



Referanser: KM 06/19, KR 59/19, KR 57/21, KR 71/21, KR 99/21, KR 19/22, KR 25/22, KR 42/22, KR 60/22, KR 65/22

Arkivsak: 22/00170-9

Saksdokumenter:

KM 10.1/22 Samhandling i en selvstendig folkekirke - sluttrapport fra hovedutvalget for kirkelig organisering

KM 10.2/22 Høringsoppsummering - kirkelige høringsinstanser

KM 10.3/22 Høringsoppsummering - offentlige høringsinstanser

KM 10.4/22 Delutredning 1 - Gjennomgang av prostistruktur og prosess for eventuell ny struktur

KM 10.5/22 Delutredning 2 - Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering

KM 10.6/22 Delutredning 3 - Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering

KM 10.7/22 Delutredning 4 - Ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd

KM 10.8/22 Advokatfirmaet Hjort 1 - Notat til Kirkerådet 08.12.21

KM 10.9/22 Advokatfirmaet Hjort 2 - Notat til KA 17.03.22

KM 10.10/22 Advokatfirmaet Wiersholm 1 - Notat til Kirkerådet 14.01.22

KM 10.11/22 Advokatfirmaet Wiersholm 2 - Notat til Kirkerådet 20.05.22

KM 10.12/22 Kirkemøtets organiseringsmyndighet etter trossamfunnsloven § 12 andre ledd – med særlig henblikk på plassering av arbeidsgiveransvaret for ansatte som har sitt virke i lokalkirken

Kirkelig organisering

Sammendrag

Kirkemøtet har bedt Kirkerådet om å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning. Som ledd i å forberede et slikt forslag ga Kirkerådet det såkalte Müller-Nilsen-utvalget oppdraget med å utrede en del aktuelle problemstillinger. Høringene som ble gjennomført med grunnlag i utvalgets sluttrapport, viste at det ikke var oppslutning om utvalgets forslag om å opprette et obligatorisk prostifellesråd for alle som arbeider sammen lokalt. Det store flertallet i den kirkelige høringen mener det er behov for en organisering som gir samme arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke. Det foreligger et omfattende høringsmateriale som gir viktige bidrag til det videre arbeidet med ny organisering av arbeidsgiveransvaret, også når det gjelder det videre arbeidet med å følge opp Kirkemøtets vedtak. Fire arbeidsgrupper har parallelt med høringen sett

nærmere på enkelte problemstillinger som utvalget anbefalte videre utredning av. De fire delutredningene inneholder vurderinger og forslag som vil kunne gi viktige bidrag ved den nærmere utformingen av en valgt modell for arbeidsgiverorganisering.

Kirkerådet har tegnet ut og vurdert tre modeller for organisering av arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt – én modell med utgangspunkt i soknet som arbeidsgiver, én modell med utgangspunkt i rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver og én modell som viderefører både rettssubjektet Den norske kirke og soknene som arbeidsgivere, men samler utøvelsen av en del arbeidsgiverfunksjoner. Modellene har hver sine styrker og svakheter, og de er utformet med kompensierende tiltak som vil kunne bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. Saken redegjør også for enkelte elementer i den kirkelige organiseringen som vurderes å være uavhengige av et slikt modellvalg. Formålet må, enten en starter med det ene eller andre rettslige utgangspunktet for arbeidsgiverorganisering, være å styrke virksomheten i soknene.

Det er viktig å understreke at Kirkerådet har lagt opp til at Kirkemøtet i 2022 skal fatte en prinsippbeslutning, altså en beslutning på et overordnet nivå. En prinsippbeslutning bør som et minimum ta stilling til overordnet modell for arbeidsgiverorganisering. Ulike alternativer må detaljeres så langt det er nødvendig, men ikke lengre, for at Kirkemøtet skal kunne ta stilling. Kirkemøtet vil naturligvis stå fritt til å knytte vilkår eller forutsetninger til modellvalg eller på andre måter legge føringer for det videre arbeidet. På grunnlag av Kirkemøtets prinsippbeslutning vil valgte modell for arbeidsgiverorganisering bli nærmere utredet og sendt på høring, før Kirkemøtet i 2023 etter planen fastsetter nødvendige bestemmelser om ordningen og innføringen.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet kan beslutte at arbeidsgiveransvaret skal samles på tvers av rettssubjekter og finansieringsordning. Etter Kirkerådets vurdering har Kirkemøtet rettslig grunnlag til å velge mellom de nevnte tre hovedmodellene: arbeidsgiveransvaret kan samles og forankres i soknet, det kan samles og forankres i det nasjonale rettssubjektet eller en kan videreføre både rettssubjektet Den norske kirke og soknene som arbeidsgivere, men samle utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner. Kirkemøtet har også frihet til å konkretisere den modellen som velges. Kirkerådet har merket seg at rekkevidden av Kirkemøtets organiseringsmyndighet er omtvistet.

Kirkemøtet har et helhetsansvar i trossamfunnet. Det innebærer at Kirkemøtet har en særlig forpliktelse til å arbeide for løsninger som i størst mulig grad kan virke samlende. Når Kirkemøtet utøver organiseringsmyndigheten, opptrer møtet på vegne av trossamfunnet, ikke som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet Den norske kirke. Det innebærer blant annet at Kirkemøtet skal ivareta helhet og tydelig må ha både arbeidstakernes og ulike arbeidsgiveres behov og interesser innenfor sitt synsfelt.

Det må planlegges en mest mulig forutsigbar prosess for gradvis innføring av en ny modell, og det må legges godt til rette for trygghet i en omstillingsprosess.

Alle modellene vil på ulike vis og i ulik grad ha større økonomiske og administrative konsekvenser. Kirkemøtet skal i 2022 treffe vedtak på prinsippnivå, mens de nærmere ordningene og regelendringene etter planen vil bli konkretisert til behandling på Kirkemøtet i 2023. At beslutningen skal være på prinsippnivå, vil ikke bare begrense hvor langt en kan beskrive modellene, men også ulike typer konsekvenser. Kirkerådet må komme tilbake til mer detaljerte vurderinger og anslag i forbindelse med oppfølgingen av Kirkemøtets prinsippbeslutning. En ny kirkelig organisering har heller ikke som primærformål å spare midler, men å legge til rette for bedre kvalitet i utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, bedre arbeidsmiljø og mer effektiv bruk av de samlede ressursene. Gevinster vil trolig kunne realiseres på sikt, og det vil kreve god dialog og godt samarbeid med blant andre kommunene.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende prinsippvedtak:

1. Kirkemøtet ber Kirkerådet fremme en eller flere saker til Kirkemøtet om konkrete endringer i kirkeordningen eller øvrig regelverk, som bygger på følgende modelluavhengige elementer eller føringer:
 - a) Menighetsrådets rolle skal styrkes, herunder ved tilsettinger.
 - b) Biskopens tilsyn skal styrkes og ledelsen tydeliggjøres, uten at biskopen skal utøve arbeidsgivers styringsrett på samme måte som i dag.
 - c) Ansvar til folkevalgte styringsorganer og deres valgte ledere i Den norske kirke tydeliggjøres og rammevilkårene styrkes.
 - d) Bispedømmerådets rolle som strategisk lederorgan i bispedømmet skal styrkes.
 - e) Ledelse i kirken utredes nærmere og høres før ny behandling i Kirkemøtet. Det må blant annet utredes hvordan prostens kirkefaglige ledelse utøves i samarbeid med biskopen, fellesrådet og i forhold til kirkefaglig ledelse i soknet.
 - f) I det videre arbeidet skal det utarbeides felles rammeverk, strategier, politikk og systemer for å legge til rette for enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet. Dette omfatter f.eks. felles personalreglement for hele trossamfunnet, et reglement for biskopenes visitaser og et system for konflikthåndtering.
 - g) Prestetjenesten må fortsatt organiseres i enheter under prostens ledelse, og i mange tilfeller i enheter som er større enn dagens fellesrådsområder.
 - h) Samisk kirkeliv skal styrkes.
 - i) Lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal være medlem av Kirkemøtet.

2. Kirkemøtet går inn for modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, men der rettssubjektet Den norske kirke fortsatt er arbeidsgiver for prestene.

Innholdsfortegnelse

Kirkelig organisering	1
Forslag til vedtak	3
Saksorientering	6
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Dokumenter i saken	9
2 Endringsbehov og mål	9
2.1 Utgangspunkter	9
2.2 Behov for endring	10
2.3 Mål	11
2.4 Målbildet og innspill i høringssvar, delutredninger, arbeidsmiljøundersøkelser mv..	12
3 Utvalgets hovedforslag	14
4 Hovedsynspunkter fra høringen	15
4.1 Innledning	15
4.2 Oppsummering av innspill fra offentlige høringsinstanser	15
4.3 Oppsummering av innspill fra kirkelige høringsinstanser	16
5 Om delutredningene	17
6 Kirkemøtets myndighet til å vedta arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet Den norske kirke	17
7 Modell for arbeidsgiverorganisering – utgangspunkter	18
7.1 Utvalgets forslag	18
7.2 Høringsinstansenes synspunkter	18
7.3 Kirkerådets utgangspunkt og videre fremstilling	19
8 Modelluavhengige byggesteiner	22
8.1 Utgangspunkt	22
8.2 Styrking av virksomheten i soknet og soknets organer. Forholdet menighetsråd – fellesråd og prestetjenesten	23
8.3 Daglig ledelse	24
8.4 Biskopen og bispedømmerådet. Styrket og konkretisert tilsyn fra biskopen	25
8.5 Folkevalgt ledelse i Den norske kirke	28
8.6 Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet	28
8.7 Samarbeidsordninger og størrelse på enheter	30
8.8 Partssammensatte tilsettingsutvalg	33
8.9 Samisk kirkeliv	33
8.10 Unge i kirken	34
8.11 Kirkelig demokrati og valgordninger	35
9 Modell 1 med forankring i soknet	36

9.1 Beskrivelse	36
9.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 1	40
10 Modell 2 med forankring i rettssubjektet Den norske kirke og delegering av arbeidsgiverfunksjoner	42
10.1 Beskrivelse	42
10.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 2	46
11 Modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner	47
11.1 Beskrivelse	47
11.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 3	51
12 Matrise som sammenstiller modellene	53
13 Oppsummerende vurdering og anbefaling	58
14 Videre prosess	59
15 Økonomiske og administrative konsekvenser	59

Saksorientering

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den norske kirke som organisasjon er utviklet skrittvis over lang tid. Menighetsrådsloven fra 1920 var starten på oppbyggingen av en kirkelig rådsstruktur, ved siden av staten. Innenfor rammene av statskirkeordningen fikk Den norske kirke egne organer, først og fremst gjennom lovgivning i Stortinget. Organene som ble opprettet, fikk så oppgaver og ansvar i kirkestyret ved delegering av myndighet dels fra Stortinget og dels fra Kongen. Bispedømmerådene fikk for eksempel myndighet til å tilsette menighetsprester i 1989, og Kirkemøtet fikk myndighet til å vedta liturgier i 1990.

Den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft 1. januar 2021, med et særlig kapittel om Den norske kirkes ordning, har altså som bakgrunn en relativt omfattende særlovgivning om kirken. Statskirkeordningen ble også opphevet ved lovgivning, og den nye kirkelige organisasjonsstrukturen ble delvis etablert ved lov, først og fremst fordi den kirkelige organisasjonsstrukturen allerede var etablert ved lov. Det hører med til bildet at Grunnloven § 16 forutsetter at Den norske kirke fortsatt skal understøttes som folkekirke gjennom særskilt lovgivning.

