune og kirkelig fellelråd.

4.2.1.2 TJENESTEYTING I REGI AV PROSTI-/STORFELLESRÅD

En kommunes tjenesteyting til et eventuelt prosti-/storfellelråd vil ikke ha samme identifisering til den enkelte kommunes eget økonomiske ansvar. Denne problemstilling må vurderes særskilt, og kan ha som konsekvens at anskaffelser ifm. tjenesteyting ikke gir rett til momskompensasjon for kommunen. Dette vil selvsagt kunne ha konsekvens for hvor hensiktsmessig ordningen med tjenesteyting vil være. Dersom en kommune skal levere tjenesteyting til et prosti-/storfellelråd er det sannsynlig at kommunen må selge tjenestene til de delene av prosti-/storfellelrådet som ligger utenfor kommunens grenser.

Det vil være nødvendig å avklare disse problemstillingene med Skattedirektoratet i forkant av beslutninger om modell.

5. SAMSKAPING

5.1 KOMMUNEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR

De senere årene har det vokst fram en ny bevegelse i Kommune-Norge. I møte med eldrebølge, lavere skatteinngang og reduserte statlige bevilgninger har behovet for nyteknisk meldt seg for både ansatte og politikere. Tradisjonelt har kommunene hatt en stor bevissthet rundt å ha en mest mulig effektiv tjenesteproduksjon. Med de store utfordringene som det offentlige står ovenfor er oppmerksomheten nå ikke lenger entydig på effektiv ressursutnyttelse, men også i større grad dreid over mot mobilisering av ressurser. Professor Jacob Torfing ved Roskilde universitet argumenterer for en utvikling av synet på offentlig sektor fra Old Public Administration hvor myndighetsrollen i offentlig sektor var den mest fremtredende, til New Public Management hvor en så offentlig sektor i første rekke som en serviceleverandør, til det han kaller New Public Governance, hvor offentlig sektor sees på som en «arena for samskapelse».

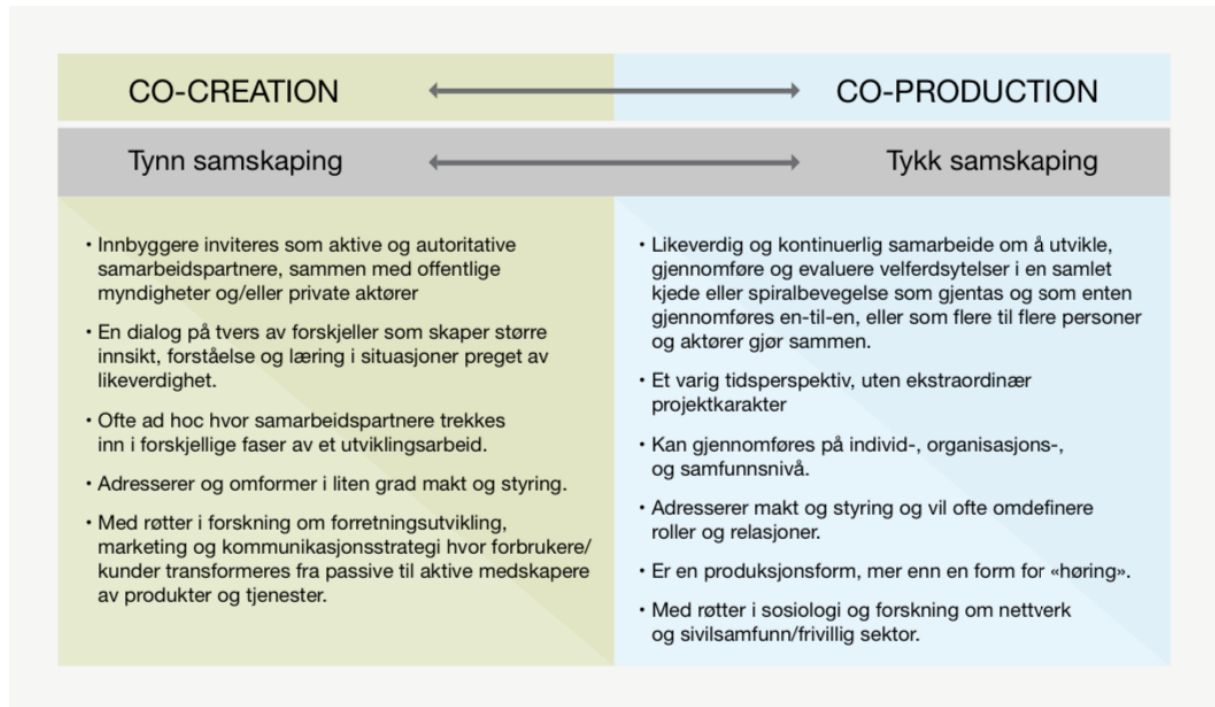
En kommune er både et sted og en organisasjon. Mens 10 prosent av de sysselsatte i Oslo arbeider i de kommunale tjenestene, er andelen ofte langt høyere i mindre kommuner. Kommunen er også lokal regulerende myndighet. Kommunes betydning i lokalmiljøet kan dermed sies å være betydelig. Samtidig må en erkjenne at de lokale ressursene er langt større enn de kommune og andre offentlige myndigheter rår over. Sivilsamfunnet er en viktig samarbeidspartner for kommuner og private virksomheter. Gjennom samskaping samles kunnskap, ressurser og erfaringer fra ulike aktører som innbyggere, sosiale entreprenører, foreninger og bedrifter. Løsningene blir utformet gjennom en involverende prosess der også brukerne er med i utformingen av dem.

I [La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon](#), har forfatterne presisert hva som ligger i begrepet «samskaping». De viser til at begrepet ofte er brukt sammen med andre begreper som sosial innovasjon, sosialt entreprenørskap, empowerment og eller samstyring. Etter deres oppfatning handler slektskapet mellom begrepene om det følgende:

- De anvendes gjerne med hensyn på forslag til løsning på komplekse sosiale problemer.

- Begrepene vektlegger brukerperspektivet og øvrige aktører i sivilsamfunnet, som likeverdige partnere til de offentlige velferdsløsningene.
- Begrepene er brukt om fenomen hvor både private virksomheter, offentlig sektor og sivilsamfunnet spiller en rolle.
- Begrepene er ofte brukt i situasjoner der en har som ambisjon å utvikle nye løsninger gjennom nye prosesser der de organisatoriske skillelinjene brytes ned.

På engelsk rommer det norske begrepet «samskaping» to ulike uttrykk. Co-creation handler hovedsakelig om å skape noe nytt, mens co-production mer er uttrykk for et produksjonsfellesskap.



Kilde: *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*

5.2 KIRKEN SOM SAMSKAPINGSAKTØR

På samme måte er også den lokale kirke en aktør som er opptatt av lokalsamfunnet og de utfordringer og muligheter som her finnes. Kirkens nærhet til menneskene lokalt, stabenes ulike faglige kompetanse og frivillig kapital er en styrke og en ressurs som beriker lokalsamfunnet og bidrar inn i kommunenes mange oppgaver i dag. Men samskapingemetodikken åpner nå for flere muligheter for samarbeid i lys av kommunenes økende satsning på samarbeid og samskaping med kirker og frivillige organisasjoner i arbeidet for å gå sammen og finne løsninger for utfordringer i lokalsamfunnet.

Vi har sett eksempler på at et godt budsjett- og strategiarbeid i regi av kirkelig fellestråd og utvikling av nært kirke/kommunesamarbeid har vært avgjørende for bl.a. opprettelse av flere diakonstillinger de siste årene.

Konkrete eksempler:

- [13-20](#) er et godt eksempel. Det begynte med at det var så mange ungdommer på Sandvika Storsenter som ble tatt for nasking, og politiet opplevde at straffereaksjoner ikke fungerte. Da tilbød kirken seg å etablere et samtaletilbud, som kommunen finansierer. I dag har

Bærum 13-20 fire diakoner som driver et samtaletilbud, og ungdommer som blir tatt i nasking sendes rett til dem. De samarbeider tett med skole, politi, uteseksjonen også videre.

- I Asker driver [Kirkens feltarbeid](#) store deler av kommunens tiltak for rusavhengige og andre på gata. Arbeidet er eid og driftet av fellesrådet.
- Mange menigheter driver [språkkafe](#) i samarbeid med bydel/kommune der de er.
- Ungdomskafeen [Kom.inn!](#) er et ungdomstilbud i Alta. Ordføreren utfordret menigheten på å starte et ungdomstilbud i sentrum. Menigheten etablerte en ungdomskafe som holder åpent på ettermiddagstid 4-5 dager/uke. Kommunen dekker kostnadene knyttet til lokalet (husleie/strøm), menigheten sørger for bemanning (ungdomsdiakon og frivillige). Tilbudet har vært i drift siden 2001.
- [Foreningen Basecamp](#) på Sotra utenfor Bergen drives som et spleiselag mellom kommunen, fellesrådet og ledelsen på kjøpesenteret Sartor Storsenter. Ungdomsdiakoniltaket fokuserer på rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for ungdom mellom 13-25 år på kjøpesenteret, hvor mange ungdommer som ikke deltar i organisert ungdomsarbeid oppholder seg.

Det ligger potensiale for kirken til å gå inn som en enda mer aktiv aktør og leverandør i samskapningen med kommunene. Men for å kunne gjøre dette kreves det gode samarbeidsrelasjoner mellom kirke og kommune som jevnlig pleies.

Et kirkelig samarbeid med flere kommuner kan være både en styrke og en ulempe i samskapingsarbeidet. Men dersom man kan lene seg på allerede opprettede kommunale samarbeidsrelasjoner, vil dette være en fordel for kirken til å være en aktiv tjenesteleverandør.

6.0 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

6.1 PREMISSER FOR ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Hovedregelen i dag er at relasjonen mellom kirke og kommune ivaretas gjennom dialog mellom det kirkelige fellesrådet og kommunen. Dette følger naturlig av bestemmelsene i kirkeloven. Denne reguleringen videreføres i kirkeordningen. I arbeidsgruppens videre arbeid legger vi til grunn at den lovregulering som gjelder de kirkelige fellesrådene i hovedsak videreføres i en ny modell med opprettelsen av prosti-/storfellesråd. Det vil medføre at prosti-/storfellesrådene vil ha ansvaret for å «*ivareta soknenes interesser overfor kommunen*». Arbeidsgruppen legger dermed til grunn at prosessen i utgangspunktet ikke påvirker oppgavedelingen mellom soknene og de oppgavene som i dag ligger til de kirkelige fellesrådene. Arbeidsgruppen tar heller ikke stilling til en eventuell samordnet oppgaveløsning på enkeltområder på et nivå over prosti-/storfellesrådsnivået.

Arbeidsgruppen har vært i kontakt med KS om konsekvenser ved mulig endring i lokalkirkelig organisering. Vi erfarer at uavhengig av kirkelig organisering, vil kirken lokalt måtte forholde seg til hver enkelt kommune i forhandlingen om tildelingen av tilskuddsmidler. Den kirkelige inndelingen må av den grunn ikke organisere seg for fjernt fra kommunenes administrasjon og politikere.

Dagens lovregulering sikrer representasjon fra menighetsrådene i de kirkelige fellesrådene. Med dette er det etablert en nøye sammenheng mellom de to organene for soknet. Valg til menighetsråd

og prosti-/storfellesråd inngår i arbeidet til arbeidsgruppen som ser på valgordninger. Vi har like fullt valgt å komme med forslag til hvordan denne relasjonen kan etableres i en ny kirkelig organisering.

Arbeidsgruppen er bedt om å se nærmere på følgende momenter i relasjonen mellom kirke og kommune:

- Samarbeid mellom kirke og kommune om for eksempel kirkebygg, diakonale og kulturelle samfunnsområder
- Samhandling og budsjettprosess
- Rapportering og innsyn mellom kirke og kommune
- Samhandling og budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd og Kirkemøte

I det følgende vil vi gi våre anbefalinger og vurderinger rundt disse tema. Vi vil også presentere en anbefalt tilnærming til modell for inndeling i prostier. Aller først vil vi kort vise til en alternativ modell som en kunne vurdert i arbeidet med ny kirkelig organisering.

6.1.1 ALTERNATIV TIL PROSTI-/STORFELLESRÅDSMODELL – VERTSFELLESRÅD

I mandatet for prosjekt kirkelig organisering er det fra oppdragsgiver pekt på at; «*Vi ønsker særlig utredet mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå*». Vi vil like fullt nevne at det vil være andre måter å organisere arbeidsgiverorganisering av de lokalt kirkelig ansatte. Flere modeller er tidligere diskutert i Kirkemøtet og besluttet å ikke gå videre med. I rapporten *Kirkesamarbeid og kommunegrensene - Modeller for organisering av samarbeid mellom kirkelige fellesråd*, vises det til en modell med vertsfellesråd med demokratisk styre. Denne modellen har ikke vært oppe til diskusjon på Kirkemøtet. Med utgangspunkt i denne modellen kunne en sett for seg at prestene ble ansatt i det største fellesrådet eller annet fellesråd hvor prostesetet lå, og at en utfra dette sikret prestedtjeneste i hele prostiet. Eventuelt kunne en se for seg at alle ansatte ble overført til et vertsfellesråd, og at en gjennom dette sikret en felles arbeidsgiverlinje. Arbeidsgruppen viser til dette, men har valgt å ikke gå videre med en nærmere drøftelse av modellen.

6.2 FREMTIDIG PROSTISTRUKTUR

Utgangspunktet for arbeidet med ny kirkelig organisering relaterer seg til arbeidsgiverspørsmålet, og skal sikre en hensiktsmessig organisering av dette. I mandatet blir det videre pekt at en skal ta utgangspunkt i dagens prostier og den nye kommunestrukturen.

Etter nærmere bestemmelser gitt av Kirkemøtet er det i dag bispedømmerådene som fastsetter prostiinndelingene. Et nytt felles kirkelig organ på prostinivå, hvor arbeidsgiveransvaret i kirken samordnes medfører i realiteten en fusjonsprosess med utgangspunkt i de respektive kirkelige fellesrådene og prestene i det tilhørende prostiet. De ansatte i kirken i de tidligere prostiene vil da ikke lenger bare bestå av prestene, men alle ansatte i lokalkirken. I seg selv medfører denne endringen behov for å se på prostiinndelingen sammenlignet med dagens situasjon.

Samtidig mener arbeidsgruppen det kan være verdifullt å se strukturen for de nye prosti-/storfellesrådene opp mot både bo- og arbeidsmarkedsregioner og regionrådsstrukturen i Norge.

Bo- og arbeidsmarkedsregionene er relevante å se på siden disse får frem regioner med mye interaksjon, hvor mennesker i regionen pendler til ulike deler i forbindelse med arbeid. Områdene er derfor godt egnet til å si noe om naturlige områder å organisere ansatte også i kirkelig sammenheng.

Som det fremkommer av omtalen av regionrådene foran så er graden av integrasjon mellom kommunene varierende gjennom rådene. Like fullt angir regionrådene geografiske områder og kjente størrelser hva gjelder samarbeid. Å se hen til disse kan dermed være verdifullt siden den kirkelige virksomheten da vil ha en struktur som innbyr til tillit og gjenkjennes av kommunene.

6.2.1 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER OM INNDELING I PROSTIER

I forbindelse med ny trossamfunnslov uttalte Kirkemøtet at det var ønskelig med fortsatt delt finansieringsansvar og dette ble også lagt til grunn i regjeringens melding og i Stortingets lovvedtak. Denne delingen legger derfor viktige premisser for videre utvikling av lokale kirkelige organer på vegne av soknet. Her er det særlig viktig å ta hensyn til den kommunale autonomi, som innebærer at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å gi føringer for kommunene og dermed begrense kommunenes autonomi. Ut over den finansieringsplikt som følger av trossamfunnsloven, berøres ikke kommunene av Kirkemøtets internkirkelige organiseringskompetanse. Dette innebærer etter arbeidsgruppens vurdering at det bør etableres en ny form for kirkelige enheter som speiler institusjonelle ordninger kommunene er kjent og fortrolige med.

Dels bør kirkelig inndeling derfor skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og dels bør størrelsen av nye enheter ikke være større enn kommunene er komfortable med og soknene kan kjenne tilhørighet til de enheter som etableres.

Gjennomgangen av eksisterende, og parallelle enheter i samfunnet, peker mot noen viktige trekk: I omtrent en tredjedel av materialet er det sammenfall mellom prostigrenser, regionråd og naturlige bo- og arbeidsområder. For et tilsvarende antall områder, synes den naturlige inndeling å dele prostiets forankring i to ulike regioner eller bo- og arbeidsområder. For noe over en tredjedel, representerer prostiet et fragmentert region eller bo- og arbeidsområde. Her er det liten konsistens i forankring for prostiets del i forhold til hvordan folk orienterer seg eller hvilke kommuner som naturlig søker sammen om viktige samfunnsoppgaver. Dette henger etter arbeidsgruppens vurdering sannsynligvis sammen med en lokal utvikling der bosettingsmønstre og samhandlingsmønstre og -vilje mellom kommuner har vært i dynamisk endring uten at det er fanget opp av prostistrukturen. Ut fra dette er det mulig å tenke noen grunnleggende kriterier for å vurdere videre kirkelig inndeling i prosti-/storfellesråd som også tar hensyn til kommunal inndeling/sammenslåing:

Storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger bør utvikle egne inndelinger.

Der det har vært gjennomført kommunesammenslåing, noe over 100 kommuner er blitt til 47, bør det kunne vurderes om dette framstår som en bærekraftig enhet for videre kirkelig organisering. Flere av de største kommunene/kirkelig fellesråd (fra ca 60 000 innbyggere) sammenfaller med prostiet, mens flere i gruppen fra 25 000 innbyggere og oppover representerer sammenslåtte kommuner. Da det allerede har vært gjort uttømmende forsøk på integrasjon mellom kommuner, foreslår arbeidsgruppen at sammenslåtte kommuner anses som bærekraftige også som en ny kirkelig enhet.

