



Referanser: KM 11/04, 8/06, 8/07, 10/08, 12/08, 10/11, 12/11, KR 50/06, 30/09, 15/10, 42.6/11, 50/11

Saksdokumenter:

| | | |
|------------|--|--|
| KR 64.1/11 | TN Kirkeordning og kirkeforståelse.doc | |
|------------|--|--|

Den norske kirkes ordning etter 2013 (2. gangs behandling)

Sammendrag

Kirkerådet ba i september 2011 (sak KR 50/11) om at det til rådets møte i desember skulle utarbeides et utkast til høringsdokument vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013, med sikte på ferdigstilling av høringsdokument på rådets møte i mars 2012. Rådet ba også om at det ble igangsatt et arbeid med kartlegging av de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget fra den rådgivende arbeidsgruppen angående kirkeordning, og om en prioritert plan for videre utredninger i samband med utforming av Den norske kirkes ordning etter 2013. Høringen planlegges gjennomført i tidsrommet mars-september 2012.

I tråd med dette legges det her fram innledende drøftinger og en foreløpig skisse til høringsmateriale (pkt. 2), en oversikt over risikoelementer og momenter til konsekvensutredning som bidrag til kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til framtidig kirkeordning (pkt. 3) og en prioritert plan for videre utredning vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013 (pkt.4).

Innledningsvis (pkt.2.1) redegjøres det for et metodisk opplegg for vurdering og valg av modell/løsning for framtidig kirkeordning. Det foreslås å strukturere høringsmaterialet i samsvar med dette metodiske opplegget. Deretter (pkt.2.2) drøftes noen grunnleggende forutsetninger for valg av modeller for videre utredning og høring ut fra en forståelse av kirkeordningsarbeidet som to prosesser: en prosess knyttet til følger av endringene i

forholdet mellom staten og Den norske kirke, og en prosess med organisasjonsutvikling på bakgrunn av endringsbehov i Den norske kirkes interne organisering. Skal kirkelovens system med to organer for soknet videreføres? Også begreper som 'arbeidsgiveransvar' og 'virksomhet' og forholdet mellom rettslig ordning og organisatorisk struktur drøftes. Det redegjøres også kort for arbeidet med et samtalegrunnlag om kirkeordning og kirkeforståelse i regi av Teologisk nemnd (pkt. 2.3).

Deretter gis det en foreløpig skisse til høringsmateriale (pkt.2.4). Først utvikles grunnlaget for vurdering og valg av framtidig løsning: Hva er Den norske kirkes grunnleggende mål og oppgave? Hva er endringsbehovene? Hva skal endringene lede til (suksesskriterier)? Hvilke føringer og prinsipper skal legges til grunn for en framtidig modell/ordning? Dette bidrar til å innholdsbestemme kriteriene for valg av framtidig modell/løsning.

På bakgrunn av den rådgivende arbeidsgruppens forslag, skisseres tre mulige varianter av framtidig kirkeordning basert på arbeidsgruppens premisser: en prosti- og bispedømmemodell, en fellestrådsmodell og en bispedømmemodell. I tillegg skisseres to andre tilnærminger/modeller: En tilnærming som i første omgang er konsentrert om følgene av endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke, her kalt en "virksomhetsoverdragelsesmodell". Den siste modellen er en tilnærming for utvikling av Den norske kirkes lokale organisering som ikke er basert på kirkelovens system med to organer for soknet. I utgangspunktet legges all myndighet til det enkelte sokn, men soknene holder seg med samarbeidsorganer ut fra hva som er tjenlig ut fra lokale forhold, her kalt en menighetsrådsbasert modell.

Til alle modellene er det utarbeidet en oversikt over risikoelementer og positive sider (pkt. 3.1). Det redegjøres også for momenter til økonomiske og administrative konsekvenser som må inngå i en konsekvensutredning (pkt. 3.2).

Prioriterte utredningsoppgaver for 2012 er (pkt. 4): konsekvensutredning av økonomiske og administrative konsekvenser; evaluering av kirkeloven av 1996 særlig med tanke på systemet med to organer for soknet og forholdet mellom menighetsråd og kirkelig fellestråd; videre uttegning av den menighetsrådsbaserte modellen; faglig belysning av arbeidsrettens arbeidsgiver- og virksomhetsbegrep, og av forholdet mellom rettslig ordning av arbeidsgiveransvaret og organisering og ledelse av virksomhetens aktivitet; og videre arbeid med det ekklesiologiske materialet som utarbeides i regi av Teologisk nemnd. Også en rekke andre utredningstemaer omtales. De videre utredningene krever styrket utredningskapasitet utover det som er tilgjengelig i Kirkerådets sekretariat.

Forslag til vedtak

Kirkerådet ber administrasjonen utarbeide et høringsmateriale om kirkeordning etter 2013 på bakgrunn av saksorienteringen og kirkerådets drøfting.

Innhold

Den norske kirkes ordning etter 2013 (2. gangs behandling) **Feil! Bokmerke er ikke definert.**

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 1 |
| Forslag til vedtak..... | 3 |
| Saksorientering | 5 |
| 1. Bakgrunn..... | 5 |
| Prosess siden Kirkerådets møte i september 2011 | 5 |
| 2. Høringsmateriale – innledende drøftinger og foreløpig skisse | 8 |
| 2.1 Innledende drøftinger – metode | 8 |
| 2.1.1 Krav til prosedyre: Høring og konsekvensutredning | 9 |
| 2.1.2 Rammeverk for vurdering og valg av modell/løsning for framtidig kirkeordning | 9 |
| 2.2 Innledende drøftinger – tilnærminger og modeller | 12 |
| 2.2.1 Følger av kirkeforliket – kirkelig organisasjonsutvikling: To prosesser | 12 |
| 2.2.2 Skal kirkelovens system med to organer for soknet videreføres?..... | 15 |
| 2.2.3 Arbeidsgiveransvar og virksomhet | 18 |
| 2.3 Ekklesiologisk samtale..... | 20 |
| 2.4 Foreløpig skisse til høringsmateriale | 21 |
| 2.4.1 Mål, endringsbehov, suksesskriterier, prinsipper og vurderingskriterier | 21 |
| 1. Den norske kirkes overordnede mål og oppgave | 21 |
| 2. Endringsbehov som begrunner endring av struktur | 22 |
| 3. Ønskede kjennetegn etter at modell/løsning har fungert en stund (suksesskriterier) | 24 |
| 4. Prinsipper for valg av løsning | 25 |
| 5. Kriterier for valg av modell | 27 |
| 2.4.2 Spørsmålsstillinger: Tilnærminger, veivalg, modeller..... | 27 |
| 1. Modeller basert på arbeidsgruppens forslag | 28 |
| 2. ”Virksomhetsoverdragelsesmodell” | 31 |
| 3. Menighetsrådsbasert modell | 34 |
| 3. Kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til framtidig kirkeordning: risikoelementer og momenter til konsekvensutredning | 37 |
| 3.1 Risikoelementer i forhold til ulike tilnærminger og modeller | 37 |
| 3.1.1 Modeller basert på arbeidsgruppens forslag | 38 |
| 3.1.2 ”Virksomhetsoverdragelsesmodell” | 41 |
| 3.1.3 Menighetsrådsbasert modell | 41 |
| 3.2 Momenter som må inngå i konsekvensutredning | 42 |
| 4. Prioritert plan for videre utredninger vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013..... | 47 |
| 4.1 Prioriterte utredningsoppgaver på kort sikt..... | 47 |
| 4.2 Andre utredningsoppgaver..... | 48 |
| 5. Økonomiske/administrative konsekvenser | 49 |

Saksorientering

1. Bakgrunn

Saken om *Den norske kirkes ordning etter 2013* ble behandlet første gang i Kirkerådets møte i september 2011 (sak KR 50/11). Da ble det redegjort for arbeidet med utvikling av kirkens ordninger siden 2003 med tidligere kirkemøtevedtak, for Kirkeforliket av 2008 med oppfølging og konsekvenser, og for forslag fra en rådgivende arbeidsgruppe angående kirkeordning og andre innspill til arbeidet med kirkeordning. Forslaget fra den rådgivende arbeidsgruppen med ledsagende ressursmateriale var vedlagt saken. Det ble påpekt at det verken i tilknytning til arbeidsgruppens forslag eller andre innspill til arbeidet med kirkeordning var foretatt kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser. Avslutningsvis ble det pekt på noen viktige faktorer som vil ha innvirkning på det videre arbeidet med kirkeordning etter 2013, og på noen ulike tilnærminger og modeller for videre drøfting. Saken munnet ut i en oversikt over videre utredningsbehov og prosess. Kirkerådet gjorde følgende vedtak:

1. Kirkerådet har mottatt fra direktøren utredningen "Kjent inventar i nytt hus" med forslag til Kirkeordning og kirkelovutkast. Kirkerådet ber om at det utarbeides et høringsdokument vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013. Et utkast legges fram for Kirkerådet i desember 2011, med sikte på ferdigstilling av høringsdokumentet på rådets møte i mars 2012. Det tas sikte på å gjennomføre høring slik at det kan fremmes sak for Kirkemøtet i 2013.
2. Kirkerådet ber om at det utarbeides en prioritert plan for videre utredninger i samband med utforming av Den norske kirkes ordning etter 2013.
3. Det igangsettes et arbeid med kartlegging av de økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag. En oversikt over vesentlige risikoelementer og økonomiske faktorer som vil kunne påvirkes av forslagene legges fram for Kirkerådet i desembermøtet.

I tråd med pkt.1 legges det fram et foreløpig utkast til struktur i høringsmaterialet. Dette er ledsaget av innledende drøftinger både når det gjelder metode og innhold. Det har vist seg nødvendig med drøfting også av enkelte grunnleggende forutsetninger for arbeidet med kirkeordning. I tråd med pkt. 3 følges dette materialet opp med en foreløpig kartlegging av risikoelementer og økonomiske faktorer knyttet til forslagene. I tråd med pkt. 2 legges det fram en foreløpig plan for videre utredning, med prioritering av de mest presserende utredningsoppgavene.

Prosess siden Kirkerådets møte i september 2011

Presentasjon og drøfting av framtidig kirkeordning

Konsultasjon i Trondheim 3. oktober 2011

Kirkerådet arrangerte konsultasjonen *Kirkeordning etter 2013* i Erkebispegården i Trondheim 3. oktober med om lag 150 deltakere. Hensikten med konsultasjonen var å belyse og diskutere ulike sider ved utredningen "Kjent inventar i nytt hus" som et bidrag til drøfting av framtidig kirkeordning.

Etter et innledende foredrag ved Kirkerådets direktør, ble hovedelementer i forslaget til ny kirkeordning presentert av lederen av arbeidsgruppen bak utredningen "Kjent inventar i nytt hus". To andre nyere forslag på kirkeordningsfeltet ble presentert. Innledeerne kommenterte også forslaget fra arbeidsgruppen. Videre ble kirkeordningsspørsmålene belyst fra ulike faglige og praktiske perspektiver: Ekklesiologi og kirkeordning, organisasjonsfag og kirkeordning og økonomi og kirkeordning. Til slutt var det panelsamtale og diskusjon med representanter for viktige kirkelige miljøer i panelet.

Flere av innledningene og en fyldig rapport fra konsultasjonen er publisert på www.kirken.no, menyvalget *Kirkeordning etter 2013*.

Presentasjon og drøfting av arbeidet med kirkeordning i andre sammenhenger

Kirkerådet har presentert arbeidet med framtidig kirkeordning i en rekke sammenhenger, med anledning til drøfting og samtale. Dels har temaet vært kirkeordning generelt, dels har man fokusert på særskilte spørsmålsstillinger.

- Kirkeordningsseminar på Ungdommens kirkemøte 8. oktober, foredrag.
- Landskonferansen for kirkeverger 11. oktober, foredrag med samtale. Kirkevergelaget avgav også uttalelsen "Kjent inventar i nytt hus. Uttalelse til Bakkevigutvalgets innstilling". Uttalelsen er oversendt Kirkerådet.
- Møte med arbeidstakerorganisasjonene 19. oktober, innledning med samtale.
- Møte med stiftsdirektørene 28. oktober, samtale.
- Landssamling for hovedverneombud for prestene 1. november, foredrag med samtale.

Bispemøtet 17.-21. oktober

Bispemøtet behandlet *kirkeordningsarbeid* i sak BM 41/11, og avgav følgende uttalelse:

Bispemøtet har et medansvar for helheten i tilretteleggingen av kirkeordningsarbeidet. Det foreligger nå en rekke utredninger og forslag til ny ordning. Kirken er tjent med at en nå tar seg tilstrekkelig tid til å utrede andre alternativ nøyer, og vurdere ulike muligheter for den fremtidige utvikling av kirkens organisasjon.

En hovedmålsetning må hele tiden være å lage så enkle strukturer som mulig, hvor fokus er rettet mot livet i menigheten og hvor overbyggende strukturer er innrettet mot å støtte og fremme det lokale menighetslivet. Samtidig er kirken tjent med gode administrative ordninger og enheter.

Bispemøtet vil peke på noen overordnede føringer som bør ligge til grunn for det videre arbeidet:

1. Kirken ytrer seg primært gjennom et gudstjenestelig og diakonalt liv i lokal kontekst. I luthersk kirketeologi er lokalmenigheten grunnenheten, uten at dette medfører en rendyrket kongregasjonal struktur. Den lokale kirken er helt kirke, men er ikke hele kirken.
2. Den menighetsbaserte tjenesten med Ord og sakrament har et særskilt ansvar for lære og forkynnelse i lokalkirken. Bispetjenesten utøver tilsynsansvar overfor menigheter og medarbeidere i bispedømmet, som den regionale kirkelige enhet.
3. Tilsynet i spesifikk mening kan i en luthersk kirke utøves på flere måter, men Den norske kirke har en bispetjeneste som er tillagt dette ansvaret. Biskopens tjeneste utgjør et bindeledd mellom de ulike lokalmenighetene. Biskopene er enhetsbånd i kirken – og mellom kirkene.

Biskopens tilsynstjeneste utøves primært gjennom forkynnelse av Guds ord, og det overordnede ansvar for den offentlige forvaltningen av Ord og sakrament. Dette medfører et særlig ansvar for å lede prestatjenesten i teologisk, strategisk og personalmessig henseende. For å ivareta sitt kirkelige tilsynsansvar på en forsvarlig måte må biskopen ha de nødvendige virkemidler til rådighet.

4. Biskopen leder prestatjenesten i bispedømmet. Dette ledelsesansvaret kommer bla til uttrykk i delaktighet i tilsetninger, og gjennom biskopens arbeidsgiveransvar for prestene. Delaktighet i tilsettingen av prester kan ivaretas på ulike måter, men må alltid sikre at biskopen har en sterk innflytelse over hvem som tilsettes i prestatjeneste.
5. Biskopen må også medvirke ved tilsettingen til samtlige vigslede stillinger.
6. Prosten leder prestatjenesten i prostiet, og samordner prestatjenesten og rådenes virksomhet. Den utvikling som har skjedd på dette feltet de senere år, bør videreføres.
7. Den norske kirke er en folkekirke der alle medlemmer har medansvar for styringen av kirken. Det kirkelige demokrati må forankres i Skrift og bekjennelse, og tilsier at utøvelse av læreansvaret gis forsvarlige rammer. En må i denne sammenheng også se på hvilke oppgaver og ansvarsområder som tillegges hhv Kirkemøtet og Bispemøtet.

Ekklesiologisk samtale

Det er avholdt møte mellom sekretariatet og representanter for Teologisk nemnd 29. sept om oppfølging av sak KM 12/11 (eklesiologisk samtale om kirkeordning). Teologisk nemnd ble bedt om å utarbeide et ekklesiologisk samtalemateriale som kunne følge kirkeordningssaken til høringen.

Teologisk nemnd behandlet dette i sitt møte på Stiklestad 13.-14.oktober. Saken er deretter fulgt opp i møte mellom sekretariat og TN-AU.

Kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser

Dette har vært et tverrfaglig arbeid i Kirkerådets sekretariat med bistand av eksterne ressurspersoner på enkelte temaer. Noen temaer overlapper med temaer det arbeides med i Prosjekt lokal organisasjonsutvikling som er et felles prosjekt mellom Kirkerådet og KA. Noe materiale produsert i forbindelse med dette prosjektet er trukket inn. I tillegg har det vært workshops med deltakere fra Kirkerådets sekretariat og eksterne ressurspersoner.