Viktige milepæler i den historiske utviklingen av Den norske kirke som organisasjon og trossamfunn var lovfesting av Kirkemøtet som kirkens øverste representative organ i 1984, selvstendigjøringen av lokalkirken ved kirkeloven fra 1996 og

selvstendigjøringen fra staten ved lovendringene fra 1. januar 2017. Kirkeloven klargjorde soknets stilling som rettssubjekt adskilt fra kommunen, men samtidig uløselig knyttet til Den norske kirke. I 2017 ble Den norske kirke opprettet som eget rettssubjekt, og prestene og de andre tidligere statskirkelig tilsatte ble overført fra staten til det nyopprettede rettssubjektet Den norske kirke.

Denne grunnleggende særlovkonstruksjonen med soknet som rettssubjekt, et eget nasjonalt rettssubjekt og trossamfunnet Den norske kirke som omslutter alle rettssubjektene, er videreført i den nye trossamfunnsloven. Det samme er det todelt finansieringsansvaret mellom kommune og stat. Kirkemøtet har gitt klar støtte til at disse grunnleggende rettslige og økonomiske prinsippene er tatt inn i loven som rammer for kirkens organisasjonsmessige autonomi.

Helt siden 2005 har Kirkemøtet gått inn for at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning. Dette spørsmålet har vært diskutert, men ikke løst, samtidig som kirkens rettslige rammer har vært endret gjennom grunnlovsreformen i 2012 – som en følge av kirkeforliket fra 2008 – og endelig den nye loven fra 2021. Nå er de rettslige rammene etablert gjennom Grunnloven og trossamfunnsloven, og spørsmålet om organisering av arbeidsgiveransvaret har blitt satt på den kirkelige agendaen på nytt.

Trossamfunnsloven legger noen grunnleggende rammer for organisering av Den norske kirke, og den gir Kirkemøtet myndighet til å fastsette bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer.

Kirkemøtet vedtok en kirkeordning for Den norske kirke i 2019 med slike nærmere bestemmelser. Disse videreførte i hovedsak bestemmelser fra kirkeloven i kirkens eget regelverk. Kirkemøtet 2019 (sak KM 06/19) ba Kirkerådet «så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode [2020–2023] å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning».

Kirkerådet oppnevnte i 2019 et utvalg (Müller-Nilsen-utvalget) for å utrede et slikt forslag. Utvalgets utredning *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering* ble overlevert i mars 2021 og sendt på bred høring. I forlengelsen av utvalgsutredningen har det vært utarbeidet fire delutredninger. Kirkerådet har også innhentet og mottatt eksterne juridiske utredninger om blant annet Kirkemøtets myndighet til å beslutte framtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke.

Arbeidet med å oppsummere høringen har vært omfattende fordi saken er kompleks og materialet i seg selv er omfangsrikt, men også fordi innspillene fra høringsinstansene til de ulike punktene må vurderes i lys av at hovedforslaget om å opprette et obligatorisk prostifellesråd ikke har fått oppslutning, se nærmere nedenfor.

Selv om utvalgets forslag om et nytt arbeidsgiverorgan på prostinivå ikke har fått støtte, gir høringen relevante innspill til framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret. Høringsinstansene fastholder klart at arbeidsgiveransvaret for

alle som arbeider i lokalkirken, bør samles. Høringssvarene inneholder også synspunkter som er av interesse for valg og utforming av modell for arbeidsgiverorganisering uten et obligatorisk prostifellesråd (se den nærmere omtalen av metode i den vedlagte høringsoppsummeringen), men det er, etter Kirkerådets vurdering, ikke grunnlag for å si at høringen gir et tydelig signal i spørsmålet om modellvalg.

Kirkerådet har i etterkant av høringen behandlet saken i flere møter. I møte 25. mars 2022 takket Kirkerådet for det store arbeidet som høringsinstansene har lagt ned, og uttalte at det er opptatt av å finne en samlende og bærekraftig løsning (sak KR 25/22). I Kirkerådets møte 24. juni voterte Kirkerådet over de tre ulike modellene (sak KR 60/22):

1. Kirkemøtet går inn for modell 1 med forankring i soknet som arbeidsgiver.
1 stemme. Forslaget falt.
2. Kirkemøtet går inn for modell 2 med forankring i rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver og med delegering av arbeidsgiverfunksjoner.
7 stemmer. Forslaget falt.
2. Kirkemøtet går inn for modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, men der rettssubjektet Den norske kirke fortsatt er arbeidsgiver for prestene.
Vedtatt med 9 stemmer.

Kirkerådet ba i juni-møtet dessuten om at «det bakes inn i saken en matrise som sammenstiller de ulike modellene med sentrale punkt: f.eks. ansvar og myndighet for menighetsråd styrkes, relasjon til kommunen, finansiering, biskopens tilsyn, robusthet og fleksibilitet, balanse mellom nasjonal og lokal styring, rekruttering etc. og at risikoer for de ulike punkter belyses». En matrise som sammenstiller de tre modellene, er tatt inn nedenfor i punkt 12.

Kirkerådet har lagt opp til at Kirkemøtet i 2022 skal fatte en *prinsippbeslutning*, altså en beslutning på et overordnet nivå. En prinsippbeslutning bør som et minimum ta stilling til overordnet modell for arbeidsgiverorganisering. Ulike alternativer må tegnes ut så detaljert som nødvendig, men ikke lengre, for at Kirkemøtet skal kunne ta stilling. Alternativer synliggjøres i saken, og positive og negative virkninger av dem, blant annet konsekvenser og ulike former for risiko, må vurderes. Kirkemøtet vil naturligvis stå fritt til å knytte vilkår eller forutsetninger til modellvalg eller på andre måter legge føringer for det videre arbeidet. Forutsetningen er at prinsippbeslutningen skal følges opp av videre utredning, uttegnings og høring før nye vedtak med påfølgende gjennomføring.

En slik trinnvis tilnærming er valgt blant annet valgt for å sikre god politisk styring med prosessen, og av ressurshensyn. Når en løsning velges på overordnet, politisk nivå, kan en målrette den videre utredningsprosessen. Det betyr også prinsipielt at

Kirkemøtet på et senere tidspunkt kan endre retning dersom den videre prosessen med utredning og høring viser at valget ikke står seg.

1.2 Dokumenter i saken

En rekke dokumenter danner bakgrunnsmateriale for denne saken. Det gjelder Müller-Nilsen-utvalgets utredning *Samhandling i en ny folkekirke – ny kirkelig organisering*, oppsummeringen av høringene til henholdsvis offentlige instanser og kirkelige instanser, delutredninger avlevert i januar 2022 og juridiske vurderinger av Kirkemøtets handlingsrom.

Disse dokumentene er vedlagt som bakgrunnsmateriale til saken, men Kirkerådet har lagt opp til at denne saksorienteringen *i seg selv* skal gi et tilstrekkelig grunnlag til at Kirkemøtet kan treffe en prinsippbeslutning om valg av hovedmodell for arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet Den norske kirke.

2 Endringsbehov og mål

2.1 Utgangspunkter

Med den nye trossamfunnsloven fra 1. januar 2021 er lovgivningen om Den norske kirke redusert i omfang, og det er nå Kirkemøtet som har myndighet til å organisere Den norske kirke. Den norske kirke har blitt et mer selvstendig trossamfunn enn før og en trosbasert organisasjon i sivilsamfunnet, og den skal være en landsdekkende, selvstendig og demokratisk folkekirke.

Som nevnt viderefører trossamfunnsloven soknet som et eget rettssubjekt, men soknene er uløselig knyttet sammen med hverandre og med rettssubjektet Den norske kirke i trossamfunnet Den norske kirke. Kirkemøtet er øverste organ både i rettssubjektet Den norske kirke og i trossamfunnet Den norske kirke. Det offentlige finansieringsansvaret er fortsatt delt mellom stat og kommune.

Som en organisasjon i sivilsamfunnet må Den norske kirke bety noe for den enkelte og for samfunnet, og mange må velge å engasjere seg og ta et medansvar som folkevalgte, frivillige eller ansatte i kirken. Da må det være handlingsrom og myndighet i lokalkirken, slik at det er noe å engasjere seg i og for. Soknet er kirkens grunnenhet, og samlingen om Ord og sakrament skjer lokalt, i menigheten. I høringssvarene understreker de kirkelige rådene betydningen av en tydelig lokal tilstedeværelse og identitet, et nært samarbeid og tett styringsdialog mellom lokalkirke og kommune, samt gode relasjoner og samvirke mellom kirke, lokale organisasjoner og samfunnsinstitusjoner.

I tillegg til den primære, lokale virksomheten har en nasjonal kirke også behov for fellestjenester i form av økumenisk og internasjonalt arbeid, kommunikasjon, nasjonal fagutvikling, kontakt med utdanningsinstitusjoner, regelutvikling,

myndighetskontakt mv. Biskopen og bispedømmerådene er viktige regionale organer i utviklingen av kirken, blant annet som bindeledd mellom det lokale og det nasjonale nivået.

Den norske kirke har – på samme måte som da staten og statens styring var en overbygning – behov for sammenheng mellom organisasjonsnivåer og enheter, på tvers av rettssubjekter og finansieringskilder, i en helhetlig kirkeorganisasjon. Oppdraget og felles tro og bekjennelse skaper grunnleggende sammenheng og fellesskap. Biskopenes tilsyn har som formål å bevare kirkens enhet. Både menighetsråd og fellesråd understreker i sine hørings svar biskopens betydning som samlende åndelig veileder og inspirator for ansatte og lokalmenighetene. Sammenheng og helhet kan også skapes og vedlikeholdes på andre måter, gjennom organisering, demokratiske ordninger og organer og ulike fellesordninger for blant annet forvaltning. Felles organisasjonskultur er også viktig for å skape sammenheng, samhold og gjenkjennelighet. En slik betoning av sammenheng må på samme tid gi tilstrekkelig rom for mangfold og ikke legge uhensiktsmessige bindinger for virksomheten i soknene. Kirkeordningen skal være fleksibel og legge til rette for et fruktbart samvirke mellom sokn, biskop og rådsstruktur.

Høringsinstansene er inne på ulike former for sammenheng og helhet i sine innspill – blant annet sammenheng mellom lokalkirke og kommune, biskopens rolle i å holde trossamfunnet sammen, valgordning som sikrer gjennomgående representasjon i organisasjonen og gode fellesløsninger som understøtter virksomheten i det enkelte sokn.

Forvaltning av Ord og sakrament forutsetter en prestedtjeneste over hele landet. Dette kommer til uttrykk i trossamfunnsloven, som stiller krav til Den norske kirke om å sørge for en landsdekkende prestedtjeneste. Men prestedtjenesten står ikke alene. Kirken trenger kirkebygg i god stand til å samle folk i, oppsøkende diakonalt arbeid, skapende kirkemusikk, engasjerende kirkelig undervisning, frivillige i ulike aktiviteter og samhandling med lokalsamfunnet for øvrig. Den trenger – og trossamfunnsloven forutsetter også det – et godt demokrati ved valgte råd og dessuten en daglig ledelse som forvalter menneskelige, økonomiske og fysiske ressurser best mulig.

Selv om organisering av Den norske kirke primært er spørsmål om hensiktsmessighet, må utformingen av kirkestyret ha et orienteringspunkt i en teologisk grunnforståelse av kirken og samlingen om Ord og sakrament. All organisering må ha som grunnleggende premisse at den skal tjene lokalmenigheten og styrke dens virksomhet med å «vekke og nære det kristelige liv», jf. formålsbestemmelsen i kirkeordningen § 12. Organiseringen må videre ivareta det sentrale styringsprinsippet om samvirke mellom «embete og råd», og den må legge til rette for biskopenes grunnleggende tilsynsoppgave.