Dersom ovenstående grupper tenkes å kunne fungere som nytt prosti-/storfellesråd, gjenstår det omtrent 250 kommuner som bør organiseres innen rammen av prosti-/storfellesråd. Dette vil innebære at de største byene enten unntas eller allerede er prostier. 23 av dagens prostier bør

kunne videreføres som prosti-/storfellesråd, da det er sammenfall mellom prosti, regionråd og bo- og arbeidsområde. Da gjenstår at 65 av dagens prostier bør vurderes for justering eller deling.

6.3 SAMARBEID MELLOM PROSTI-/STORFELLESRÅD OG KOMMUNENE

Med opprettelsen av prosti-/storfellesråd vil relasjonene mellom kommune og kirke endres, men hovedlinjene vil like fullt ligge fast. I det videre vil vi vurdere noen av de sentrale faktorene i relasjonen mellom kirke og kommune.

6.3.1 ØKONOMI

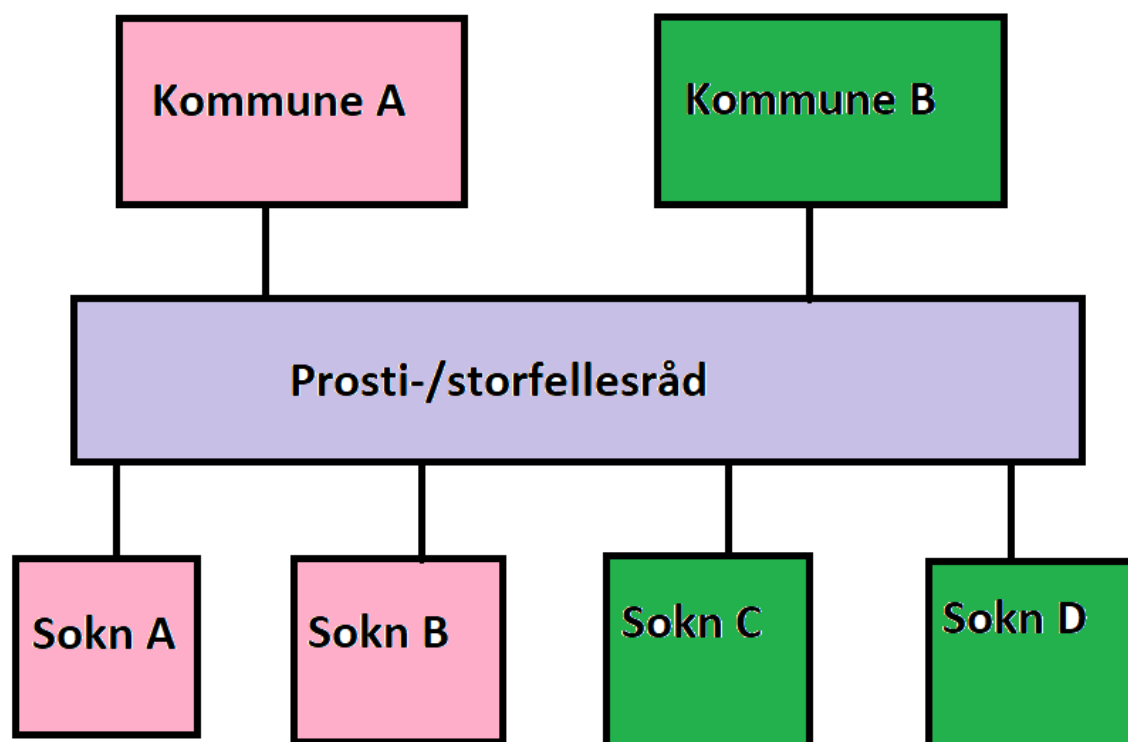
Med innføringen av ny tros- og livssynssamfunnslov videreføres kommunens finansieringsansvar. Som redegjort for tidligere i rapporten er det kommunale finansieringsansvaret mindre eksplisitt sammenlignet med reguleringen i kirkeloven. Gjennom stortingsbehandlingen ble det like fullt gjort endringer i proposisjonen slik at forskjellene ble mindre sammenlignet med forslaget fra regjeringen.

En av de sentrale endringene som inntreffer med ny lov er at det fremover ikke vil ligge til kommunene å måtte «utrede» budsjettforslaget fra kirkelige fellesråd, men «*kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet*». Med denne endringen kan en si at kommunens frihet til å definere tilskuddsnivået er noe større sammenlignet med bestemmelsen i kirkeloven. I denne sammenheng vil vi likevel vise til omtalen av kommunens autonomi. Denne medfører at kommunen allerede i dag har relativt stor frihet når en bestemmer tilskuddsnivået til de kirkelige fellesrådene. Politiske prioriteringer og det økonomiske handlingsrommet avgjør tildelinger til kirken. En må forvente strammere økonomiske tider for kommunene, og dermed også for kirken. Effektiviseringspresset gjelder hele offentlig sektor.

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at prosti-/storfellesrådet utarbeider budsjettforslag på vegne av soknene. Praksis fra kommuneoverskridende fellesråd tilsier at en har gode erfaringer med driftsbudsjett hvor en opererer med en fast prosentvis fordeling mellom kommunene. Samtidig har en med hensyn til investeringsbudsjettet (investeringer i kirkebygg/gravplasser) lagt opp til et system hvor dette budsjetteres i en bilateral dialog mellom kirkelig fellesråd og den aktuelle kommune hvor investeringsprosjektet hører hjemme. Arbeidsgruppen mener dette vil være en god modell for budsjettering i prosti-/storfellesrådene.

Den økonomiske utviklingen for kirkelige fellesråd viser at tilskuddet fra kommunene i hovedsak er i tråd med lønns- og prisvekst i kommunal sektor. De eksemplene vi har innhentet i vårt arbeid viser at en har klart å komme frem til en fast fordeling for finansieringen av kommuneoverskridende fellesråd. Fordelingsnøkklene har i all hovedsak stått seg over tid når kommunene årlig har indeksregulert sine tilskudd. Bare unntaksvis har en opplevd at en kommune ikke har regulert sitt tilskudd i tråd med pris- og lønnsutviklingen. Med den initiale overenskomsten mellom kommunene og fellesrådet har modellen dermed gitt stor forutsigbarhet for alle parter.

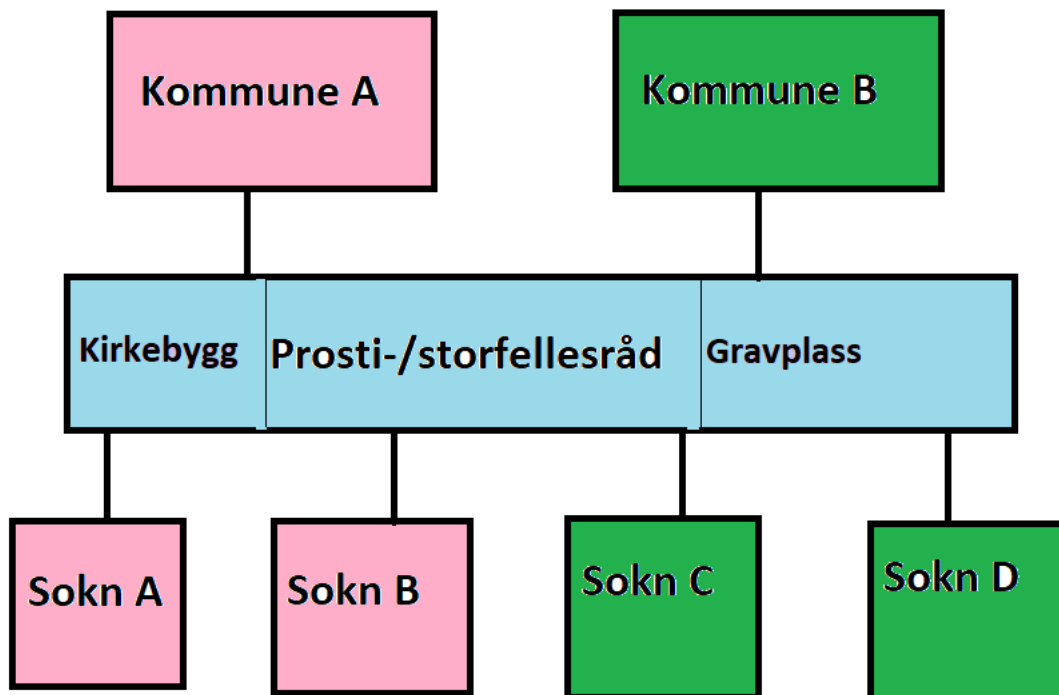
En enkel modell for dialog og relasjon mellom kommunene og prosti-/storfellesrådet kan da se ut slik:



6.3.2 RAPPORTERING OG INNSYN MELLOM KOMMUNE OG KIRKE

Med en kommuneoverskridende struktur for den kirkelige organisasjonen øker behovet for transparens og dialog med kommunene. Dagens situasjon hvor normalen er at kirkelig fellesråds virksomhet skjer innen kommunegrensene har gitt en korrelasjon mellom kommunal og kirkelig geografisk struktur som har medført at kommunene har hatt en svært lav risiko for at tilskudd har gått til formål utenfor kommunen. Med en kirkelig struktur som strekker seg over kommunegrensene blir det avgjørende for prosti-/storfellesrådene å avklare de økonomiske rammene og forventningene med den enkelte kommune i forbindelse med budsjettprosessen, og deretter kunne dokumentere ressursbruken gjennom regnskapsrapporteringen.

Gjennom etableringen av prosti-/storfellesråd er ambisjonen at en vil oppnå stordriftsfordeler som vil kunne medføre for eksempel lavere administrative kostnader og flere heltidsstillinger i kirken. Med hensyn til investeringskostnadene ville disse forventes å være relativt stabile selv om organisasjonen endres. Det vil si at de store kostnadene med istandsetting og bygging av kirker og gravplasser vil være knyttet til de ulike prosjektene. De positive effektene en kan se for seg er noe høyere kvalitet i prosjektgjennomføringen når en gjennomfører flere prosjekter sammenlignet med dagens situasjon. Denne lærings- og repetisjonseffekten vil likevel ikke føre til noe særlige lavere kostnader. For kommunene som har finansieringsansvaret vil det derfor trolig være avgjørende å kunne få dokumentert de kostnadene som hører til prosjekter i de respektive kommunene. For å legge til rette for dette vil det for mange prosti/storfellesråd være formålstjenlig med en form for synliggjøring av disse delene av virksomhetens arbeid. Det er flere måter å adressere denne tematikken, f.eks. organisatoriske tilpasninger eller strukturering av regnskapet:



6.3.3 SÆRLIG OM TJENESTEYTINGSAVTALER OG REGNSKAPSPRINSIPP

Kirkeloven har åpnet for at kommuner kan dekke sine tilskuddsforpliktelser overfor kirken ved å yte tjenester i stedet for å utbetale tilskudd. Flere steder har en sett dette som en ønskelig ordning. Ny tros- og livssynssamfunnslov viderefører denne muligheten. I dag er det mange kommuner som yter tjenesteyting til de kirkelige fellesrådene. Dette gjelder særlig innen områder som lønns- og regnskapstjenester, drifts- og systemløsninger innen IKT og kontorlokaler.

Tjenesteytingsavtalene kan medføre noen utfordringer med hensyn til etablering av kommuneoverskridende prosti-/storfellesråd. I en tenkt situasjon kan alle kommunene i et prosti-/storfellesråd levere lønns- og regnskapstjenester til dagens kirkelige fellesråd. I den fusjonsprosessen kirken står overfor kan det være krevende å få omgjort tjenesteytingsavtaler til rene tilskuddsmidler.

Rent formelt vil det ikke være noe i veien for at en av kommunene leverer tjenester til hele prosti-/storfellesrådet. Dette er vanlig også for kommunenes egen virksomhet, at en kommune ivaretar en oppgave på vegne av flere kommuner. Tjenesteyting vil da skje som et rent avtalemessig forhold.

Arbeidsgruppen viser til den høye andelen kirkelige fellesråd som får levert regnskapstjenester fra kommunen. I lys av dette mener arbeidsgruppen det er en styrke at de kommunale regnskapsprinsippene videreføres. En overgang til regnskapsloven for prosti-/storfellesråd vil skape stor usikkerhet om kommuner som i dag fører regnskap vil fortsette å levere disse tjenestene til prosti-/storfellesråd. Dersom kommunale regnskapsprinsipper videreføres mener arbeidsgruppen at dette vil gjøre dialogen mellom kommune og kirke lettere og være en styrke for samarbeidet.

6.3.4 KOMPENSASJON AV MERVERDIAVGIFT

De kirkelige fellesrådene får i dag kompensert sine utgifter til merverdiavgift i kraft av merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 bokstav e. Loven bruker her begrepet «kirkelige fellesråd». Gjennom en lovtolkning har Finansdepartementet slått fast at loven også omfatter menighetsråd. Når kompensasjonsordningen ble etablert i 2004 fikk kommunene trekk i rammetilskuddet fra staten ut fra stipulert forventet momskompensasjon. Regnskapsdata fra kirkelige fellesråd inngikk i grunnlaget for trekk, og det er derfor naturlig å anta at en sammenslåing av fellesråd til prosti-/storfellesråd, så vil disse fortsatt være omfattet av kompensasjonsordningen siden den kommunale finansieringen videreføres.

Ved opprettelsen av prosti-/storfellesråd vil en større andel av budsjettet dekkes gjennom tilskudd fra bispedømmerådene sammenlignet med dagens situasjon. I all hovedsak vil denne økningen relatere seg til kostnadsdekning av lønnsutgifter til prester. Bispedømmerådene yter i dag tilskudd til de kirkelige fellesrådene innen kirkelig opplæring og diakoni. Hoveddelen av disse tilskuddene går til å dekke lønnsutgifter til trosopplærere, diakoner og kateketer. En økning i tilskuddet for å dekke prestelønninger er således ikke noe prinsipielt nytt som er til hinder for fortsatt merverdikompensasjon.

6.3.5 PENSJON

Både ansatte i de kirkelige fellesrådene og prestene har offentlig tjenestepensjon. På fellesrådssiden er brorparten medlemmer i KLP, med en liten andel i kommunale pensjonskasser. Prestene er på sin side medlemmer av Statens Pensjonskasse.

Det vil være ulike måter å håndtere pensjonsspørsmålet ved opprettelsen av prosti-/storfellesråd. For fellesrådene vil det i utgangspunktet ikke medføre noen store endringer, men det må i alle henseender foretas beregninger av pensjonsforpliktelsene på fellesrådsnivå før en samordner disse i inngående balanse for prosti-/storfellesrådene.

Prestene på sin side er tilknyttet SPK. En kan vurdere om prestene i fortsettelsen bør beholde dagens ordning i SPK. Dette vil være mulig etter modell fra lærerne som beholdt sin tilknytning til SPK da de ble overført fra staten til kommunene. Spørsmål rundt pensjon bør arbeides videre med av hovedutvalget.

6.3.6 SAMHANDLING OG BUDSJETTPROSESS MELLOM «PROSTIRÅD/STORFELLESRÅD OG KIRKEMØTE

Arbeidsgruppen har kun i begrenset grad vurdert samhandling budsjettprosess mellom «prostiråd/storfellesråd og Kirkemøtet». I [Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke](#) heter det i § 9: «Etter at rammene for budsjettet er vedtatt av Kirkemøtet og budsjettet er vedtatt av Kirkerådet, skal Kirkerådets direktør treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettbehandlingen.» Etter gruppens vurdering er det sentrale anliggende at det etableres relasjoner og systemer mellom Kirkemøtet og prosti-/storfellesrådene som bidrar til transparens og forutsigbarhet.

Arbeidsgruppen viser til [KM 09/19 Forslag til nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til menighetsprestetjeneste](#). I saken bes Kirkerådet om å gjennomgå kriteriene for tildeling til også de øvrige formål som finansieres over statsbudsjettet. Arbeidsgruppen mener metoden med fordelingsnøkler er god og vil kunne medvirke til at en får tilstrekkelig forutsigbarhet i de årlige tilskuddene til prosti-/storfellesrådene slik at disse kan ivareta de oppgavene som overføres til disse organene gjennom den nye kirkelige organiseringen.

6.4 SAMHANDLING OG SAMSKAPING MELLOM KIRKE OG KOMMUNE

Kirke og kommune har mange steder et godt og fruktbart samarbeid. Særlig overfor barn og unge og den eldre befolkningen har kirken et stort aktivitetstilbud. Gjennom sitt diakonale arbeid møter kirken mennesker i utfordrende situasjoner som få andre gjør. Samtidig er kirkene blant de viktigste kulturscenene i landet.

Tall fra den kirkelige årsstatistikken viser at det i 2019 var nær 1 000 barnekor med nær 19 000 medlemmer i menigheter i Dnk. Antall voksenkor var på litt over 600 med om lag 14 000 medlemmer. Om lag 670 000 besøkte en av de 6 788 konsertene i regi av menighetene. I regi av andre ble det arrangert 4 500 konserter i kirkene, med 760 000 besøkende. Menighetene arrangerte i tillegg 2300 kulturarrangementer, hvor 204 000 deltok. Tilsvarende tall for kulturrangementer i regi av andre i kirkene var 740 arrangement med 80 000 deltakere. 659 av 1193 sokn i Den norske kirke har diakonal betjening. Diakonale stillinger øker samarbeid med kommunene med tanke på innbyggernes behov for kirkelig nærvær og omsorgstjenester. De ulike benevnelsene innen diakonien viser noe av de ulike behovene kirken møter; ungdomsdiakon, seniordiakon, sykehjemsdiakon, gatediakon, integreringsdiakon, bydiakon m.fl. Gjennom diakonien når kirken mennesker og grupper som kan være vanskelig for kommunene å nå gjennom sine tjenester.