I dette arbeidet har følgende momenter blitt identifisert som må inngå i en videre konsekvensutredning:

- forholdet til utredningsinstruksen
- grad av byråkratisering
- erfaringer fra omstilling og reformer i andre samfunnssektorer
- erfaringer fra kirkelig omorganisering i andre nordiske land
- interkommunalt samarbeid og prostigrenser
- kommunal finansiering
- bortfall av kommunal representasjon – hva vinnes og hva tapes?
- kommunale tjenesteytingsavtaler
- omstillingskostnader

Se nærmere omtale i pkt. 3.2.

2. Høringsmateriale – innledende drøftinger og foreløpig skisse

Kirkerådet ba om at det utarbeides et høringsdokument vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013. I det følgende drøftes hvordan et slikt høringsdokument kan bygges opp. I denne sammenheng er det en utfordring å beskrive hva høringsinstansene skal gi sine synspunkter på. Ulike tilnærminger og veivalg kan medføre nokså store forskjeller i hva høringsinstansene bes om å uttale seg om. Hvis ulike alternativer skal sendes på høring, vil de ikke bare kunne være ulike med hensyn til hvordan framtidig kirkeordning skal utformes, men de vil også kunne være ulike med hensyn til prosess.

2.1 Innledende drøftinger – metode

Avhengig av løsning som velges, kan kirken stå overfor en omfattende omorganisering som kan komme til å berøre tilnærmet alle ansatte i kirken og alle rådsorganer og rådsmedlemmer. Uansett løsning vil det på visse områder komme viktige endringer.

Deler av omorganiseringen berører virksomhet som i dag er offentlig virksomhet. For det andre vil de fleste aktuelle løsningene kreve lovendringer i større eller mindre grad. Kirken må derfor følge offentlige standarder for utredning og saksbehandling.

2.1.1 Krav til prosedyre: Høring og konsekvensutredning

Sakens rekkevidde og omfang, og at den vil omfatte endringer av lover og forskrifter, tilsier at Kirkerådet så langt som mulig følger Utredningsinstruksen og en offentlig standard for saksforberedelse. Særlig stiller dette krav til høring av alle berørte parter og til utredning av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser. Det krever også at (minst) ett alternativ basert på uendret ressursbruk innen vedkommende område er utredet.

Ved den framgangsmåte og tidsplan Kirkerådet fikk seg forelagt i september 2011, vil kravet til alminnelig høring ivaretas. Det er et åpent spørsmål om det i utredningene hittil er utredet ett alternativ basert på uendret ressursbruk. Det er ikke foretatt en konsekvensutredning av økonomiske og administrative konsekvenser i utredningsinstruksens forstand. I følge utredningsinstruksen skal antatt usikkerhet med hensyn til framtidig utvikling innenfor saksområdet og konsekvensenes art og styrke angis. Arbeidsgruppen som leverte forslaget "Kjent inventar i nytt hus" har ikke konsekvensutredet sitt forslag, og har ført opp en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av sitt forslag som et tema for videre utredning. En slik konsekvensutredning er et så vidt omfattende prosjekt at det ikke kan gjennomføres innenfor Kirkerådets budsjettmessige og personellmessige rammer før høringsmaterialet etter planen skal gå ut til høringsinstansene etter Kirkerådets møte i mars 2012. Det forprosjektet som har bidratt til en foreløpig kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser i denne saksorienteringen er langt fra å være en konsekvensutredning i utredningsinstruksens forstand. Av disse grunner må derfor konsekvensutredningen gå parallelt med høringen.

2.1.2 Rammeverk for vurdering og valg av modell/løsning for framtidig kirkeordning

Ulike forslag til framtidig kirkeordning er svaret. Men hva er spørsmålet? Hvilke utfordringer skal løses, og hvorfor er det nødvendig med endringer av kirkeordningen? Hvis høringsinstansene skal kunne vurdere hva som er de best egnede løsningene i en framtidig kirkeordning, henger det sammen med hva en forstår som problemer og utfordringer i dagens situasjon, men også hvordan er forstår organisasjonen Den norske kirke og de oppgaver den skal løse. For å kunne vurdere ulike forslag til løsninger må en også ha en formening om hva en ønsker å oppnå ved organisasjonsendringene. På dette grunnlaget kan det utformes prinsipper for valg av løsning og vurderingskriterier.

Sekretariatet har på grunnlag av innspill fra eksterne ressurspersoner forsøkt å tilpasse et rammeverk for vurdering og valg av modell/løsning for framtidig kirkeordning. Rammeverket kan etter sekretariatets oppfatning bidra til tydeliggjøring av hvilke valg som kan foretas, og på hvilket grunnlag valgene foretas. Hensikten er å bidra til klarhet og åpenhet i høringsprosessen, og få fram et best mulig beslutningsgrunnlag.

Rammeverket er bygd opp slik:

1. Kirkens overordnede mål og oppgave.

Formuleringer av kirkens mål og oppgave på overordnet plan (hentes fra visjonsdokumenter, måldokumenter etc.).

2. Endringsbehov som begrunner endring av struktur:

a. Eksterne drivere/rammebetingelser som begrunnelse for endring av struktur

Eks.:

- endring i relasjonen mellom stat og kirke. På kort sikt: endringer som følge av Kirkeforliket. På lengre sikt: endringer som er gjort mulige av de planlagte grunnlovsendringene.
- evt. endringer i kommunestruktur.

b. Interne begrunnelser for endring av struktur

Hva som i dag ikke fungerer godt nok, og som vi ønsker at en ny struktur skal løse.

Eks.:

- hovedansvar for løsning av kirkens kjerneoppgaver lokalt ligger hos andre organer enn de som prioriterer økonomiske rammer og har ansvar for personellressurser
- små fellestråd sårbare m.h.t økonomi og kompetanse i forhold til oppgaver, enkelte store fellestråd med stor avstand mellom sokn/menighet og fellestråd

3. Ønskede kjennetegn etter at modellen/løsningen har fungert en stund (suksesskriterier)

Det kan ta tid før en modell/løsning er implementert. Modeller/løsninger kan ha noen umiddelbare virkninger, men deretter andre virkninger over tid. Av begge grunner bør suksesskriteriene formuleres med tanke på en situasjon hvor modellen/løsningen er innført og ny situasjon stabilisert. Kjennetegnene som formuleres bør så langt mulig være målbare og/eller etterprøvbare.

Eks.:

- dokumentert vekst i oppslutning om kirken (evt. stabil medlemsoppslutning, men økt deltakelse blant kirkemedlemmene)
- relativ reduksjon i antall konfliktfylte saker mellom ansatte / gjennomgående godt arbeidsmiljø
- klar sammenheng mellom ansvar og innflytelse i daglig utøvelse av oppgaver

En utfordring under både pkt. 2 og 3 er at fokuset kan bli for snevert knyttet til organisasjonsinterne forhold og forhold knyttet til organisering av arbeidsgiveransvar og forhold arbeidsgiver – arbeidstakere. Organisasjonsutviklingen blir da reaktiv, den kommer i stand på grunn av ytre drivere og interne problemer. Dette kan lett lede til en defensiv og innadvendt kirkelig strategi. Pkt. 1 skal bidra til å løfte blikket og se om det er begrunnelser for endring for å løse/ivareta kirkens grunnleggende mål og oppgaver. Det bør gjenspeiles også i hvilke endringsbehov som fokuseres, og hvilke suksesskriterier som settes opp. Dette kan bidra til et dynamisk element i organisasjonsutviklingen. Kirken utvikler sin organisasjon for å ivareta sin oppgave bedre/best mulig i møte med endringer.

4. Prinsipper for valg av løsning

Dette punktet bør inneholde prinsipielle elementer som alle modeller skal innfri.

Eks.:

- dåpen skal være eneste medlemskriterium
- kirken skal ha en særskilt tjeneste (den ordinerte tjeneste) med ord og sakrament og andre tjenester som bidrar til å utføre kirkens oppgave
- kirken skal ha en demokratisk oppbygd beslutningsstruktur
- framtidig statlig økonomisk finansieringsnivå forutsettes opprettholdt relativt til dagens nivå
- det forutsettes en fortsatt kombinasjon av statlig og kommunal finansiering

5. Kriterier for valg av modell

Modellen selv:

- Hvor godt ivaretar den overordnet mål og oppgave (1), endringsbehov (2), kjennetegn/suksesskriterier (3) og prinsipper (4)?
- Aksept innad i kirken
- Driftskostnader
- Risiko ved modellen

Omstilling/ prosess:

- Omstillingstid
- Omstillingskostnader
- Risiko i omstillingsprosessen

6. Modeller/løsningsforslag

Tilnærming I, Modell a, b, c

Tilnærming II, Modell n

Tilnærming III, Modell x, y

7. Konsekvensvurdering

a. Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser og risikovurdering

b. Scenariomodellering (kan inngå/kan anvendes som metode)

Gitt modell Ia, b, c, II n, III x, y:

- Hva er antatt omstillingsforløp?
- Hva er oppnådd ved tilfredsstillende implementert modell?

Kommentarer:

Pkt. 1-5 blir kriterier dels for *utforming* av modeller/løsninger og dels for *vurdering* av foreliggende modeller/løsninger.

Pkt. 6 er beskrivelsen av selve modellene/løsningene.

Pkt. 7 er forsøk på å beskrive prosess og utfall for modellene i pkt. 6 og materiale til vurdering ut fra kriteriene under pkt. 5.

Den *foreløpige skissen til høringsmateriale* vil være bygd opp etter denne strukturen (2.4). Forut for de modeller/tilnærminger/spørsmålsstillinger som høringsinstansene bes

ta stilling til (2.4.2, svarer til pkt. 6 i skjemaet), beskrives kirkens mål og oppgave, endringsbehov, suksesskriterier, prinsipper og vurderingskriterier (2.4.1, svarer til pkt. 1-5). Dette hentes fra tidligere kirkemøtevedtak, kirkelige mål- og reformdokumenter, slik at det ikke nå i etterkant av en større utredning etableres et helt nytt sett av vurderingskriterier. Dette rammeverket skal så kunne brukes til å vurdere de konkrete modeller og forslag som foreligger.

Det er en utfordring at aktuelle alternative modeller/løsninger er utredet på svært ulikt nivå og med ulik konkretiseringsgrad. Også manglende konsekvensutredning er en utfordring.

I presentasjonen av de ulike modeller/løsninger er det tatt inn en tabellarisk oversikt over oppgave- og maktforskyvning (element i pkt.7).

I kartleggingen av økonomiske og administrative konsekvenser vil det være en oversikt over *risikoelementer i forhold til ulike tilnærminger og modeller* (3.1). Risiko inngår som vurderingskriterier under pkt. 5 i rammeverket. En risikovurdering i forhold til konkrete modeller kommer inn under pkt. 7 i rammeverket.

En *scenariomodellering* kunne inngå i et høringsmateriale. Det kunne bidra til å gi høringsmaterialet en mer tilgjengelig form. På den annen side vil det kunne være omstridt hvilke følger man anser som sannsynlige av den ene og den andre modellen.

2.2 Innledende drøftinger – tilnærminger og modeller

I det følgende drøftes noen grunnleggende forutsetninger for valg av hvilke modeller og tilnærminger som skal inngå i videre høring og utredning. Til grunn ligger en forståelse av arbeidet med framtidig kirkeordning som to prosesser: en prosess knyttet til følger av endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke, og en organisasjonsutviklingsprosess på bakgrunn av endringsbehov i Den norske kirkes interne organisering (2.2.1). Det drøftes også om en tillegg til modeller som viderefører kirkelovens system med to organer for soknet, også bør legge fram andre alternativer (2.2.2). Endelig påpekes det et behov for klargjøring av begreper som "arbeidsgiveransvar", "virksomhet" og "virksomhetsansvar" og hvordan begrepene forholder seg til hverandre, og et behov for belysning av forholdet mellom rettslig ordning av arbeidsgiveransvaret og organisasjon og ledelse av virksomhetens aktivitet (2.2.3).

2.2.1 Følger av kirkeforliket – kirkelig organisasjonsutvikling: To prosesser

Utvikling av Den norske kirkes ordning framover består av to prosesser. Den ene handler om *endringer i forholdet mellom stat og kirke*, om konsekvensene av Kirkeforliket av 10.april 2008 og av grunnlovsendringene som er ventet i 2012. Denne prosessen medfører overføring av myndighet fra staten til organer i Den norske kirke. Den kan og bør også medføre virksomhetsoverdragelse av prestedtjenesten fra staten til Den norske kirke.

Den andre prosessen handler om *kirkelig organisasjonsutvikling*, særlig av kirkenes lokale nivå. Her handler det om hvordan kirken kan organiseres så en på best mulig måte kan ivareta kirkenes kjerneoppgaver i alle landets sokn og lokalsamfunn. Hvordan sikres et kirkelig nærvær? Hvordan sikres gudstjenestefeiring, kirkelige handlinger, trosopplæring, diakoni, kirkemusikk – i lokalmenighetene? Hvordan organiseres og ledes dette best mulig i samspill mellom menighetene og deres tillitsvalgte i rådsorganer og de ansatte?

Det er berøringspunkter mellom de to prosessene, men det er ikke slik at den ene prosessen med nødvendighet følger av den andre.

Endringene i forholdet mellom stat og kirke gjør det ikke nødvendigvis nødvendig å endre den lokale kirkenes organisasjon. På den annen side kan endringene i forholdet mellom stat og kirke åpne mye muligheter i utviklingen av den lokale kirkelige organisasjonen.

Omvendt er det innenfor dagens rammer fortsatt muligheter til kirkelig organisasjonsutvikling. Bl.a. har Kirkemøtet en ubrukt fullmakt til å foreslå retningslinjer for kirkelig inndeling. På den annen side kan en virksomhetsoverdragelse av presteskabet til fra staten til kirken, gjøre det ønskelig med endringer i presteskabets plass og innordning i den kirkelige strukturen også på lokalt nivå.

Hva må endres?

Kirken må ta over kirkelig myndighet som i dag ligger hos staten ved kirkelig statsråd og departementet. I første omgang dreier det seg om utnevning av biskoper og proster. Det ligger innenfor rammen av kirkeforliket at denne myndigheten skal overføres til kirkelige organer. Det er lagt opp til at Kirkemøtet i 2012 skal behandle disse spørsmålene.

Kirkemøtet har ment at endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke må innebære opprettelse av Den norske kirke som (nasjonalt) rettssubjekt, og at Kirkerådet og bispedømmerådene ikke lenger skal være statlige forvaltningsorganer.

Dernest dreier det seg om hele styringssystemet og ledelsen av prestetjenesten som i dag er forankret hos Kongen i statsråd

- gjennom utnevning av biskoper,
- myndighet til å fastsette tjenesteordninger for prest, prost og biskop,
- utøvelse av arbeidsgiveransvaret for prester i siste instans etc.

Hovedsaken her vil før eller siden være en virksomhetsoverdragelse av prestetjenesten, og av bispedømmerådets og de sentralkirkelige råds virksomhet til Den norske kirke.

Myndigheten til å fastsette liturgier er i dag delegert til Kirkemøtet. Den må overdras. Kirkemøtets uttalte mål har vært å bygge ned den statlige styringen av kirken, slik at

- Den norske kirke forankres i en kortfattet rammelov,
- at Kirkemøtet gis overordnet ordningskompetanse i kirken, og
- at Kirkemøtet blir ”lovgivende forsamling” som organiserer kirken og gir den en ”Kirkeordning”.

Ut fra et rent stat-kirke-perspektiv kunne dette løses for seg.

Å ikke endre noen ting ville innebære at en prinsipielt sekulær statsmakt blir sittende med arbeidsgiveransvar for prester i en kirke, noe som griper inn i indre forhold i trossamfunn. Det er *nødvendig* å gjøre endringer p.g.a. endringer i forholdet mellom stat og kirke.

Hva kan og bør endres?

Kirken *bør* samtidig drive organisasjonsutvikling, og gjøre endringer for å få en bedre og mer tjenlig kirkelig struktur – som kan tjene evangeliet og menighetene og utnytte ressursene bedre enn dagens ordning.