2.2 Behov for endring

Müller-Nilsen-utvalget pekte på noen sentrale utfordringer ved dagens organisering:

- *Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid*
- *Ulik styring på samme arbeidsplass*
- *Vanskelig konflikthåndtering*
- *Svakere rekruttering enn ønskelig*
- *Styringsmessig kompleksitet*

En rekke av disse utfordringene har blitt mer tydelige gjennom utviklingen de siste årene. Den todelte arbeidsgiverstrukturen i kirken har vi hatt lenge. Før 1997 hadde de lokalt ansatte kommunen som arbeidsgiver, og prestene hadde staten. Kirkeloven overførte fra 1997 de lokalt ansatte fra kommunen til soknet som rettssubjekt og arbeidsgiver. I 2017 ble prestene og ansatte ved bispedømmeråd og Kirkerådet overført fra staten til rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Og fra 2021 har Kirkemøtet fått myndighet til å bestemme organiseringen av Den norske kirke.

Det er også grunn til å tro at noen av utfordringene vil bli enda tydeligere framover. I mange sammenhenger har det fra lokalnivået blitt uttrykt klar bekymring for rekruttering, nødvendig kompetanseutvikling og arbeidssituasjonen, særlig i spredtbygde strøk og mindre kommuner. I nettverksmøter der også Kirkerådet har deltatt, har fellesrådsledere og kirkeverger tatt opp at de mange steder bare kan rekruttere til deltidsstillinger innen både merkantile og kirkefaglige oppgaver. Det er krevende å rekruttere og å beholde nødvendig fagkompetanse. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig for lokale ledere i mindre fellesråd å ivareta ansvar for et bredt spekter av oppgaver innen vedlikehold og drift av kirkebygg og gravplasser, kirkefaglige oppgaver, samt økonomisk og administrativ forvaltning.

Enhetlig arbeidsgiverstyring, tydelige ansvarsforhold og roller, handlingsrom og fleksibilitet, kompetanseforvaltning og -utvikling, og rekruttering vil bare bli viktigere. Den norske kirke må rett og slett tilby et godt arbeidsmiljø for alle ansatte og være en attraktiv og profesjonell arbeidsgiver. Det betyr også at ressurser må forvaltes effektivt og i størst mulig grad brukes til utadrettet virksomhet for å løse oppdraget som kirke.

2.3 Mål

Med utgangspunkt i mandatet som Müller-Nilssen-utvalget fikk fra Kirkerådet, formulerte utvalget følgende målbilde for sitt arbeid:

- *Folkekirke i hele landet*
- *Kirken står sterkt lokalt*
- *Avklarte roller og mandat*
- *God ledelse på alle nivå*
- *God ressursutnyttelse*

2.4 Målbildet og innspill i hørings svar, delutredninger, arbeidsmiljøundersøkelser mv.

2.4.1 Folkekirke i hele landet: attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte søkere over hele landet

Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet. Kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet. Kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt.

Rekruttering til kirkelige stillinger er en stor og felles utfordring for sokn over hele landet. I høringen, i arbeidsmiljøundersøkelser høsten 2021 og i møter med ulike aktører (se punkt 1.2) har det blitt etterlyst større likebehandling mellom stillingsgrupper i både fag- og organisasjonsutvikling, samt i biskopens tilsyn. Dette fremgår blant annet av hørings svarene fra arbeidstakerorganisasjoner, Den norske kirkes ungdomsutvalg og nasjonalt hovedverneombud for rettssubjektet Den norske kirke.

Fagforbundet uttaler for eksempel:

Sammenlignet med dagens fellesrådsstruktur vil færre arbeidsgivere og større områder kunne gjøre det enklere å etablere en fungerende tillitsvalgtstruktur for de ansattes organisasjoner. Dette vil kunne styrke medbestemmelse og partssammensatt arbeid.

Den norske kirkes ungdomsutvalg uttaler:

Kirken fremstår som en mer attraktiv arbeidsplass om ledelsen fremstår som enhetlig, og faglig begrunnet. Det virker rekrutterende om kirken har en avklart rolleforståelse og ledelsesstruktur.

Arbeidsmiljøundersøkelsen fra Rambøll for Kirkerådet og KA høsten 2021 viste at Den norske kirke får bedre resultater enn "benchmark" på spørsmål knyttet til kompetanse, autonomi og engasjement. Det er få systematiske forskjeller mellom stillingsgrupper og ingen systematisk tendens mellom fellesrådsansatte innen kirkefag og drift. Denne arbeidsmiljøundersøkelsen hadde høy deltakelse, med 82 prosent av ansatte i rettssubjektet Den norske kirke og 67 prosent av fellesrådsansatte, dvs. en samlet svarprosent på 71.

Arbeidsmiljøundersøkelsen som er gjennomført av KIFO på oppdrag fra Fagforbundet høsten 2021, pekte på at det er ulik opplevelse blant stillingsgrupper av anerkjennelse, informasjon og involvering.

2.4.2 Kirken står sterkt lokalt

Mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt. Organiseringen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet. Sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer.

I høringen og etterfølgende innspill har det blitt understreket at det er viktig å ivareta og videreutvikle god dialog og en-til-en relasjon mellom lokal kirke og kommune. Viktige områder er kirkens samfunnsrolle lokalt, betydningen av lokal frivillighet og forvaltning av lokal kulturarv. Kirkens ansvar for god lokal gravplassforvaltning vektlegges særskilt av flere høringsinstanser og i møter med representanter for grupper av arbeidstakere og lokale råd.

2.4.3 Avklarte roller og mandat.

Trygge roller og definerte mandat for folkevalgte, frivillige og ansatte - godt samvirke mellom embete og råd. Styringslinjer og ansvarsdeling mellom nivåene er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører.

I høringen gis det bred tilslutning til at menighetsrådet sin rolle og ansvar i tilsettingssaker tydeliggjøres og nedfelles. Formelt gir dette soknet en sentral og viktig plassering i selve tilsettingen, og reelt sikrer dette at lokale behov og ønsker tilflyter rekrutteringsprosessen. Samtidig understrekes det at felles regelverk må utvikles og rutiner innarbeides, slik at prosesser oppleves enhetlige, forsvarlige og profesjonelle.

Delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd understreker soknet som strategisk styringsorgan og foreslår å tydeliggjøre ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd.

Kirkerådets demokrati- og folkevalgtutvalg oppfordret i januar 2022 til at eksisterende nettverk for fellesrådsledere videreføres og anbefalte at det etableres nye nettverk mellom bispedømmerådsleder og fellesrådsledere innen hvert bispedømme.

2.4.4 God ledelse på alle nivå

God strategisk folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå. Ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering. Nasjonal ledelse gir retning, med velfungerende strategiarbeid og prosesser for medvirkning mellom nivåene.:

Høringen gir konkrete innspill til ledelsesmodell i det foreslåtte prostifellesrådet. Disse innspillene er relevant for ledelse også i andre modeller for arbeidsgiverorganisering. Delutredningene 3 og 4 gir også viktige innspill til organisering av ledelse i et arbeidsgiverorgan og på soknenivå, deriblant behovet for å koordinere de kirkefaglige tjenestene og styrke den faglige ledelsen av de

kirkefaglig ansatte. Fortsatt delt, eller sidestilt, ledelse får størst oppslutning i høringen. Det begrunnes med en lederstruktur som gir klare roller, som er tydelig på ansvarsfordeling og som legger grunnlag for samspill og samhandling. Ungdommens kirkemøte 2021 vektla i sin uttalelse at det for unges oppfatning av kirken som en attraktiv arbeidsplass, er viktig at organisering av ledelse er lett å forholde seg til, og at unge ønsker seg en lett tilgjengelig leder.

I arbeidsmiljøundersøkelsen fra høsten 2021 kom det frem at Den norske kirke skårer svakere enn "benchmark" på operasjonell ledelse, effektiv tidsbruk (møtetid), klare målsettinger og måloppnåelse, ansvarsavklaring, takhøyde for meningsmangfold og håndtering av uenighet og personkonflikter. Særlig er det ansatte i diakon- og undervisningsstillinger som i mindre grad opplever at leder setter klare mål for arbeidet, og at uenighet håndteres på en god måte lokalt.

I KIFOs arbeidsmiljøundersøkelse blant Fagforbundets medlemmer ansatt i fellesrådene, svarer flertallet at de trives i veldig stor grad, og at de «i noen grad» får anerkjennelse for jobben de gjør. De driftsansatte opplever i lavere grad anerkjennelse og respekt enn de kirkefaglig ansatte. Blant kirkeverger og de kirkefaglig ansatte opplever de fleste veldig stor grad av medvirkning, mens dette gjelder for under halvparten av de kontor- og driftsansatte.

2.4.5 God ressursutnyttelse

Menneskelige og økonomiske ressurser forvaltes på best mulig måte; unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.

Høringsinstansene beskriver et tydelig behov for, og fordeler med, større enheter. Begrunnelser for dette handler blant annet om mer effektiv ressursutnyttelse. I tillegg oppleves mange fellesråd for små til å kunne ivareta profesjonell forvaltning og en kompetent kirkefaglig ledelse. På områder som personal, økonomi og drift konkurrerer mindre fellesråd med annen virksomhet om kompetent arbeidskraft. I nettverksmøter for kirkeverger og fellesrådsledere blir det pekt på utfordringer i å henge med i løpende profesjonalisering og digitalisering av tjenester.

Behovet og potensialet for effektivisering vektlegges av mange: Større enheter kan avhjelpe sårbarhet knyttet til ferie- og sykdomsfravær, styrke kompetansemiljøer og gi økt bruk av fellesløsninger og redusere bruken av deltid.

3 Utvalgets hovedforslag

Müller-Nilssen-utvalget ble særlig bedt om å utrede hvordan arbeidsgiverorganisering på prostnivå kan se ut. Kirkerådet vurderte at det var særlig behov for å belyse nivået mellom de to rettssubjektene som i dag er kirkelige arbeidsgivere, og mellom de to finansieringskildene kommune og stat. De andre

størrelsene – sokn, fellesrådsområde, bispedømme og nasjonalt nivå er kjente enheter med kjente organer.

I rapporten presenterer utvalget tre alternative modeller for hvordan et felles kirkelig organ på prostinivå kan være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt (dagens fellesrådsansatte og menighetsprester). Dette organet ville etter forslaget erstatte dagens kirkelige fellesråd. Uavhengig av modellvalg ville utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, etter forslaget, skje fra prostifellesrådet.

I tilknytning til hovedforslaget om arbeidsgiverorganisering på prostinivå fremmet utvalget forslag om blant annet daglig ledelse i prostifellesrådet, prostifellesrådets oppgaver og ansvar, oppgaver og ansvar for menighetsrådet, relasjonen til kommunen, prostistrukturen, biskopens rolle, bispedømmerådets oppgaver, demokrati og valgordninger, og samisk kirkeliv.

4 Hovedsynspunkter fra høringen

4.1 Innledning

Høringen av utvalgets utredning ble delt i to. Et høringsbrev og -notat med konkrete spørsmål ble sendt til kirkelige høringsinstanser med frist 1. desember 2021, og en mer begrenset høring ble sendt offentlige instanser med frist 15. oktober 2021. Uttalelsene viser at det er lagt ned et stort engasjement og et omfattende arbeid hos høringsinstansene.

I punktet her gjengis bare hovedfunnene i de to høringene som knytter seg til forslaget om et nytt prostifellesråd som arbeidsgiverorgan. Høringsinstansenes synspunkter til andre forslag vil kort presenteres der det passer tematisk i teksten nedenfor. Høringsoppsummeringene er vedlagt. Mange av innspillene i høringen vil først og fremst måtte følges opp i arbeidet etter en prinsippbeslutning, dvs. når modellvalget skal konkretiseres og implementeres.