Samtidig som vi ser mye flott arbeid i lokalsamfunn og mye godt samarbeid mellom kirke og kommune, så er det like fullt et stort potensiale for å videreutvikle samarbeidet mange steder. Med de økende utfordringene kommunene står overfor er det både en mulighet og en oppgave for kirken å bidra til gode lokalsamfunn. For å bli denne aktøren er det viktig med god dialog både mot kommunens administrative og politiske ledelse.

Arbeidsgruppen mener det er sterke argumenter for at de ulike prosti-/storfellesrådene bør arbeide strategisk og systematisk med sin relasjon til kommunen(e). Både administrasjon og folkevalgte i kirken bør ha inngående kjennskap til de kommunale planprosessene og budsjettarbeidet. Kommunens og kirkens arbeid i de ulike lokalsamfunnene har flere tilknytningspunkter. Arbeidsgruppen mener det vil kunne være et gode både for kommune og kirke i å videreutvikle relasjonen mange steder. Eksemplene vi har referert i denne rapporten viser at det er mange tilfeller der kirken har helt andre muligheter til å adressere utfordringer som kommunene står i. Med en økende oppmerksomhet for samskaping i kommunene og kirken, er det gode muligheter for fruktbare samarbeid.

6.5 ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG TIL ET RAMMEVERK FOR ETABLERING AV PROSTI-/STORFELLESRÅD

Utvikling av et rammeverk i kirkeordningen for prostifellesråd bør, slik arbeidsgruppens ser det, utformes etter prinsipper som er gjenkjennbare for kommunene. Gruppen finner at det kan være naturlig å bygge på den legale strukturen for interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap. Ut over at dette er ordninger kommunene kjenner og er involverte i, var det også et poeng i ny kommunelov å tydeliggjøre ansvar og rettssubjektivitet for denne type konstruksjoner.

Arbeidsgruppen foreslår at Kirkemøtet fastsetter rammer og oppgaver for slike organ i kirkeordningen, med prosedyrer for etablering som følger de som gjelder i kommuneloven. Dette innebærer at soknene i to eller flere kommuner, med tilslutning fra kommunestyret i angjeldende kommuner, kan gå sammen om å opprette et interkommunalt prostifellesråd. Slike råd:

- opprettes ved vedtak i hvert enkelt sokn og hver enkelt deltakerkommune og med egen avtale
- får myndighet til å behandle saker som går på tvers av sokne og kommunegrensene, tilsvarende dagens kirkelige fellesråd rolle i kirkeordningen
- kan ivareta omfattende samarbeid om oppgaveløsning, både lovpålagte og ikke-lovpålagte
- kan fatte enkeltvedtak som gjelder interne saker i rådet
- kan være eget rettssubjekt og kan da operere med flere rettigheter

Arbeidsgruppen legger følgende premisser, oppgaver og sammensetning til grunn i forslaget:

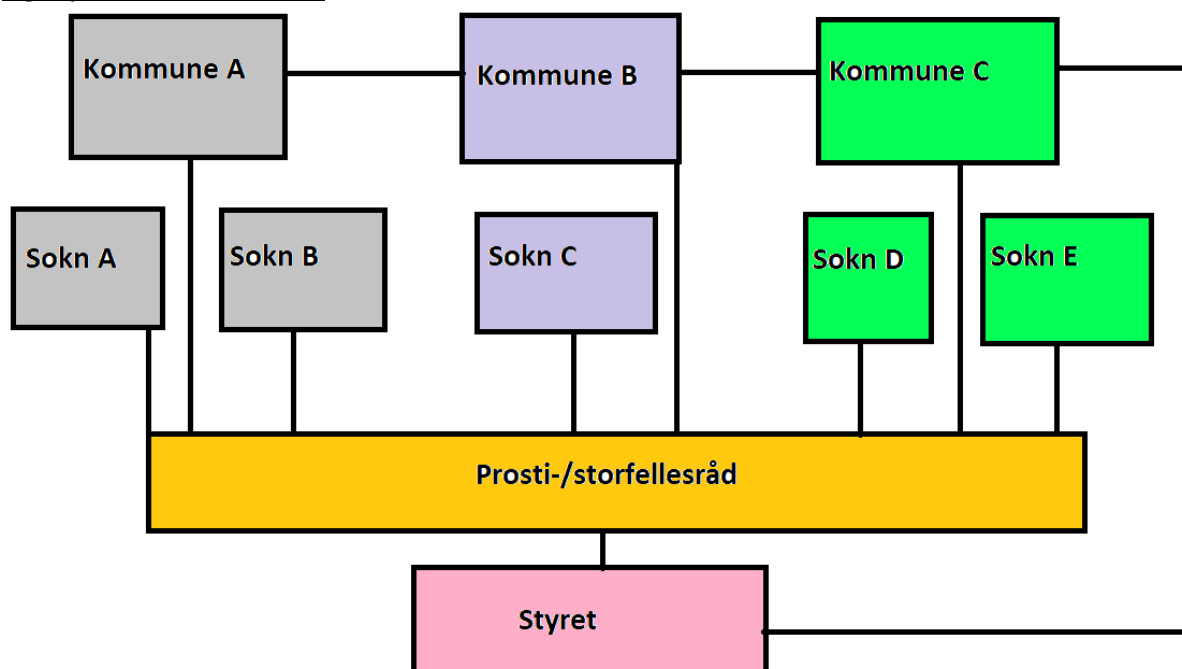
- Prostifellesrådet representerer en kommuneovergripende utvidelse av fellesrådsområdet, er rettssubjektets soknets organ og sammensetning baseres på valg i menighetsrådet.
- Prostifellesrådet etableres etter samme prinsipper som interkommunalt oppgavefelleskap og/eller politisk råd med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser kap. 18 og 19.
- Det er ønskelig at prostifellesrådet har oppnevnt kommunal(e) representant(er).
- Prostifellesrådet etableres etter lokalt initiativ, innen 5 år etter rammevedtak i Kirkemøtet, og modelleres ut fra prinsipper som kommunene kjenner.
- Det skal ligge vedtak i hvert enkelt sokn og tilslutning fra hver enkelt kommune til grunn, samt en skriftlig samarbeidsavtale med de berørte kommuner. Ordningen kan ikke settes i verk før all de nevnte har underskrevet avtalen.
- Avtalen regulerer hvilke saker som kan vedtas på tvers av kommune- og soknegrensene.
- Kommunene og soknene har delt ansvar for fellesskapets forpliktelser, og ansvarsandel skal framgå av samarbeidsavtalen.
- Et mulig alternativ, som også er hjemlet i kommuneloven, er å etablere et vertsfellesråd for eksempel ved prostesetet. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet å ville konkretisere dette forslaget.
- Prostifellesrådet samordner budsjettforslag fra soknene og disponerer tildelte midler, med de føringer/øremerkinger som følger av kommunale vedtak. Slik at det for bygg, anlegg og øremerkede midler er inndelt etter kommune, mens tildelte midler til fellestiltak og administrasjon disponeres på tvers.
- Dersom soknestørrelsen tilsier det, vil det kunne vurderes delegasjon fra prostifellesrådet til menighetsrådet/soknerådet mht til eksempelvis personal- og økonomiansvar. Det forutsettes at det i så tilfelle også er disponible ressurser for å ivareta lokal arbeidsledelse og administrasjon/forvaltning.
- Det velges en representant fra hvert sokn til prostifellesrådet, som fungerer som øverste organ. Prostifellesrådet velger et styre, der medlemmer fra alle kommuner inngår samt eventuell(e) kommunestyreoppnevnte medlem(mer).
 - Prostifellesrådet vedtar strategiplan og godkjenner regnskap og årsrapport. Styret avlegger årsrapporten og regnskapet.

- Prostifellesrådet er gravplassmyndighet (jf ny lov § 23), men kan delegerer ansvar til styret
- Prostifellesrådet skal ha en daglig leder, tilsatt av styret

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med.

Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

Figur prosti-/storfellesråd:



I henhold til figur over ville prosti-/storfellesrådet i dette tilfellet bestått av 3 kommunale representanter (fra kommune A, B og C), og 5 representanter fra de ulike soknene (A-E). Prostifellesrådet som i realiteten blir et representantskap velger så medlemmer til et styre. Styret skal i dette tilfellet bestå av 1 kommunal representant valgt blant de tre kommunene, i tillegg skal styret bestå av minst en representant fra et sokn i hver av de tre kommunene, i dette tilfelle blir det da 3 representanter som velges. Gjennom dette sikrer en både en kommunal representasjon og samtidig vil soknene være representert på kommunenivå i styret.

Dersom prostifellesrådet etableres etter denne modelltenkningen, representerer det muligheten for å trekke veksler på allerede etablert kommunalt samarbeid og ut fra prinsipper kommunene er fortrolige med. Dette gjelder også for prinsippet om finansiell ansvarsandel, som også åpner for en praksis der kommunene samlet bidrar til felles administrasjon og eventuelle fellestiltak. Samtidig kan det skje øremerking til bygg og anlegg samt tiltak og tjenester som spesifikt tjener lokalsamfunnet. Slik vil det opprettholdes et en-til-en forhold mellom kommune og lokalkirke ved de enkelte sokn.

7. VEDLEGG

7.1 ALTERNATIVE ENHETSNIVÅER OG MODELLER FOR SAMHANDLING

Vedlegg - Notat om alternative enhetsnivåer og modeller for samhandling (Harald Askeland)

Ut fra en vurdering av relasjonen mellom verdier for generell oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, kan det pekes på tre vanlige hovedhensyn i forhold til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene:

- Hensynet til brukerne
- Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- Hensynet til nasjonale mål

På basis av tidligere reformarbeid (både kirkelige og offentlige utredninger), samt Kirkemøtets behandling av Embete og råd i 1988 er det mulig å destillere noen grunnleggende premisser som det tidligere reformarbeid la for videreutviklingen av kirkeordningen:

- Det er lokalmenigheten som er stedet der livet skal utfolde seg, kirkens ordninger må derfor legges til rette for en grasrotstruktur slik at lovverk legger til rette for et levende og dynamisk menighetsliv. Dette er blant annet markert gjennom utformingen av kirkeloven, der menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet har lik formålsparagraf med noe ulik profil.
- Beslutninger bør derfor i størst mulig grad legges lokalt og så nært de som blir berørt av avgjørelsen som mulig. Samtidig inngår menighetene i regionale, nasjonale og globale strukturer – noe som nødvendiggjør at enkelte tilsyns-, samordnings- og reguleringsfunksjoner legges til nivåer over menighetene.
- De organer som er gitt ansvar og myndighet, må også gis en administrasjon som muliggjør realiseringen av de oppgaver en er tildelt, samt at hensynet til en tjenlig og ryddig organisering ivaretas.

Grunnet en lang statskirkelig tradisjon, har kirken utviklet allmenne trekk som viser stor grad av sammenfall med offentlig sektor. Med hensyn til lokale forhold, har kirken virket i lokalsamfunnet og utviklet seg i samspill med de til enhver tid gjeldende institusjonelle ordninger for lokalt styre og lokal finansiering.

I denne sammenheng, ikke minst siden løsningsforslag også skal ta hensyn til ny kommunal organisering, kan det være nyttig å se hvilke offentlige verdier som har preget forvaltningsutviklingen på kommunenivå.

- Oppgavefordelingen skal legge til rette for engasjement og fornyelse i Den norske kirkes menigheter.
- Styring og representative strukturer baseres på dåpen som medlemskapskriterium. Strukturen skal oppleves som legitim gjennom å være preget av demokratiske kjennetegn, og ved å bringe de tjenester medlemmene har behov for på en mest mulig effektiv måte.
- Oppgaveløsning, økonomistyring og arbeidsgiveransvar skal i størst mulig grad ivaretas av rent kirkelige organer innenfor de rammer som settes av kirkens offentligrettslige karakter og de ressursrammer som samfunnet stiller til rådighet.

Videre utvikling av modeller må baseres på noen valg, for eksempel om enheten skal baseres på folks bosettings- og arbeidsmønster, på å være en effektiv enhet ressursmessig eller om den skal inngå i naturlige regionale samarbeid (som ofte bør være mindre enn regionråd).

Foreløpig analyse av ulike enheter

Enhetsproblematikken, er analysert i forhold til tre ulike enhetsinndelinger, Bo- og arbeidsregion, Prosti og Regionråd. Der disse tre enheter er fullt eller nokså nær overlappende er de betegnet som områder med *Sammenfall*. Der det er sammenfall mellom to nivåer, men f.eks. delt i flere BA-regioner er de betegnet som *Delt*. Der det er deling både i BA-region og regionråd i forhold til prostiet, er dette betegnet som *Fragmentering*.

Ved sammenfall kan størrelse av område like fullt indikere at enheten bør vurderes delt i mindre områder for et prosti-/storfellesråd. Som regel bør dette vurderes ved Delt og Fragmentert prosti. Viktige faktorer som antall sokn, kirker/kirkegårder og geografisk avstand er ikke vurdert i denne sammenheng. Det vil si at lokale hensyn må tilføres analysen.

	Bo/arbeid region	Prosti	Regionråd
Sammenfall	Stavanger/Sandnes	Jæren	Jær-rådet
	Eigersund	Dalane	Dalane
<i>Eksempel på områder:</i>		Dalane, Fredrikstad Haugaland Jæren Molde Nedre Romerike Nordre Follo Nordre Sunnmøre Nord-Østerdal Skien Solør, Vinger & Odal Stjørdal Søndre Follo Toten Tønsberg Valdres Vestre Borgesyssel Hallingdal Hamar Kongsberg Sandnes Sandefjord	
Delt enhet	Halden Indre Østfold Oslo/Bærum	Østre Borgesyssel	Halden/Aremark, Indre Østfold, Nedre Romerike
	Bykle, Evje & Hornnes	Otredal	Setesdal Lindesnes Kristiansand

	Kristiansand		
<i>Eksempler på områder:</i>		Aust-Nedenes Fosen Hardanger & Voss Indre Finnmark Indre Nordmøre Indre Romsdal Indre Helgeland Lofoten Namdal Nordfjord Nord-Gudbrandsdal Nordhordland Nord-Troms Ofoten Orkdal Otredal Ringerike Salten Sarpsborg Sogn Stjørdal Søre Sunnmøre Sør-Gudbrandsdal Sør-Helgeland Sør-Østerdal Trondenes Varanger Vesterålen Vesthordland Ytre Nordmøre Østre Borgesyssel Øvre Romerike	
Fragmentert	Gjøvik, Oslo/Bærum, Ringerike	Hadeland & Land	Gjøvik Hadelandsregionen
	Hammerfest Nordkapp Måsøy, Lebesby	Hammerfest	Vest-Finnmark Øst-Finnmark
<i>Eksempler på områder:</i>		Bodø Eiker Gauldal Hadeland & Land Hammerfest Lister & Mandal	

		Nord-Helgeland Ryfylke Senja Stiklestad Sunhordland Vest-Nedenes Øvre Telemark	
--	--	--	--

I løpet av året vil KA gjøre et case-studium i fire sammenslåtte kommuner, for å vurdere om dette kan representere et tilstrekkelig enhetsnivå (jfr utvalgets mandat). Tilsvarende blir det gjort en spørreundersøkelse i alle vel 40 sammenslåtte kommuner om erfaringer med kommunesammenslåing i forhold til kirkelig organisering.

Case	<i>Bo/arbeid region</i>	<i>Prosti</i>	<i>Regionråd</i>
Færder kommune	Tønsberg	Tønsberg	
Indre Østfold	Halden Indre Østfold Oslo/Bærum	Østre Borgesyssel	Halden/Aremark, Indre Østfold, Nedre Romerike
Ålesund	Strand, Ålesund	Nordre Sunnmøre	Sunnmøre
Senja	Målselv, Salangen, Senja	Senja	Midt-Troms Sør-Troms

Hovedinntrykk av naturlig enhetsstørrelse:

Vel 200 av landets kommuner har under 10 000 innbyggere, og har i snitt mellom 3 og 6 årsverk over fellesrådets budsjett. I tillegg kommer prestestillinger, og da gjerne 1 eller 2 i hver kommune. For eksempel har Indre Romsdal to kommuner (Rauma og Vestnes) til sammen 11 500 innbyggere. Prostiet har samlet 11 årsverk i fellesrådene og 5 prester, og består av 11 sokn og 14 kirker

Ingen prostier har samlet under 10 000 innbyggere. Likevel er det i de minste prostiene et snitt for årsverk pr kommune på 4, noe som skyldes at det flere steder er små kommuner som inngår i prostiene. Dette kan også tyde på at de dekker et stort gravgrenndt område.

Først når det er over 50 000 innbyggere i et prosti, blir det gjennomsnittlige årsverkstallet i hver enkelt kommune over 20. Sarpsborg prosti har 88 000 innbyggere, to kommuner (Halden og Sarpsborg) og består av 16 sokn med til sammen 19 kirker.

De prostier som har over 100 000 innbyggere har i snitt noe over 30 årsverk i hver kommune (her er de 4 største byene unntatt). For eksempel består Bærum prosti av Bærum kommune, med 127 000 innbyggere. Det er ca 60 årsverk over fellesrådets budsjett og 21 årsverk for prester. Prostiet består av 10 sokn og 10 kirker.

7.2. NOTAT OM SAMARBEID KIRKE OG KOMMUNE –BERGEN

(Bergen kirkelige fellesråd)

Kirken i Bergen har over tid hatt et godt samarbeid med Bergen kommune. Med kirken i Bergen menes her i hovedsak fellesrådet, men også andre deler av kirken har gode relasjoner med kommunen, både byråkrater og politikere.

Kommunikasjon

Fellesrådet har over tid jobbet med kommunikasjonen inn mot kommunen. Det legges vekt på fellesrådets egne verdier (Åpen, frimodig og troverdig) i dette arbeidet. Åpenhet rundt økonomiske ressurser og behov er et eksempel på dette. Vi har hatt byggeprosjekter som har fått lavere kostnader og dette er tidlig meldt tilbake til kommunen. Vi er frimodige i vårt budsjettarbeid og rapporterer troverdig og realistisk tilbake på det som er oppnådd.