Det har særlig vært fokusert på to problemstillinger som skaper behov for kirkelig organisasjonsutvikling:

Mange kirkelige enheter er små, og ville på egenhånd ikke klare å opprettholde en tilstrekkelig kristelig virksomhet i soknet. Også mange fellelråd er små og lite robuste enheter. Mange oppfatter den kirkelige organisasjonsstrukturen som komplisert, uoversiktlig og lite kostnadseffektiv.

De ansatte i lokalkirken er ansatt i to ulike strukturer, en statlig virksomhet, prestedtjenesten, og soknets virksomhet ved Kirkelig fellelråd. Prestene har hatt bispedømmerrådet som tilsettingsorgan, og biskopen som utøver av arbeidsgiveransvar – i de senere år med ledelse gjennom prostene. De øvrige kirkelige ansatte har vært ansatt i Kirkelig fellelråd, og med arbeidsledelse dels på fellelrådsnivå, dels på soknenivå eller i egnede enheter imellom. Hittil har prestedtjenestens plassering innenfor et statlig forvaltningsregime gjort det vanskelig å samordne arbeidsledelse. Det har også vist seg vanskelig å løse konflikter hvor både prestelinjen og rådslinjen har vært involvert.

Endringene i forholdet mellom stat og kirke gir et større rom for mulige løsninger også på kirkens organisatoriske utfordringer.

Endring og usikkerhet

Oppi dette er det viktig å ikke endre på en måte som skaper unødig usikkerhet og utrygghet. Helt siden utredningen *Samme kirke – ny ordning* har det vært sagt at kirken slik folk kjenner den, kirken man er medlem i, skal kjennes igjen. Den skal fylle samme funksjon som før. Målet er at den skal være til stede i menneskers liv som før. Som et sted å samles om evangeliet, til gudstjeneste, ved livets overganger, et sted å høre til. Den brede *tilhørigheten* som kommer til uttrykk når mennesker søker kirken ved livets overganger og når de opprettholder medlemskapet i kirken, er det et mål å opprettholde og utvikle.

Valgmuligheter når det gjelder prosess

Ut fra disse betraktningene er det ikke bare veivalg når det gjelder hvordan en framtidig kirkeordning skal utformes og bygges opp, men også veivalg når det gjelder prosess.

- Alt kan tas samtidig (en-fase).

- Myndighetsoverføringen som følge av endringer i forholdet mellom stat og kirke tas først, deretter følger videre utvikling av kirkens organisasjon (to-fase/fler-fase).

Når det gjelder utviklingen av kirkens organisasjon er det også ulike veivalg:

- Kirkens lokale organisering fastlegges gjennom sentrale vedtak, med vekt på mest mulig enhetlige ordninger i hele landet (ovenfrastyrt prosess).
- Rammer for kirkens lokale organisering fastlegges i sentrale vedtak, men det overlates til lokale utviklingsprosesser å finne tilpassede løsninger innenfor en fleksibel ramme (nedenfrastyrt prosess).

2.2.2 Skal kirkelovens system med to organer for soknet videreføres?

Kirkeloven av 1996 etablerte et system med soknet som rettssubjekt for den lokale menigheten. Soknet ble representert ved to organer: Menighetsrådet med et ansvar definert i kirkeloven § 9 og Kirkelig fellelråd med et ansvar definert i kirkeloven § 14, men også med ansvar etter gravferdsloven. Menighetsrådet representerer det enkelte sokn. Kirkelig fellelråd representerer flere sokn. Der det bare er ett sokn i kommunen har menighetsrådet tiltrådt av et kommunalt medlem også funksjonene til kirkelig fellelråd.

Forholdet mellom menighetsråd og kirkelig fellelråd omtales slik i Norsk lovkommentar (note 20 til kirkeloven av 7. juni 1996):

Det følger av § 14 at kirkelig fellelråd treffer avgjørelse i mange svært viktige saker, men det er menighetsrådet som har kompetansen i alle saker som ikke uttrykkelig i lov eller i medhold av lov er lagt til andre. Menighetsrådets myndighet er dermed negativt avgrenset, mens fellelrådets myndighet er positivt angitt. Komitéflertallet [Stortingskomiteen i lovbehandlingen] har uttalt at det må gå klarere fram hvorvidt fellelrådet bare forplikter den berørte menigheten, eller kommunens menigheter i fellesskap, men har ikke selv klargjort spørsmålet. Svaret må da bero på en tolkning av den enkelte bestemmelse.

Til tross for at kompetansen til hvert av organene er beskrevet i kirkeloven, og at den er positivt avgrenset for kirkelig fellelråd, er det altså uklarheter knyttet til i hvilken forstand fellelrådet representerer soknet. Om (og evt. når) det representerer hvert enkelt sokn, eller også soknene i kommunen i fellesskap. Systemet medfører også at det er menighetsrådet som har ansvar for utførelsen av de kirkelige kjerneoppgavene i soknet, men kirkelig fellelråd som forvalter økonomi og personellressurser. I praksis oppleves lett kirkelig fellelråd som et organ overordnet soknet, og som et organ som i stor grad styrer menighetsrådenes muligheter til å ivareta sine oppgaver når det krever økonomi og ansatte personellressurser.

Det er ikke foretatt noen evaluering av kirkelovens system med to organer for soknet, hvordan det har fungert i praksis, hvordan det oppleves, og hvilken utvikling det har vært i forholdet mellom de to organene for soknet i den 15-årsperioden kirkeloven har vært i kraft. Verken Kirkerådet eller departementet har utført en slik evaluering. Kirkerådet foreslo et slikt evalueringsprosjekt for departementet høsten 2010, men fikk ikke

kirkeavdelingens støtte til dette. Til sammenligning foretok Kirkerådet i 1992 en høringsrunde om erfaringer med de kirkelige lovendringer fra 1984.

Når arbeidsgruppen bygger videre på tenkningen med to organer for soknet, og foreslår fellesrådet flyttet fra kommune- til prostnivå, i de fleste tilfeller da lenger unna enkeltsoknet, er det uten grunnlag i en slik evaluering.

Fra kirkelovens forarbeider

I Kirkelovutvalgets utredning *Den lokale kirkes ordning* (NOU 1989:7) la opp til at menighetsrådet skulle få hovedansvaret for soknets forvaltning, og at det skulle være soknets sentrale styringsorgan. Fellesrådet var tenkt som et samordnende kirkelig organ overfor kommunen, dels som et samarbeidsorgan for de enkelte menighetsråd. Fellesrådet skulle bare på avgrensede områder tillegges bestemmende myndighet overfor de enkelte sokn.

Når det gjaldt arbeidsgivermyndighet for stillinger felles for flere sokn, foreslo utredningen at tilsetting foregikk i et felles tilsettingsorgan for soknene. Fellesrådet kunne opptre som et slikt fellesorgan der det var hensiktsmessig. For øvrig ble fellesrådet betraktet som et felles forvaltningsorgan for soknene. "Den myndighet fellesrådet utøver, utøves på vegne av de enkelte sokn. Arbeidsgiveransvaret for arbeidstakere som er underlagt fellesrådet, vil derfor i siste instans påhvile soknene" (s.185).

I *høringen* sluttet mange menighetsråd seg ikke til Kirkelovutvalgets forslag om å tillegge menighetsrådet omfattende forvaltningsoppgaver. I følge Kirkemøtet var dette et stort flertall av menighetsrådene. I følge Ot.prp. nr. 64 (se nedenfor), var det 40 % av menighetsrådene og 30 % av kommunene som gikk i mot utvalgets forutsetning om at menighetsrådet ble etablert som soknets fremste styringsorgan med et tilhørende selvstendig forvaltningsansvar.

Kirkemøtet (sak KM 9/94) fikk seg forelagt et lovforslag fra departementet som gikk ut på å etablere kirkelig fellesråd som ansvarlig forvaltningsorgan for soknet. Kirkemøtet støttet forslaget "dersom det innføres ordninger som ivaretar behovet for fleksibilitet når det gjelder ansvarsfordeling mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd" (uth. her). Kirkemøtet mente videre at tilsettings- og instruksjonsmyndighet i stor utstrekning burde delegeres til menighetsrådet, at arbeidsgiveransvaret for øvrig kunne ivaretas av fellesrådet, og at det måtte legges stor vekt på menighetsrådets innstilling når tilsettingsmyndigheten ikke var delegert.

Kirkemøtet gikk også inn for at menighetsrådene kunne opprette egenfinansierte stillinger uten fellesrådets godkjennelse.

På ytterligere ett punkt ønsket Kirkemøtet å endre balansen mellom fellesråd og menighetsråd i menighetsrådets favør. I § 14 lød forslaget (som dagens bestemmelse) at kirkelig fellesråd "skal utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen". Kirkemøtet foreslo dette endret til "mål og planer for den kirkelige virksomhet som følger av kommunens ansvar etter § 15". Det er nærliggende å tolke

Kirkemøtet dit hen at endringen ble foreslått for å gjøre klart at fellesrådets myndighet til å utarbeide mål og planer kun gjaldt fellesrådets ansvarsområder og ikke menighetsrådets ansvarsområde etter § 9.

Kirkemøtet var videre opptatt av at det skulle være *størst mulig nærhet mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd* (uth.her). Kirkemøtet forutsatte at dette prinsippet også ble gjennomført i de store byene der det ble gitt adgang til å ha fellesråd på bydels- eller prostinivå. Kirkemøtet var også åpent for at det kunne tenkes tilpasninger som kunne omfatte mer enn én kommune.

Kirkemøtet ba Kirkedepartementet foreta en løpende evaluering av hvordan kommunene fulgte opp loven.

Kirkemøtet ser ut til å gå inn på myndighetsfordelingen mellom fellesråd og menighetsråd med visse forbehold og med ønske om en noe større tyngde for menighetsrådets del. Kirkemøtet var opptatt av nærhet mellom menighetsråd og fellesråd.

I *Odelstingsproposisjonen* (Ot. prp. nr. 64 (1994-1995) 1.) ble ansvarsfordelingen mellom fellesråd og menighetsråd som i lovforslaget Kirkemøtet langt på vei hadde sluttet seg til, og slik det ble i kirkeloven. Særlig på det økonomiske og det tjenestemannsrettslige området var departementets oppfatning at det var fellesrådet som normalt burde representere soknene.

Men departementet åpnet i proposisjonen for at myndighetsfordelingen mellom menighetsråd og fellesråd kunne revurderes på et senere tidspunkt.

Etter at en har vunnet erfaringer med den nye loven, vil det senere kunne bli aktuelt å vurdere overføring av større selvstendig myndighet til det enkelte menighetsråd.

Og departementet la til:

Departementets forslag til myndighetsfordeling mellom menighetsråd og fellesråd er imidlertid ikke til hinder for at fellesrådet vil kunne delegere myndighet til det enkelte menighetsråd på visse områder.

Ordningene i Sverige, Finland og Danmark

Verken i Sverige, Finland eller Danmark har man noen lignende rettslig konstruksjon med to organer som juridisk representerer soknet. Soknet eller församlingen representerer seg selv ved hvert sokns organ. I Sverige og Finland er församlingene gjennomgående større enn de norske sokn. Församlinger kan samarbeide i samfälligheter, og de kan være oppdelt i församlingsdistrikter eller kapelldistrikter. I Danmark har prostiet vært ligningsområde for den lokale kirkeskatten. I den nyeste utviklingen er det lagt til rette for at prostiet også kan være et samordnings- og tiltaksorgan for soknene i prostiet.

I våre nordiske søsterkirker er det den enkelte menighets organer som representerer soknet (Danmark) eller församlingen (Sverige og Finland). Men flere sokn kan samarbeide om felles samarbeidsorganer som kan ha ansvar både for økonomisk-administrative forhold og for kirkelig kjernevirksomhet.

Oppsummering

Kirkelovens ordning med to organer som rettslig representerer soknet rommer visse uklarerheter. Ordningen er ikke evaluert. Ordningen innebærer en større tyngde hos fellesrådet som forvaltningsorgan enn Kirkemøtet later til å ha ønsket. Odelstingsproposisjonens åpning for å vurdere å overføre større selvstendig myndighet til det enkelte menighetsråd er ikke fulgt opp.

I lys av dette og av ordningene i våre nordiske søsterkirker kan det være grunn til å utrede også alternativer for lokalkirkelig organisering som ikke viderefører systemet med to organer som representerer soknet. Et slikt alternativ vil kunne være en ordning med ett organ som representerer soknet, men som kan inngå samarbeid og etablere samarbeids- og støtteorganer for flere sokn. En skisse til en slik modell risses opp i 2.4.2, modell 3.

Kirkemøtets understrekning av behovet for nærhet mellom menighetsråd og fellesråd bør tas i betraktning i vurderingen av arbeidsgruppens forslag om å videreføre ordningen med to organer for soknet, men legge menighetenes fellesråd til prostinivået.

2.2.3 Arbeidsgiveransvar og virksomhet

Arbeidsgruppen overtar en språkbruk hvor det tales om *arbeidsgiveransvar* og *virksomhetsansvar*.

Virksomhetsansvar brukes som en samlet betegnelse for de oppgaver et organ er pålagt et ansvar for. Dette uttrykket brukes ikke i kirkeloven og heller ikke i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsgiveransvar brukes om den del av virksomhetsansvaret som gjelder organets ansvar for de personer som er tilsatt i virksomheten. Det omfatter også tilsettingsmyndighet m.v.

(*Kjent inventar i nytt hus*, hefte 2, s.51, note 1)

Arbeidsgruppen legger vekt på at

[d]et må være en ansvarssammenheng mellom virksomhet, oppgaver, jobbutførelse og arbeidsgivermyndighet. Dette innebærer f.eks. at spørsmålet om *tilsettingsmyndighet* ikke kan løsrives fra spørsmålet om hvem som har ansvaret for *virksomheten*. (hefte 2, s.38)

I det siste sitatet er det uklart om 'virksomhet' er å forstå som 'oppgaver' eller om det brukes i arbeidsmiljølovens forstand. I arbeidsmiljøloven er en 'virksomhet' brukt i stedet for 'bedrift' som det tidligere sto. Virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljøloven faller som regel sammen med det rettssubjekt som er arbeidsgiver. I første del av sitatet brukes 'virksomhet' på en måte som kan være synonym med 'oppgaver'. I andre del av sitatet er

det mer uklart om det er ansvar for virksomhet i betydningen 'oppgave' eller om det er virksomhet som 'organisasjon' i arbeidsmiljølovens forstand.

I arbeidsmiljøloven har arbeidsgiverbegrepet og virksomhetsbegrepet samme avgrensning. Arbeidsmiljøloven bruker ikke begrepet 'virksomhetsansvar'. Det later til å være en særkirkelig terminologi, som antakelig har vokst fram for å sette på begrep forholdet mellom fellesrådets myndighet og ansvar og menighetsrådets myndighet og ansvar. I et felles rundskriv fra Kirkerådet og KA fra 2001 skilles det mellom fellesrådets arbeidsgiveransvar og menighetsrådets virksomhetsansvar. Terminologien går siden igjen i kirkelige tekster og utredninger.

Her er det behov for en terminologisk og saklig klargjøring som må kvalitetssikres juridisk.

Arbeidsgruppen har brukt det siterte utsagnet som et tungt premiss for å begrunne at kirken må bli én virksomhet med ett felles arbeidsgiveransvar, og som et tungt premiss for at dette må forankres i ett organ for den lokale kirke.

Hvis det hefter uklarhet og er glidende betydning av begrepene 'virksomhet' og 'virksomhetsansvar' er det et spørsmål om ikke arbeidsgruppen forstår forholdet mellom arbeidsrett og organisering noe for rigid.

Av Arbeidslivslovutvalgets utredning (NOU 2004:5) går det fram at arbeidsgiveransvar kan deles opp og delegeres ut i en organisasjon. Ansvaret blir til syvende og sist alltid liggende ett sted ("den overordnede arbeidsgiver"), men ulike funksjoner kan deles opp innad i en virksomhet slik at ulike personer, myndighetsnivåer og organer kan ivareta ulike deler av arbeidsgiveransvaret. Eksempler kan være: ledelse og kontroll; rett til å ansette og si opp; oppfølging av arbeidsmiljø og arbeidstid.