4.2 Oppsummering av innspill fra offentlige høringsinstanser

Kirkerådet mottok svar fra 109 offentlige høringsinstanser, inkludert 103 kommuner, KS og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (regional gravplassmyndighet).

Omtrent 60 prosent av kommunesvarene er svært kritiske til den foreslåtte prostifellesrådsmodellen for organisering av arbeidsgiveransvar. Dette omfatter særlig små og mellomstore kommuner. Omtrent en av tre kommuner fraråder eksplisitt Kirkemøtet å vedta forslaget til ny modell. De større kommunene, særlig byer, er generelt mer positive til forslaget, nær 20 prosent av alle de avgitte høringssvarene kan forstås slik. De øvrige 20 prosent av kommunene gir høringssvar hvor de enten ber om videre utredning før de vil avgi en endelig anbefaling, eller svar hvor det ikke fremgår hva de sterkest vektlegger i sin argumentasjon.

Høringsinstansene peker på både fordeler og ulemper ved å etablere et prostifellesråd som skal samle arbeidsgiveransvaret. Kommunene løfter også fram tiltak som kan redusere risiko i den foreslåtte modellen.

4.3 Oppsummering av innspill fra kirkelige høringsinstanser

Samlet har det kommet inn 1154 svar på det utsendte hørings skjemaet. I tillegg har 68 instanser sendt inn hørings svar per post/e-post, slik at det totalt er avgitt 1222 svar.

Et hovedfunn i høringen er at flertallet av høringsinstansene er gjennomgående kritiske eller avvisende til å etablere prostifellesråd som arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt. Det er bekymring for mer administrasjon, mer byråkrati og at økte avstander vil gi tap av fellesskap og tilhørighet, både ansatte imellom, mellom lokal menighet og sentralt prostikontor, mellom prostifellesråd og den enkelte kommune – og ikke minst lokalt mellom menighet og kommune. Noen mener modellen vil kunne svekke kommunal finansieringsvilje, og det er bekymring for at gravferdsforvaltningen blir ønsket overtatt av den enkelte kommune. Andre ser en svekking av enhetlige arbeidsbetingelser, det nasjonale arbeidsmarkedet og rekruttering av prester. Samisk kirkeråd er urolig for om prostifellesråd godt nok vil inneha og utvikle kompetanse på samisk kirkeliv.

Det er klar støtte til én arbeidsgiverlinje, som vil kunne gi enhetlig arbeidsgiverstyring, like vilkår, større og mer robuste fagmiljøer, bedre ressursforvaltning, mulighet for flere hele stillinger, samordnet ledelse og tydeliggjøring av myndighet. Økt likebehandling, bedre konflikthåndtering, samlet strategisk planlegging, effektivisering og bedre løsninger for gravferdsforvaltning og bedre tillitsvalgtstruktur er andre muligheter som trekkes fram. Samtidig sier mange instanser tydelig nei til prostifellesråd og etterlyser andre modeller for felles arbeidsgiver.

Flere høringsinstanser er bekymret for svekkede lokalmenigheter og redusert demokratisk innflytelse i store prostifellesråd, mens andre mener fellelrådene ikke må bli for små til å utgjøre reelle kompetansesentra. Egne modeller for storbyene etterlyses og det advares mot å svekke biskopens rolle og ansvar. Noen bispedømmer ser utfordringer for nødvendig samhandling mellom ulike rettssubjekter i Den norske kirke, andre er urolige for samvirke mellom embete og råd. Samisk kirkeråd frykter et svekket ansvar for samisk kirkeliv, dersom ansvaret flyttes fra biskop til prostifellesråd, mens KA peker på mulighetene som ligger i positive erfaringer med interkommunalt samarbeid og oppfordrer til utvikling av ulike samarbeidsmodeller mellom kirkelige fellelråd.

Mange høringsinstanser kritiserer at det mangler utredningsgrunnlag for en rekke problemstillinger som høringen ønsker kommentert, og at det i høringsperioden foregår parallelle utredninger som ikke er ferdigstilt. Det beklages at høringen er for stor og omfattende. Andre etterlyser utredning av alternative modeller, blant annet for kirkens organisering i storbyene. Noen foreslår å utsette prosessen inntil videre

utredning er foretatt. Andre forhold som tas opp, er betydningen av representativitet i alder, kjønn, funksjonsevne og språklig tilhørighet i Den norske kirkes valgte organer, kirkedemokrati og folkevalgrollen, medbestemmelse, mangfold og likebehandling blant ansatte, samt manglende utredning av de særlige utfordringene for samisk og kvensk kirkeliv.

5 Om delutredningene

Kirkerådet vedtok i september 2021 å igangsette fire delutredninger, som fulgte opp noen problemstillinger Müller-Nilsen-utvalget pekte på at det var behov for å utrede videre:

- Delutredning 1: *Gjennomgang av prostistruktur og prosess for eventuell ny struktur*
- Delutredning 2: *Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering*
- Delutredning 3: *Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering*
- Delutredning 4: *Oppgavefordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd*

Delutredningene ble ferdigstilt i januar 2021. Mandatet for delutredningene var knyttet til forslagene i utvalgets utredning, herunder forslaget om obligatorisk prostifellesråd. Alle utredningene inneholder likevel vurderinger og forslag som er relevante og aktuelle selv om en ikke går videre med forslaget om å etablere et slikt prostifellesråd. Det vises til delutredningene i den videre teksten, der det er aktuelt. Mange av de konkrete forslagene i delutredningene vil måtte vurderes nærmere og følges opp i arbeidet som skal finne sted etter at Kirkemøtet har truffet en prinsippbeslutning.

6 Kirkemøtets myndighet til å vedta arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet Den norske kirke

Det har vist seg å være ulike syn på rekkevidden av Kirkemøtets myndighet til å organisere Den norske kirke etter den nye bestemmelsen i trossamfunnsloven § 12 andre ledd, eventuelt også i lys av andre bestemmelser i loven. Særlig er det stilt spørsmål om Kirkemøtet har rettslig grunnlag for å vedta at de ansatte i soknene (kirkelig fellesråd) skal overføres til rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. De to advokatfirmaene som Kirkerådet (og KA) har innhentet betenkninger fra, har ulike tolkninger av Kirkemøtets myndighet. Advokatfirmaenes vurderinger, til sammen fire, er vedlagt saksorienteringen.

Kirkerådets administrasjon har, blant annet med bakgrunn i at de eksterne betenkningene gir uttrykk for juridisk uenighet, gjort en selvstendig vurdering i

spørsmålet om rekkevidden av Kirkemøtets myndighet. Denne vurderingen er tatt inn som vedlegg til saksdokumentet til Kirkemøtet.

Kirkerådets vurdering er at Kirkemøtet i medhold av trossamfunnsloven § 12 andre ledd – eller på ulovfestet grunnlag – har myndighet til å avgjøre valg av hovedmodell for arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet, og at Kirkemøtet dessuten har vid myndighet til å beslutte hvordan en modell nærmere skal innrettes og innføres. Både når det gjelder modellvalg og -utforming har Kirkemøtet stor frihet til å vurdere hva som er hensiktsmessig. Uansett løsning må det være klart hvilke oppgaver som skal ligge hvor, slik at det ikke oppstår tvil om myndighet, ansvar eller roller.

7 Modell for arbeidsgiverorganisering – utgangspunkter

7.1 Utvalgets forslag

Müller-Nilssen-utvalget ble bedt om å utrede hvordan arbeidsgiverorganisering på prostinivå kan se ut. I rapporten presenterte utvalget tre alternative modeller for hvordan et felles kirkelig organ på prostinivå kan være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt (dagens fellesrådsansatte og menighetsprester). Dette organet ville etter forslaget erstatte dagens kirkelige fellesråd.

Utvalget skisserte som nevnt tre modeller/alternativer (beskrivelsene er hentet fra høringsnotatet):

- Alternativ 1: Prostifellesrådet henter både sin rettslige handleevne og legitimitet fra soknet, og alle er ansatt i prostifellesrådet
- Alternativ 2: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra rettssubjektet Den norske kirke. Alle er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke. Legitimiteten hentes fra soknet gjennom indirekte valg fra menighetsrådet
- Alternativ 3: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra både soknet og rettssubjektet Den norske kirke: Dagens fellesrådsansatte blir ansatt i prostifellesrådet, mens menighetsprestene forblir ansatt i rettssubjektet Den norske kirke. Rettssubjektet Den norske kirke delegerer de fleste av sine arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene til prostifellesrådet. Legitimiteten hentes fra soknet.

7.2 Høringsinstansenes synspunkter

Det store flertallet av høringsinstansene svarer et klart nei til å videreføre to arbeidsgiverlinjer og ønsker samme arbeidsgiver for alle som arbeider sammen i lokalkirken. Et lite mindretall ønsker å videreføre dagens ordning, enten fordi de ikke ser den som problematisk, eller fordi de mener prostifellesråd i en eller alle varianter vil bli en dårligere løsning.

Over halvparten av høringsinstansene mener det finnes bedre modeller for å nå målet om én arbeidsgiverlinje (samme arbeidsgiver) enn den foreslåtte prostifellesrådsmodellen. En del ønsker å beholde dagens ordning, mens andre vil justere de foreslåtte prostifellesrådsmodellene. Flere peker på nasjonalt arbeidsgiveransvar, med delegering til bispedømmenivået eller dagens fellesråd. Noen ønsker alle ansatt i dagens fellesråd eller på bispedømmenivå – og enkelte foreslår helt egne modeller for arbeidsgiverorganisering.

Den største gruppen svarer i utgangspunktet ingen merknad på spørsmål om modellvalg. En nesten like stor gruppe svarer utvalgets modell 2, mens noe færre velger utvalgets modell 1. Utvalgets modell 3 får klart minst oppslutning.

Blant bispedømmer, biskoper og proster går et klart flertall for utvalgets modell 2. En drøy tredel av fellesråd ønsker utvalgets modell 1. Blant menighetsråd med fellesrådsfunksjoner svarer drøyt halvparten «ingen merknad», mens den nest største andelen av denne gruppen; en drøy femtedel, velger modell 1. Menighetsrådene deler seg, med to omtrent jevnstore grupper som svarer enten utvalgets modell 2 eller «ingen merknad». Også arbeidslivsorganisasjonene deler seg, med KA og Delta tydelig for utvalgets modell 1, fulgt under tvil av CREO og av flertallet i Lederne. Presteforeningen, Diakonforbundet og KUFO ønsker utvalgets modell 2. Fagforbundet og teoLOGene ønsker ingen av modellene, men med ulike preferanser om de må velge: Fagforbundet går da for utvalgets modell 1, mens teoLOGene ønsker alle ansatt nasjonalt i Den norske kirke. Øvrige høringsinstanser er også delt i vurderingene av prostifellesrådsmodell, men med et flertall med preferanse for utvalgets modell 2, selv om de grunnleggende er kritiske til prostifellesrådsorganisering.

Mange høringsinstanser ønsker tilsetting på nivå nærest mulig der arbeidet skal foregå. De ønsker også en tydeliggjøring av både menighetsrådets og biskopens rolle i tilsetting av ulike typer stillinger. Lokalt tilsettingsnivå forstås både som i soknet og på fellesrådsnivå. Flere høringsinstanser ønsker at vigslede eller kirkefaglige stillinger skal ansettes på bispedømmenivå. Betydningen av partssammensatte utvalg understrekes, og flere åpner for nasjonale ordninger for tilsettinger.

7.3 Kirkerådets utgangspunkt og videre fremstilling

Det store flertallet i høringen mener at det er behov for en ny arbeidsgiverorganisering for å få samme arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke.