Møteplasser

I arbeidet sammen med kommunen har fellesrådet i utgangspunktet flere kontaktpunkt til kommunen.

Byrådsavdelingen (kommunaldirektør og hans stab):

Det er etablert halvårlege møter med byrådsavdelingen om status for arbeidet i fellesrådet, og utdyping av budsjettsøknaden. Vi leverer alltid en kort skriftlig dokumentasjon på vårt budskap i disse møtene. Vi sender skriftlig budsjett og får oppdragsdokument tilbake. I tillegg rapporterer fellesrådets administrasjon til kommunens årsrapport på målsetninger vi har satt i felleskap. Mål for kirkelig fellesråd er også en del av kommunens budsjettarbeid.

Mellom møtene er det ad hoc direkte kommunikasjon mellom kirkevergens fagpersoner og byrådsavdelingens fagpersoner. Dette handler vanligvis om oppklarende saksopplysninger og rådgivning til prosesser. Dette er ikke minst viktig for å gi adekvate innspill til kommunens tertialrapportering og mulige ekstra bevilgninger.

Fellesrådet har tatt en aktiv rolle i kommunalt planarbeid eksempelvis i kommunens gravferdsplan. Utgangspunktet for denne er forfattet av kirkevergens administrasjon. Vi deltar også aktivt i kommunens arealplanarbeid.

I tillegg har enkelte menigheter kontakt inn mot kommunens fagpersoner og saksbehandlere i forbindelse med søknader om tilskudd på kulturfeltet. Kirkelig fellesråd hjelper også til med å oppdatere kommunens hjemmesider som omhandler kirken.

Byråden:

Vi har årlige møtepunkt. Under byråden regnes også den politiske plattformen til byrådet hvor fellesrådet forsøker å finne forankring for sine satsninger, bl.a. diakoner, kirkelig kulturarbeid og kirkevedlikehold er nevnt her.

Hvert fjerde år avlegger biskopen visitas i kommunen. Da møter kirken med biskop, fire proster og kirkevergen med flere av sine ledere. Fra kommunal side møter byrådsleder samt flere av byrådene og kommunaldirektører (avhengig av hvilke saker som skal tas opp). I visitasen diskuteres konkrete

saker hvor kommune og kirke kan støtte hverandre. Saksliste er sendt ut og forberedt i samarbeid mellom alle parter.

Bystyresiden/de politiske partier:

Vi har (ikke regelmessig) invitert oss selv til møte med gruppelederne i bystyret – dette har gjerne vært foranlediget av særskilte saker.

Vi deltar alltid på den årlige deputasjonen som bystyrekomiteen inviterer til i forkant av budsjettbehandlingen i bystyret. I tillegg til muntlig presentasjon legger vi fra oss en kortfattet skriftlig dokumentasjon på vårt budskap.

Vi tilstreber å være på de arenaene som kommunen inviterer oss til, eksempelvis fagseminarer, kulturarrangement, åpne høringer m.m. Vi er også behjelpelig med å svare på spørsmål fra politikerne, men dette er det lite av.

Egne arenaer

Vi inviterer bystyrepolitikerne til halvdagsseminar hvor vi informerer om hva kirken jobber med. I år inviterer vi til to ulike seminarer.

Før hvert kommunevalg inviteres partiene til åpen debatt. Her belyses kirkelige temaer og det debatteres f.eks. behov for nye kirker, vedlikehold, diakoner, kirkelig kulturarbeid m.m.

Vi inviterer byråd eller ordfører til våre arenaer som kan være naturlige, eksempelvis åpning av gravplasser, åpning av navnet minnelund, åpning av Kirkens hus og vår årlige sommerfest. Byrådets politiske plattform er et ressursdokument for fellesrådets strategiarbeid og de deler av plattformen som vedrører kirken er innbakt i vårt Verdi- og måldokument. Slik skapes en bevissthet hos oss om kommunen som en viktig alliansepartner til kirken. Generelt snakker vi vel om kommunen fordi vi opplever både politikere og byråkrater som aktivt støttende til kirkens arbeid.

NÆRMERE OM HISTORISKE LINJER

Den norske kirke har over om lag 200 år gradvis blitt utviklet som organisasjon ved at den i kraft av lov har fått organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. For hundre år siden ble menighetsrådsloven vedtatt, i 1917 ble Bispemøtet formelt opprettet ved kongelig resolusjon, i 1933 ble bispedømmerådene opprettet, i 1970 ble Kirkerådet opprettet, i 1984 ble Kirkemøtet opprettet og i 1996 ble kirkelige fellesråd opprettet. Samtidig har det skjedd en utvikling hvor stadig nye lovbestemmelser har tillagt disse organene oppgaver og myndighet. Denne mangeårige lovprosessen har medført at Den norske kirke har vokst seg stadig mer selvstendig i sitt forhold til staten og til kommunen.

Fra reformasjonen av var biskoper, proster og menighetsprester Kongens embetsmenn. Den gradvise selvstendigjøggingen av kirkelige organer har også medført en gradvis overføring av tilsettingsmyndighet, disiplinærmyndighet og arbeidsgiveransvar til kirkelige organer. Tilsettingsmyndigheten for menighetsprester ble overført fra Kongen til bispedømmerådet fra 1. januar 1989.¹ Fra samme tidspunkt ble tilsettingsmyndigheten for tjenestemenn ved bispedømmekontor overført til bispedømmerådet.² Fra 1997 ble tilsettingsmyndigheten for lokalt kirkelig tilsatte lagt til kirkelige fellesråd. Fra 2012 har proster blitt tilsatt av bispedømmerådet og biskoper blitt tilsatt av Kirkerådet etter nærmere regler om nominasjon og tilsetting. I 2017 ble prester, proster, biskoper og tilsatte ved sekretariatene til bispedømmerådet og Kirkerådet overført fra staten til det nyopprettede rettssubjektet Den norske kirke, med Kirkemøtet som den øverste arbeidsgivermyndigheten.

Fram til kirkeloven trådte i kraft 1.1.1997 var lønnsansvar og daglig ledelse for de lokalt tilsatte lagt til menighetsråd og kommunestyre. Kommunen opptrådte i denne sammenheng som «styre i kirkekassa» og skulle utrede lønn til de lovpålagte stillingene. Fra 1.1.1997 ble soknet fullt ut selvstendigjoggt som rettssubjekt, og fellesrådet fikk fra samme tidspunkt arbeidsgiveransvaret for soknets tilsatte. Menighetsprestene hadde fortsatt statens om sin arbeidsgiver.

En følge av dette er at den kirkelige organiseringen har skjedd gradvis og skrittvis, ofte for å sikre en kontinuitet og brede flertall.³ Det har gjort at den kirkelige organiseringen i liten grad har blitt vurdert i sin helhet. Dette betyr likevel ikke at den kirkelige organiseringen ikke har blitt diskutert nærmere.

I 2002 leverte et kirke-/stat-utvalg oppnevnt av Kirkerådet utredningen *Samme kirke – ny ordning* om ny ordning av Den norske kirke, med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat. Flertallet i utvalget gikk inn for en annen relasjon mellom stat og kirke, hvor alle paragrafene i Grunnloven som hjemler statskirkeordningen skulle oppheves, og Den norske kirke ville som en selvstendig organisasjon med et annet rettsgrunnlag og med en tydelig selvstendighet i forhold til staten.

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

Spørsmålet om en felles arbeidsgiverorganisering for alle de ansatte i lokalkirken, har vært behandlet av Kirkemøtet en rekke ganger. Kirkemøtet i 2002 traff vedtak om at «det bør prioriteres å arbeide videre med» bl.a. «organisering av kirken» med «den utdyping og presisering som framgår av komitéens merknader» (sak KM 09/02 - *Innstillingen*

¹ Forskrift 17.06.1988 nr. 3361 om tilsetting av menighetsprest.

² Forskrift 17.06.1988 nr. 3373 om tilsetting av tjenestemenn ved bispedømmekontor

³ Prop. 55 L (2015–2016) side 11.

fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg). I kirkemøtekomiteens merknader ble det blant annet utdypet at «det må arbeides videre med å utvikle en bedre fungerende kirkelig organisasjonsstruktur» og at «Det må arbeides med hvordan arbeidsgiveransvaret i kirken kan organiseres på en bedre måte. Komiteen mener at arbeidsgiveransvaret i kirken bør samordnes» (komitémerknadene til sak KM 09/02 - *Innstillingen fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg*).

Til Kirkemøtet i 2005 hadde Kirkerådet utarbeidet en sak om kirkelige reformer, hvor det forelå en rapport om kirkelig organisering og arbeidsgiverspørsmål. Kirkemøtet vedtok bl.a. at det mente at en fremtidig kirkelig organisering «bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer» og ba Kirkerådet arbeide videre «med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse» (sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*). Samtidig ga Kirkemøtet uttrykk for at det mente «at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning» og ba Kirkerådet «klargjøre konsekvensene for det biskoppelig tilsyn med et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret» (sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*). I behandlingen ble det samtidig bemerket at saken var «av foreløpig karakter og det er ikke grunnlag for Kirkemøtet å fatte konkluderende eller mer endelig vedtak i dette møtet», blant annet fordi det måtte «sees i sammenheng med stat-kirke-utvalgets innstilling» (komitémerknadene i sak KM 08/05 – *Kirkelige reformer*).

Den nevnte innstillingen, NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke, ble levert 31. januar 2006. Utredningen la premisser for den videre selvstendigjøringen av Den norske kirke, som førte til kirkeforliket i 2008. Kirkeforliket var en avtale mellom alle de politiske partiene på Stortinget om å gjøre endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen, forutsatt at Den norske kirke gjennomførte en tilfredsstillende demokratireform. Kirkeforliket må ses på bakgrunn av den samfunnsmessige endringen hvor staten så behov for å likebehandle tros- og livssynssamfunn i større grad enn tidligere. Samtidig innebar kirkeforliket at kirken ikke skulle defineres som et eget rettssubjekt, men forbli en del av staten, og prester og andre regional- og sentralkirkelig tilsatte skulle forbli statstjenestemenn. Kirkeforliket gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013.

Som en oppfølging av utredningen behandlet Kirkemøtet en rekke saker for å forberede og følge opp endringene i kirkeforliket (sakene KM 08/06 – *NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke*, KM 08/07 – Grunnlovsforankring, *kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke*, KM 10/08 – *St. meld. nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke*, KM 11/08 – *Særskilte regler for de kirkelige valg 2009 (demokratireformen)*, KM 12/08 – *Demokratireformen i Den norske kirke. Forslag om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke. Høringsuttalelse*, KM 08/09 – *Styrking av funksjonen som Bispemøtets preses*, KM 09/10 – *Endringer i gravferdslov og kirkelov – høringsuttalelse*, KM 11/10 – *Valgregler, herunder særskilte regler for de kirkelige valg 2011, representasjon for samisk kirkeliv og døvekirken. Evaluering av demokratireformen*, KM 10/11 – *Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009-2013 - høring*, KM 10/12 – *Ordning for nominasjon og tilsetting av biskoper*, KM 11/12 – *Ordning for tilsetting av proster*, KM 12/12 – *Evaluering av demokratireforma*, KM 04/13 – *Forslag til endringer i kirkeloven*). I disse sakene ble det blant annet lagt til grunn at statens lovbestemmelser om Den norske kirke burde være en kortfattet rammelovgivning, i tråd med flertallsforslaget i NOU 2006: 2. Det ble også lagt til grunn at Kirkemøtet skulle vedta en ny kirkeordning, dvs. «et særskilt grunnleggende regelverk for Den norske kirke» som blant annet skulle regulere kirkens organer og arbeidsgiveransvar (bl.a. sak KM 08/06, KM 08/07). Kirkemøtet uttalte også at «spørsmålene om kirkelig organisering, arbeidsgiveransvar og finansieringsordning må sees i sammenheng» (sak KM 08/07). En annen viktig del av kirkeforliket var gjennomføringen av en demokratireform for «at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene». Det medførte blant annet at valget skulle skje samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlige valg, at bispedømmeråd og Kirkemøtet skulle bli utvidet med flere medlemmer, og at det skulle være en økt bruk av direkte valg til bispedømmerådet og Kirkemøtet. Se nærmere om dette i vedlegg 3 (rapporten fra arbeidsgruppe 3).

Parallelt med dette ble det av ulike arbeidsgrupper og utvalg utredet forslag til en fremtidig kirkelig organisering.

KA tok i 2006 initiativ overfor arbeidstakerorganisasjonene til i fellesskap å utrede modeller for framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken. En arbeidsgruppe ble nedsatt som senere ble supplert med representanter fra

biskopene og stiftsdirektørene. Arbeidsgruppen la frem utredningen *Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke* i 2008.⁴ Presteforeningen valgte å trekke seg fra arbeidet i 2007. Flertallet anbefalte at arbeidsgiveransvaret for alle kirkelig tilsatte bør ivaretas på et mellomnivå mellom nåværende soknenivå og bispedømmenivået. Mindretallet anbefalte at det bør ivaretas på bispedømmenivå.

I januar 2010 satte Kirkerådets direktør ned en arbeidsgruppe som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011.⁵ Arbeidsgruppen anbefalte at «menighetenes fellesråd/prostirådet» erstatter fellesrådet som arbeidsgiver for soknets tilsatte og får arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene, og at bispedømmerådet tilsetter proster og spesialprester. På bakgrunn av utredningen, utarbeidet Kirkerådet et *Refleksjonsdokument om kirkeordningen etter 2013 med mulighet for innspill* hvor menighetsråd, fellesråd og andre kirkelige organer ble invitert til å gi innspill høsten 2012.⁶

I tråd med kirkeforliket ble myndigheten til å tilsette proster og biskoper overført til henholdsvis bispedømmerådet og Kirkerådet fra 2012 av. Stortinget vedtok også lovendringer i 2013 som fulgte opp demokratireformen i Den norske kirke.

Kirkeforliket gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013. På bakgrunn av refleksjonsprosessen, da forlikperioden nærmet seg, vedtok Kirkemøtet i april 2013 å be «regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke» og «om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer» (sak KM 5/13 – Kirkeordning etter 2013). Samtidig fasthold Kirkemøtet «målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning» og ga uttrykk for at det «forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt» (sak KM 5/13).

Prosessen med å forberede endringene i relasjon mellom staten og Den norske kirke (fase 1) og forberede en ny kirkeordning med avklaring av et felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider lokalt (fase 2), ble forberedt parallelt. Kirkemøtet i 2015 behandlet både en høringsuttalelse til et lovforslag om endringen av relasjonen mellom stat og kirke i rammen av fase 1 og saker om hvordan hva slags bestemmelser staten burde fastsette i lov og hva slags bestemmelser Kirkemøtet burde fastsette i kirkeordningen i rammen av fase 2. Tilsvarende ble det på Kirkemøtet i 2016 behandlet saker som forberedte den kirkelige organisasjonen på skillet mellom stat og kirke fra 1. januar 2017 (fase 1), samtidig som Kirkemøtet behandlet en sak om *Veivalg for framtidig kirkeordning* (fase 2).

Veivalgsaken hadde som formål å gi Kirkemøtet et grunnlag til å ta stilling til et bredt spekter av spørsmål i den nye kirkeordningen, men den inneholdt særlig tre hovedveivalg for en framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret:

- Alternativ A: *Storfellessrådsalternativet*; samling av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider lokalt i et organ som opptrer på vegne av soknet, enten på kommunenivå, der det er store nok kommuner, eller på tvers av kommuner der kommunene er for små.
- Alternativ B: *Bispedømmerådsalternativet*; samling av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider lokalt i bispedømmerådet, med utstrakt bruk av delegasjon av arbeidsgivermyndighet til lokale organer.
- Alternativ C: *Samordnet arbeidsgiverorganisering*; etablering av en enhetlig ledelse som utøver arbeidsgivers styringsrett for både fellesrådsansatte og bispedømmerådsansatte prester for å bidra til å løse utfordringer med dagens kirkeordning, hvor lokalt kirkelig ansatte forblir ansatt av fellesrådet og prester forblir ansatt av bispedømmerådet.

⁴ [Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke](#)

⁵ [Kjent inventar i nytt hus](#)

⁶ [Refleksjonsdokument om kirkeordningen etter 2013 med mulighet for innspill](#)

Kirkemøtet 2016 var det første kirkemøtet i fireårsperioden 2016–2019. Det var kjent hvilke lovendringer kirke-, utdannings- og forskningskomiteen ville gå inn for i den første fasen, hvor Den norske kirke ble etablert som eget rettssubjekt og statlige arbeidstakere ble overført til kirken. Det var likevel ikke klart hva slags rammer Stortinget ville legge for kirken i den varslede felles loven om tros- og livssynssamfunn. De rettslige rammene, inkludert spørsmål om finansieringen av Den norske kirke, var derfor ikke klarlagt. I Kirkemøtet var det et mindretall på 24 medlemmer som stemte for *storfellesrådsalternativet*, men det endte med at alternativet med *samordnet arbeidsgiverorganisering* ble vedtatt mot 12 stemmer (av 114 stemmeberettigede). Kirkemøtet vedtok samtidig noen modelluavhengige bestemmelser.