Det er fullt mulig med delegasjon av arbeidsgiveransvar og ledelse "i arbeidsgivers sted", en mulighet arbeidsgruppen griper til for ledelse av prestetjenesten, men som også vil kunne gjelde daglig arbeidsledelse i menighetsstaber innenfor et prosti hvis man holder seg til arbeidsgruppens prosti- og bispedømmemodell.

En virksomhet knytter seg til et rettssubjekt. Denne virksomheten/juridiske personen er arbeidsgiver. Arbeidsgiveransvaret kan utøves av den juridiske personens organer eller andre som kan opptre på dennes vegne. Kirkelovens system er en mulig variant av dette. Arbeidsgiveransvaret kan deles opp ved at arbeidsgiverfunksjoner delegeres.

Det er innenfor arbeidsmiljølovens rammer mange mulige måter å organisere en virksomhet på. Eksempler på komplekse virksomhetsorganiseringer:

- Storbedriftsmodellen (en juridisk person)
- Konsernmodellen (Morselskap med avgjørende innflytelse, men selvstendige datterselskap)
- Nettverksbedrifter (Selskapene/bedriftene forblir uavhengige rettspersoner, men inngår allianse hvor en deler fordeler og kontroll på ulike oppgaver, strategisk

- samarbeid, eks: ”joint ventures”, leverandøravtaler, forskningskonsortium, franchise, kjøpesentere, bygg og anlegg osv)
- statlig sektor (organiserer sin virksomhet på ulike måter – både i forvaltningshierarki og på andre måter)
 - kommunal sektor

Det finnes også eksempler på at arbeidsgiveransvar kan deles mellom flere arbeidsgivere.

Oppsummering

- Den kirkelige bruken av begrepet ”virksomhetsansvar” bidrar til terminologisk og saklig uklarhet i relasjon til begrepet ”arbeidsgiveransvar” og arbeidsmiljølovens virksomhetsbegrep.
- Arbeidsgiverfunksjoner kan deles opp og delegeres.
- På samme arbeidsplass er det mulig å lede og koordinere ansatte i flere ulike virksomheter.
- Det er mange ulike måter å organisere virksomheter på og dermed mange ulike muligheter for organisering av arbeidsgiveransvar.
- Arbeidsretten gir ikke i seg selv svar på hvordan en virksomhet eller et virksomhetsområde bør organiseres.
- Arbeidsgruppens premiss om ansvarssammenheng mellom oppgaver, jobbutførelse og arbeidsgivermyndighet gir ikke så entydig svar på de organisatoriske utfordringene som arbeidsgruppen gir inntrykk av.

Det må derfor være mulig å utrede alternativer på andre premisser enn arbeidsgruppens tilrettelegging av forholdet mellom virksomhet, virksomhetsansvar og arbeidsgivermyndighet.

Det er behov for å innhente faglig skjønn på forståelse av arbeidsrettens arbeidsgiver- og virksomhetsbegrepet, og på forståelsen av forholdet mellom rettslig ordning av arbeidsgiveransvaret og organisering og ledelse av virksomhetens aktivitet.

2.3 Ekklesiologisk samtale

Teologisk nemnd ble anmodet om å arbeide med ekklesiologi og kirkeordning høsten 2011. Kirkerådet ba Teologisk nemnd utarbeide et samtalegrunnlag som kan inngå i høringsprosessen, og antydte at et slikt materiale ikke burde være for omfattende. Oppdraget var beskrevet slik:

Materialet skal ut fra et teologisk synsvinkel reflektere over kirkelig organisering med kirkens identitet og oppdrag som fremste fokus. Hva er ekklesiologiske premisser og implikasjoner for et arbeid med kirkens ordninger?

Materialet kan også tematisere enkeltdeler i en kirkeordning der det er særskilte teologiske grunner for dette.

Et spørsmål er hvor en grundig ekklesiologisk samtale slår inn i kirkeordningsarbeidet. På hvilken måte og med hvilken metodikk kan vi sørge for

at den teologiske samtalen ikke bare løper, men integreres? Hvordan få til en god samtale uten å anvende teologisk materiale i utide, eller kritisere andre for manglende teologi i utide.

En oversikt/disposisjon over det TN kan utarbeide til høringsmaterialet bør foreligge 10. november, til utsending sammen med sakspapirer til Kirkerådets desembermøte. Endelig tekstgrunnlag bør foreligge 31.12.2011. Kirkerådet vil komme tilbake til hvordan den videre samtalen kan tilrettelegges ved hjelp av TN på et senere tidspunkt.

Kirkemøtet ba Kirkerådet i samarbeid med Bispemøtet om å ta initiativet i dette. Det arbeides med å bringe Bispemøtet inn i prosessen omkring en ekklesiologisk samtale.

Teologisk nemnd har utarbeidet en disposisjon over relevante teologiske temaer. Disposisjonen er vedlagt. En tekst på grunnlag av denne disposisjonen er under arbeid og vil foreligge innen nyttår.

2.4 Foreløpig skisse til høringsmateriale

Det følgende er en foreløpig skisse som legges fram slik at Kirkerådet kan komme med innspill til videre bearbeiding.

2.4.1 Mål, endringsbehov, suksesskriterier, prinsipper og vurderingskriterier

1. Den norske kirkes overordnede mål og oppgave

Overordnet visjon

I Kristus, nær livet

- en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke

bekjennende ved å dele og gi videre troen på den treenige Gud.

misjonerende ved å vitne om Jesus Kristus lokalt og globalt sammen med den verdensvide kirke.

tjenende ved å vise omsorg gjennom nestekjærlighet, inkluderende fellesskap, kamp for rettferdighet og vern om skaperverket.

åpen ved å utvikle fellesskap som verdsetter mangfold og respekterer ulikheter.
(Fra Den norske kirkes visjonsdokument 2009-2014, vedtatt av Kirkemøtet 2008)

Kirkens oppgave

Kirkens oppgave omfatter forkynnelse av evangeliet og forvaltning av sakramentene i gudstjenestefeiring og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, ekteskapsinngåelse og begravelse), trosopplæring, sjelesorg, diakoni, kirkemusikk, misjon og kirkelig kulturarbeid. Dette er oppgaver som må løses lokalt. Den øvrige kirkelige struktur skal støtte opp om lokalmenighetens løsning av disse oppgavene, ivareta tilsyn og

samordning, og ivareta Den norske kirkes kontakter med andre kirker og tros- og livssynssamfunn. (sak KM 8/07, 1.2.2 pkt. 3)

Kirkelovens formålsbestemmelse (overførbar til en kirkeordning?)

§ 1. Lovens formål.

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

2. Endringsbehov som begrunner endring av struktur

2a. Eksterne drivere/rammebetingelser som begrunnelse for endring av struktur

- Kirkeforliket og grunnlovsendringene som er ventet våren 2012 genererer endringer i kirkens struktur. Myndighet og oppgaver vil bli overført fra staten til kirkelige organer i større eller mindre grad. Myndigheten til å tilsette biskoper og proster overføres. Dette medfører bare mindre endringer i strukturen, så sant en ikke oppretter nye tilsettingsorganer. Etter Kirkemøtets oppfatning må det i kjølvannet av Kirkeforliket og grunnlovsendringene skje ytterligere endringer: Det må opprettes et sentralt kirkelig rettssubjekt for Den norske kirke. Prestetjenesten må overdras fra staten til Den norske kirke, d.v.s det overordnede arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten. Kirkerådet og bispedømmerådene må gå fra å være statlige forvaltningsorganer til å bli kirkelige organer.
- Så lenge en vesentlig del av kirkeøkonomien finansieres av kommunene, bør kirken være organisert på en måte som ivaretar en god relasjon til kommunen. Eventuelle endringer i kommunestruktur, men også i samarbeidsformer og samarbeidsmønstre mellom kommuner, vil derfor kunne ha betydning for utviklingen av kirkestrukturen.

2b. Interne begrunnelser for endring av struktur

En gjennomgang av Kirkemøtets og Kirkerådets saker om kirkelige reformer siden 2002 viser at endringsbehov i liten grad er eksplisitt definert, selv om det er satt i gang reformarbeid og utarbeidet planer for kirkelig reformarbeid i flere faser. Det samme gjelder også andre dokumenter og utredninger. Ut fra de områdene det arbeides med og mål for reformarbeidet kan det avledes interne endringsbehov og begrunnelser for endring av struktur. Dette vil være omskrivninger av formuleringer og det vil også være noe usikkerhet om de svarer til virkelighetsforståelsen på ulike steder i kirkeorganisasjonen.

I det følgende er det gjort et forsøk på å kretse inn noen slike endringsbehov:

- behov for *større kirkelig selvstendighet* slik at Den norske kirke tydeligere framstår som et trossamfunn og ikke som en del av staten, og slik at staten ikke styrer det som ligger til kirken som trossamfunn når statsstyret etter grunnlovsendringene ikke lenger har kirkelig forpliktete organer (KM 8/07, 1.1.2, pkt. 1-4; jf. også KM 10/11)
- behov for *strukturer som gjør kirken bedre i stand til å utføre sitt oppdrag* (Hovedplan for prosjekt kirkelig reformarbeid 2003-2006, forkortet Hovedplan 2003-2006)

- behov for at *den enkelte menighet tilføres tilstrekkelige bemanningsressurser* til at kirkens oppdrag kan virkeliggjøres (Opptappingsplan for kirkelig bemanning, Kirkerådet 2001).
- behov for å *bedre økonomien* sentralt og på lokalplan, og sikre et tilstrekkelig og stabilt ressursgrunnlag og en samlet, samordnet og forutsigbar økonomi (Hovedplan 2003-2006).
- behov for *mer tjenlige organer/enheter* i kirken og en *mer hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling* mellom organene (Hovedplan 2003-2006).
- behov for mer *kostnadseffektiv* ansvars- og oppgavefordeling (KR 50/06)
- behov for *større grad av fleksibilitet* når det gjelder ansvar, oppgavefordeling og organisering på det enkelte sted (Hovedplan 2003-2006).
- behov for *bedre organisering og samordning av arbeidsgiveransvaret* i Den norske kirke (Hovedplan 2003-2006).
- behov for valgordninger som *bidrar til økt valgoppslutning og bred deltakelse i de kirkelige beslutningsprosesser* (Hovedplan 2003-2006).
- behov for *mer hensiktsmessige arbeidsenheter* (KM 8.1B/05).
- behov for *administrativ forenkling* (St. meld. nr. 17 (2007-2008)).
- behov for *bedre utnyttelse av kompetanse, personellmessige og økonomiske ressurser* - knapp ressursituasjon krever organisatoriske tilpasninger (St. meld. nr. 17 (2007-2008)).
- behov for *enklere og mer oversiktlig organisering av kirkens virksomhet* (Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke 2008, forkortet FOA).
- behov for *klarere fordeling av roller og ansvarsforhold* (FOA).
- behov for *tydeligere og mer helhetlig orientert ledelse* (FOA).
- behov for *raskere og bedre håndtering av konflikter* (FOA).
- *små fellesråd er sårbare* i forhold til å fylle kravene til en god arbeidsgiver (FOA).

Etter denne opplistingen bør det også spørres om endringsbehovene knyttet til hvordan kirken ivaretar sin oppgave kan beskrives noe tydeligere.

Er det f.eks. et endringsbehov

- å lettere kunne flytte ressurser til områder med sterk befolkningsvekst?
- knyttet til hvordan kirken når ut med evangeliet, f.eks. for at gudstjenesteliv og trosopplæring kan utvikles og bygges opp?
- for at kirken kan bygge opp den diakonale tjenesten?
- eller slik at kirken får mulighet til å nå lenger ut til medlemmer og andre med tilbud om sjelesorg, livshjelp og åndelig veiledning?

Eller sagt på en annen måte:

- er det endringsbehov knyttet til endringer i befolkningsutvikling og bosettingsmønster?
- og endringsbehov knyttet til kulturelle endringer (som mer åpenhet for religion/kristen tro, men en mer subjektiv og individorientert tilnærming til religion/kristen tro)?

I opplistingen er ikke *styrken* i endringsbehovene vurdert. Det ligger ingen prioritering i rekkefølgen. Listen kan ikke betraktes som uttømmende.

For å identifisere hvilke endringsbehov som oppfattes som de vesentligste i et helhetsperspektiv på kirkeordning, er det viktig at høringsinstansene uttaler seg på dette punktet.

3. Ønskede kjennetegn etter at modell/løsning har fungert en stund (suksesskriterier)

Denne type formuleringer er lite utviklet i kirkens reformarbeid så langt. Kirkens visjonsdokument har ikke målformuleringer av denne typen. Det er antakelig trosopplæringsreformen som har arbeidet mest med denne typen framtidsmål.

Til inspirasjon gjengis noen hovedelementer fra ”Strategiska riktlinjer med sikte på 2015” fra Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Her er de strategiske retningslinjene eller målsettingene gruppert i seks grupper. Under hver gruppe gjengis to av målsettingene som eksempel:

Det andliga livet stärks

- Vi skapar ett mångsidigt och naturlig gudstjänstliv med mänsklig värme och andligt djup.
- Genom de kyrkliga förrättningarna ger vi människor möjlighet att stanna upp inför Gud.

Vi tar hand om de svaga och bär ansvar globalt

- Vi ger frivilliga möjlighet till ansvarstagande och konkret omsorg om nästan.
- Vi ökar vårt stöd till missionen och den internationella diakonin.

Vi stärker betydelsen av medlemskap i kyrkan

- Vi har minst fem goda kontakter per år med varje medlem.
- Vi bryter tankevanan där de anställda står i centrum och vi skapar förutsättningar för församlingsmedlemmerna att verka i meningsfulla uppgifter.

Vi förmedlar budskapet

- Vi ökar växelverkan i vår kommunikation och stöder det andliga livet också genom medierna.
- Vi deltar aktivt i mediedebatten.

Strukturerna betjänar verksamheten

- Vi utvecklar kyrkans personalstruktur så att de strategiska målen uppnås.
- Vi håller fast vid verksamhetsenheter av mänsklig storlek.

Förnyandet av kyrkan fortsätter

- Vi följer med i förändringarna i omvärlden och förnyar ständigt vår verksamhet i trohet mot vår grundläggande uppgift.
- Vi utreder strukturuomvangelningens effekter på verksamheten och utvecklar metoder för att stödja verksamheten i sammanslagna församlingar.

(Fra *Revidering av församlingsstrukturer.Handledning för anställda och förtroendevalda*, 2008, Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, Serie C 2008:8)

En slik strategi som dette er resultat av en omfattende prosess. Det finske strategidokumentet har en annen konkretiseringsgrad i ”riktlinjerna” enn det vi finner i Den norske kirkes visjonsdokument.

I en organisasjonsutviklingsprosess er det viktig å se hensikten med endringer. Hva skal de tjene til og hvor skal de føre oss? Dette er en viktig refleksjon for høringsinstansene når de skal vurdere de ulike alternativene ved utforming av framtidig kirkeordning. Ideelt sett skulle det her vært gjennomført en prosess med en framtidsvisjon for Den norske kirke år 2020, eller kanskje 10 år fra nå (2022). Hva er ønskede kjennetegn ved Den norske kirke når en framtidig kirkeordning er implementert og har virket en stund?

En mulighet er å invitere høringsinstansene til å komme med innspill på dette punktet. En måtte da forutsette at høringsinstansene vurderte de ulike modellene og løsningsforslagene på grunnlag av sine innspill.

I en av work-shopene i arbeidet med konsekvenskartlegging ble følgende eksempler på slike *kjennetegn* eller *suksesskriterier* nevnt:

- dokumentert vekst i oppslutning om kirken / økende antall medlemmer
- økt betydning for menneskers trosliv
- relativ reduksjon i antall konfliktfylte saker mellom ansatte
- gjennomgående godt arbeidsmiljø
- klar sammenheng mellom ansvar og myndighet i daglig utøvelse av oppgaver
- opplevelse av trivsel og innflytelse for enkeltindivider (ansatte og frivillige)

Dette er ingen kvalitetssikret liste, men eksempel på hva slags kategori det er tale om. Det bør være momenter som er målbare og som kan etterprøves.

Hvor langt det er mulig å komme med formulering av slike kjennetegn eller ”suksesskriterier” fram til Kirkerådets møte i mars 2012 er usikkert. Det vil nok la seg gjøre å bringe fram innspill fra en del instanser og organisasjoner, men det vil ikke la seg gjøre å forankre dette så bredt som f.eks. visjonsdokumentet som var igjennom en rekke behandlinger i bispedømmerådene og Kirkerådet før endelig ferdigstilling i Kirkemøtet.