På bakgrunn av høringsresultatet legger Kirkerådet til grunn at det ikke er aktuelt å gå videre med en ordning der Kirkemøtet vedtar obligatorisk arbeidsgiverorganisering i prostifellesråd i tråd med forslaget fra Müller-Nilssen-utvalget. Kirkerådets vurdering er likevel at høringsuttalelsene gir retning for valg og utforming av en ny modell for framtidig arbeidsgiverorganisering som kan samle arbeidsgiveransvaret.

Arbeidsmiljøloven definerer i § 1-8 begrepet «arbeidsgiver» til å være «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste». Denne fysiske eller juridiske personen (rettssubjektet) er vanligvis også den som utøver arbeidsgiverfunksjonene. Normalt er det ikke vanskelig å fastslå hvem som er arbeidsgiver; det framgår vanligvis av en arbeidskontrakt. I dagligtalen brukes ordet «arbeidsgiver» både om den juridisk ansvarlige og om dem som opptrer på vegne av den formelle arbeidsgiveren.

Arbeidsgiveren kan delegere utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner eller -oppgaver til bestemte organer eller personer internt i rettssubjektets organisasjon, dvs. utenfor den kretsen av øverste ledelse som uansett kan opptre på vegne av arbeidsgiveren. I tillegg kan arbeidsgiverfunksjoner også delegeres eksternt, dvs. til et annet rettssubjekt. Rettssubjektet Den norske kirke kan for eksempel delegere arbeidsgivermyndighet til kirkelig fellesråd, som er et organ som opptrer på vegne av rettssubjektet soknet. Den som delegerer, gir ikke fra seg noe av sin egen myndighet og har fortsatt *ansvaret* for oppgavene som delegeres. Arbeidsgiveren kan også instruere om hvordan delegert myndighet skal utøves, men det er vanlig å si at den som har delegert, ikke bør gi detaljerte instruksjoner til mottakeren. Det vil kunne motvirke selve begrunnelsen for delegering.

Arbeidsgiveren må være et selvstendig rettssubjekt. I trossamfunnet Den norske kirke er det to (typer) rettssubjekter; alle soknene og rettssubjektet Den norske kirke. Det betyr igjen at en i utgangspunktet har to alternativer; enten må arbeidsgiveransvaret forankres i soknet (ved et fellesorgan) eller i rettssubjektet Den norske kirke. I tillegg kan det være aktuelt med en modell som framstår som en mellomløsning eller en hybrid, der det nasjonale rettssubjektet fortsatt er arbeidsgiver for prestene, og soknet fortsatt er arbeidsgiver for de andre lokalt ansatte, men der arbeidsgiverfunksjoner delegeres for å samle og samordne *utøvelsen* av arbeidsgiveransvar.

Uten et nytt og obligatorisk prostifellesråd må en la eksisterende organer (og deres representanter) stå for den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret på vegne av rettssubjektene. Menighetsrådet og kirkelig fellesråd opptrer på vegne av soknet, og fellesrådet utøver i dag arbeidsgiveransvaret for dem som er tilsatt i soknet. Både prosten, biskopen, bispedømmerådet, Kirkerådet og Kirkemøtet opptrer på vegne av det nasjonale rettssubjektet som arbeidsgiver. Kirkemøtet (og Kirkerådet) opptrer dessuten på vegne av trossamfunnet Den norske kirke og kan for eksempel gi regler som binder både det nasjonale rettssubjektet og soknene (fellesrådene) når de opptrer som arbeidsgivere. Biskopen og bispedømmerådet opptrer også på vegne av trossamfunnet – biskopen for eksempel som tilsynsmyndighet og bispedømmerådet som strategisk organ med ansvar for å «vekke og nære det kristelige livet» i menighetene i bispedømmet, blant annet ved å fordele trosopplæringsmidler, og for kirkelig samarbeid.

Nedenfor i punktene 9, 10 og 11 er det tegnet ut og vurdert tre alternative modeller for arbeidsgiverorganisering. Den ene modellen har utgangspunkt eller rettslig

forankring i soknet, og den andre har rettslig forankring i det nasjonale rettssubjektet, henholdsvis modell 1 og modell 2. De to modellene vil ha hver sine styrker og svakheter, og de er her utformet med sikte på å bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. Det innebærer at det i fremstillingen nedenfor ikke vil være et klart skille mellom beskrivelse og vurdering. I tillegg er det tegnet ut en modell 3 som viderefører to arbeidsgivere, der arbeidsgiverfunksjoner for prester delegeres fra det nasjonale rettssubjektet til fellesrådet.

Gjennom avbøtende eller kompenserende tiltak av ulik art kan modellene utformes slik at de vil ligne mer på hverandre, eller at de i alle fall i praktisk virkning vil kunne nærme seg hverandre. Samtidig skal det ikke underslås at det rettslige utgangspunktet en velger, vil ha konsekvenser, i den forstand at helt sentrale elementer i arbeidsgiveransvaret må ligge der ansvaret er formelt forankret. For eksempel vil modellvalget definere hvem som er rett saksøkt i en arbeidsrettssak. Organiseringen må som nevnt være klar, slik at det er tydelig hvem som er arbeidsgiver, og hvem som utøver hvilke arbeidsgiverfunksjoner.

Det kan altså tenkes flere varianter av modeller med utgangspunkt i soknet eller det nasjonale rettssubjektet. I denne saken er det beskrevet én modell med utgangspunkt i soknet, og én modell med utgangspunkt i det nasjonale rettssubjektet, samt én hybridmodell med delegering fra det nasjonale rettssubjektet til fellesrådet. Disse er ikke identiske med andre, tidligere utregnede modeller med utgangspunkt i hhv. soknet eller bispedømmet / det nasjonale rettssubjektet. Modellene i saken her er tegnet ut i lys av at Kirkemøtet i den nye trossamfunnsloven har fått en klar organiseringsmyndighet i trossamfunnet, jf. punkt 6 ovenfor. Dette gir noen grunnleggende nye premisser hvis en sammenligner med saken «Veivalg for fremtidig kirkeordning» som ble behandlet på Kirkemøtet i 2016 (sak KM 8/16).

Arbeidsgiverorganisering på tvers av rettssubjekter kan aktualisere et spørsmål om forholdet mellom arbeidsgiveransvar og innholdsansvar (ofte omtalt som «virksomhetsansvar»). Normalt vil arbeidsgiveransvaret ligge hos den som har ansvar for innholdet i og gjennomføring av oppgaver som skal løses. Men det er ikke noe prinsipielt til hinder for at dette splittes opp.

Modellene kan oppfattes som kompliserte. Den norske kirke har en helt særegen organisasjonsform. Ordningen er skreddersydd i trossamfunnsloven. Den norske kirke er rettslig sett verken en forening, en stiftelse eller et aksjeselskap, og den kan kalles en «særlovregulert størrelse» – selv om kirkens eksistens ikke beror på noen lovbestemmelser. Det rettslige utgangspunktet er likevel én grunn til at det er vanskelig å etablere en helt enkel eller strømlinjeformet struktur, en annen er at kirkeorganisasjonen skal balansere mange og ulike hensyn.

Når modellene skal tegnes nærmere ut og vurderes, vil noen spørsmål knytte seg bare eller primært til én av modellene, mens andre elementer eller byggesteiner kan være mer eller mindre modelluavhengige. Og det kan være ulike oppfatninger om graden av modelluavhengighet. Slike (mer eller mindre) modelluavhengige

byggesteiner eller elementer er særlig behandlet nedenfor i punkt 8, men er også berørt i framstillingen av hovedmodellene.

En sentral utfordring for utforming og innføring av en ny arbeidsgivermodell knytter seg for eksempel til at de eksisterende fellesrådene er forutsatt å utøve arbeidsgivermyndighet i alle modellene. Fellesrådsdistriktene (kommunene) vil i mange tilfeller være små, og fellesrådet med sin administrasjon vil ha begrensede ressurser. En enhet som skal forvalte et samlet arbeidsgiveransvar må være stor nok og ha tilstrekkelig kapasitet til å forvalte ansvaret effektivt og med god kvalitet. Det bør være store nok fagmiljøer som kan virke rekrutterende, det bør ligge til rette for heltidsstillinger mv. Spørsmålet om tilstrekkelig størrelse og kapasitet har betydning for alle modellene, men det kan oppfattes som mest påtrengende i en modell der arbeidsgiveransvaret skal forankres formelt i soknet (fellesrådet).

Planen er at Kirkemøtet i 2022 skal treffe en prinsippbeslutning om framtidig arbeidsgiverorganisering, dvs. en beslutning på et overordnet nivå. Kirkerådet har lagt opp til at Kirkemøtet skal beslutte en modell for organisering av arbeidsgiveransvar for dem som arbeider i soknene, men også at Kirkemøtet skal ta stilling til noen prinsipper og spørsmål som vurderes som modelluavhengige. Det betyr at ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering må konkretiseres så langt det er nødvendig for at Kirkemøtet kan beslutte hovedmodell, men ikke lengre. Og det betyr videre at det kan være ulike oppfatninger både om hvilke elementer som må konkretiseres, og om hvor langt det er nødvendig å gå i konkretisering. Kirkemøtet vil stå fritt til å knytte vilkår eller forutsetninger til modellvalg eller på andre måter legge føringer for det videre arbeidet. Uansett må Kirkemøtets prinsippvedtak følges opp med videre utredning, forslag og høring, før saken igjen legges fram for Kirkemøtet.

8 Modelluavhengige byggesteiner

8.1 Utgangspunkt

Flere vesentlige byggesteiner eller elementer i en ny kirkelig organisering kan i større eller mindre grad tegnes ut uavhengig av hvilken hovedmodell for arbeidsgiverorganisering som velges. Slike elementer er i framstillingen nedenfor tematisk inndelt. Det kan være ulike vurderinger av om disse er helt uavhengige av modell eller ikke. Kirkerådet vurderer at de i hovedsak er det selv om det kan være nyanser.

I dette kapitlet er de modelluavhengige elementene beskrevet generelt. Under presentasjonen av modellene for arbeidsgiverorganisering i de følgende kapitlene er elementer hentet opp igjen og nyanser beskrevet nærmere.

8.2 Styrking av virksomheten i soknet og soknets organer. Forholdet menighetsråd – fellesråd og prestetjenesten

Styrking av soknet som den grunnleggende enheten i Den norske kirke er en viktig grunnforutsetning for arbeidet med kirkelig organisering. Uavhengig av modell for plassering av arbeidsgiveransvar vil det derfor være viktig å finne fram til en plassering av ansvar og oppgaver som styrker virksomheten i soknet og soknets organer.

Høringen viser at dagens oppgavefordeling mellom menighetsråd og fellesråd i hovedsak fungerer godt. Dette bekreftes både av menighetsrådene og av fellesrådene. Ved ev. innføring av en organisering i større enheter enn dagens fellesråd med større avstand til lokalkirken mener mange at det er viktig å styrke menighetsrådets ansvar.

Delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd skisserer flere muligheter for å styrke menighetsrådet med ansvar for all virksomhet i soknet, inkludert gudstjenestelivet. Fellesrådet og øvrige organer i kirken skal støtte opp om menighetsrådets ansvar for gudstjenesteliv, kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. Følgelig bør menighetsrådet få en tydelig rolle i utforming og beskrivelse av stillinger og ha en klar rolle ved tilsetninger i soknet. Delutredningen gir uttrykk for at rådet må ha daglig leder, alene eller sammen med andre, og arbeidsgiverfunksjoner bør delegeres til menighetsrådet der dette er hensiktsmessig. Menighetsrådet bør forvalte midler og selv fastsette sitt budsjett, og det bør få en styrket rolle i forvaltningen av kirkebygg gjennom involvering i viktige beslutninger.