Høsten 2017 sendte Kulturdepartementet et lovforslag på høring til en ny lov om tros- og livssynssamfunn. På bakgrunn av høringen, utarbeidet Kulturdepartementet et særskilt høringsdokument som oppsummerte høringen for Kirkemøtet 2018 og inneholdt noen nærmere avklaringer av spørsmål som hadde blitt tatt opp i høringen. Kirkemøtet avga høringsuttalelse i 2018, og behandlet i 2019 et forslag til *kirkeordning for Den norske kirke* som inntil videre i hovedsak videreførte den kirkelige organiseringen fra kirkeloven. Kirkerådet la i den sammenheng til grunn at innfrielse av veivalgvedtakene vil komme til behandling senere, uten at det ble tatt stilling til når dette skulle skje.⁷ Kirkemøtekomiteen som behandlet kirkeordningen uttalte:

«Komiteen er enig i Kirkerådets vurdering om at det ikke er hensiktsmessig å følge opp Kirkemøtets tidligere vedtak om en modell for samordnet arbeidsgiverorganisering (modell C). Komiteen forutsetter at det blir lagt frem forslag om en endelig kirkeordning tidligst mulig i løpet av neste kirkemøteperiode» (komitémerknad nr. 1 i sak KM 06/19).

I stedet traff Kirkemøtet vedtak om å be «Kirkerådet om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Det er dette vedtaket som er utgangspunktet for hovedutvalgets arbeid.

I starten av hovedutvalgets arbeid ble de rettslige rammene for den nye kirkelige organiseringen fastlagt, ved at Stortinget vedtok den nye trossamfunnsloven. Trossamfunnsloven § 12 annet ledd slår fast at Kirkemøtet har myndighet til å gi «nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene». Dermed har det skjedd et paradigmeskifte, fra at staten regulerte kirkens organisasjon i lov gjennom en gradvis lovbasert selvstendigjøring, til at Den norske kirke nå på eget grunnlag, kan fastsette sin ordning. Dette gjør at Den norske kirke nå står på egne bein, og selv vil kunne fastsette bestemmelser om kirkens organisering på den måten som er mest hensiktsmessig.

⁷ Se sak KR 54/18

Mulige alternativer for organisering av arbeidsgiveransvaret som ikke er tatt med til konsekvensvurderinger

Alternativ 1 - Prostifellesrådet som eget rettssubjekt

Gitt forutsetningen om at en arbeidsgiver bør være et rettssubjekt, bør man stille spørsmål om prostifellesrådet selv kan være et selvstendig rettssubjekt og følgelig ha rettslig handleevne i kraft av nettopp dette. Regelverket er neppe til hinder for å etablere nye rettssubjekter i Den norske kirke, men dette vil forutsette at den aktuelle virksomheten utstyres med den myndighet som skal til for å kunne anses som nettopp dette. Som nevnt innebærer dette bl.a. at organet må kunne stifte rettigheter og forpliktelser, være part i avtaler med private og offentlige myndigheter og ha partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

I dag er de kirkelige fellesrådene ikke anerkjent som egne rettssubjekter, selv om de har mange av karakteristikaene til et rettssubjekt. Kirkelig fellesråd er et representativt organ for soknet. Det betyr at det henter rettslig handleevne fra soknet og legitimitet fra medlemmene i soknet gjennom representasjonen fra menighetsrådene i det folkevalgte fellesrådet. Fordi kirkelig fellesråd er et organ for soknet, kan det også ivareta oppgaver som er lagt spesifikt til soknet med hjemmel i trossamfunnsloven og gravplassloven. Dette gjelder gravplassansvar, ansvar for budsjettforslag til kommunen og oppgaver knyttet til forvaltning av soknets eiendom.

Dersom prostifellesråd skulle være et eget rettssubjekt, ville det neppe på samme måte kunne løse de oppgaver som er lagt til soknets organer i loven. Det skyldes at prostifellesrådet da vil være en virksomhet som har egen rettslig handleevne i kraft av å være eget rettssubjekt, og som ikke vil stå ansvarlig overfor soknet i oppgaveløsningen. Dette betyr ikke at prostifellesrådet ikke kunne settes sammen av representanter for soknene, og derved ha legitimitet fra kirken helt lokalt, men rettslig sett vil rådet opptre på vegne av rettssubjektet prostifellesrådet og ikke på vegne av soknet. Konsekvensen av dette vil antakelig være at soknet må ha et eget organ for å løse oppgaver knyttet til gravplass, budsjettforslag og forvaltning av eiendom, eller at soknet må inngå avtaler med prostifellesrådet om oppgaveløsning på vegne av soknet. Sistnevnte løsning vil antakelig kreve at soknet har en bestiller-organisasjon. De rettslige vurderingene av dette er generelt noe usikre.

Alternativ 3 - Prostifellesrådet som organ for RDNK

En annen mulighet er at prostifellesrådet primært henter sin rettslige handleevne fra RDNK og følgelig blir et representativt organ for dette rettssubjektet. - Hensikten med en slik ordning må være å samle alle kirkens ansatte hos én nasjonal arbeidsgiver. Dette vil kunne gi trossamfunnet en økt fleksibilitet ved behov for omstilling i de kommende år og dersom det kommer til endringer i finansieringsordninger for kirken. - Det har videre vært pekt på at en samling av arbeidsgiveransvar i RDNK vil gi en organisatorisk sammenheng mellom den daglige ledelsen på prostifellesrådsnivå og biskopens lederrolle, og at man kan oppnå en vertikal og horisontal sammenheng i kirken fra Kirkemøtet til det helt lokale der den enkelte ansatte arbeider, og mellom ansatte i ulike prostifellesråd.

En slik løsning er ikke til hinder for at prostifellesrådet kan velges blant soknenes medlemmer (direkte eller indirekte fra menighetsråd) og derved gis en lokal legitimitet. Det er heller ikke noe i veien for at RDNKs adgang til å styre virksomheten i prostifellesrådet begrenses gjennom en regelfestet fullmaktsstruktur. Et eksempel på valg til to nivåer i ett og samme rettssubjekt er Oslo kommune. Her velger innbyggerne i bydelene 15 representanter til et bydelsutvalg hvert fjerde år, samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Bydelsutvalget er bydelens øverste politiske ledelse

og har ansvar for de desentraliserte kommunale oppgavene, vedtar budsjett og økonomiplan og fører tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene som utføres der. De ansatte har sin arbeidsavtale med Oslo kommune, men har arbeidssted i en av bydelene og arbeider på oppdrag for det folkevalgte bydelsutvalget. Adgangen for bystyret til å styre de politiske lederne i det folkevalgte bydelsutvalget er sterkt begrenset.

Spørsmålet er om en slik struktur som er etablert i Oslo kommune også kan vedtas av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven. Modellen ville i så fall innebære at virksomhetsansvaret til dagens kirkelige fellesråd, inklusive arbeidsgiveransvaret for de som arbeider lokalt, ville flyttes til RDNK v/prostifellesrådet. Hvilken styringsrett Kirkemøtet skulle ha over prostifellesrådet, vil måtte utformes nærmere. Prostifellesrådet kan hente legitimitet fra soknenes medlemmer ved at det settes sammen gjennom valg fra soknets medlemmer (direkte) eller menighetsrådene (indirekte), og at prostifellesrådet kan ha en formålsbestemmelse der de først og fremst har sin lojalitet til soknene. Prostifellesrådene kan derved langt på vei oppleves som et organ for soknet.

Til forskjell fra Oslo kommunes struktur med bydelsutvalg med lokalt ansvar og bystyre med ansvar for bydelsovergrepene saker innenfor samme rettssubjekt, har kirken en struktur der ansvar og myndighet er fordelt ikke bare mellom folkevalgte nivåer, men også mellom ulike rettssubjekter. – Det betyr at selv om prostifellesrådet kan få en lokal legitimitet gjennom representasjon fra soknene, vil det, som del av et annet rettssubjekt enn soknet, i utgangspunktet ikke kunne anses som et organ for soknet i trossamfunnslovens forstand. Det vil si at organet ikke vil kunne overta oppgaver som i loven er lagt til soknet.

Hovedutvalget er derved enig med arbeidsgruppe 1 i at ansvar for de oppgaver som i loven er lagt eksplisitt til soknets organer, neppe kan overføres til prostifellesrådet når rådet alene henter rettslig handleevne fra RDNK. Trossamfunnsloven og gravplassloven fastsetter som kjent at soknet ved dets organer skal sende inn budsjettforslag til kommunen,¹ at et organ for soknet forvalter soknets eiendom² og at et organ for soknet utfører oppgaven som lokal gravplassmyndighet. Soknets organer skal også forvalte soknet eller soknenes økonomi forsvarlig, herunder vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.³ Hvis ikke noe annet er fastsatt i kirkeordningen, vil dette være myndighet som ligger til menighetsrådet, jf. trossamfunnsloven § 11 tredje ledd. Konsekvensen av at dette ikke er mulig, er at soknet ved menighetsrådet eller et annet organ må løse oppgaver knyttet til gravplassmyndighet, budsjettinnspill, soknets økonomiforvaltning og forvaltning av eiendom, eller at soknet må inngå avtaler med RDNK v/prostifellesrådet om oppgaveløsning på vegne av soknet. Sistnevnte løsning vil kreve at soknet ved menighetsrådet eller et annet organ har en bestiller-organisasjon. Dette vil bli en komplisert løsning.

Alternativ 4 - Prostifellesrådet som organ for både soknene og fra RDNK

Arbeidsgruppe 1 har i deres modell 3 sett på en løsning der prostifellesrådet henter rettslig handleevne fra begge type organer og følgelig er et organ både for soknet (på samme måte som dagens fellesråd), og et organ for RDNK. – En løsning forutsetter at prostifellesrådet ivaretar ikke bare oppgaver på vegne av soknet men også på vegne av RDNK. Også i dette alternativet legges det til grunn at organet kunne ivareta arbeidsgiveransvaret på vegne de underliggende rettssubjektene *soknet* og *Den norske kirke*.

Prostifellesrådet overtar virksomhetsansvaret som kirkelig fellesråd har i dag og soknet får i tillegg overført virksomhetsansvar for menighetsprestene. I dette forslaget foreslås det at ansvaret for gudstjenestelivet legges til menighetsrådet. Dette ansvaret vil henge nært sammen med det ansvar som allerede ligger hos menighetsrådet iht.

¹ «Hvilket organ som på soknets vegne fremmer budsjettforslaget, bør ikke bestemmes i loven. Dette kan variere med hvordan kirken lokalt er organisert og hvem som opptrer på soknets vegne overfor kommunen i budsjettsaker» (Prop. 130 L (2018–2019) side 263).

² «At kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet generelt ikke kan legge ansvaret for kirkebygget til andre enn organer for soknet, men Kirkemøtet vil også på dette området kunne fordele oppgaver mellom organer for soknet, jf. også lovforslaget § 11 fjerde ledd. Andre organer, for eksempel biskopen, kan likevel – som i dag – gis myndighet til å for eksempel godkjenne soknets beslutninger vedrørende forvaltning og bruk av kirken, eller til å behandle klager» (Prop. 130 L (2018–2019) side 229–230).

³ Forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke

kirkeordningen § 12. Menighetsrådet vil normalt ivareta sitt ansvar ved å lage planer for den kirkelige virksomheten i soknet.

Det vises her til de vurderinger som er gjort av arbeidsgruppe 1 under punkt 7.4.3. Hovedutvalget peker på en løsning som der beskrevet hvor prostifellesrådet utøver arbeidsgiverfunksjoner på vegne av RDNK og at prostifellesrådet tillegges samme myndighet overfor prestene som de vil ha for de øvrige lokalt tilsatte, rent faktisk vil kunne oppleves av de ansatte som at de har samme arbeidsgiver.

Samtidig må det klarlegges hvilket virksomhetsansvar for det som skjer i lokalkirken som skal beholdes i RDNK.

En slik løsning vil innebære at RDNK vil beholde et visst virksomhetsansvar for menighetsprestetjenesten. Dersom de ikke gjør det, er man i realiteten i et alternativ som er beskrevet i modell 1, og hvor spørsmålet i dette delkapittelet kan isoleres til et spørsmål om omfanget på representasjon fra RDNK. Dersom RDNK skal beholde et ansvar for menighetsprestetjenesten, må innholdet i dette klarlegges og stemmes av mot biskopens tilsyn og menighetsprestens selvstendighet i kraft av ordinasjonsløftet, på samme måte som ved overføring av dette «innholdsansvaret» til prostifellesrådet.

Normalt vil et rettssubjekt ha ett eller flere organer til å opptre på vegne av seg og til å ta beslutninger, f.eks. et styre og en generalforsamling. Det er uvanlig at to rettssubjekter har et felles styringsorgan på vegne av seg. Trossamfunnsloven åpner imidlertid opp for at det kan etableres et fellesorgan for soknene, i tillegg til menighetsrådet. Med Kirkemøtets organiseringskompetanse kan det tegnes en løsning hvor det samme organet blir et felles organ for eksempel for fem rettssubjekter (fire rettssubjekter av typen sokn og ett rettssubjekt av typen Den norske kirke), akkurat som det i dag finnes kirkelige fellesråd som er felles organ for fem rettssubjekter av typen sokn. Hovedutvalget viser her til de vurderinger som er gjort av arbeidsgruppe 1 under punkt 7.4.3.

Trossamfunnsloven § 12 tredje ledd fastsetter at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Om prostifellesrådet blir et organ for både soknene i et prosti og for rettssubjektet Den norske kirke, innebærer dette at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i de enkeltsaker som ligger til prostifellesrådet *som organ for soknet*. På den annen side er det i utgangspunktet ikke noe som avgrenser Kirkemøtets myndighet til å treffe vedtak eller gi instruks i de enkeltsaker som ligger til prostifellesrådet *som organ for rettssubjektet Den norske kirke*, ut over prinsippet om at den som delegerer myndighet bør være tilbakeholden med å gripe inn i hvordan den blir benyttet. Teoretisk sett kan Kirkemøtet fastsette at et annet organ, som biskopen eller bispedømmerrådet, vil ha instruksjonsrett overfor prostifellesrådets avgjørelser som organ for rettssubjektet Den norske kirke.

Dette tilsier at prostifellesrådet vil måtte foreta en tydelig avgrensning av de beslutninger prostifellesrådet treffer på vegne av soknet og på vegne av det nasjonale rettssubjektet. Dette kan for enkelthets skyld omtales som sokneoppgaver og nasjonale oppgaver.

Prostifellesrådet kan hente demokratisk legitimitet fra soknenes medlemmer ved at det settes sammen gjennom valg fra menighetsrådene (indirekte). Sammensetningen trenger ikke være avgjørende for at prostifellesrådet skal ha den nødvendige legitimiteten til å opptre på vegne av de ulike kirkelige rettssubjektene.

Et slikt alternativ vil kunne sikre at biskopen fortsatt er leder av prestetjenesten i bispedømmet, siden prestetjenesten fortsatt har RDNK som arbeidsgiver. Det vil også kunne sikre nasjonale HMS-systemer og nasjonale systemer for medbestemmelse innenfor prestetjenesten. Arbeidsledelsen vil oppleves som felles ved at de har samme organ som arbeidsgiverorgan. Det vil likevel være et skille mellom prestetjenesten og andre kirkelige tilsatte, ved at disse har ulike arbeidsgivere, selv om de har samme organ som arbeidsgiverorgan.

Alternativ 6 - Delt arbeidsgiveransvar for arbeidstakerne

Delt arbeidsgiveransvar statueres normalt ikke av arbeidsgivere selv, men av domstolene der det har oppstått reell uklarhet mht. hvem som er å anse som arbeidsgiver. Når det gjelder en løsning med delt/felles arbeidsgiveransvar

framgår det av punkt 6.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1 at den rettslige adgangen til å plassere arbeidsgiveransvar for samme person hos flere arbeidsgivere, er snever. Bakgrunnen for dette er i hovedsak at lovgiver ikke ønsker løsninger som skaper uklarhet for arbeidstaker når det gjelder hvem som hans/hennes arbeidsgiver.

Konsekvensanalyse av modeller for ny kirkelig organisering

Vedlegg 7 til Hovedutvalgets rapport

Innholdsfortegnelse

Oppsummering av konsekvensanalysene.....	3
Metodikk for vurdering av konsekvenser.....	4
Alternative modeller for organisering som er konsekvensutredet.....	5
Konsekvenser for styring og organisering.....	5
Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre.....	6
Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ.....	9
Soknets selvstendighet.....	10
Økonomiske konsekvenser.....	11
Stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon.....	11
Stordriftsfordeler innen kirke- og gravplassdrift.....	12
Bedre anskaffelser av varer og tjenester.....	13
Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester.....	14
Bedre administrative støttefunksjoner.....	15
Omstillingskostnader.....	16
Konsekvenser for finansiering.....	17
Økt avstand til kommunene.....	17
Arbeidsmiljømessige konsekvenser.....	18
Bedre samarbeid lokalt.....	18
Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt.....	19
Flere heltidsstillinger.....	20
Felles tilnærming til HR-tjenester.....	21

Konsekvensanalyser

Konsekvensanalysen er utarbeidet av PwC som et vedlegg til Hovedutvalgets rapport. PwC har også bistått sekretariatet til Hovedutvalget for kirkelig organisering i deres arbeid med utvikling av modeller, mål og annen løpende bistand. Vår bistand er gitt i tidsperioden fra januar til mars 2021.

Oppsummering av konsekvensanalysene

I dette delkapitlet oppsummeres konsekvensanalysene av de tre alternativene presentert ovenfor. Tabellen nedenfor viser vurderingene av alternativene innenfor styring og organisering, økonomi, finansiering og arbeidsmiljø. Alle vurderingene er gjort sammenlignet med dagens situasjon.