4. Prinsipper for valg av løsning

1.2.2 Hovedprinsipper og føringer for utarbeidelse av kirkeordning for Den norske kirke (sak KM 8/07):

3 Kirkeordningen må formulere kirkens oppgave, som omfatter forkynnelse av evangeliet og forvaltning av sakramentene i gudstjenestefeiring og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, ekteskapsinngåelse og begravelse), trosopplæring, sjelesorg, diakoni, kirkemusikk, misjon og kirkelig kulturarbeid. Dette er oppgaver som må løses lokalt. Den øvrige kirkelige struktur skal støtte opp om lokalmenighetens løsning av disse oppgavene, ivareta tilsyn og samordning, og ivareta Den norske kirkes kontakter med andre kirker og tros- og livssynssamfunn.

- 4 Dåpen skal være eneste medlemskriterium. Alle medlemsrettigheter og plikter har dette som utgangspunkt.
- 5 Kirken skal ha en særskilt tjeneste (den ordinerte tjeneste) med ord og sakrament, og andre tjenester som bidrar til å utføre kirkens oppgave.
- 6 Kirken skal ha en demokratisk oppbygd beslutningsstruktur.
- 7 Kirkeordningen skal avklare ansvar og oppgaver for de ulike organer, nivåer og tjenester og legge til rette for samvirke mellom tjenestelinjen i den ordinerte tjeneste og rådene, og mellom lokale, regionale og sentrale organer.
- 8 Kirkeordningen må sikre at all kirkelig prioritering tar utgangspunkt i den lokale menighetens behov. Den lokale virksomheten er livsnerven i kirken.
- 9 Kirkeordningen må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon. Soknet er grunnenheten i kirken. Soknet skal fortsatt være selvstendig rettssubjekt og eier av kirkebygg. Denne organisasjonsstrukturen skal sikre kirkelig nærvær og kirkebygg i alle landets lokalsamfunn.
- 10 Kirkeordningen skal sikre kontinuitet i kirkens forhold til dens medlemmer, lokalsamfunn og storsamfunn.
- 11 Kirkeordningen skal legge til rette for en dynamisk videreutvikling av kirkens liv i møte med et samfunn og en kultur i endring.
- 12 Kirkeordningen skal fastsette strukturer og beslutningsprosedyrer som tjener til at Den norske kirke kan utføre sitt oppdrag, og legge til rette for medlemmenes engasjement og deltakelse.
- 13 Kirkeordningen skal også bidra til å bevare og styrke enheten mellom dem som tilhører Den norske kirke, mellom menigheter, bispedømmer og Den norske kirke som helhet, og med hele den verdensvide kirken.
- 14 Kirken skal være landsdekkende, nærværende og tilgjengelig for alle sine medlemmer.
- 15 Kirken skal gi rom for et mangfold med hensyn til tradisjoner, kultur og teologi og ulike grader av trosengasjement og deltakelse.
- 16 Kirken har et særskilt ansvar for å ivareta samisk kirkeliv som en nødvendig og likeverdig del av Den norske kirke. Dette begrunnes i samenes sterke historiske tilknytning til Den norske kirke, samt i samenes status som urfolk i Norge.
- 17 Videre utforming av Kirkeordningen skal foregå som en bred og åpen prosess.

Ytterligere prinsipper fra sak KM 8/05:

- 2 Kirkemøtet legger til grunn at kirkens oppdrag og oppgaver skal ivaretas på lavest mulig tjenlig nivå og at den kirkelige organisering på øvrige nivåer må bidra til dette. Målet må være å etablere hensiktsmessige, tjenlige og kostnadseffektive enheter som bidrar til å skape lokalt engasjement, tilhørighet og menighetsbevissthet.
- 4 Kirkemøtet mener at en fremtidig kirkeordning bør ha tre forvaltningsnivåer med demokratisk valgte organer. Kirkemøtet ber Kirkerådet arbeide videre med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse.
- 5 Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning. Kirkemøtet ber Kirkerådet ta initiativ til flere forsøk med ny mellomnivået på et justert prostinivå, spesielt med vekt på samordnet arbeidsgiveransvar. Det bør også legges til rette for slike forsøk på sokne- og bispedømmenivå.

5. Kriterier for valg av modell

Kriteriene listes kort opp her, med henvisning til hvor de innholdsfylles nærmere.

5a. Kriterier knyttet til modellen selv

- Hvor godt modellen ivaretar Den norske kirkes overordnede mål og oppgave (2.4.1, pkt. 1), endringsbehov (2.4.1, pkt. 2), kjennetegn/suksesskriterier (2.4.1, pkt. 3) og prinsipper for valg av løsning (2.4.1, pkt. 4)
- Aksept innad i kirken (vil framkomme ved høring)
- Driftskostnader (omtalt 3.2 – ikke utredet)
- Risiko (3.1)

5b. Kriterier knyttet til omstilling og prosess

- Omstillingstid: Hvor lang vil en overgangsfase være? (omtalt 3.2 – ikke utredet)
- Omstillingskostnader (og vil det kunne påregnes tilstrekkelige omstillingsmidler) (omtalt 3.2 – men ikke utredet)
- Risiko (3.1 – i noen grad)

2.4.2 Spørsmålsstillinger: Tilmæringer, veivalg, modeller

I saksorienteringen til septembermøtet (sak KR 50/11, s.35-37) ble det skissert ulike tilmæringer og modeller for videre drøfting. Sekretariatet har arbeidet videre med dette og legger her fram skisse til ulike hovedtilmæringer med tilhørende modell-skisser.

Tilmæringerne og modellene er valgt fordi de etter sekretariatets oppfatning bidrar til å fokusere på grunnleggende veivalg og representerer realistiske modeller som alle har vært framme i diskusjonen.

Det presenteres tre varianter/modeller som er utformet på arbeidsgruppens premisser:

- 1a. Prosti- / bispedømmemodell
- 1b. Fellesrådsmodell

1c. Bispedømmemodell

1a er den modellen arbeidsgruppen anbefaler. Den er presentert mest utførlig. De andre to er kort presentert som varianter. Arbeidsgruppens forslag er tidligere presentert i hovedtrekk i sak KR 50/11, og i full bredde i arbeidsgruppens utredning "Kjent inventar i nytt hus" som var vedlagt denne saken.

En annen tilnærming er å begrense reformen i første fase til de nødvendige følger av endringene i forholdet mellom stat og kirke.

2. Virksomhetsoverdragelsesmodell

Den mest omfattende endringen her vil være knyttet til virksomhetsoverdragelse av prestskapet, mens den mest konsekvensrike endringen vil være etablering av Den norske kirke som (nasjonalt) rettssubjekt.

En tredje tilnærming utgjør et alternativ til arbeidsgruppens tilnærming når det gjelder utvikling av den lokale kirkes organisering.

3. Menighetsrådsbasert modell

Tilnærmingen legger all myndighet i soknet med ett grunnorgan for soknet, menighetsrådet, men med mulighet for å etablere samarbeidsorganer.

Tilnærmingene/modellene gis her en kort stikkordsmessig beskrivelse. Tre av tilnærmingene/modellene presenteres også ved hjelp av en tabellarisk oversikt over flytting av beslutningsmyndighet/myndighetsutøvelse mellom beslutningsnivåer. Tilnærming 3 beskrives noe mer utførlig fordi den ikke har vært tegnet ut i norsk sammenheng tidligere (den er kjent fra den finske og den svenske kirkeordningen). I det følgende pkt. 3.1 gis det også en vurdering av risiko og positive sider ved tilnærmingene/modellene. Tilnærmingene/modellene omtales i samme rekkefølge begge steder.

Felles forutsetninger – alle tilnærminger/modeller

Alle modellene/tilnærmingene er basert på

- at kongens særskilte kirkestyre avvikles,
- at den kirkelige myndighet som i dag ligger i kirkelig statsråd og departementet, men til dels også i Stortinget overføres til kirkelige organer,
- den norske kirke opprettes som et nasjonalt rettssubjekt med Kirkemøtet og Kirkerådet som organer, men også med eventuelle bispedømmeråd / biskopen som organer,
- Kirkemøtet får myndighet til å gi en kirkeordning og annet regelverk for Den norske kirke,
- prestatjenesten, Kirkerådet og bispedømmerådene virksomhetsoverdras til kirken.

1. Modeller basert på arbeidsgruppens forslag

Felles forutsetninger for modeller basert på arbeidsgruppens forslag:

- Det etableres én virksomhet i Den norske kirke (prestatjenesten og de lokale rådenes virksomhet samles i en virksomhet).
- Den instans som har ansvaret for en virksomhet, skal tilsette de personer som utfører arbeidsoppgavene, det skal være ansvarssammenheng mellom virksomhet, oppgaver,

- jobbutførelse og arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiveransvaret følger av oppgavefordelingen (virksomhetsansvaret).
- Virksomhetsansvaret i den lokale kirke legges til soknet og skal ivaretas av *kompetente organ nærmest mulig soknet*.
 - Det etableres et felles arbeidsgiveransvar i den lokale kirke.

1a. Prosti- og bispedømmemodell

Dette er den modellen som arbeidsgruppen samlet går inn for.

Hovedelementer i modellen:

- Det fellesarbeidsgiveransvaret i den lokale kirke ivaretas på *prostinivå*.
- Det opprettes et *menighetenes fellesråd/prostiråd* som erstatter kirkelig fellesråd som arbeidsgiver for soknets tilsatte og som får arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene.
- Kirkelig fellesråd nedlegges.
- Bispedømmerådet får arbeidsgiveransvaret for prostene, tilsetter proster og spesialprester (prester som ikke har tjeneste i sokn).
- Prestetjenesten har en faglig selvstendighet, men denne skal ikke lenger utøves innenfor rammen av en egen virksomhet, men innenfor rammen av vedkommende styringsorgan (prostirådet; i 1b: fellesrådet, 1c bispedømmeråd med hjelpeorgan).
- Ledelse av prestatjenesten skjer gjennom biskop og prost "i arbeidsgivers sted" (som i 1b og 1c). Men arbeidsgiver (prostiråd) driver én virksomhet (1b: fellesråd, 1c: bispedømmeråd med hjelpeorgan).
- Biskopen har en selvstendig tilsynstjeneste (ledelse med ord og sakrament) (gjelder også 1b og 1c)
- Biskopens tilsyn gjelder alle råd og alle kirkelig tilsatte (gjelder også 1b og 1c)
- Menighetsråd og Kirkemøtet velges ved direkte valg.
- Prostirådet består av medlemmer oppnevnt av menighetene (ikke alle menigheter vil være representert i prostirådet).
- Bispedømmeråd består dels av kirkemøtedelegater, dels av representanter for menighetsrådene.
- Prostirådet overtar kirkelig fellesråds ansvar etter gravferdsloven.

Tabell 1: Beslutningsmyndighet/myndighetsutøvelse, modell 1a.
Beslutningsnivåer

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Prostiråd | Fellesråd | M råd |
|---|----------|---------|----|---------|----------|-----------|-----------|---------|
| Organisering | | | | | | | | |
| Kirkens ordning | Dagens → | Ny | | | | | | |
| Regelverk for valg | | Uendret | | | | | | |
| Gudstjenesteliv og menighetsliv | | Uendret | | | | | | |
| Økonomi | | | | | | | | |
| <i>Statlige midler til prestedtjenesten</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens → | Ny | | Ny | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | Dagens | → | Ny | | |
| <i>Statlige midler til diak. und k.mus.</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens → | Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| <i>Statlige midler til trosopplæring</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens → | Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| <i>Kommunale midler</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| <i>Frivillige gaver</i> | | | | | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | | | Uendret |
| Tilsatte /arbeidstakerordninger | | | | | | | | |
| Tjenesteordninger | | | | | | | | |
| Prestetjenesten | Dagens → | Ny | | | | | | |
| Vigslede stillinger | | Uendret | | | | | | |
| Tilsetninger / oppsigelse m.v. | | | | | | | | |
| Biskop | Dagens → | | Ny | | | | | |
| Prost | Dagens → | | | Ny | | | | |
| Spesialprest | | | | Uendret | | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | Dagens | → | Ny | | |
| Vigslede stillinger | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Administrasjon og service | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Ledelse/arbeidsgiversansvar | | | | | | | | |
| Prost | | | | Ny* ← | Dagens | | | |
| Spesialprest | | | | Ny* ← | Dagens | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | | Dagens → | Ny** | | |
| Vigslede stillinger | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Administrasjon og service | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| Frivillige | | | | | | | | Uendret |

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Prostiråd | Fellesråd | M råd |
|---|----------|----|----|---------|----------|-----------|-----------|-------|
| Ansvar for oppgaveløsning | | | | | | | | |
| Gustj etter biskopens forordning | | | | | | Ny | | Ny |
| Prestetjenesten | | | | | Dagens → | Ny | | |
| Bygging drift og vedlikehold av kirker | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| opprettelse og nedlegging av stillinger | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| anskaffelse og drift av menighetskontor m.v | | | | | | Ny ← | Dagens | |
| | | | | | | | | |
| Kirkelig inndeling | | | | | | | | |
| Bispedømmer endringer m.v | Dagens → | Ny | | | | | | |
| Prostier endringer m.v | Dagens → | | | Ny | | | | |
| Sokneendringer m.v | | | | Uendret | | | | |

1b. Fellesrådsmodell

Hovedforskjellen til modell 1a er at det felles arbeidsgiveransvaret ivaretas på dagens kommunebaserte fellesrådsnivå. I forhold til tabellen ovenfor, vil det ikke være noe prostiråd. Fellesrådet vil beholde den myndigheten som det avgir til prostirådet i modell 1a., og ellers overta den øvrige myndigheten som legges til prostirådet i modell 1a.

Fordelen med denne modellen er at en viderefører den kjente lokale organiseringen av kirken. Denne gis mer myndighet, særlig ved at arbeidsgiveransvar for menighetsprester og ledelse av menighetsprestene legges inn der.

I og med at prostinivået ikke får noe organ, og den samordnede arbeidsledelsen skal skje på fellesrådsnivå, kan ordningen med prosten som leder av prestedtjenesten lokalt måtte suppleres med ledelse ved sokneprest av kapellaner de fleste steder.

I fellesrådsmodellen blir det et spørsmål hvor myndigheten til å opprette og slå sammen sokn skal ligge. Skal den ligge på fellesrådsnivå, hos biskopen eller nasjonalt?

1c. Bispedømmemodell

Hovedforskjellen til modell 1a. er at det felles arbeidsgiveransvaret for prester og andre kirkelig tilsatte legges til bispedømmenivået. Derfra distribueres arbeidsgiverfunksjoner og ledelse til hjelpenivåer mellom bispedømme og sokn. Dette kan være på prostinivå og/eller på kommunenivå og/eller ”prestegjeldsnivå”. Myndigheten legges i bispedømmet og delegeres nedover derfra.

2. ”Virksomhetsoverdragelsesmodell”

Denne tilnærmingen innebærer at en i første omgang kun konsentrerer seg om myndighetsoverføring fra staten til kirken, virksomhetsoverdragelse av prestedtjenesten og av bispedømmerådenes og kirkerådets virksomhet og opprettelse av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

Ved virksomhetsoverdragelse av de kirkelige tjenestemenn som i dag er statstjenestemenn, får alle kirkelig ansatte et arbeidsforhold til et organ i Den norske kirkes struktur, enten knyttet til det nasjonale rettssubjektet eller til de lokale rettssubjektene. Alle kirkelig ansatte vil da befinne seg i en felles arbeidsgiverlinje, men ikke nødvendigvis være ansatt i samme virksomhet (i arbeidsmiljølovens forstand). Men mulighetene for samordnet eller enhetlig ledelse på lokalt nivå vil være vesentlig bedre enn i dag.

Myndigheten overføres fra staten til nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke ved Kirkemøtet og Kirkerådet. Enkelte deler av den overdratte myndigheten delegeres til bispedømmerådene.