Kirkerådet slutter seg til retningen i de forslagene delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd presenterer.

Med i dette bildet hører også muligheten til å etablere et felles menighetsråd for flere sokn, slik kirkeordningen nå gir mulighet til. Små sokn kan dermed sammen øke menighetsrådets styringsevne uten at det betyr full sammenslåing med andre sokn.

Menighetsrådet har et virksomhetsansvar (også omtalt som innholdsansvar) for soknets arbeid og aktiviteter, dvs. ansvaret for innholdet i og gjennomføring av de oppgavene menighetsrådet har myndighet til å ivareta, mens kirkelig fellesråd blant annet har ansvaret for vedlikehold av kirker og drift av gravplasser. Uavhengig av modell er det forutsatt at menighetsrådet fortsatt skal ha virksomhetsansvaret for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni i soknet. Innholds- eller virksomhetsansvaret for gudstjenesteliv og kirkelige handlinger bør også som et utgangspunkt legges til menighetsrådet, enten direkte (i modell 1) eller ved delegering (i modell 2 og 3).

Samlet arbeidsgiveransvar for alle som har soknet som tjenestested, vil påvirke forholdet mellom menighetsrådets virksomhet og prestetjenesten. Sistnevnte har i dag et selvstendig ansvarsområde i soknet, som samordnes med menighetsrådets

virksomhet. Denne todelingen er knyttet til de to arbeidsgiverlinjene. Samvirket mellom det valgte rådet og tjenesten med ord og sakrament vil med samlet arbeidsgiveransvar bli mer fokusert i menighetsrådet hvor soknepresten har sete. Rådet vil dermed kunne lede menighetens samlede virksomhet. Prestetjenesten bør være forpliktet i tjenesteordningen på menighetsrådets planer, slik også andre vigslede medarbeidere i dag er forpliktet gjennom sine tjenesteordninger. En slik løsning kan innføres uavhengig av om arbeidsgiveransvaret forankres i soknet eller det nasjonale rettssubjektet.

Kirkerådet legger til grunn at kirkelig fellesråd bør være hovedenheten for utøvelse av arbeidsgiveransvar uavhengig av modell. Avstanden til soknet og kommunen vil være for stor til at det er hensiktsmessig at de praktisk viktigste arbeidsgiverfunksjonene utøves på bispedømmenivå. I modellene 2 og 3 delegeres arbeidsgiverfunksjoner til fellesrådet. Som nevnt ovenfor bør den som har delegert, generelt være forsiktig med å instruere om utøvelsen av myndighet. Dette kan også begrunnes mer prinsipielt i demokratihensyn.

Hvis et menighetsråd disponerer midler til det, kan menighetsrådet i dag på gitte vilkår opprette stillinger og ansette arbeidstakere til å utføre oppgaver innenfor menighetsrådets ansvarsområde. Müller-Nilsen-utvalget så det hensiktsmessig å videreføre denne ordningen, noe Kirkerådet også støtter.

Flytting av oppgaver og ansvar til menighetsrådet er ikke tenkt å innebære at en økt andel av de samlede ressursene brukes til administrasjon. Daglig ledelse for soknet/menighetsrådet må muliggjøres gjennom en omdisponering av dagens ressurser og ut fra lokale forutsetninger.

For å styrke soknet kan det også vurderes om menighetsrådet og eventuelt kirkelig fellesråd bør få mulighet til å melde saker til Kirkemøtet, på samme måte som blant annet bispedømmerådet og kirkemøtemedlemmer har i dag, i henhold til Kirkemøtets forretningsorden. Kirkerådet vil i så fall, som i dag, ta stilling til hvilke meldte saker som faktisk skal fremmes for Kirkemøtet.

8.3 Daglig ledelse

Valg av ledelsesmodell må ivareta ulike hensyn. Kirkerådet legger til grunn at samvirket mellom embete og råd skal føres videre. Ny organisering av arbeidsgiveransvaret, herunder spørsmål om ledelse, vil likevel påvirke hvordan samvirket er regulert. Dagens modell ble til da prestene hadde staten som arbeidsgiver. Et sentralt hensyn er videre å sikre en god og kompetent kirkefaglig ledelse på de ulike nivåene. Det vil være et viktig redskap for å styrke rekruttering til de aktuelle stillingene. Kirkefag betyr i denne sammenhengen oppgaver som er lagt til stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk – uavhengig av vigsling, og til prest.

Kirkerådet mener at ledelse i kirken må utredes nærmere og høres før ny behandling i Kirkemøtet. Det må blant annet utredes hvordan prostens kirkefaglige ledelse utøves i samarbeid med biskopen, fellesrådet og i forhold til kirkefaglig ledelse i soknet.

8.4 Biskopen og bispedømmerådet. Styrket og konkretisert tilsyn fra biskopen

Mange av biskopens og bispedømmerådets oppgaver kan videreføres uavhengig av arbeidsgivermodell, men biskopens og bispedømmerådets rolle vil påvirkes noe tydeligere dersom arbeidsgiveransvaret for prestene overføres til soknet.

Kirkerådet legger til grunn at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret i praksis i stor grad skal ivaretas av fellesrådet, uavhengig av hovedmodell. I alle modeller kan en legge opp til at tilsettinger, også av prester, skal skje i partssammensatte utvalg i tilknytning til fellesrådet, se punkt 8.7. Det nasjonale rettssubjektet må likevel selv utøve noen arbeidsgiverfunksjoner dersom arbeidsgiveransvaret for alle eller prestene skal være forankret i rettssubjektet. Oppgavefordelingen internt i rettssubjektet må vurderes nærmere, men bispedømmerådet kan ivareta oppgaver knyttet til for eksempel kompetanseutvikling.

Müller-Nilsen-utvalget pekte på at det er viktig å tydeliggjøre biskopens tilsynsrolle uavhengig av hvilken arbeidsgivermodell som brukes. Både utvalgets rapport og delutredning 2 om biskopens og bispedømmerådets rolle under ny organisering har en utfyllende konkretisering av hvilke oppgaver som ligger til tilsynet. Det blir også pekt på at det på enkelte områder er et litt uklart skille mellom hva som er tilsyn, og hva som er arbeidsgiveransvar. Det gjelder særlig ansvaret for faglig utvikling, for eksempel å innkalle tilsatte til fagsamlinger.

Høringen har vist at det, uavhengig av arbeidsgivermodell, er tilslutning til å skille tydeligere mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar. Høringsinstansene vektlegger biskopens positive tilsyn som åndelig leder og inspirator, veileder og veiviser for menigheter og ansatte. Mange ønsker en styrket tilsynsrolle med definert ansvar. Demokrati- og folkevalgtutvalget fra januar 2022 understreker biskopens tilsynsmyndighet på vegne av det kirkelige fellesskapet og at tilsynet gjelder for både kirkelig tilsatte og de kirkelige rådenes virksomhet.

Også Kirkerådet mener at det er tjenlig i en fremtidig kirkelig organisering å tydeliggjøre og konkretisere biskopens tilsynsansvar, uavhengig av arbeidsgivermodell, for å styrke biskopens tilsyn. I dette vil det også ligge å gi biskopen tilstrekkelige virkemidler for å kunne utøve tilsynet på en effektiv måte. Tilsynet utøves primært gjennom forkynnelse, sakramentsforvaltning og dessuten råd og veiledning. Det er arbeidsgiver som har ansvar for å følge opp sine ansatte, også i konfliktsituasjoner. Det vil likevel være viktig at bindende pålegg og andre konkrete utslag av tilsynet også må følges opp av den aktuelle arbeidsgiveren.

Kirkerådet legger til grunn at det, uavhengig av arbeidsgivermodell, bør være et tydelig skille mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, og at biskopen ikke lenger skal utøve arbeidsgiveransvar overfor prestene på samme måte som i dag. Dagens ordning, der biskopen har dette ansvaret, er en arv fra da staten hadde styringen med kirken. Ved overføringen av ansvaret for prestatjenesten fra departementet til bispedømmerådene i 1989, ble det ikke vurdert som hensiktsmessig å legge styringsretten til et valgt råd internt i staten. Når organiseringsrammene er endret, vil andre hensyn være viktigere, blant annet behovet for et tydeligere skille mellom tilsynet og arbeidsgiveransvar og behovet for likebehandling mellom alle kirkelig ansatte. Kirkerådets vurdering er at det nå ikke lenger er hensiktsmessig å videreføre ordningen der biskopen utøver arbeidsgiveransvar overfor prestene på samme måte som i dag.

Dersom styringen som siden prostereformen i 2004 har skjedd i «prestelinja», blir videreført, kan den føre til at biskop og bispedømmeråd bidrar til å svekke de regionale og lokale folkevalgte organenes rolle. Dagens organisering av prestatjenesten kan også bidra til en opplevelse av A- og B-lag blant de ansatte i lokalkirken. At biskopen ikke lenger skal utøve arbeidsgiveransvar overfor prestene som i dag, vil bidra til likebehandling og tydeliggjøring av at tilsynet gjelder alle tilsatte og rådene. Det vil også gjøre balansen mellom de valgte rådene og tjenesten med Ord og sakrament klarere. Det er det valgte rådet, uansett nivå, som ivaretar det overordnede arbeidsgiveransvaret. Når biskopen ikke utøver dette ansvaret på vegne av rådet, vil tilsynsmyndigheten tre tydeligere frem som en myndighet overfor både rådene og de tilsatte.

Et skille mellom biskopens tilsyns- og arbeidsgiveransvar vil gi større klarhet rundt biskopens to roller, blant annet hvilke saksbehandlingskrav og virkemidler som knytter seg til de ulike rollene. Både Müller-Nilssen-utvalget og delutredning 2 har pekt på at det er behov for tydeligere rammer rundt utøvelsen av tilsynet.

Biskopens primære ansvar for å fremme og bevare enheten i kirken vil få større oppmerksomhet dersom biskopen ikke lenger skal være arbeidsgiver for noen av de kirkelig ansatte. Tilsynet er et selvstendig og personlig ansvar, og biskopen vil kunne bruke mer av sine ressurser på tilsynsoppdraget overfor alle ansatte og rådene hvis arbeidsgiveroppgavene for prestene tas bort.

Kirkerådet mener videre at biskopens lederrolle må tydeliggjøres. Tilsynsmyndigheten springer ut av læreansvaret og ansvaret for å bevare enheten i kirken, og den kan beskrives som den øverste faglige og pastorale ledelsen i det enkelte bispedømmet. En slik rolle vil kreve en fortsatt tett kontakt med så vel bispedømmets øvrige medarbeidere som de valgte rådene.

Visitasinstituttet er et viktig uttrykk for tilsynsansvaret og for kontakten mellom biskopen og menighetene. Visitasreglementet er i dag fastsatt av Bispemøtet. Etter Kirkerådets oppfatning bør visitasreglementet heller vedtas av Kirkemøtet, blant annet for å markere at tilsynet inngår i en større sammenheng.

Delutredning 2 gir en mer utfyllende beskrivelse av biskopens oppgaver knyttet til tilsynsansvaret. Her skal bare kort oppsummeres noen av de viktigste elementene i dette ansvaret.

Gjennom visitasansvaret eller på annet vis utøver biskopen sitt tilsynsansvar *for det første* som tilsyn med kirkelig tilsatte. Det gir seg utslag i ansvar for ordinasjon/vigsling, å gi tjenestebrev som bekreftelse på kirkens kall og å veilede og rettlede, blant annet gjennom å innkalle til fagsamlinger og faglig oppdatering. Videre innebærer det læremessig oppfølging av den enkelte medarbeideren, herunder myndighet til å gi bindende pålegg og i ytterste konsekvens vedtak om tap av vigslingsfullmakter.