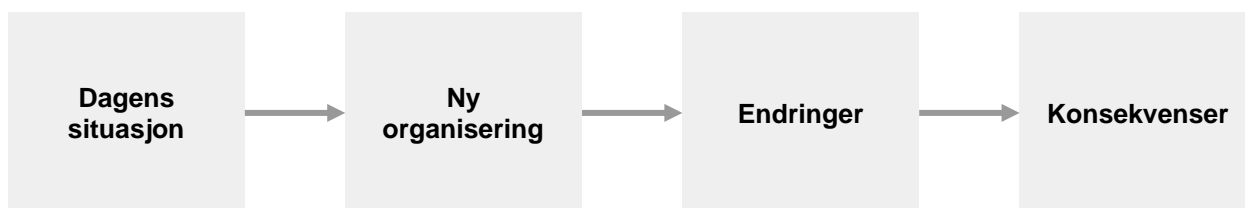
Konsekvens	Nullalternativ	Modell 1	Modell 2	modell 3
Styring og organisering				
Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre	0	++	+(+)	+
Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ	0	-	++	0
Soknets selvstendighet	0	++	-	+
Økonomiske konsekvenser				
Stordriftsfordeler knyttet bemanning - Årsverk innen ledelse og administrasjon	0	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)
Stordriftsfordeler knyttet bemanning - Årsverk innen kirke- og gravplassdrift	0	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)
Bedre anskaffelser av varer og tjenester	0	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)
Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester	0	+	+	+
Bedre administrative støttefunksjoner	0	++	++	++
Omstillingskostnader	0	-	--	-
Konsekvenser for finansiering				
Økt avstand til kommunene	0	-	-	-
Arbeidsmiljømessige konsekvenser				
Bedre samarbeid lokalt	0	+	+	+
Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt	0	++	++	+
Flere heltidsstillinger	0	+	+	+
Felles tilnærming til HR-tjenester	0	+(+)	++	+

Metodikk for vurdering av konsekvenser

Hovedutvalget for prosjektet "Kirkelig organisering" har konsekvensutredet de alternative modeller for fremtidig organisering sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i mandatet som utvalget er gitt, har man valgt å fokusere konsekvensanalysene rundt noen spesifikke temaer knyttet til økonomi og administrasjon som det fremstår som særlig relevant å få belyst. Disse temaene er i konsekvenser for:

- Styringen av trossamfunnet
- Trossamfunnets økonomi
- Finansieringen av trossamfunnet
- Arbeidsmiljøet i trossamfunnet

I konsekvensanalysene tar vi utgangspunkt i dagens situasjon, vurderer hvilke endringer en ny organisering medfører og analyserer hvilke konsekvenser disse endringene gir sammenlignet med dagens situasjon (nullalternativet). Det henvises til kap. 4 for en beskrivelse av dagens situasjon.



Konsekvensene er beskrevet og verdsatt enten kvantitativt eller kvalitativt i analysen. For enkelte av virkningene er det presentert estimater på potensielle besparelser, mens de fleste konsekvensene er verdsatt kvalitativt.

For de konsekvensene som er vurdert kvantitativt er forutsetninger om endringer sammenlignet med dagens situasjon beskrevet. Fremgangsmåten for beregningene fremgår som del av vurderingene.

Noen av konsekvensene er verdsatt kvantitativt, altså det er satt en kroneverdi på dem. Imidlertid er det mange av konsekvensene som omtales nedenfor som er utfordrende å verdsette i kroner. Disse er derfor vurdert kvalitativt. For de kvalitativt vurderte konsekvensene har vi benyttet en femdelte skala basert på pluss og minus for å illustrere konsekvensens størrelsesorden sammenlignet med dagens situasjon. For noen av konsekvensene faller vi ned på en vurdering hvor virkningen ligger mellom eksempelvis positiv og stor positiv virkning. I disse tilfellene er vurderingen benevnet med en pluss eller minus i parentes, for eksempel slik + (+).

Kvalitativ vurdering sammenlignet med dagens situasjon	Score
Stor positiv	++
Positiv	+
Ingen endring	0
Negativ	-
Stor negativ	--

Alternative modeller for organisering som er konsekvensutredet

Tabellen nedenfor oppsummerer kort modellene vi går gjennom i konsekvensanalysen, det vises til Hovedutvalgets rapport for utfyllende beskrivelser av modellene. PwC har ikke gjort juridiske vurderinger av de foreslåtte modellene for organisering, men legger til grunn at alle modellene kan besluttes implementert av Kirkemøtet med bakgrunn i organiseringskompetansen kirkemøtet er gitt i trossamfunnsloven § 12. Kirkemøtets organiseringskompetanse er omtalt i hovedutvalgets rapport pkt. 7.3.3. Dersom det legges til grunn en annen forståelse av trossamfunnsloven § 12 vil ny organisering kunne gi andre konsekvenser enn det som er beskrevet i analysen.

Modell	Kort beskrivelse
1	“Prostifellesrådet som organ for soknet” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som organ for soknene og får overført det virksomhetsansvar som fellesrådene har i dag. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan både for de som i dag er ansatt i kirkelige fellesråd og menighetsprestene som arbeider i det enkelte sokn. Modellen gir en desentralisert modell med mange enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet.
2	“Organ for soknet og rDnk, men alle er ansatt i rDnk” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag overføres til RDNK og de ansatte får én nasjonal arbeidsgiver på linje med det prestene har i dag. Prostifellesrådet er et organ for soknet innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen.
3	“Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra rDNK til organ for soknet” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som fellesorgan for soknene etter modell av dagens fellesråd, men vil i tillegg få delegert arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene. I praksis vil prostifellesrådet utøve de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle som arbeider lokalt.

Det er i konsekvensutredningen lagt til grunn en rekke forutsetninger. De forutsetningene som er lagt til grunn for hver enkelt vurdering er beskrevet. Det er blant annet forutsatt at det blir 94 prostifellesråd. Dette er kun gjort for å ha et konkret sammenligningsgrunnlag. Hovedutvalget har ikke tatt endelig stilling til antallet prostifellesråd. For de konsekvensene der hvor antallet prostifellesråd vil påvirke i vesentlig grad er det gjort vurderinger av hvordan flere prostifellesråd enn 94 vil slå ut.

Konsekvenser for styring og organisering

Det er lagt til grunn følgende forutsetninger for konsekvensvurderingene:

- Det forutsettes at den geografiske inndelingen i bispedømmer, prostier og sokn videreføres som i dag.
- Videre forutsettes det at legitimitetslinjene i trossamfunnet videreføres som i dag.
- Det forutsettes også at statlige tilskudd disponeres av Kirkemøtet, at menighetsrådet disponerer gaver til menigheter og at prostifellesrådet disponerer tilskudd fra kommunen som kirkelig fellesråd i dag disponerer.
- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre

Modell 1

Dette alternativet gir en desentralisert organisasjonsmodell med til sammen 95 enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet, Dnk utgjør én av disse, mens de resterende 94 er prostiene. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet fratras kontrollansvaret for menighetsprestetjenesten, ettersom arbeidsgiveransvaret overføres til prostifellesrådnivå.
- Biskop og bispedømmeråd fratras arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten.
- Prostifellesrådet får som organ for soknene et helhetlig virksomhetsansvar for trossamfunnets ansatte og tjenester i prostiet, med unntak av det virksomhetsansvaret som legges til menighetsrådet. Prostifellesrådets blir arbeidsgiverorgan for menighetsprestene, på samme måte som for de andre yrkesgruppene som arbeider lokalt.
- Daglig leder i prostiet tilsettes av prostifellesrådet og ivaretar virksomhetsansvaret i prostiet etter fullmakt fra prostifellesrådet.

Denne modellen legger til rette for å samle arbeidsgiver- og styringslinjer innad i henholdsvis rDnk og innad i prostiene. Ved å gjøre dette vil man oppnå en generell klargjøring av roller, ansvar og myndighet i trossamfunnet og en tettere sammenheng mellom ansvar og myndighet enn i dagens situasjon. Modellen legger videre opp til høy grad av desentralisering av myndighet, noe som i utgangspunktet gir anledning til høy grad av tilpasning til lokale behov. En konsekvens for trossamfunnet i stort er at særlig store prostier, i kraft av at de organiserer et høyt antall ansatte, vil kunne oppleves å ha en betydelig «forhandlingsmakt» sett opp mot kirkens sentrale organer.

Dagens organisering av bispedømmenivået har en kompleksitet i seg ved at arbeidsgiverfunksjoner for prestene er delt mellom bispedømmerådet og biskopen. Stiftsdirektør ivaretar oppgaver i bispedømmet etter fullmakt fra bispedømmerådet, men yter samtidig støtte til biskopen som arbeidsgiver- og tilsynsorgan. Ved å flytte arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten fra bispedømmenivå til prostifellesrådnivå legges det til rette for en mer rendyrket oppgavefordeling på bispedømmenivå, men det fremstår som noe uklart hvilke fullmakter og oppgaver som skal ligge til bispedømmerådet og stiftsdirektør når prostifellesrådene skal ha en såpass høy grad av autonomi som alternativ 1 tilsier. Alternativet medfører et tydelig skille mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, samtidig som arbeidsgiveransvaret samles i ett organ. Disse endringene vurderes som positive sammenlignet med dagens situasjon.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. Sammenlignet med dagens kirkeverge er rollen som daglig leder likevel tydeligere i sin utforming fordi daglig leder utvilsomt har et helhetlig virksomhetsansvar for kirkens ansatte og tjenester i prostiet, og dermed har et tydeligere mandat til å lede virksomheten.

Vår samlede vurdering av endringene i modell 1 knyttet til sentrale roller, og ansvar- og myndighetsfordelingen mellom dem, er at konsekvensen er sterkt positiv sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 1 vil ha en positiv konsekvens for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon.

Modell 2

Dette alternativet gir en sentralisert og hierarkisk organisasjonsmodell der rDnk, med noen få unntak, blir arbeidsgiver for alle ansatte i trossamfunnet som arbeider lokalt. Ansvar for styring og kontroll gis ved fullmakt nedover i organisasjonen fra Kirkemøtet, via Kirkerådet til prostifellesrådene (eventuelt via bispedømmenivået). Ved behandling av saker som i lov er lagt til soknet, opptrer prostifellesrådet på vegne av soknet. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet får kontrollansvaret for en større helhet av trossamfunnets, fordi de aller fleste oppgaver og tjenester defineres som nasjonale, og de ansatte får sitt arbeidsgiverforhold hos rDnk.
- Hovedutvalget har ikke tydelig tatt stilling til om prostifellesrådet i denne modellen skal ivareta et helhetlig arbeidsgiveransvar for prestene, eller om biskopen og bispedømmerådet skal beholde visse arbeidsgiverfunksjoner.
- Prostifellesrådet opprettes som nytt organ i trossamfunnet, og henter sin rettslige handleevne både fra rDNK og fra soknet. Prostifellesrådet opptrer på vegne av soknet i enkelte saker (kirkebygg og eiendomsforvaltning, budsjettforslag og økonomiforvaltning, avtalekompetanse og oppgaven som lokal gravplassmyndighet).
- Daglig leder i prostiet tilsettes av prostifellesrådet og ivaretar virksomhetsansvaret i prostiet etter fullmakt fra prostifellesrådet, men modellen åpner for at prosten kan tilsettes av rDnk, f.eks. av bispedømmerådet.

Denne modellen legger i utgangspunktet til rette for å samle arbeidsgiver- og styringslinjer i én enhetlig linje innad i rDnk, selv om hovedutvalget ikke har tatt endelig stilling til en anbefaling på dette punktet. En samling av arbeidsgiver- og styringslinjene vil medføre en generell klargjøring av roller, ansvar og myndighet i trossamfunnet og en tettere sammenheng mellom ansvar og myndighet enn i dagens situasjon. Modellen legger videre opp til høy grad av sentralisering av myndighet. Dette gir i utgangspunktet anledning til høy grad av sentral styring og innføring av effektiviserende tiltak, i tillegg til at modellen støtter opp under muligheten til sentral datainnhenting, analyser av virksomheten og informasjonsdeling som kan understøtte faglig utvikling. En konsekvens av denne organiseringen for trossamfunnet i stort, er at de lokale leddene vil kunne oppleve tap av autonomi, men dette vil igjen være avhengig av den styringspraksisen som etableres fra sentralt hold. Sentralt styrte organisasjoner kan velge å gi høy grad av autonomi til lokale ledd eksempelvis gjennom overordnet styring, og bruk av vide fullmakter til lokale organer.

Det er særlig Kirkemøtet og Kirkerådets rolle som endrer seg i modell 2, sammenlignet med dagens situasjon. Kirkemøtet får i modell 2 et utvidet og mer helhetlig ansvar for kontrollen med trossamfunnet enn i dagens situasjon. Dette vil nødvendigvis også påvirke Kirkerådets rolle, selv om disse endringene ikke er beskrevet i detalj rapporten. Ved at Kirkemøtet får et helhetlig kontrollansvar og dersom arbeidsgiver- og styringslinjene samles sentralt, legges det til rette for at fullmakter og oppgaveløsning kan legges på det nivået i organisasjonen som man finner hensiktsmessig. Fullmaktsfordelingen mellom Kirkerådet, bispedømmenivået og prostinivået er ikke utfyllende beskrevet for denne modellen i rapporten. Modell 2 er utformet som en sentralt styrt organisasjon med tre valgte organer under Kirkemøtet: bispedømmerådet, prostifellesrådet og menighetsrådet. Soknet v/menighetsrådets fullmakter er gitt av trossamfunnsloven, men for de to andre valgte organene blir det særlig viktig å definere hvilken beslutningsmyndighet som delegeres fra Kirkemøtet til disse valgte, styrende organene, for at det ikke skal oppstå tvil og uklarhet om ansvars- og myndighetsfordelingen.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får også i denne modellen en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. Sammenlignet med dagens kirkeverge, kan rollen som daglig leder bli tydeligere i sin utforming dersom daglig leder får et helhetlig virksomhetsansvar for kirkens ansatte og tjenester i prostiet, og dermed får et tydeligere mandat til å lede virksomheten. Konsekvensen på dette punktet vil avhenge av valgene som tas med hensyn til fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom henholdsvis bispedømmerådet, biskopen og prostifellesrådet.

Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 2 vil gi positive konsekvenser for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon, men konsekvensene vil også avhenge av beslutninger knyttet til fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom bispedømmeråd, biskop og prostifellesråd.

Modell 3

Denne modellen gir tilsvarende modell 1 en desentralisert organisasjonsmodell med til sammen 95 enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet, rDnk utgjør én av disse, mens de resterende 94 er prostiene. I denne modellen beholdes formelt sett arbeidsgiveransvaret for prestatetjenesten i rDnk, mens det i praksis blir prostifellesrådet som ivaretar ansvaret gjennom delegasjon av myndighet fra rDnk. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet skal i denne modellen fastsette nasjonalt delegeringsreglement for de deler av arbeidsgiveransvaret som skal delegeres til prostifellesrådene. I dette ligger det at Kirkemøtet beholder det formelle kontrollansvaret for prestatetjenesten, men utøvelsen av myndigheten delegeres.
- Hovedutvalget har ikke full ut tatt stilling om det er Kirkerådet og/eller bispedømmet som skal forvalte det formelle arbeidsgiveransvaret på vegne av rDnk.
- Prostifellesrådet opprettes som nytt fellesorgan for soknet, og henter sin rettslige handleevne fra soknet. Prostifellesrådet får som organ for soknene det samme virksomhetsansvaret som kirkelig fellesråd har i dagens situasjon, men får i tillegg delegert arbeidsgiverfunksjoner for prestatetjenesten.
- Prostifellesrådet ved daglig leder utøver arbeidsgivers styringsrett innenfor rammen av delegeringsreglement gitt av Kirkemøtet.

I dette alternativet legges det, på lik linje med alternativ 1 opp til høy grad av desentralisering av myndighet, noe som i utgangspunktet gir anledning til høy grad av tilpasning til lokale behov. På samme måte som beskrevet under alternativ 1 vil en konsekvens for trossamfunnet i stort være at særlig store prostier i kraft av at de organiserer et høyt antall ansatte, vil kunne oppleves å ha en betydelig "forhandlingsmakt" sett opp mot kirkens sentrale organer.

Alternativ 3 har formelt sett mange likhetstrekk med dagens situasjon, ved at prestenes formelle ansettelsesforhold opprettholdes i rDnk og det opprettes et organ for soknet på prostinivå som ikke får et helhetlig virksomhetsansvar (som en konsekvens av at det formelle ansvaret beholdes i rDnk). For Kirkemøtets del vurderes det at kontrollansvaret for prestatetjenesten blir noe mer kompleks enn i dagens situasjon.

Prostifellesrådet får delegert arbeidsgiverfunksjoner, men omfanget av delegasjonen er ikke fullt ut beskrevet, og hovedutvalget har derved ikke i detalj beskrevet hvilke arbeidsgiverfunksjoner for prestatetjenesten som skal bli igjen i rDnk. Handlingsrommet til å utøve styring og ledelse i prostifellesrådet vil være avhengig av graden av delegasjon av arbeidsgiveransvar. Jo mer som beholdes i rDnk, jo mer begrenset vil myndigheten til prostifellesrådet bli, sett opp mot det som generelt ligger i et helhetlig virksomhetsansvar.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får også i denne modellen en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. I tillegg vil daglig leders handlingsrom begrenses av det formelle arbeidsgiveransvaret som forblir i rDnk. Konsekvensen på dette punktet vil avhenge av valgene som tas med hensyn til fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom henholdsvis rDnk og prostifellesrådet.

Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 3 vil gi positive konsekvenser for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon, men konsekvensene vil også avhenge av beslutninger knyttet til fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom RDNK og prostifellesråd.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	+(+)
Modell 3	+

Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ

Modell 1

I denne modellen flyttes virksomhetsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet og arbeidsgiveransvaret for de ansatte til prostifellesrådet. Kirkemøtets rolle og ansvar som øverste styrende organ er i denne modellen begrenset som følge av den desentraliserte strukturen med høy grad av autonomi til prostinivået. Eventuell «inngripen» fra Kirkemøtet må hjemles i trossamfunnsloven og særlig bruk av organiseringskompetansen i § 12 andre ledd. Ved å overdra arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten til prostinivået reduseres også Kirkemøtets ansvar tilsvarende. Det kan dermed argumenteres for at Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet svekkes i denne modellen sammenlignet med dagens situasjon. Kirkemøtets kontrollfunksjon i denne modellen strekker seg til bispedømmenivået, og er langt mer begrenset på prostinivå og lavere.