- Kirkemøtet får myndighet til å gi kirkeordning.
- Kirkemøtet gir tjenesteordninger for prest, prost og biskop
- Kirkemøtet gir regelverk for tilsetting av biskop, prost og prest eller bemyndiger på det nasjonale rettssubjektets vegne den som skal være arbeidsgivers part i forhandlinger om tilsettingsreglement.
- Kirkemøtet og bispedømmerådet fordeler statlige midler til prestatjenesten, trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk.
- Kirkemøtet fastsetter endringer i kirkelig inndeling på bispedømme- og prostinivå

- Kirkerådet har styringsdialog med bispedømmene om bruk av fordelte midler.
- Kirkerådet tilsetter biskop.






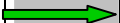

- Bispedømmerådet fordeler statlige midler til prestatjenesten og rapporterer til Kirkerådet
- Bispedømmerådet tilsetter prost.

Dette ses som en fase 1 i utviklingen av Den norske kirkes ordning som kan tas for seg. I denne fasen forhandles vilkårene for prestatjenesten ved overføring til Den norske kirke og til kirkelig avtaleverk. Det kirkelige avtaleverket tilpasses om nødvendig for alle kirkelige arbeidstakere slik at det blir mest mulig like/likeverdige arbeidsbetingelser for alle ansatte i kirken.

Den lokale kirkelige organiseringen kan i første fase bestå som nå, men det er ikke noen hindring for fortsatt lokal organisasjonsutvikling i kirken. Tilnærmingen utelukker ikke en videre utvikling i en eller flere faser mot en prosti-/bispedømmemodell, bispedømmemodell eller fellesrådsmodell på arbeidsgruppens premisser, og den utelukker heller ikke en videre utvikling av en menighetsrådsbasert modell.

Tilnærmingen er basert på å gå skrittvis fram med lite risiko i hvert steg. På den annen side vil organisasjonsutvikling i kirken som helhet ta tid og foregå i flere faser.

Tabell 2: Beslutningsmyndighet/myndighetsutøvelse, modell 2
Beslutningsnivåer

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Prostiråd | Fellesråd | M råd |
|---|--------|--|----|---------|----------|-----------|-----------|---------|
| Organisering | | | | | | | | |
| Kirkens ordning | Dagens |  Ny | | | | | | |
| Regelverk for valg | | Uendret | | | | | | |
| Gudstjenesteliv og menighetsliv | | Uendret | | | | | | |
| Økonomi | | | | | | | | |
| <i>Statlige midler til prestedtjenesten</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens |  Ny | | Ny | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | Uendret | | | | |
| <i>Statlige midler til diak. und k.mus.</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens |  Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Uendret | | |
| <i>Statlige midler til trosoplæring</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens |  Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Uendret | | |
| <i>Kommunale midler</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | | | | | | Uendret | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Uendret | | |
| <i>Frivillige gaver</i> | | | | | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | | | Uendret |
| Tilsatte /arbeidstakerordninger | | | | | | | | |
| Tjenesteordninger | | | | | | | | |
| Prestetjenesten | Dagens |  Ny | | | | | | |
| Vigslede stillinger | | Uendret | | | | | | |
| Tilsetninger / oppsigelse m.v. | | | | | | | | |
| Biskop | Dagens |  Ny | | | | | | |
| Prost | Dagens |  Ny | | | | | | |
| Spesialprest | | | | Uendret | | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | Uendret | | | | |
| Vigslede stillinger | | | | | | Uendret | | |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Uendret | | |
| Administrasjon og service | | | | | | Uendret | | |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Uendret | | |
| Ledelse/arbeidsgiversansvar | | | | | | | | |
| Prost | | | | | Uendret | | | |
| Spesialprest | | | | | Uendret* | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | | Uendret* | | | |
| Vigslede stillinger | | | | | | Uendret | | |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Uendret | | |
| Administrasjon og service | | | | | | Uendret | | |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Uendret | | |
| Frivillige | | | | | | | | Uendret |

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Prostiråd | Fellesråd | M råd |
|--------------------------------------|--------|------|----|---------|---------|-----------|-----------|---------|
| Ansvar for oppgaveløsning | | | | | | | | |
| Gudstj etter biskopens forordning | | | | | | | Uendret | Uendret |
| Prestetjenesten | | | | | Uendret | | | |
| Bygging/drift/vedlikehold av kirker | | | | | | | Uendret | |
| Opprettelse/nedlegging av stillinger | | | | | | | Uendret | |
| Anskaffelse/drift av men.h.kontor mv | | | | | | | Uendret | |
| | | | | | | | | |
| Kirkelig inndeling | | | | | | | | |
| Bispedømmer endringer m.v | Dagens | → Ny | | | | | | |
| Prostier endringer m.v | Dagens | → Ny | | | | | | |
| Sokneendringer m.v | | | | Uendret | | | | |

3. Menighetsrådsbasert modell

Denne tilnærmingen er et alternativ til arbeidsgruppens modeller når det gjelder kirkens lokale organisering. Tilnærmingen bryter med systemet med to sideordnede organer for soknet, et menighetsråd for hvert sokn og et organ med den tunge forvaltningsmyndigheten på vegne av soknet, enten fellesrådet, prostirådet eller bispedømmerrådet. Se drøftingen i pkt.2.2.2.

Utgangspunktet er en tenkning om lokalmenigheten som kirkens kjernevirksomhet og det eneste (primære) stedet der realisering av kirkens oppdrag foregår. Hensikten er å styre ressursbruken mot kjerneoppgavene, og reduserer ressursbruken på støttefunksjoner.

Modellen kan gjøre det mulig med en kirkeordning med *tre nivåer*: sokn/menighet, bispedømme og nasjonalt nivå (jf. Sverige: Forsamling, stift, nasjonell nivå). Modellen fokuserer primært på *enhetlig ledelse* på lokalnivået. Den realiserer en felles arbeidsgiverlinje, men forholdet mellom arbeidsgiveransvar, ledelse og organisering forstås mer fleksibelt enn arbeidsgruppen later til å oppfatte det (jf. pkt. 2.2.3). De lokalt kirkelig ansatte vil ikke nødvendigvis være ansatt i samme virksomhet (i arbeidsmiljølovens forstand).

I denne tilnærmingen har soknet ett organ, menighetsrådet, som i utgangspunktet forvalter all myndighet på vegne av soknet. Der soknet ikke er i stand til å ivareta soknets oppgaver tilfredsstillende på egenhånd, må soknet søke samarbeid med andre sokn om oppgaveløsning og forvaltning. Soknene etablerer da samarbeidsorganer for å ivareta det man skal samarbeide om.

I denne tilnærmingen er det lagt opp til at det er soknene som i fellesskap kommer fram til hvilke samarbeidsenheter som er mest tjenlige ut fra en lokal vurdering. Det kan dreie seg om samarbeid mellom sokn i enheter på tilnærmet det gamle prestegjeldsnivået, mellom alle sokn i en kommune, mellom sokn i flere kommuner, eller mellom alle sokn i et prosti.

Det er også lagt opp til at soknene innenfor noen rammer selv bestemmer hva og hvor mye de skal samarbeide om og hvor stor myndighet samarbeidsorganene skal ha. Det forutsettes at kirkeordningen beskriver et knippe normalmodeller for samarbeid og en vifte av mulige samarbeidsorganer.

Dette for å ivareta behovet for fleksibilitet i forhold til lokal geografi og befolkningsstruktur.

Innenfor en slik modell kan det også utvikles ”storsokn”, sammenslåtte sokn med flere kirker, for å skape mer optimale soknestørrelser. Innen slike storsokn kan arbeidet organiseres områdevis (kapelldistrikter) eller sektorvis (gudstjenesteliv, trosopplæring, diakoni). Det er også mulig å kombinere område- og sektororganisering av arbeidet i storsokn så vel som i samarbeidsenheter med flere sokn (jf. den finske kirkeordningen).

En slik modell forutsetter styrking av lokalmenigheten forvaltningsmessig og ledelsesmessig, men det vil også være mulig å legge forvaltning og ledelse til samarbeidsenheten der det finnes tjenlig.

Spørsmålet om hvor tilsetninger skal foretas kan løses på ulike måter. Det er tenkelig å la bispedømmenivået være tilsettingsmyndighet for ordinerte og vigslede stillinger, men med mulighet for delegasjon av tilsettingsmyndigheten også for slike stillinger til menighetsnivået der hvor det ligger til rette for det. Alle øvrige tilsetninger bør kunne foretas på menighetsnivå.

Det sentrale fokus i denne modellen er å få til en enhetlig *ledelsesfunksjon* på lokalnivået, en ledelse av hele lokalmenighetens arbeid, både av alle tilsatte og frivillige. Den lokale ledelse tilsettes av menighetsrådet og ledelsesfunksjonene ivaretas på vegne av menighetsrådet som ansvarlig organ for soknet.

En slik enhetlig ledelse må ivareta de delene av arbeidsgiverfunksjonene som ligger i oppgaven med arbeidets organisering og daglig personalledelse. Dette er fullt mulig selv om tilsettingene er foretatt på ulike nivåer (jf. pkt. 2.2.3). Det er tilsettingsmyndigheten som ved tilsetting avgjør hvem man skal ha som daglig leder og nærmeste overordnede (jf. avdelinger på sykehus hvor de ulike profesjoner og faggrupper har en felles, enhetlig avdelingsledelse).

Det er heller ingen motsetning mellom å ha en enhetlig daglig ledelse for alle tilsatte og det forhold at enkelte profesjoner er underlagt tilsynsordninger. M.a.o. vil biskopens og prostens tilsynsfunksjoner kunne bestå (jf. igjen helsevesenet).

En enhetlig lokal ledelse vil kreve

- nok ressurser til stillinger som daglige ledere (som kan omfatte daglig ledelse av flere sokn eller daglig ledelse kombinert med andre oppgaver).
- sterk satsing på lokal ledelses- og organisasjonsutvikling

- endringer i soknestruktur og/eller samarbeidsordninger, f.eks. felles staber for flere menigheter for å skape optimale arbeids- og ledelsesenheter

I to henseender vil det i overskuelig framtid være nødvendig med samarbeid på kommunenivå.

- Så lenge en vesentlig del av kirkens økonomi finansieres av kommunen, vil det være nødvendig med et budsjettkoordinerende utvalg på kommunenivå.
- Så lenge gravferdsforvaltningen er kirkelig, og kommunen har plikter i forhold til å holde gravplasser for sine innbyggere, er det nødvendig med organer som kan ivareta kontakten mellom kirke og kommunen når det gjelder gravferdsforvaltningen.

Tabell 3: Beslutningsmyndighet/myndighetsutøvelse, modell 3.
Beslutningsnivåer

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Fellesråd | S-organ | M råd |
|---|--------|---------|----|----------|--------|-----------|---------|---------|
| Organisering | | | | | | | | |
| Kirkens ordning | Dagens | Ny | | | | | | |
| Regelverk for valg | | Uendret | | | | | | |
| Gudstjenesteliv og menighetsliv | | Uendret | | | | | | |
| Økonomi | | | | | | | | |
| <i>Statlige midler til prestatjenesten</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens | Ny | | Ny | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | Dagens | | | | |
| <i>Statlige midler til diak. und k.mus.</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens | Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Dagens | | Ny |
| <i>Statlige midler til trosopplæring</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | Dagens | Ny | | Uendret | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Dagens | | Ny |
| <i>Kommunale midler</i> | | | | | | | | |
| Fordeler | | | | | | Dagens | | Ny |
| Forvalter /disponerer | | | | | | Dagens | | Ny |
| <i>Frivillige gaver</i> | | | | | | | | |
| Forvalter /disponerer | | | | | | | | Uendret |
| Tilsette /arbeidstakerordninger | | | | | | | | |
| Tjenesteordninger | | | | | | | | |
| Prestetjenesten | Dagens | Ny | | | | | | |
| Vigslede stillinger | | Uendret | | | | | | |
| Tilsetninger / oppsigelse m.v. | | | | | | | | |
| Biskop | Dagens | | Ny | | | | | |
| Prost | Dagens | | | Ny | | | | |
| Spesialprest | | | | Uendret | | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | Uendret? | | | | ??? |
| Vigslede stillinger | | | | | | Dagens | | Ny |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Dagens | | Ny |
| Administrasjon og service | | | | | | Dagens | | Ny |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Dagens | | Ny |

| Oppgaver | Dept | KM | KR | BDR | Biskop | Fellesråd | S-organ | M råd |
|---|----------|----|----|-------|----------|-----------|---------|---------|
| Ledelse/arbeidsgiversansvar | | | | | | | | |
| Prost | | | | Ny* ← | Dagens | | | |
| Spesialprest | | | | Ny* ← | Dagens | | | |
| Sokneprest, kapellan m.v | | | | | Uendret# | | | Ny |
| Vigslede stillinger | | | | | | Dagens → | | Ny |
| Andre menighetsstillinger | | | | | | Dagens → | | Ny |
| Administrasjon og service | | | | | | Dagens → | | Ny |
| Gravferdsforvaltning mv | | | | | | Dagens → | | Ny |
| Frivillige | | | | | | | | Uendret |
| Ansvar for oppgaveløsning | | | | | | | | |
| Gustj etter biskopens forordning | | | | | | | | Ny |
| Prestetjenesten | | | | | Uendret? | | | |
| Bygging drift og vedlikehold av kirker | | | | | | Dagens → | | Ny |
| opprettelse og nedlegging av stillinger | | | | | | Dagens → | | Ny |
| anskaffelse og drift av menighetskontor m.v | | | | | | Dagens → | | Ny |
| Kirkelig inndeling | | | | | | | | |
| Bispedømmer endringer m.v | Dagens → | | | | | | | Ny |
| Prostier endringer m.v | Dagens → | | | | | | | Ny |
| Sokneendringer m.v | | | | | Uendret | | | |

3. Kartlegging av økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til framtidig kirkeordning: risikoelementer og momenter til konsekvensutredning

3.1 Risikoelementer i forhold til ulike tilnærminger og modeller

Generell risiko i saken

Det foreligger en del generelle risikofaktorer i forhold til hele saken om utvikling av kirkens ordninger etter 2013.

1. De politiske rammebetingelsene er uavklart. Det er uavklart hvor langt politiske partier og organer vil gå i fortsatt styring av Den norske kirke.
2. Som følge av pkt. 1 er de rettslige rammebetingelsene uavklart. Dette gjelder hvor langt Stortinget vil gå i lovgivning om Den norske kirke, og hva Stortinget vil lovregulere om når det gjelder Den norske kirke spesielt og tros- og livssynssamfunn generelt.
3. Det er en viss usikkerhet om framtidig finansieringssystem for Den norske kirke. Inntil videre legges nåværende finansieringssystem til grunn, men det er grunn til å tro at også finansieringssystemet for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn vil bli debattert og gjennomgått etter at de varslede grunnlovsendringene er på plass evt. når kirkeforliket er utløpt.
4. Mangelfull utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av ulike forslag til framtidig kirkeordning.

5. Mangelfull utredning/drøfting av sentrale grunnpremisser for kirkeordning, bl.a. av forholdet mellom rettslige ordninger og organisasjonsstruktur.
6. Manglende evaluering av sentrale nyere kirkelige reformer. Det mangler evaluering av reformen av den lokale kirkes ordning, med kirkeloven av 1996, og av systemet med to organer for soknet. Det mangler også evaluering av prostereformen, både når det gjelder ledelse av prestetjenesten og hvordan den har påvirket presters arbeidssituasjon, men også følgene for menighetene, bl.a. følgene av ”opphevelsen” av prestegjeldet som kirkelig enhet.