For det andre dreier tilsynet seg om kontakt med de lokalkirkelige rådene mellom visitasene gjennom å gi råd og henstillinger, og ev. også ved selv å delta i møter.

For det tredje utøves tilsynet gjennom ledelse av kirkens liturgiske liv og øvrige planer for menighetslivet. Det gir seg utslag i ansvaret for å forordne gudstjenester og tilsyn med bruk av kirken og godkjenning av liturgisk inventar og utstyr. Biskopen skal være orientert om, og ev. godkjenne, lokal gudstjenestepan og skal godkjenne trosopplæringsplan. Det vil være naturlig å vurdere om biskopen også skal godkjenne en ny helhetlig menighetsplan. Med helhetlig menighetsplan kan menighetens samlede planer legges inn i samme regime.

Samlet sett utgjør biskopens tilsynsansvar en omfattende type ledelse, som også griper inn i arbeidsgiveransvaret på en rekke områder. Kirkerådet legger til grunn at de virkemidlene biskopen har for å kunne utøve tilsynet effektivt, må konkretiseres nærmere i etterkant av prinsippvedtaket, herunder at det som nevnt bør innebære en plikt for de ulike arbeidsgiverorganene, først og fremst fellesrådene, til å rette seg etter veiledning og pålegg som kommer i kraft av tilsynet.

Prosten vil fortsatt kunne fungere som biskopens medhjelper og tilrettelegger i utøvelsen av tilsynet, på samme måte som under dagens ordning.

Det bør også være faste møtepunkter mellom biskopen og den daglige ledelsen i fellesrådene, og ordningen med faste prostemøter bør vurderes i lys av hva slags rolle prosten får i eller overfor fellesrådet.

Bispedømmerådet bør i alle modellene utvikles og styrkes som regionalt, strategisk kirkestyre, blant annet innenfor fag- og kompetanseutvikling og tilskuddsforvaltning. Å knytte vilkår til tilskudd til soknene vil kunne være et kraftfullt virkemiddel for bispedømmerådene. For å ivareta disse oppgavene, og for å støtte opp om biskopens styrkede tilsyn, må bispedømmekontoret ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse.

Det vil være viktig å etablere strukturer for kontakt og dialog mellom både folkevalgte og ansatte på bispedømmenivå og på lokalt nivå. For eksempel kan en vurdere å innføre en fast ordning med bispedømmemøter, faste dialogmøter eller

lignende, der også folkevalgte involveres. Slike tiltak kan binde sammen det lokale og det regionale demokratiet.

8.5 Folkevalgt ledelse i Den norske kirke

Den norske kirke skal være en demokratisk folkekirke. Rollen til den folkevalgte ledelsen i Den norske kirke har utviklet seg over tid, etter hvert som Den norske kirke har endret seg fra å være en statskirke til en selvstendig folkekirke. Kirkerådets demokrati- og folkevalgtutvalg har vurdert tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt i Den norske kirke. I utredningen *Demokratiets grunnlag og folkevalgtes rolle i Den norske kirke* (januar 2022) fremmer utvalget flere forslag for å styrke og tydeliggjøre rollen som folkevalgt og styrke rammevilkårene for de folkevalgte.

Utvalget har blant annet foreslått at kirkelige folkevalgte verv stadfestes som en kirkelig styringstjeneste på lik linje med øvrige kirkelige tjenester, at rådsleder og andre folkevalgte styrkes som representanter ved representasjonsoppgaver nasjonalt og i økumenisk sammenheng, at folkevalgte godtgjøres for sitt arbeid og at menighetsråd sikres tilstrekkelig administrativ støtte ut fra lokale forhold og økonomiske forutsetninger.

Uavhengig av modellvalg mener Kirkerådet at ansvaret til folkevalgte styringsorganer og deres valgte ledere i Den norske kirke skal tydeliggjøres og rammevilkårene styrkes. Spørsmålet om hvordan dette nærmere bør gjøres, vil bli vurdert i arbeidet med å følge opp prinsippbeslutningen i Kirkemøtet.

8.6 Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet

I høringen trakk flere instanser frem behovet for å etablere en mer helhetlig arbeidsgiverpolitikk og nasjonale fellesløsninger, rammer og verdier på mange områder, for eksempel innen ledelse, HMS, vernearbeid og medbestemmelse i Den norske kirke.

Mange påpekte at alle lokale enheter i kirken jobber med de samme grunnleggende tjenestene; gudstjenester, kirkelige handlinger, kulturarrangement, frivillighet osv. De lokale enheter har dessuten ansvar for administrasjon og forvaltning av kirkebygg – og de aller fleste også gravplasser.

Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet, herunder tolkningen og bruken av Kirkemøtets nye organiseringsmyndighet, vil være viktig for å holde trossamfunnet sammen, uavhengig av modell. Kirkemøtet har lenge hatt myndighet til å gi både retningslinjer og regler som forplikter soknets organer.

Trossamfunnsloven tydeliggjør Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet, blant annet gjennom organiseringsmyndigheten. Organiseringsmyndigheten kan gripe inn i soknenes virksomhet og i utøvelsen av arbeidsgivermyndighet. Nasjonale

krav og føringer vil også kunne knyttes til tilskudd som overføres fra Kirkemøtet, og ev. bispedømmerådene, til lokalnivået. Kirkemøtet vil, som øverste organ i trossamfunnet, kunne vedta ulike verdidokumenter, strategier, planer, programmet og regelverk på mange områder som i ulik grad forplikter soknenes organer. Også Kirkemøtets liturgi- og læremyndighet er prinsipielt og praktisk viktig for å skape enhet i trossamfunnet, i klar sammenheng med biskopens tilsyn.

På mange områder er det allerede etablert fellesløsninger, og det pågår arbeid med nye fellessystemer, ikke minst innen digitalisering. Her er noen eksempler:

- Medlemsregisteret, inkludert Min side, skattefrie gaver m.m.
- Felles skrivebordløsning med Microsoft 365
- Kirkebygg- og gravplassdatabase
- Felles nettsider på nasjonalt og lokalt nivå – «Skjer i kirken», Ressursbanken, Kirkebakken intranett
- Felles arkivløsning
- Lønn, personal og regnskapssystem (LPR)
- Planverktøy for trosopplæring
- Rekrutteringsportal
- Telefonløsning med sentralbord og service
- Nytt ansatt- og organisasjonsregister
- Helhetlig menighetsplan

Digitalisering av oppgaver og tjenester handler både om økt service og tilgjengelighet for medlemmer og innbyggere og om å effektivisere arbeidet for medarbeidere og frivillige. Dersom alle bruker de samme digitale løsningene, vil det bli lettere å dele og gjenbruke informasjon, som igjen kan føre til god informasjonskvalitet og -sikkerhet. Noen av fellesløsningene og de felles ordningene er bindende for alle, mens noen er gjort frivillige. Det har for eksempel i lang tid vært vedtatt generelle og bindende tjenesteordninger og kvalifikasjonskrav for stillinger som har soknene (fellesrådene) som arbeidsgiver.

Også på HR-feltet er det etablert og tatt initiativ til felles strategier og systemer. For eksempel vedtok Kirkemøtet i 2021 en felles rekrutteringsstrategi for Den norske kirke (KM 17/21). Alle arbeidsgivere i Den norske kirke har fått tilbud om å knytte seg til et digitalt system for varsling. En digital læringsplattform og et nytt digitalt verktøy for planlegging i menighetene er under innføring.

De kirkelige tariffavtalene er også vesentlige bidrag til felles ordninger på tvers av arbeidsgiverforhold. Hovedavtalen, hovedtariffavtalen og særavtaler er med på å sikre likebehandling av alle ansatte.

På flere områder, for eksempel når det gjelder HMS, risikostyring, regnskap og ikke minst digitalisering, ligger det muligheter for ytterligere utvikling av fellesløsninger som kan bidra til mer enhetlig praksis, bedre kvalitet i tjenestene og stordriftsfordeler. Samordning av behov og etablering av fellesløsninger bidrar til at kirken kan bruke mindre tid på administrative oppgaver og mer tid på kontakt med

mennesker. Felles løsninger vil kunne effektivisere og forenkle hverdagen for ansatte og medlemmer. Det er behov for å arbeide videre med ulike former for fellesløsninger uavhengig av modellvalg, men behovet for å avlaste og støtte soknene vil være størst dersom en velger lokal forankring av arbeidsgiveransvaret eller modell 3.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet både med rettslige virkemidler og ved å knytte vilkår til tilskudd kan styre virksomheten i soknene. I praksis vil det kommunale finansieringsansvaret være en skranke for særlig Kirkemøtets organiseringsmyndighet. Kirkemøtet kan generelt ikke gå langt i å pålegge soknene, som arbeidsgivere eller i andre roller, nye oppgaver med økonomiske konsekvenser som må dekkes inn lokalt.

Kirkemøtet (og Kirkerådet) må sørge for at saker som berører soknene blir tilstrekkelig opplyst og ellers behandles forsvarlig, blant annet gjennom utredning av økonomiske og andre konsekvenser for soknene, og gjennom gode høringsprosesser. Kirkemøtet må generelt vurdere balansen mellom lokal frihet og sentral eller regional styring, og i hvilken grad det er hensiktsmessig å legge rammer for eller gripe inn i lokal myndighet gjennom regler, retningslinjer eller andre typer føringer. Det er viktig å vurdere nøye hvilke områder som egner seg for regelstyring, og når mål- eller rammestyring (strategier mv.) er bedre virkemidler. Soknene og fellesrådet må ha hensiktsmessige rammer for sin virksomhet. Kirkemøtet må sørge for å forvalte sin myndighet på en måte som bygger tillit og legitimitet. I denne sammenhengen vil Kirkerådet også påpeke at det generelt bør være et mål å forenkle og standardisere det kirkelige regel- og avtaleverket, som i stor grad er adoptert fra den tidligere statskirkeordningen. Det kan for eksempel gjelde kirkeordningen, tjenesteordninger eller ulike saksbehandlingsregler.

I det videre arbeidet skal det utarbeides felles rammeverk, strategier, politikk og systemer for å legge til rette for enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet. Dette omfatter for eksempel felles personalreglement for hele trossamfunnet, et reglement for biskopenes visitaser og et system for konflikthåndtering.

En må naturligvis vurdere nærmere hva som skal reguleres i et felles personalreglement, og hvor detaljert det bør være, men det er gode grunner for at for eksempel tilsettingsprosesser rammes inn for å oppnå ensartet praksis. Det vil være viktig for å oppfylle kvalifikasjonsregler og likestillings- og diskrimineringsregelverket. Kirkemøtet vil også kunne stille strengere krav til kirkelige arbeidsgivere enn det som følger av alminnelig lov- og regelverk for eksempel på det nevnte likestillings- og diskrimineringsfeltet. Disse vurderingene har også en side til Kirkemøtets lære- og liturgimyndighet.

8.7 Samarbeidsordninger og størrelse på enheter

Det er store forskjeller mellom de kirkelige fellesrådene i dag, for eksempel når det gjelder geografisk ansvarsområde (kommunene), befolkningsgrunnlag og antall ansatte. Uavhengig av modell for arbeidsgiverorganisering er det et selvstendig behov for større enheter eller samarbeidsordninger som sikrer tilstrekkelig kapasitet til å håndtere stadig mer komplekse oppgaver. Delutredning 4 har understreket at arbeidsgiveransvaret slik det er utformet i arbeidsrettslig lovgivning, er så omfattende at det bør ivaretas i større enheter (delutredning 4, side 13).