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som negativ i Alternativ 1.

Modell 2

Organisasjonen har i denne modellene et sentralt tyngdepunkt, og Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ er således styrket sammenlignet med dagens situasjon, ved at alle de ansatte får rDnk som arbeidsgiver. I denne modellen har Kirkemøtet en tydelig kontrollfunksjon for hele trossamfunnet.

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som sterk positiv i alternativ 2.

Modell 3

Kirkemøtets rolle og ansvar som øverste styrende organ er i denne modellen begrenset som følge av den desentraliserte strukturen med høy grad av autonomi til prostinivået. Kirkemøtets kontrollfunksjon som arbeidsgiver strekker seg i denne modellen til bispedømmenivået, og for menighetsprestetjenesten strekker den seg inn i prostiene i samsvar med delegeringsreglementet. For øvrig er Kirkemøtets kontrollfunksjon begrenset på prostinivå og lavere. I modell 3 skjer det i begrenset grad endringer i Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ sammenlignet med dagens situasjon, fordi man i all hovedsak viderefører den formelle ansvarsdelingen mellom trossamfunnets sentrale enhet (rDnk) og de lokale leddene (prostifellesrådene).

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som uendret i alternativ 3.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	++
Modell 3	0

Soknets selvstendighet

Modell 1

Denne modellen legger til rette for selvstyre på prostinivå (gjennom prostiet som organ for soknet), og viderefører og styrker dermed den desentraliserte styringsstrukturen som kirken har tradisjon for. I denne modellen styrkes myndigheten til det som er soknenes organ, og både det valgte organet og den administrative lederen for soknet har fått tydeliggjort sitt helhetlige virksomhetsansvar. Det kan argumenteres for at dette innebærer en styrking av soknets selvstendighet sammenlignet med dagens situasjon.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som sterk positiv i alternativ 1.

Modell 2

Soknenes selvstendighet ivaretas gjennom avskjæringen i Kirkemøtets instruksjonsmyndighet i håndtering av oppgaver som i trossamfunnsloven er definert å ligge til soknet. Som følge av at denne modellen har et sentralisert tyngdepunkt kan det argumenteres for at soknenes selvstendighet blir noe svekket sammenlignet med dagens situasjon, der de kirkelige fellesrådene som soknenes organer utgjør en desentralisering av myndighet i trossamfunnet.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som negativ i alternativ 2.

Modell 3

Denne modellen legger til rette for selvstyre på prostinivå (gjennom prostiet som organ for soknet), og viderefører dermed den desentraliserte styringsstrukturen som kirken har tradisjon for. I modell 3 kan det argumenteres for at soknets selvstendighet styrkes sammenlignet med dagens situasjon, som følge av delegasjonen av arbeidsgivefunksjoner for menighetsprestetjenesten.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som positiv i alternativ 3.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	-
Modell 3	+

Økonomiske konsekvenser

Stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon

Ved opprettelsen av prostifellesråd vil dagens kirkelige fellesråd avvikles og erstattes av prostifellesrådene. Prostifellesrådene vil være større enheter som dekker flere sokn og kommuner enn det som er tilfelle med de kirkelige fellesrådene i dag. Større og færre prostifellesråd er antatt å føre til stordriftsfordeler innen bemanning sammenlignet med dagens situasjon.

I nullalternativet er det lagt til grunn at det er 348 kirkelige fellesråd eller menighetsråd med samme funksjoner som kirkelige fellesråd. Det totale antallet årsverk knyttet til ledelse og administrasjon i fellesrådene var i 2018 på 1187 årsverk.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 84 prostifellesråd¹.
- Dagens prostistruktur ligger fast.
- Prostifellesrådet får arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten.

Ved opprettelsen av prostifellesråd vil kirkelige fellesråd legges ned og prostifellesrådene overtar de oppgavene som i dag tilligger kirkelige fellesråd. Prostifellesrådene vil være større enheter som dekker flere sokn og flere medlemmer enn det de kirkelige fellesrådene gjør i dagens situasjon. Det er ventet at opprettelsen av prostifellesråd vil gi stordriftsfordeler knyttet til ledelse og administrasjon sammenlignet med dagens situasjon. Denne stordriftsfordelen kommer av at man i prostifellesrådet på en mer effektiv måte kan utnytte ressursene enn hva man kan i mindre enheter som i dag.

Basert på en økonomisk modell for antall årsverk innen ledelse og administrasjon er den potensielle stordriftsfordelen beregnet å være på i størrelsesorden 174 MNOK² per år sammenlignet med dagens situasjon. Den økonomiske modellen er utviklet basert på datasett over ressursbruk i dagens kirkelige fellesråd, og benytter sammenhengen mellom antall medlemmer (innbyggere) og antatt størrelse på bemanning i de kirkelige fellesrådene. Modellen tar også hensyn til at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene flyttes fra Bispedømmerådene til prostifellesrådene (lik virkning i alle modeller). Det er videre antatt at ressursene som brukes til å håndtere arbeidsgiveransvaret på Bispedømmenivå får andre oppgaver på dette nivået. Gevinstpotensialet på 174 MNOK baserer seg på at opprettelsen av prostifellesrådene kan frigjøre rett i overkant av 239 årsverk hensyntatt arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene. Den potensielle effektiviseringen av som følge av opprettelsen av prostifellesråd er dermed på i overkant av 20 prosent sett opp mot dagens organisering.

I denne beregningen er det som en forenkling valgt å legge til grunn at alle kirkelige fellesråd i dagens prostier erstattes av ett prostifellesråd. Således viser beregningen av stordriftsfordelen kun en potensiell gevinst som er beheftet med betydelig usikkerhet. Dersom det legges til grunn andre forutsetninger for inndeling av prostifellesråd, som eksempelvis bo- og arbeidsmarkedsregioner eller geografisk avstand innad i et prostifellesråd, vil dette med stor sannsynlighet redusere potensialet.

For å undersøke hvordan gevinstpotensialet påvirkes av en annen struktur på prostifellesrådene er det gjennomført en sensitivitetsanalyse. I sensitivitetsanalysen er antallet prostifellesråd i et prosti satt skjønnsmessig etter antallet medlemmer, forsøksvis på mellom 10 000-20 000 medlemmer per prostifellesråd og at eksisterende fellesråd over dette antallet medlemmer videreføres som prostifellesråd. I sensitivitetsanalysen er det antatt 158 prostifellesråd³.

¹ I de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) har vi ikke datagrunnlag som er tilstrekkelig detaljert til å beregne stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon. Vi har derfor forutsatt at de store byene utgjør egne prostier, uten endringer fra dagens ressursituasjon.

² Det er lagt til grunn en årsverkskostnad på 730 000 kroner.

³ I de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) antas det at det opprettes ett prostifellesråd selv om disse er delt opp i flere prostier i dag.

Gevinstpotensialet gitt disse forutsetningene er på 68 MNOK per år. I dette tallet er det også tatt hensyn til ressurser knyttet til utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene til prostifellesrådene (lik virkning i alle modeller).

Modellen som er benyttet for å beregne gevinstpotensialet tar utgangspunkt i bemanning i dagens kirkelige fellesråd. Dersom prostifellesrådene får tilført andre eller flere oppgaver, utover dagens oppgaver og arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene, vil dette også kunne redusere potensialet for denne gevinsten ytterligere da dette trolig vil kreve økt bemanning. I den videre prosessen med en eventuell opprettelse av prostifellesråd må gevinstene knyttet til bemanning detaljeres i de enkelte enhetene.

Denne konsekvensen er ventet å være lik på tvers av alternativene.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK ⁴)
Modell 2	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)
Modell 3	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)

Stordriftsfordeler innen innen kirke- og gravplassdrift

I nullalternativet er det lagt til grunn at det er 348 kirkelige fellesråd eller menighetsråd med samme funksjoner som kirkelige fellesråd. Det totale antallet årsverk knyttet til kirke- og gravplassdrift er i dagens situasjon på 1036 årsverk.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Dagens prostistruktur ligger fast.
- Antall kirker og gravplasser antas som i dag.

Ved opprettelsen av prostifellesråd antas det at det vil finnes stordriftsfordeler knyttet til en bedre utnyttelse av personalressursene innenfor kirke- og gravplassdrift sammenlignet med dagens situasjon. Ved større enheter kan man oppnå en større grad av styring av ressursene på tvers av kirker og gravplasser, noe er ventet å kunne gi muligheter for effektivisering. I tillegg kan trolig flere stillinger gjøres til fulltidsstillinger som er mindre ressurskrevende å administrere enn mange deltidsstillinger. Erfaringsmessig fra andre omorganiseringsprosesser finnes det også ofte et potensial for effektivisering av innen eiendomsdrift.

På usikkert grunnlag er besparelespotensialet anslått å være på 10 prosent av dagens årsverk. Dette er anslått forholdsmessig sett i lys av beregningen for årsverk innen ledelse og administrasjon. Dette tilsvarer en potensiell besparelse på i underkant av 76 MNOK⁵ per år sammenlignet med dagens situasjon.

På samme måte som de potensielle gevinstene knyttet til ledelse og administrasjon er også denne gevinsten beheftet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten knytter seg spesielt til hvordan geografiske avstander vil påvirke gevinstpotensialet, da store avstander mange steder potensielt kan føre til begrenset mulighet for mer effektiv bruk av personellressursene. I det videre arbeidet med opprettelsen av prostifellesråd vil man måtte detaljere ytterligere for å redusere usikkerheten i estimatet.

⁴ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

⁵ Det er lagt til grunn en årsverkkostnad på 730 000 kroner.

Denne konsekvensen er ventet å være lik på tvers av modeller.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK ⁶)
Modell 2	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)
Modell 3	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)

Bedre anskaffelser av varer og tjenester

I nullalternativet er det lagt til grunn at kirkelige fellesråd kjøpte varer og tjenester for 1 317 MNOK i 2019⁷. På generelt grunnlag omfatter varer og tjenester ofte følgende:

- IKT-tjenester og IKT-lisenser, samt software og hardware
- Kjøp av andre tjenester som eksempelvis revisjon og annen rådgivning
- Husleie, felleskostnader, energi
- Reiser
- Kontorkostnader som trykking, porto/frakt, rekvisita og telefoner

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven handler ikke utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget (jf. rapporten avsnitt. 7.3.3.)

I dag anskaffer de kirkelige fellesrådene varer og tjenester over sine egne budsjetter. I en ny organisering antas det at man kan ha mer spesialisert personell innen strategiske anskaffelser og at det vil være muligheter for å gjennomføre større anskaffelser av varer og tjenester på tvers av enheter. En forutsetning for en kostnadsreduksjon er at omfanget av anskaffelsene får den nødvendige ledelsesmessige og faglige oppmerksomheten. Dette innebærer en profesjonalisering av kategoristyring, leverandøroppfølging og kontraktsstyring, samt å ha oversikt og kontroll på hva og hvordan midler benyttes.

Basert på erfaringer fra tilsvarende omorganiseringsprosesser er det normalt et potensial for besparelser på mellom 5 og 15 prosent innen anskaffelser avhengig av grad av sentralisering av funksjonen.

I modellene antas det at det skjer en sentralisering av anskaffelsesfunksjon til nasjonalt nivå gjennom at Kirkemøte bruker sin organiseringskompetanse. Dette gir muligheter for profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen, herunder kategoristyring, leverandøroppfølging og kontraktsstyring. Videre vil et større volum av i anskaffelsene gjøre det mulig å oppnå bedre priser på varer og tjenester. På usikkert grunnlag anslås det at det er et potensiale for en effektivisering av anskaffelsene på 10 prosent sammenlignet med dagens situasjon. En besparelse på 10 prosent tilsvarer en økonomisk besparelse på 132 MNOK per år sammenlignet med dagens situasjon.

⁶ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

⁷ <https://www.ssb.no/statbank/table/12444/tableViewLayout1/>

Det er betydelig usikkerhet knyttet til denne gevinsten. Dersom anskaffelsesfunksjonen ikke samles på nasjonalt nivå, men på prostifellesrådnivå vil trolig gevinstpotensialet reduseres sammenlignet med estimatet ovenfor.

Anskaffelsesfunksjoner i prostifellesrådene vil imidlertid innebære en sentralisering av anskaffelsene sammenlignet med dagens situasjon og trolig også ha et visst gevinstpotensial. I det videre arbeidet vil man måtte detaljere ytterligere for å redusere usikkerheten i estimatet.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellesløsninger er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12 andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK ⁸)
Modell 2	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)
Modell 3	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)

Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester

I dagens situasjon er transaksjonelle HR-tjenester som personaladministrasjon og HR-systemstøtte spredt mellom rDnk og de kirkelige fellesrådene. Soknene kan som selvstendige rettssubjekter velge selv hvordan de ønsker å få levert disse tjenestene til sin virksomhet, noe som fører til et stort antall systemer og løsninger.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven handler ikke utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget (jf. avsnitt 7.3.3.)

Ansvaret for transaksjonelle HR-tjenester vil i utgangspunktet være distribuert i alternativ 1 og 3 som følge av at prostifellesrådene velger disse systemene selv. I alternativ 2 er det lagt til grunn at man vil få en sentralisert HR-løsning som kan benyttes i relasjon til alle arbeidstakere.

Vi har lagt til grunn at Kirkemøtets organiseringskompetanse kan benyttes til å opprette en nasjonal HR-avdeling med samlet ansvar for transaksjonelle HR-tjenester som lønnsutbetaling og HR-systemstøtte i alle alternativer. Det presiseres at en slik HR-funksjon ikke vil frita det enkelte prostifellesråd for å utøve sine arbeidsgiverrolle på en forsvarlig måte. Å samle dette på et sted for alle ansatte nasjonalt vil resultere i standardisering og at alle ansatte opplever at transaksjonelle HR-tjenester og tilhørende prosesser utføres likt. Videre antas det at en slik samling vil være ressursbesparende sammenlignet med dagens situasjon i form av reduserte kostnader knyttet til HR-systemer.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellesløsninger er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12

⁸ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Bedre administrative støttefunksjoner

I dagens situasjon er variasjonen stor når det kommer til valg av ordning for leveranser av administrative støttefunksjoner i de kirkelige fellestrådene. I administrative støttefunksjoner legger vi IKT, informasjonsforvaltning, økonomi, lønn og reiseadministrasjon. Soknene ved kirkelige fellestråd kan i dag som selvstendige rettssubjekter velge selv hvordan de ønsker å få levert disse tjenestene til sin virksomhet, noe som fører til et stort antall systemer og løsninger. Den vanligste ordningen i dag er imidlertid at de kirkelige fellestrådene har avtaler med tilhørende kommune(r) om utførelse av disse tjenestene gjennom tjenesteytingsavtaler, og at de i tillegg løser noen av oppgavene selv. Dette innebærer naturlig nok at man benytter kommunes systemer og løsninger.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellestråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellestråd. Totalt 94 prostifellestråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget. Se kap. 8.3.1

På generelt grunnlag vil en større grad av samordning av de administrative støttefunksjonene kunne føre til at man får mer enhetlige systemer og løsninger på tvers i kirken sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan igjen bidra til at man kan velge kostnadseffektive løsninger for leveranse av disse tjenestene.

Et eksempel er Kirkepartner som leverer IKT-tjenester til Dnk og kirkelige fellestråd som har avtale med dem. Ved å få større oppslutning rundt disse fellestjenester vil man kunne tilby lavere priser på administrative støttefunksjoner. Økt bruk av nasjonale fellestjenester i kirken vil imidlertid også kunne gi økt kvalitet på leveransene gjennom større fagmiljø (gjennom mindre sårbarhet og økt læring) og standardisering av prosesser og servicenivå sammenlignet med dagens situasjon. I modellene nedenfor legges det til grunn at det etableres nasjonale støttefunksjoner. En slik etablering vil trolig både kunne redusere ressursbruken og gi økt kvalitet gjennom større fagmiljøer og standardisering.

Det er utfordrende å anslå noe konkret potensial for besparelser for denne konsekvensen, men det bør jobbes med å konkretisere gevinstpotensial knyttet til økt bruk av nasjonale fellestjenester når man har kommet lengre i detaljeringen av ny organisering.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellestjenester er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12 andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	++
Modell 3	++

Omstillingskostnader

Ved en omorganisering i Den norske kirke vil det påløpe omstillingskostnader knyttet til opprettelsen av prostifellesråd. Det er i dag 348 kirkelige fellesråd.

Forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti legges ned og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Det vil i forbindelse med opprettelse av prostifellesrådene måtte gjennomføres prosesser tilsvarende de som har blitt gjennomført i forbindelse med sammenslåinger av kirkelige fellesråd som følge av kommunesammenslåinger de siste årene. Dette innebærer blant annet at det bør ansettes en midlertidig prosjektleder for sammenslåingene lokalt. Forutsatt at prosjektlederne ansettes for arbeid i et år vil dette på usikkert grunnlag isolert sett koste 50-100 millioner kroner uavhengig av modell. I omstillingen kan det også på generelt grunnlag bli behov for vesentlig ressursinnsats av de ansatte knyttet til endringsprosesser. I tillegg vil det trolig påløpe andre omstillingskostnader som for eksempel omstillingspakker til ansatte, nye IKT-systemer og nye lokaler for prostifellesråd, samt kostnader ved å sentralisere funksjoner jf. diskusjon om sentralisering av anskaffelse- og HR-funksjoner, samt administrative støttefunksjoner ovenfor.

Omstillingskostnadene vurderes å være beheftet med stor usikkerhet. I den videre planleggingen må ressursbruken i omorganiseringen gjennomgås i mer detalj for at man skal ha bedre oversikt over forventede kostnader. Den store usikkerheten i disse kostnadene fører til at denne konsekvensen er vurdert kvalitativt. I alle modellene vil det påløpe vesentlige omstillingskostnader, men egenskapene til modellene vil kunne ha innvirkning på antatt ressursbruk til omstillingen.