3.1.1 Modeller basert på arbeidsgruppens forslag

Risikoelementene og de positive elementene er i stor grad hentet fra utredningen *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke* (2008), s.97-98 (b), 105 (a) og 110 (c). Det vil kunne være delte meninger om momentene nedenfor

a. Prosti- / bispedømmerådsmodell (arbeidsgruppens primære forslag)

Risiko

1. Etablering av nytt mellomnivå vil måtte medføre organisatoriske endringer som vil kreve omstilling for nesten alle tilsatte, valgte medlemmer i styringsorganer, og som vil kunne berøre kirkens medlemmer.
2. Modellen bryter de fleste steder med den nære koblingen det nå er mellom kirke og kommune. Dette kan svekke grunnlaget for gjeldende finansieringssystem, utfordre etablerte samarbeidsforhold og reise spørsmålsteget ved lokale samarbeidsrelasjoner mellom kirke og kommune. Dagens prostistruktur svarer mange steder ikke godt til kommunenes etablerte samarbeidsstrukturer.
3. Modellen må innføres ved nasjonal beslutning, og kan vanskelig innføres ved frivillige prosesser ”nedenfra”. Dette kan generere lokal motstand og strid om hvilke geografiske område som skal høre sammen.
4. Modellen viderefører dagens modell med to organer for soknet. Ved å legge arbeidsgiverorganet på prostinivå videreføres og forsterkes spenningen mellom menighetsrådets ansvar og oppgaver og arbeidsgiverorganets arbeidsgiveransvar.
5. For en stor andel av soknene vil det bli større avstand enn i dag mellom det lokale menighetsliv og det nye arbeidsgiverorganet og dets ledelse. Ikke alle sokn vil være representert i menighetenes fellesråd/prostistyret. Modellen vil gjennomgående gi større geografiske avstander innenfor hver arbeidsgiverenhet.
6. Større avstand mellom soknet og arbeidsgiverorganet vil kunne svekke grunnlaget for frivillig innsats og frivillige gaver/bidrag.
7. En dobbelt ledelsesstruktur videreføres til tross for felles arbeidsgiveransvar. Prostens rolle som representant både for arbeidsgiverorganet og for biskopen skaper usikkerhet om prostens rolle og relasjon så vel til daglig leder for arbeidsgiverorganet som til biskopen.
8. En prostimodell innebærer betydelig overføring av makt og myndighet fra den lokale kirke til prostinivået. Dette vil svekke lokalmenighetens innflytelse over eget arbeid og redusere den lokalkirkelige handlekraft.
9. Modellen vil langsiktig kunne svekke forståelsen av soknet som den kirkelige grunnenhet, og vil kunne svekke grunnlaget for det lokalkirkelige demokratiet.

10. Ulike former for delegering nedover i organisasjonen vil kunne medføre økende byråkrati, styring med svak demokratisk forankring og en komplisert myndighetsstruktur.
11. Endring i forbindelsen mellom kirke og kommune kan få følger i forhold til gravferdsforvaltningen: svekket kontakt mellom kirke og kommune, evt. behov for å opprettholde et organ for gravferdsforvaltning i hver kommune og dermed fortsatt komplisert kirkestruktur, eller overføring av ansvaret for gravferdsforvaltningen fra kirkelig fellesråd til kommune.

Positive sider

1. Modellen etablerer felles arbeidsgiveransvar for alle kirkelig ansatte på lokalt nivå.
2. Gir større kirkelig autonomi og styringsrett. I samsvar med religionsfrihetsprinsippet.
3. Modellen innebærer mer lik kirkelig organisering over hele landet.
4. Modellen videreutvikler kjente strukturer ved å kombinere tilknytning til dagens modell med to organer for soknet, og tilknytning til dagens prostistruktur som organiserer prestedtjenesten.
5. Modellen gir grunnlag for at det etableres en såpass stor organisasjon at det kan utvikles et sterkere og mer robust fagmiljø for å håndtere bl.a. krevende sider av arbeidsgiveransvaret.
6. Ved samling av arbeidsgiveransvaret for alle kirkens ansatte, gir en modell med felles lokalkirkelig arbeidsgiveransvar på prostinivå mer likt fordelt omstillingsbehov for prester og fellesrådstilsatte enn en modell med felles arbeidsgiveransvar på fellesråds- eller bispedømmenivå.
7. Modellen gir rom for å videreføre den fleksibilitet og mulighet for spesialisering av prestedtjenesten som tjenesteordning for menighetsprester har bidratt til. Modellen gir tilsvarende økt fleksibilitet for stillingsgrupper som i dag er tilsatt i mindre fellesrådsområder.
8. Videreføring av en dobbelt ledelsesstruktur bidrar til å ivareta selvstendighet i tjenesten med ord og sakrament.

b. Fellesrådsmodell

Risiko

1. Mange fellesråd i de mindre kommunene er for små og sårbare til å ivareta arbeidsgiveransvar på en forsvarlig måte. Fellesrådene i de største kommunene er så store at det utfordrer behovet for forankring og nærhet til den lokale virksomheten i menighetene.
2. Modellen vil medføre en større omstilling for presteskapet enn modell a.
3. Økt risiko for at arbeidsgiver ikke balanserer menighetens styringsansvar med behovet for faglig selvstendighet og friheten for tjenesten med ord og sakrament.
4. I forhold til dagens organisering av prestedtjenesten på prostinivå, vil mange mindre enheter kunne gi mindre fleksibilitet i disponering av personalressurser, bruk av de tilsattes kompetanse, og mindre handlingsrom i håndteringen av arbeidsmiljørelaterte utfordringer.
5. Prosterollen vil de fleste steder ikke være knyttet til nivået der prester er ansatt. Eventuell ledelse av prestedtjenesten gjennom biskop og prost vil fortsatt måtte skje i struktur som ikke er tilpasset den lokale arbeidsgiverstrukturen.

Positive sider

1. Modellen etablerer felles arbeidsgiveransvar for alle kirkelig ansatte på lokalt nivå.
2. Gir større kirkelig autonomi og styringsrett. I samsvar med religionsfrihetsprinsippet.
3. I en stor del av fellesrådene vil det være en geografisk nærhet mellom arbeidsgiver og den lokale menighet og brukerne av kirkelige tjenester.
4. Felles arbeidsgiverorgan på kommunenivå vil kunne videreføre og utvikle samarbeidsformer mellom kirke og kommune.
5. Felles lokalt arbeidsgiveransvar vil kunne gi grunnlag for økt lokalt engasjement og felles ansvar for utviklingen av det lokale gudstjenestelivet.
6. Organisering av et felles arbeidsgiveransvar innenfor dagens fellesrådsstruktur vil innebære videreføring av arbeidsgiverforholdet for den største delen av de kirkelige tilsatte.
7. Ved overføring av prestene til fellesrådene vil det ikke være nødvendig å opprette nye enheter eller virksomheter. Overføringen vil tilføre fellesrådene økte stillingsressurser og vil gjøre virksomhetene større og noe mer robust.
8. Etablerte samarbeidsforhold mellom menighetsråd og fellesråd kan videreføres.

c. Bispedømmemodell

Risiko

1. En bispedømmemodell innebærer betydelig overføring av makt og myndighet fra den lokale kirke og opp til bispedømmenivået. Dette vil svekke lokalmenighetens innflytelse over eget arbeid og redusere den lokalkirkelige handlekraft.
2. Modellen vil langsiktig kunne svekke forståelsen av soknet som den kirkelige grunnenhet, og vil kunne svekke grunnlaget for det lokalkirkelige demokratiet.
3. Modellen medfører at arbeidsgiverorganet får større avstand til det lokale arbeidsmiljø og det lokalkirkelige arbeidet.
4. Ulike former for delegering nedover i organisasjonen vil kunne medføre økende byråkrati, styring med svak demokratisk forankring og en komplisert myndighetsstruktur.
5. Modellen vil svekke den nære tilknytningen mellom kirke og kommune og bidra til en svekkelse av grunnlaget for kommunalt finansieringsansvar for Den norske kirke.
6. Endring i forbindelsen mellom kirke og kommune kan få følger i forhold til gravferdsforvaltningen: svekket kontakt mellom kirke og kommune, evt. behov for å opprettholde et organ for gravferdsforvaltning i hver kommune og dermed fortsatt komplisert kirkestruktur, eller overføring av ansvaret for gravferdsforvaltningen fra kirkelig fellesråd til kommune.

Positive sider

1. Bispedømmemodellen bidrar til å utvikle en tilstrekkelig stor organisasjon som har kompetanse og ressurser til å ivareta arbeidsgiveransvaret på en kompetent måte.
2. Gir større kirkelig autonomi og styringsrett. I samsvar med religionsfrihetsprinsippet.
3. Ved å legge arbeidsgiveransvaret for alle kirkelig tilsatte til bispedømmenivået hindres at arbeidsmarkedet for kirkelig tilsatte generelt og prestene spesielt ikke blir for oppsplittet i mange små enheter.

4. Bispedømmet som arbeidsgivernivå gir grunnlag for en god samordning mellom arbeidsgiveransvar og biskopens tilsyn.
5. Bispedømmemodellen etterkommer ønsket om en enklere organisasjon ved i hovedsak å operere med et lokalt nivå, et bispedømmenivå og et nasjonalt nivå.
6. Samordning og effektivisering av administrative oppgaver kan frigjøre ressurser til kirkens kjerneoppgaver.
7. Modellen legger grunnlaget for at arbeidsgiver kan sørge for god kompetanseutvikling av fagmiljøene på bispedømmenivå.

3.1.2 ”Virksomhetsoverdragelsesmodell”

Risiko

1. Kan bidra til å fastlåse kirken til dagens struktur framover.
2. Fortsatt dobbel struktur når det gjelder arbeidsgiveransvar, organisasjon og ledelse på lokalt nivå. Fortsatt lett å skape og vanskelig å håndtere konflikter.
3. Gir ikke bedre rom for lokal organisasjonsutvikling.
4. Gir for stort og ensidig fokus på endringer knyttet til prestatjenesten, og dermed også makt til prestene.

Positive sider

1. Gjør det mulig med skrittvis endringer med relativt sett lav risiko.
2. Gir større kirkelig autonomi og styringsrett. I samsvar med religionsfrihetsprinsippet.
3. Medfører at Den norske kirke nasjonalt må etableres som rettssubjekt
4. Kan realiseres forholdsvis raskt.
5. Lite kostbart. Dagens organisasjonsstruktur kan langt på vei beholdes uendret inntil videre.
6. Medfører en enhetlig arbeidsgiverlinje.
7. Kirkemedlemmene vil i liten grad merke forskjell.
8. Vil medføre relativt sett små endringer og omstillinger for kirkelig ansatte.
9. Utelukker ikke videre organisasjonsutvikling på lokalt og regionalt nivå.

3.1.3 Menighetsrådsbasert modell

Risiko

1. Fare for at små enheter ikke samarbeider og dermed ikke blir i stand til å ivareta soknets oppgaver godt nok.
2. Kan gi svekket relasjon til kommunen der det er flere sokn i kommunen og andre samarbeidsorganer enn organer på kommunenivå velges.
3. Kan gi svakere administrative enheter.
4. Kan gi mindre fleksibilitet i styring og disponering av personellressurser.
5. Ulikheter i lokal organisasjon på samarbeidsnivå kan gi inntrykk av komplisert kirkestruktur.
6. Kan svekke ledelsen av prestatjenesten gjennom biskop og prost ved at mer av ledelsen av prestene må skje på mer lokale samarbeidsnivåer (”prestegjeld”, ”fellesråd”).
7. Endring i forbindelsen mellom kirke og kommune kan få følger i forhold til gravferdsforvaltningen: svekket kontakt mellom kirke og kommune, evt. behov for å opprettholde et organ for gravferdsforvaltning i hver kommune og dermed fortsatt

komplisert kirkestruktur, eller overføring av ansvaret for gravferdsforvaltningen fra kirkelig fellesråd til kommune.

Positive sider

1. Styrker menighetenes plass i kirkestrukturen.
2. Gir større kirkelig autonomi og styringsrett. I samsvar med religionsfrihetsprinsippet.
3. Reelt ansvar til menighetsrådet: Rådighet over ressurser, både personale og penger.
4. Ledelse og arbeidsgiveransvar der oppgaveløsning skjer.
5. Kan gjøre endringer lokalt uten endringer regionalt og nasjonalt.
6. Gir fleksibilitet på samarbeidsnivå ut fra lokale forhold.
7. Etablerte samarbeidsløsninger (i kirkelig fellesråd, samarbeid mellom sokn, samarbeid i prosti m.v.) kan videreføres.
8. Nærhet og innflytelse lokalt stimulerer til frivillig engasjement.

3.2 Momenter som må inngå i konsekvensutredning

Kirkerådet har startet opp et arbeid med å identifisere momenter som må inngå i en senere konsekvensutredning av ulike alternativer til kirkeordning. Arbeidsgruppen sier om sitt forslag at dette vil innebære betydelige omstillinger og anbefaler at det på grunnlag av forslagene både gjennomføres forsøk med organisasjonsutvikling og beregning av kostnader (Hefte 4, del 12). Arbeidsgruppen sier videre at arbeidet med å beregne de økonomiske konsekvenser av dette og andre forslag, bør gjøres til gjenstand for et særskilt prosjekt ledet av eksperter på omstilling og omorganisering.

I en forstudie har følgende momenter blitt identifisert som må inngå i en videre konsekvensutredning:

1. Statens utredningsinstruks

Denne er omtalt særskilt under pkt 2.1.1 i dette saksdokument.

2. Grad av byråkratisering

En tilstrekkelig administrativ forvaltning er helt nødvendig for å bidra til og følge opp et sterkere demokrati i kirken. Tilstrekkelig antall administrative stillinger kan også bidra til at vi får mer diakoni, undervisning og forkynnelse fra de som allerede har dette som primæransvar, men bruker tid på mye annet.

Det reises spørsmål om endret organisering medfører redusert eller økt byråkratisering. Dette er et spørsmål som det er krevende å gi svar på og som i særlig grad etterspør empiri.

Kirkerådet ser at det vil være nødvendig å gjennomføre beregninger av hvordan endringer i kirkeordningen kan medføre endringer i forholdet mellom administrative tjenester og primær virksomhet lokalt. En slik analyse bør ta høyde for et kontinuerlig økt behov for kvalitet og kompetanse.

Det vil være naturlig å se nærmere på de stedene hvor fellestråd og prosti i dag er sammenfallende for hvordan disse er organisert. Videre bør en også studere de forsøkene som er gjennomført for å se hvilke erfaringer man der har gjort.

3. Hvilke erfaringer har en fra omstilling og reformer i andre samfunnssektorer.

De siste tiårene er det gjennomført en rekke store omstillingstiltak i offentlig sektor. Blant disse er store reformer i skole og utdanningssektoren som reform 97 og "kvalitetsreformen", reformer i sykehus og helsesektoren, herunder opprettelse av helseforetakene, omgjøring av store statlige forvaltningsbedrifter som postverket og televerket til private foretak og sist men ikke minst store reformer som "NAV-reformen" og "Samhandlingsreformen." Sistnevnte reformer som involverer både statlig virksomhet og kommunal sektor har således interessante aspekter ved seg i forhold til framtidig kirkelig organisering fordi det i kirkelig sammenheng handler om virksomheter som både har statlig og kommunal finansiering.

Flere av de andre reformene har i seg elementer av endring i arbeidsgiverforhold blant annet for statstjenestemenn og erfaringer herfra kan derfor være av interesse for framtidig kirkelig organisering. Også forhold knyttet til gjennomføringen og implementeringen av endringene vil være nyttig informasjonsgrunnlag før beslutninger tas om endringer i den kirkelige struktur.

En viktig undersøkelse om omstillinger i det offentlige, er FAFO-rapport fra 2006 "Den nye staten". Denne rapporten tar for seg omstillinger i de fire statsvirksomhetene Posten, Politiet, Skatteetaten og Mesta. Rapporten beskriver både en avbyråkratisering, men samtidig en nybyråkratisering og tegner et nyansert bilde hvor en må gå nærmere etter for å undersøke overførbarhet til en kirkelig sammenheng.

4. Erfaringer fra kirkelig omorganisering i andre nordiske land

Dette er ikke påbegynt.

5. Interkommunalt samarbeid og prostigrenser

De senere tiår har det i kommunal sektor utviklet seg et omfattende interkommunalt samarbeid. Dette har dels karakter av et praktisk driftssamarbeid ved at driftsoppgaver løses i felles enheter (eksempelvis renovasjon, IKT) og dels karakter av et interessesamarbeid med utgangspunkt i felles interesser i forhold til regionens utvikling. Dette har resultert i framvekst av såkalte regionråd bestående av representanter for flere kommuner i et geografisk område kalt region. Typisk for kommunene som inngår i et regionråd er at de utgjør et felles bo - og arbeidsmarked, benytter seg av felles kulturtilbud eller annen felles infrastruktur. De viktigste samarbeidsområdene er næringsutvikling, samferdsel og annen infrastruktur, regional utvikling og planlegging. Kommunenes deltakelse i regionråd er frivillig og avgjøres av kommunestyret ut fra en vurdering av hva som gagnar kommunen og dens innbyggere.

Kirkerådet har foretatt en gjennomgang av disse rådene og funnet at med unntak av 14 kommuner er alle landets kommuner med i ett eller flere regionråd (NIVI-rapport 2007).

Undersøker vi hvordan disse regionrådene forholder seg til dagens prostiinnndeling, får vi følgende oversikt:

| Bispedømme | Antall tilfeller | | |
|-----------------|--|---|--|
| | Samsvar (1 : 1) mellom prostiinnndeling og regionsamarbeid | Prostiet omfatter kun kommuner i samme regionråd. | Prostiet omfatter kommuner i ulike regionråd |
| Borg | 0 | 4 | 4 |
| Oslo | Ikke regionråd | | |
| Hamar | 3 | 6 | 3 |
| Tunsberg | 4 | 4 | 2 |
| Agder | 2 | 5 | 4 |
| Stavanger | 4 | 4 | 1 |
| Bjørgvin | 1 | 7 | 5 |
| Møre | 1 | 7 | 0 |
| Nidaros | 1 | 7 | 5 |
| Sør-Hålogaland | 1 | 3 | 4 |
| Nord-Hålogaland | 1 | 5 | 3 |

Av oppsummeringen finner vi 18 steder hvor det er helt samsvar, og 52 steder hvor prostiet dekker en andel kommuner som samarbeider i regionråd. 31 prostier går i dag på tvers av regionråd.

Ser vi på de senere års prosjekter for sammenslåing av eller tett samarbeid mellom Fellesråd finner vi også en nær sammenheng med eksisterende interkommunale råd. De to prostiforsøkene som er gjennomført (Sør-Innherad og Midtre Namdal) er sågar etablert i områder hvor vi har landets to eneste ”samkommuner”.

Det er nærliggende å trekke ut fra dette at et økt samarbeid mellom kirkelige organer over kommunegrensene, vil ha større mulighet til å lykkes dersom det eksisterer et tilsvarende samarbeid mellom de aktuelle kommunene.

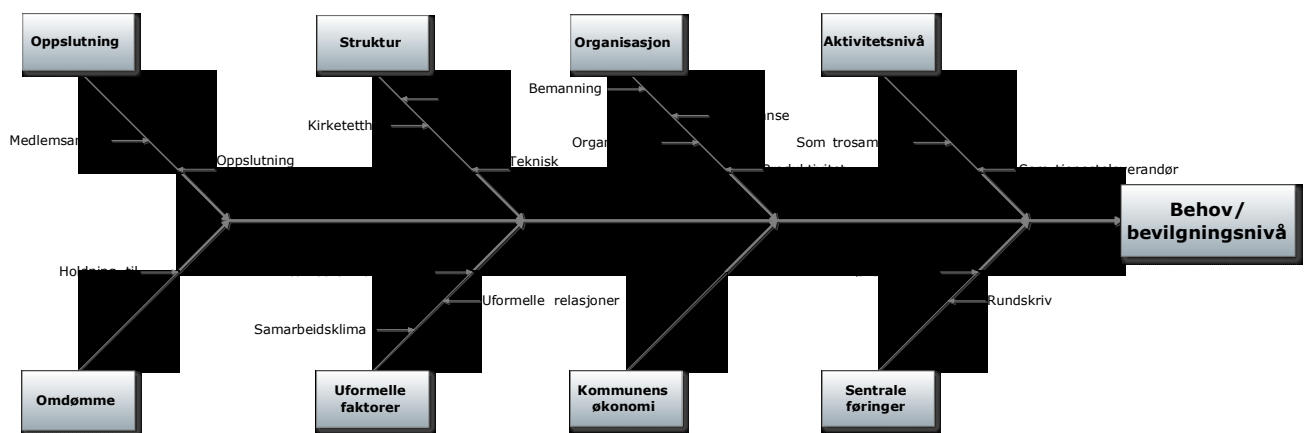
6. Om kommunal finansiering

Gjennom et prosjekt som er igangsatt høsten 2011, et samarbeid mellom KA og Kirkerådet, er det gjennomført en studie av kommunal finansiering. Studien er å betrakte som et forprosjekt, men belyser noen sammenhenger og faktorer som påvirker en kirkelig finansiering.

Et utgangspunkt for studien er at Kirkeloven i dag ikke sier noe konkret om nivået på bevilgningene. Det er ingen objektive kriterier for hvor mye penger som skal bevilges, for eksempel i forhold til antall innbyggere, antall kirkemedlemmer eller lignende. Dette kan forstås slik at kirken skal få dekket de utgifter som er spesifisert i loven nærmest etter behov. Generelt sett vil det alltid være ulike oppfatninger om hva behovet for en organisasjons eller avdelings tjenester er, og hvilke ressurser som er nødvendig for å dekke behovet.

Kommunens utgifter til kirkelige formål må som hovedregel dekkes av kommunens frie inntekter. Kriteriene for fastsettelse av kommunenes frie inntekter er ikke slik at det er mulig å beregne eller stipulere hvor mye staten forventer bevilget til kirkelige formål. Det er derfor fellesrådets og kommunens vurdering av situasjon og behov, kommunens økonomiske situasjon og prioritering av kirkelige formål som blir avgjørende for nivået på bevilgningene.

Som illustrert i figuren nedenfor vil det da prinsipielt kunne være flere faktorer som påvirker behovsvurderingen og dermed nivået på kommunens bevilgning til kirke: Faktorer som kan påvirke kommunale bevilgninger til kirke



Oppslutning

Oppslutningen kan konkret måles med andelen statskirkemedlemmer i befolkningen, og dette vil ha konsekvens for bevilgningsnivå til kirken. Men viljen til å støtte kirken økonomisk vil trolig også påvirkes av hvor mange som slutter opp om og finner verdi i kirkens aktiviteter og arrangementer.

Omdømme

Omdømme er uttrykk for hvordan befolkning og politikere oppfatter kirken. Noen vil vektlegge kirkens rolle som trossamfunn, andre vil vektlegge kirken som tjenesteyter i forhold til tjenester samfunnet har behov for (som f.eks. drift av kirkegårder) og andre vil vektlegge kirken som samlingspunkt, kultur- og tradisjonsbærer. Kvalitet på tjenester og aktiviteter vil påvirke omdømmet.

Struktur

For alle tjenesteproduserende enheter vil kostnadsnivået for tjenesteproduksjonen i større eller mindre grad preges av strukturelle forhold. For kirken innebærer dette at befolkningstetthet, kirketetthet, fysisk standard på bygg og anlegg med mer vil påvirke driftskostnadene.

Uformelle forhold

En del faktorer kan være vanskelig både å identifisere og kvantifisere, men kan likevel ha stor betydning for bevilgningsnivået.

Ulike organisatoriske faktorer gir forskjellige kostnadsnivå:

- Bemanning
- Kompetanse
- Organisasjonsstruktur
- Produktivitet

Disse faktorene kan også ha betydning for fellesrådets evne til å kartlegge, formidle og få gjennomslag for sine behov og ønsker.

Kommuneøkonomi.

Dårlig eller god kommuneøkonomi må også forventes å gi utslag for bevilgninger til kirke. For eksempel vil kommunen finne det rimelig at krav til effektivisering som resultat av stram kommuneøkonomi også må omfatte fellesrådets oppgaver.

Sentrale føringer.

Prinsipielt kan staten øremerke midler til kirkelige formål, men dette skjer sjelden når det gjelder driftsformål. Selv om kommunen står fritt til å definere bevilgningsnivået, vil det imidlertid være visse føringer og bindinger gjennom f eks lovverk, retningslinjer og rundskriv.

Aktivitetsnivå

Aktivitetsnivået vil ofte være styrende for kostnadsnivået og bevilgningsnivået. Dette kan måles i antall gudstjenester, kirkelige seremonier, begravelser/bisettelser osv. Et økt aktivitetsnivå øker normalt ressursbehovet og der det i samsvar med bevilgende myndighets ønske vil det også øke bevilgningsviljen.

7. Om bortfall av kommunal representasjon – hva vinnes og hva tapes?

Et spørsmål reises om kommunene vil redusere sine bidrag dersom de ikke lenger har representanter i de kirkelige råd som fatter beslutning om bruk. Dette er et spørsmål som til syvende og sist vil handle om politisk vilje og er vanskelig å konsekvensutrede. Mange vil ha erfaringer om at kommunale representanter er viktige bidragsytere i lokale kirkepolitiske beslutningsprosesser. Mange vil også hevde det som et tap av et viktig bindeledd mellom kirken og det politiske og alminnelige liv i kommunen og lokalsamfunnet.

Imidlertid kan kontakt med kommunen ivaretas på andre måter. Gevinsten ved bortfall av kommunal representasjon i fellesrådet vil være et kirkepolitisk organ som i større grad er valgt enn oppnevnt, og som derfor har større legitimitet som et rent kirkelig organ. Et interkommunalt fellesråd som skal representere mange menigheter og kommuner, vil i tillegg kunne komme til å oppleve problemer med å fungere som et effektivt styringsorgan når størrelsen på organet blir stort og de interesser man skal representere blir mange.

8. Kommunale tjenesteytingsavtaler

Kommunale overføringer skjer i dag med utgangspunkt i kirkelovens § 15:

1. Årlig driftstilskudd (til lønninger, kontorhold, vedlikehold etc. og evt. til dekning av renter og avdrag på lån)
2. Investeringsstilskudd
3. Kommunal tjenesteyting i stedet for særskilt bevilgning (Kirkeloven § 15, 4.ledd)
 - a) Drift – nærmere avtalte driftsoppgaver
 - b) Investeringer – Gjennomføring av avtalte investeringsprosjekter

Kommunal tjenesteyting medfører at det ikke skjer noen pengetransaksjon mellom kommune og kirkelig fellesråd, men i stedet utføres tjenester som trer i stedet for pengeoverføringen. Verdien av den tjenesten som kommunen utfører skal fremkomme i regnskapet som en overføring fra kommunen til kirkelig fellesråd. I tillegg til god kommunal regnskapsskikk har Kirkelig fellesråd bestemmelser i egen økonomiforskrift hvor dette reguleres.

Ordningen med tjenesteytingsavtaler benyttes av 250 fellesråd i dag. Det er til nå ikke gjennomført evaluering av dette.

Kirkerådet har innhentet en del eksempler på tjenesteytingsavtaler mellom fellesråd og kommune fra alle bispedømmer. Videre har en prøvd å kartlegge hvilken sammenheng det er mellom det som registreres i regnskapet for den type tjenester som kommunen skal yte, og den reelle verdi. Siktemålet med det har vært å finne ut hvilke utgifter som ikke er innarbeidet i fellesrådenes regnskap og dermed forblir skjult.

Gjennom kartleggingen ser en at ulike typer tjenester er verdsatt med symbolske beløp. Dersom det i framtiden blir endringer slik at tjenesteytingsavtalen erstattes med dagens regnskapsførte tilskudd vil det i fremtiden bli et misforhold som kan medføre problemer for lokalkirkens økonomi.

Dette er *et følsomt tema*. I fellesrådenes driftsregnskap for 2010 utgjorde de kalkulatoriske utgiftene kr 118 861 000. Dette er et høyt beløp. Likevel er det altså grunn til å si at det er finnes utgifter som ikke regnskapsføres i henhold til forskriftene.

9. Omstillingskostnader

Dette er ikke påbegynt.

4. Prioritert plan for videre utredninger vedrørende Den norske kirkes ordning etter 2013

4.1 Prioriterte utredningsoppgaver på kort sikt

- Konsekvensutredning – økonomiske og administrative konsekvenser av aktuelle forslag (jf. 3.2). Her er det stipulert innleie av tjenester tilsvarende 400 000 kroner.
- Evaluering av kirkeloven av 1996 særlig med tanke på systemet med to organer for soknet og forholdet mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd (jf. 2.2.2). For å kunne gjennomføre en forskningsbasert evaluering vurderes et forprosjekt til å koste 200 000 kroner.

- Videre uttegning av alternativ med ett organ som representerer soknet (modell 3 i kap. 2.4.2).
- Begrepsavklaring/terminologisk avklaring i bruken av begreper som 'virksomhet' og 'virksomhetsansvar'. Innhenting av faglig skjønn på forståelse av arbeidsrettens arbeidsgiver- og virksomhetsbegrep, og på forståelsen av forholdet mellom rettslig ordning av arbeidsgiveransvaret og organisering og ledelse av virksomhetens aktivitet (jf. 2.2.3). Estimat: 100 000 kroner.
- Videre arbeid med det ekklesiologiske materialet som utarbeides i regi av Teologisk nemnd (jf. 2.3).

Ut fra den tidsplanen som er satt opp bør disse utredningene foreligge innen utgangen av september 2012, slik at det kan inngå i saksforberedelsen til Kirkerådet i desember 2012. Utredningene vil kreve utredningskapasitet utover den kapasiteten som i dag finnes i Kirkerådets sekretariat.

4.2 Andre utredningsoppgaver

Det følgende er en oversikt over større og mindre oppgaver det må arbeides videre med. Listen er ikke prioritert. Mange av utredningsbehovene er påpekt av arbeidsgruppen. Første punkt er hentet fra Strategiplan for samisk kirkeliv, handlingsorientert del (kap. 5.17). Videre utredningsløp bestemmes dels av veivalg etter høring, dels etter avklaring av de politiske og rettslige rammebetingelsene for videre reform.

- Styrking av legitimiteten i det samiskkirkelige demokratiet. Muligheten for opprettelsen av et samisk kirkemøte med visse roller i tilknytning til valg av Samisk kirkeråd, bør utredes.
- Virksomhetsoverdragelse og de tilsattes rettigheter og plikter.
- Forskrift for tilsetting av menighetsprest, prost og biskop etter virksomhetsoverdragelse av prestedtjenesten.
- Spesialtjenestene ved helseforetak, fengsler, universitet, forsvaret m.v.
- Rettslig forpliktelse på vegne av rettssubjektene i kirken (i de fleste modeller: soknet og det nasjonale rettssubjekt for Den norske kirke) og hvordan rettssubjektenes myndighetsområde avgrenses i forhold til hverandre.
- Rolleavklaring mellom Kirkemøtet og Bispemøtet.
- Eiendomsretten til kirkelige fond, legater og stiftelser, inkludert Opplysningsvesenets Fond.
- Kirkebygg med kulturhistorisk verdi, inkludert Nidarosdomen.
- Handlingsrom for nye organisatoriske løsninger innenfor rammen av dagens kirkelige finansieringssystem og utredning av mulige endringer i det kirkelige finansieringssystemet.
- Framtidsscenarier angående medlemsutvikling og demografisk utvikling nasjonalt, regionalt og lokalt (framstudsstudie av Den norske kirke, jf. den finske utredningen mot 2020).
- Gjennomgang av de kongelige resolusjoner og innkorporering av relevante bestemmelser i kirkeordningen.
- Kirken på Svalbard.

5. Økonomiske/administrative konsekvenser

Ut over sekretariatets utredningsressurser i 2012 er det nødvendig å knytte til seg ekstern utredningskapasitet evt. eksterne ressurspersoner særlig med økonomisk, organisasjonsfaglig og juridisk kompetanse. For kostnadsoverslag vises det til kapittel 4.1 i dette dokument. Det antas at disse kostnadene vil kunne dekkes av OVF-midlene Kirkerådet skal forvalte for 2012.

Kirkemøtets ønske om en bred og åpen prosess medfører at det bør arrangeres møter og konsultasjoner, samt at Kirkerådets sentrale ressurspersoner bør kunne ha rom for noe reisevirksomhet.

Forberedelse og gjennomføring av høring. For at en bred høring skal kunne sammenfattes uten for stor ressursbruk, er det ønskelig med mulighet for elektroniske høringssvar (QuestBack). Arbeidet med sammenfatning og analyse av høringsmaterialet vil erfaringsmessig kreve to til fire månedsverk forutsatt at høringssvarenes form er standardisert for å lette analysen.

Arbeidet med kirkeordningsspørsmål vil binde opp en stor del av de tilgjengelige ressursene i Kirkerådets Avdeling for kirkeordning. Den planlagte framdriften når det gjelder utredninger og høring vil være avhengig av at det kan stilles ekstra/eksterne ressurser til disposisjon for arbeidet.