Modell 1

Endringene i modell 1 er etter vår vurdering de enkleste å gjennomføre. Opprettelsen av prostifellesrådene kan gjennomføres basert på standard metodikk etter modell fra sammenslåinger av kirkelige fellesråd i forbindelse med gjennomførte kommunesammenslåinger⁹.

Modell 2

I modell 2 vil organisasjonsmodellen være basert på at prostifellesrådene opprettes og så overdras de ansatte til rDnk. Dette vil trolig være arbeidskrevende og komplisert. Sammenlignet med alternativ 1 vil trolig dette arbeidet være vesentlig mer ressurskrevende.

⁹ Kirkelige fellesråd og kommunesammenslåing - en veileder, KA, 2016

Modell 3

I modell 3 vil selve delegasjonen av arbeidsgiverfunksjoner være relativt enkel, men det vil trolig være mange praktiske avklaringer som må gjøres som del av å finne ut hvordan delegasjonen faktisk skal fungere i prostifellesrådene. Det er antatt at også dette alternativet vil være ressurskrevende å gjennomføre selv om kostnadene trolig blir noe mindre enn i alternativ 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	--
Modell 3	-

Konsekvenser for finansiering

Økt avstand til kommunene

I dag finansierer kommunene omtrent 60-70 prosent av aktiviteten i Dnk. Det er generelt slik at et kirkelig fellesråd dekker soknene i en kommune, men det finnes enkelte avvik fra denne ordningen uten at dette vil påvirke vurderingene av konklusjonene nevneverdig. Kommunenes finansieringsansvar er definert i Trossamfunnsloven § 14 som omhandler finansiering av Den norske kirke.

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti legges ned og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Prostifellesrådet samordner budsjettforslag fra soknene og disponerer tildelte midler, med de føringer/øremærkinger som følger av kommunale vedtak. Slik at det for bygg, anlegg og øremærkede midler er inndelt etter kommune, mens tildelte midler til fellestiltak og administrasjon disponeres på tvers.

I en ny organisering med prostifellesråd vil det geografiske området som utgjør prostiet ofte omfatte flere kommuner. Prostifellesrådet må derfor forholde seg til flere kommuner når det samordner budsjettforslagene fra soknene og kommuniserer disse med de aktuelle kommunene. Både geografisk og med tanke på forvaltningsnivåer i kirken opp mot kommunene vil det som følge av den nye organiseringen bli økt avstand mellom kommunene og prostifellesrådene sammenlignet med dagens situasjon. Dersom antallet prostifellesråd som opprettes øker vil dette tilsi at man er nærmere dagens situasjon og at den negative virkningen vil potensielt reduseres. Dersom det eksempelvis opprettes 200 prostifellesråd og ikke 94 slik som forutsatt her vil det likevel være mange steder hvor den organisatoriske og geografiske avstanden mellom prostifellesråd og kommune øker.

I kommunene er det politiske prioriteringer og det økonomiske handlingsrommet som i tillegg til lovkravene avgjør tildelingene til kirken. Med flere utfordringer for kommunene i årene fremover, blant annet eldrebølgen, kan det ventes mindre økonomisk handlingsrom for kommunene. Finansieringen av kirken er heller ikke definert i kommuneloven, kun i trossamfunnsloven. Dette isolert sett kan føre til at finansieringen av kirken ikke sees på som en av kommunenes kjerneoppgaver, og følgelig utsettes for kutt. Samtidig vil også kommunene være interessert i at tilskuddsmottakere gjør tiltak for å redusere sine kostnader.

Konsekvensen av økt avstand, organisatorisk og geografisk, medfører en risiko for lavere bevilgninger fra kommunene. Dette vil påvirke både bemanning, rom for administrativ bistand og forvaltningen av kirkebygg i fremtiden. Når den kommunale andelen av finansieringen utgjør hele 60-70 prosent av total finansiering vil kun små endringer av finansiering av de enkelte prostifellesrådene ha stor konsekvens for driften. Dette kan i seg selv føre til at tjenestetilbudet i trossamfunnet må reduseres sammenlignet med dagens situasjon.

I alle alternativene vil det bli økt avstand organisatorisk og geografisk til kommunene som følge av opprettelsen av prostifellesråd. Denne avstanden kan igjen føre til redusert finansieringsvilje fra kommunene. Dette er en negativ konsekvens sammenlignet med dagens situasjon. Alternativene er vurdert likt. Årsaken til at alternativene er vurdert likt er at det ikke strukturelt skiller noe mellom modellene (det opprettes prostifellesråd i alle modellene).

Kommunenes reaksjoner som følge av endringer i den kirkelige organiseringen er usikker. Den kommunale finansieringsviljen vil etter vår vurdering trolig være mer avhengig av relasjonen og dialogen mellom kirke og kommune, og kommunens opplevelse av kirken som en relevant tjenestetilbyder i lokalsamfunnet, enn av Den norske kirkes interne organisasjonsstruktur.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	-
Modell 3	-

Arbeidsmiljømessige konsekvenser

Bedre samarbeid lokalt

Det antas at enhetlig ledelse i prostifellesrådene legger til rette for forbedret samarbeid lokalt.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Det er én leder av prostifellesrådet som er øverste ansvarlig for å ivareta det ansvaret som er lagt til prostiadministrasjonen.

Ved å samle utførelsen av lederoppgaver et sted, får ledelsen bedre forutsetninger for å kunne holde oversikt over lokalt ansattes styrker, utviklingsområder og personlige interesser. At lederansvaret samles resulterer i at ledelsen har bedre forutsetninger for å kunne skape arenaer for samhandling og felles oppgaveløsning hvor dette er relevant. Med samlet ledelse vil man i større grad ha muligheten til å sikre at grupper av ansatte som involveres i felles prosjekter, problemløsning eller utførelse av bestemte oppgaver, kan settes sammen på bakgrunn av deres komplementerende

kompetanse. Det vil altså bli enklere når lederansvaret samles å legge til rette for å bruke ansattes tverrfaglige kompetanse på best mulig måte.

Et resultat av dette vil kunne være økt kvalitet i arbeidet. At man i større grad samarbeider på tvers av ulike stillinger og legger til rette for at ansatte kan samarbeide på tvers av ulike fagområder, vil også kunne bidra til å påvirke ansattopplevelsen¹⁰ i positiv retning.

Dette gjelder alle ansatte i rDnk og fellesråd, men ekskluderer ansatte i menighetsrådet, da disse vil forbli organisert som i dag. Derfor vil man som i dag være avhengig av uformelle strukturer for å sikre et godt samarbeid mellom disse.

Modellene er ikke vurdert å være forskjellig når det kommer til denne konsekvensen.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt

Enhetlig ledelse gjør det klarere hvem som har overordnet lederansvar og beslutningsmyndighet i det daglige. Større klarhet i rolle- og ansvarsfordeling i seg selv vil kunne påvirke ansattopplevelsen lokalt i positiv retning.

Enhetlig ledelse legger også bedre til rette for at uenigheter kan tas tak i og løses på lavest mulige nivå. Ved at man får økt klarhet i hvem som har det siste ordet og at dette er samme person for alle ansatte, vil dette bidra til at uenigheter kan tas hånd om tidlig slik at man raskere finner en løsning på konflikter. Dette vil kunne ha positive konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Det er én leder av prostifellesrådet som er øverste ansvarlig for å ivareta det ansvaret som er lagt til prostiadministrasjonen.

Modell 1

I dette alternativet vil alle lokalt ansatte vil være ansatt i prostifellesrådet og ha samme øverste leder. Dermed vil det være full klarhet i hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen. Dette vil i stor grad kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning.

¹⁰ *Ansattopplevelsen* forstås i denne sammenheng som et bredere og mer langsiktig perspektiv på ansattengasjement. Begrepet dekker både tankene, følelsene og erfaringene til de ansatte, samt hvordan disse relaterer seg til institusjonelle eller organisatoriske prosesser. Ansattes opplevelse av arbeidsplassen er subjektiv og dannes i samspill mellom individet og ulike elementer man kommer i kontakt med på arbeidsplassen, som f.eks. ledere, kolleger, arbeidsmiljø, prosesser eller strukturer. Å skape en god ansattopplevelse for alle ansatte vil påvirke engasjement og motivasjon i positiv retning, og sette organisasjonen som helhet bedre i stand til å levere på sin visjon og strategi.

Modell 2

I dette alternativet vil alle lokalt ansatte være ansatt i rDnk og ha samme øverste leder. Dermed vil det være full klarhet i hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen. Dette vil i stor grad kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning.

Modell 3

I dette alternativet videreføres dagens todeling av arbeidsgiveransvaret. Ansvar for utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner for alle lokalt ansatte vil delegeres til en samlet daglig leder av prostifellesrådet. Dette fører til at ansatte i det daglige vil oppleve å ha samme øverste leder. Dermed vil det være klarere i det daglige på lavere nivåer hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen.

Bispedømmerådet vil beholde et formelt ansvar for ansettelsesforholdet til menighetsprestene. I en eventuell konflikt vil fremdeles prestene, antagelig som et siste utspill, benytte seg av eskaleringsmuligheten til bispedømmenivået slik som i dag. Denne modellen åpner altså for at konflikter kan eskaleres. Dette gjør det mulig at noen av utfordringene knyttet til konflikthåndtering i dagens organisering vil kunne videreføres. At ansatte opplever å ha enhetlig ledelse i det daglige vil kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning, men at ansatte i rDnk vil ha mulighet til å eskalere uenighet videre til bispedømmenivået kan være problematisk ettersom ansatte i prostifellesrådet ikke har samme mulighet.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	++
Modell 3	+

Flere heltidsstillinger

Opprettelsen av prostifellesrådet resulterer i at man samler ansatte på tvers av større geografiske områder enn det som er tilfellet i dagens organisering.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Vi antar at dette vil kunne øke andelen heltidsstillinger i tilfeller der dagens fellesråd er for små til å kunne tilby heltidsjobb til noen typer stillinger. Dette vil kunne ha en positiv effekt på opplevelsen til ansatte som i dag innehar en mindre stillingsbrøk enn ønsket. Det vil også kunne ha en positiv rekrutterende effekt hvis kirken kan tilby flere heltidsstillinger enn hva som er tilfellet i dag. Det må imidlertid påpekes at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt små prostifellesråd vil kunne finansiere flere heltidsstillinger enn i dag. Dette vil påvirkes av den endelige prostifellesrådstrukturen. I tillegg vil geografiske avstander mellom menigheter også her være av betydning. Digitalisering kan imidlertid fungere som et bøtemiddel mot behovet for fysisk tilstedeværelse for noen grupper av arbeidstakere.

Denne konsekvensen vurderes likt i alle tre modeller.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Felles tilnærming til HR-tjenester

Opprettelsen av prostifellesråd legger til rette for at ansvaret for HR-tjenester og tilhørende prosesser samles i større enheter. Utførelsen av sentrale HR-tjenester knyttet til ansattreisen, inklusive rekruttering, innføringsprogram for nyansatte, medarbeiderutvikling og prosess for avslutning av arbeidsforhold, vil samles i større enheter. Også arbeid med strategiske HR-tjenester som strategisk kompetanseledelse, arbeidsgiver-merkevarebygging, kompensasjon og goder, HR-analyser og kultur- og organisasjonsutvikling samles i større enheter¹¹. Måten en organisasjon jobber med disse tematikkene på, er med på å påvirke hvordan det oppleves å være arbeidstaker. At ansatte opplever å være rettferdig behandlet uavhengig av eksempelvis stillingstype, arbeidssted eller hvem man har som leder, er viktig.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Ansvaret for HR-tjenester legges til det øverste nivået i de ansattes formelle arbeidsgiver (enten rDnk eller prostifellesråd avhengig av alternativ)

Konsekvensene knyttet til dette temaet varierer noe mellom ulike modeller og stillingskategorier, spesielt kompetanseutvikling for ansatte.

Modell 1

Opprettelsen av prostifellesråd fører til at ansvaret for HR-tjenester samles i større enheter enn i dag. HR-tjenester vil bli noe mer enhetlig sett opp mot dagens situasjon, da man reduserer antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter. Dette bringer med seg en forenkling sammenlignet med dagens situasjon. I denne modellen vil likevel ansvaret forbli distribuert og duplisert, men blant et færre antall arbeidsgivere enn i dag. Mer ensartet arbeid med HR-tjenester vil kunne ha en positiv påvirkning på arbeidsmiljøet og ansattopplevelsen, hvilket igjen kan ha en positiv påvirkning på sykefravær eller andre parametre som påvirkes av dette.

Ettersom ansvaret forblir distribuert vil det fortsatt være vanskelig for det nasjonale nivået å danne seg et helhetsbilde over alle ansatte i trossamfunnet, eksempelvis i form av medarbeiderundersøkelser. Samlingen i færre større arbeidsgivere forenkler dette opp mot dagens organisering, men arbeidet med å sikre en helhetlig tilnærming for hele trossamfunnet, og alle ansatte i hele landet, vil kunne forbli en utfordring.

Alternativet åpner for at man får ulik tilnærming til eksempelvis rekrutteringsarbeid for ulike stillinger, og at valg om å fokusere på spesifikke stillingskategorier eller geografiske områder drives av hvem som har arbeidsgiveransvaret, heller enn av hva som er riktig strategisk prioritet for trossamfunnet i sin helhet. Dette vil kunne påvirke rekrutteringssituasjonen i negativ retning.

¹¹ HR-tjenester knyttet til ansattreisen og strategiske HR-tjenester omtales heretter samlet som *HR-tjenester*. Disse ekskluderer grunnleggende og transaksjonelle HR-tjenester som HMS, utbetaling av lønn og HR-systemstøtte mm.

Det utgjør også en risiko at viktige strategiske HR-tjenester prioriteres bort, eller at man ikke lykkes med å tiltrekke seg kandidater til stillinger med ansvar for og kompetanse innen strategisk HR, fordi arbeidsgiverne forblir små. Dette kan påvirke trossamfunnets omdømme som arbeidsgiver i negativ retning.

I denne modellen viderefører man altså muligheten til at hver enkelt arbeidsgiver kan ta ulike tilnærminger til arbeid med HR-tjenester og utførelse av tilhørende prosesser. Til forskjell fra i dagens organisering legger man derimot til rette for at utøvelsen av prosessene i større grad håndteres likt for alle ansatte lokalt.

Hvorvidt ansatte opplever rettferdighet knyttet til tilgangen til kompetansehevende tiltak påvirker ansattopplevelsen. Å flytte arbeidsgiveransvaret for prestene fra rDnk til prostifellesrådet resulterer i at tilnærmingen til kompetanseutvikling mer likeartet for alle ansatte. I denne modellen oppnår man mer likebehandling av alle ansatte gjennom å endre vilkårene for prestene, slik at tilnærmingen for disse blir likere dagens situasjon for ansatte i fellesrådslinja, men samlet over et større geografisk område¹². Man oppnår altså en likere behandling av alle ansatte gjennom å endre på dagens vilkår for prestene.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter er positiv sammenlignet med dagens situasjon, og at modellen i helhet vil ha en positiv påvirkning gjennom å oppnå likebehandling av flest mulig ansatte.

Modell 2

Gjennom å samle arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i rDnk samler man det overordnede ansvaret for HR-tjenester i én enhet. Dette forenkler arbeidet med utvikling og implementering av viktige HR-tjenester og prosesser betraktelig. Denne modellen åpner for mer enhetlig datadrevet arbeid med utvikling, implementering og videreutvikling av viktige HR-tjenester. Modellen legger til rette for at arbeid med HR-tjenester vil bli betydelig mer enhetlig sett opp mot dagens situasjon, da man reduserer antall arbeidsgivere som definerer denne til én.

Dette legger til rette for at man jobber med HR-tjenester og prosesser med et helhetsperspektiv på tvers av hele trossamfunnet. Dette vil kunne bidra til å skape sammenheng mellom det lokale og det nasjonale, og sette trossamfunnet bedre i stand til å løse viktige strategiske utfordringer man står overfor i dag, knyttet til eksempelvis rekruttering, eller andre viktige utfordringer man vil måtte takle i fremtiden.

I denne modellen legger man også til rette for at tilnærmingen til kompetanseutvikling er lik for alle ansatte, men man oppnår dette på en annen måte enn i modell 1. I modell 2 oppnår man likebehandling av alle ansatte knyttet til kompetanseutvikling gjennom å endre tilnærmingen for dagens fellesrådsansatte. I dette alternativet vil alle være ansatt i rDnk, og man oppnår en likere behandling av alle ansatte gjennom endre på dagens vilkår for de ansatte i dagens fellesråd slik at det blir likere dagens situasjon for prestene.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til én enhet er svært positiv sammenlignet med dagens situasjon, og at modellen i helhet vil ha en positiv påvirkning gjennom å oppnå likebehandling av flest mulig ansatte.

Modell 3

Denne modellen vurderes i utgangspunktet å være lik som i modell 1, slik det står beskrevet over. Ansvaret for HR-tjenester forblir distribuert og duplisert, men blant et færre antall arbeidsgivere enn i dagens situasjon.

I denne modellen utgjør det en risiko at ansvaret for utvalgte HR-tjenester, som eksempelvis kompetanseutvikling, kan forbli delt mellom rDnk og prostifellesrådet. Således videreføres muligheten til å ha forskjellig tilnærming for hhv. prestene og dagens fellesrådsansatte, avhengig av hvem som har det formelle arbeidsgiveransvaret.

¹² Dette gjelder selv om prestene får videreført enkelte nasjonale ordninger.

I denne modellen vil altså ulike grupper ansatte fortsatt kunne oppleve forskjellsbehandling avhengig av hvem som er formell arbeidsgiver, hvilket vil kunne ha en negativ påvirkning på arbeidsmiljøet og ansattopplevelsen for de ansatte.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter er positiv sammenlignet med dagens situasjon.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+ (+)
Modell 2	++
Modell 3	+