Noen steder er de lokale forutsetningene for å overta arbeidsgiveransvaret eller få delegert arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene til stede. Andre steder er det per i dag behov for å styrke fellesrådenes kapasitet. Mange steder vil sammenslåing eller ulike former for samarbeid mellom fellesråd være nødvendig for å kunne samle arbeidsgiveransvaret eller utøvelsen av arbeidsgiveransvaret lokalt, uavhengig av modell. Behovet for å samle kompetanse og ressurser i større enheter finnes også på andre forvaltningsområder. Kravene som stilles til fellesrådene, skjerpes på mange områder, for eksempel når det gjelder beredskap, personvern og kirkebyggforvaltningen.

Prestenes tjeneste har siden 2004 vært organisert i prostier, og det er nødvendig at tjenstedistriktene fortsatt er store nok til at flere prester sammen kan dekke behovet for gudstjenester og kirkelige handlinger, samtidig som det er rom for å avvikle ferie og ivareta beredskapsordninger mv. I realiteten betyr dette at prestatjenesten generelt ikke kan organiseres i enheter som er vesentlig mindre enn dagens prostier. I mange tilfeller må det organiseres i enheter som er større enn dagens fellesrådsområder. Samtidig er det i dag store forskjeller mellom prostiene når det gjelder blant annet geografi og antall medlemmer, kommuner, sokn og ansatte (se delutredning 1, vedlegg 1), og dagens prostier vil mange steder ikke være det riktige samarbeidsområdet. Det må vurderes konkret, og ikke bare ut fra hva som framstår som en hensiktsmessig enhet for prestatjenesten.

Kirkerådet mener det må være en forutsetning at sammenslåinger og samarbeid skal vokse frem nedenfra. Nye og større fellesråd kan etableres på ulike måter, ved sammenslåing eller ved ulike former for samarbeid med utgangspunkt i initiativ fra sokn, fellesråd og kommuner og ut fra lokale forutsetninger. Noen steder kan et større fellesråd for eksempel fungere som vertsfellessråd, slik kommuneloven åpner for interkommunalt vertskommunesamarbeid. Om slike samarbeid vokser frem nedenfra basert på lokal forankring og dialog med kommunene, vil det være noe annet enn en modell med organisering i prostifellesråd vedtatt ovenfra, ev. på tvers av lokale ønsker.

Selv om samarbeid bør vokse frem nedenfra, vil det være nødvendig at Kirkemøtet etablerer noen forutsetninger og insentiver for samarbeid, som kan følges opp gjennom nasjonale (og ev. regionale) tiltak og bistand. En kan for eksempel vurdere å etablere en kompetanseenhet, med deltakelse fra Kirkerådet og KA, som kan følge opp små fellesråd som ønsker å samarbeide, med veiledning og bistand. I delutredning 1 om prostistruktur er det omtalt ulike *hensyn* som bør vektlegges for å etablere enheter (prostifellesråd) som er «store nok og nære nok» (se delutredning 1

s. 12 flg.). Det trenger ikke å være et spenningsforhold mellom sentrale rammer og føringer og lokal autonomi og lokalt eierskap. Sentrale rammer kan tvert imot utløse lokalt engasjement og vilje til forsøk, samarbeid og sammenslåing.

Hva som skal til for å ha tilstrekkelig kapasitet til å ivareta et samlet arbeidsgiveransvar eller delegerte arbeidsgiverfunksjoner, må vurderes nærmere. Det kan tenkes i alle fall to grunnleggende ulike tilnærminger. For det første kan en anta at et fellesråd med betydelig befolknings-/medlemsgrunnlag har et stort nok stabsfellesskap og tilstrekkelig ledelsesmessig og administrativ kapasitet. Forsøksvis har det vært antatt at fellesrådsområder med 25 000 innbyggere og oppover har tilstrekkelig kapasitet (arbeidsgruppe 4 under Müller-Nilssen-utvalget). For det andre kan en ta som utgangspunkt at en bør ha et visst antall ansatte eller årsverk, for eksempel minst 20 ansatte (ca. 15 årsverk) eller 20 årsverk (ca. 28 ansatte), for å ha tilstrekkelig kapasitet. Delutredning 1 om prostistruktur har et veiledende synspunkt om at det kreves om lag 10 prestestillinger i hver enhet for at prestetjenesten skal være reelt landsdekkende, men påpeker at dette må vurderes mot blant annet geografi og demografi (se delutredning 1 s. 23).

En ny modell kan innføres gradvis, etter hvert som nye enheter eller samarbeidsløsninger kommer på plass, men det kan skape usikkerhet i prosessen for særlig de ansatte. En annen mulighet er å sette en konkret dato som frist for å etablere arbeidsgiverenheter med tilstrekkelig kapasitet til å ivareta et samlet arbeidsgiveransvar. En nyordning kan så innføres samlet, når forutsetningene er på plass alle steder. I forlengelsen av dette kan en også stille det større spørsmålet om en kan se for seg at samme hovedmodell ikke innføres alle steder, men at en i stedet kan ende opp med å ha ulike modeller på ulike steder.

Noen vil mene at en kombinasjon av føringer for samarbeid eller sammenslåing og en konkret frist for implementering av en ny modell for arbeidsgiverorganisering vil utfordre høringens klare avvisning av Müller-Nilssen-utvalgets forslag om obligatoriske prostifellesråd alle steder, jf. punkt 4.3 og 4.3. Kirkerådet vil peke på at høringsinstansene tok stilling til et helt konkret forslag, med en bestemt utgave av et fellesorgan. I drøftelsen her, derimot, er premissen at det skal være rom for ulike samarbeidsformer, basert på lokale behov og dialog med berørte kommuner. Dessuten er forutsetningen naturligvis at et mer konkret uttegnet forslag er forutsatt sendt på (ny) høring, før det ev. vedtas av Kirkemøtet og implementeres.

Behovet for større enheter er modelluavhengig. I alle modellene kan Kirkemøtet på ulike grunnlag vedta fellesløsninger, rammeverk og retningslinjer som kan støtte opp om og avlaste fellesrådene i deres arbeidsgiveroppgaver.

I modell 2 og 3 er det nødvendig at noen arbeidsgiverfunksjoner for henholdsvis alle ansatte og for prestene ivaretas av det nasjonale rettssubjektet. I tillegg kan det være hensiktsmessig at det nasjonale rettssubjektet i disse modellene beholder noen flere oppgaver på nasjonalt og regionalt nivå, for eksempel for å støtte opp om fellesrådenes lokale utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner.

8.8 Partssammensatte tilsettingsutvalg

Uavhengig av modell mener Kirkerådet at kirkelig ansatte generelt bør tilsettes av et partssammensatt tilsettingsutvalg i stedet for i et folkevalgt organ.

Tilsettingsordninger i kirkelig fellesråd varierer i dag, hvor noen tilsetninger foretas av kirkelig fellesråd selv, mens andre tilsetninger delegeres til partssammensatt utvalg, menighetsråd eller kirkevergen. I dag tilsettes prester av bispedømmerådet i møte, mens andre ansatte i det nasjonale rettssubjektet tilsettes av et partssammensatt tilsettingsråd.

Kirkelig ansatte bør som hovedregel tilsettes i et partssammensatt utvalg, med representasjon fra arbeidsgiver, menighetsråd og fagforeningene. Biskopen bør også være representert ved tilsetting av prester, andre vigslede og andre kirkefaglige stillinger i kraft av biskopens tilsyn. Den konkrete sammensetningen i de partssammensatte utvalgene vil være avhengig av modell.

8.9 Samisk kirkeliv

Müller-Nilsen-utvalget la til grunn at en ny modell for kirkelig organisering fortsatt må legge til rette for at menigheter skal kunne tilby kirkelige tjenester på samisk språk, med forankring i den samiske kulturen. Dette er hensyn som gjelder for samisk kirkeliv i hele landet og særlig i forvaltningsområdet for samisk språk.

For å hindre at en ny organisering skulle ha negativ effekt på samisk kirkeliv foreslo utvalget å ha en egen samisk representant i de prostifellesrådene som ville inkludere ett eller flere sokn i en kommune innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Utvalget foreslo å videreføre dagens samiske representasjon i de tre nordligste bispedømmerådene, i Kirkemøtet og i Kirkerådet.

I høringen fikk forslaget om en egen samisk representant i prostifellesrådet i de prostiene som har minst ett sokn som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk, oppslutning fra et flertall av dem som uttalte seg. Samisk kirkeråd viste til at mange prostifellesråd i tradisjonelle samiske bosettingsområder ligger utenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Mange pekte på den viktige rollen Samisk kirkeråd spiller for samisk kirkeliv på nasjonalt nivå. I tillegg ble betydningen av samisk representasjon i Kirkemøtet og at de tre nordligste bispedømmene fortsatt har ansvar for hvert sitt språkområde, fremhevet. Flere var opptatt av at samiske interesser i kirken må ivaretas gjennom generell lovgivning og i kirkeordningen. Noen problematiserte også forutsetningen om at én samisk representant i et prostifellesråd vil være tilstrekkelig for å ivareta samiske interesser.

Samisk kirkeråd mente at det er behov for en utredning om samisk kirkeliv i Kirkerådets arbeid med kirkelig organisering. For at samisk kirkeliv skal kunne ivaretas slik som kirkeordningen sier, forutsettes en struktur som gir samer en reell, tilstrekkelig og funksjonell innflytelse i Den norske kirke. En omorganisering av Den norske kirke må ikke svekke, men snarere legge til rette for å styrke samisk kirkeliv.

Kirkerådet har merket seg innspillene i høringsrunden. Samisk kirkeråd har i sitt møte 2.–3. mai 2022 vedtatt å be Kirkerådet innarbeide kompenserende ordninger og tiltak som, uansett valg av modell, verner og fremmer samisk kirkeliv. Vedtaket i Samisk kirkeråd peker på konkrete områder der det vil være naturlig å innarbeide kompenserende tiltak:

- a. Forvaltning og administrasjon
 - At samisk språk- og kulturkompetanse vektlegges i rekruttering til og tilsetninger i kirkelige stillinger innenfor samiske bosettingsområder.
 - At biskopene fortsetter å ha tilsynsansvar, og at dette fortsatt innebærer ansvar for å ivareta samisk kirkeliv i hele bispedømmet.
 - At den samiske dimensjonen blir ivaretatt i utarbeidelse av lover og regler for Dnk.
 - At det utpekes menighetsråd, fellesråd og prostier med et særlig ansvar for å innarbeide samisk dimensjon i kirkelivet.
- b. Faglig utvikling innenfor samisk kirkeliv:
 - Opprette strukturer som sikrer kompetanseutvikling og rådgivningstjeneste for kirkelig ansatte om samisk kirkeliv.
- c. Kirkedemokratiet:
 - Sikre samer en reell, tilstrekkelig og funksjonell innflytelse i Den norske kirkes politiske organer.
 - Sikre samisk representasjon på alle nivåer i kirkedemokratiet.

Kirkerådet understreker at det uavhengig av modell, ligger til grunn at Kirkemøtet fortsatt skal ha ansvar for å verne og fremme samisk kirkeliv, og at Samisk kirkeråd og Samisk kirkelig valg møte videreføres. I tillegg mener Kirkerådet at det er naturlig at de tre nordligste biskopene og bispedømmerådene fortsatt skal ha et særlig ansvar for samisk kirkeliv, uavhengig av valg av arbeidsgivermodell. Kirkerådet mener også at ordningen med samisk representasjon man har i dag, må opprettholdes, og eventuelt vurderes utvidet til andre organer. Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe et prinsippvedtak om styrking av samisk kirkeliv.

Kirkerådet mener at det vil være naturlig å vurdere spørsmålet om styrking av samisk kirkeliv i et utredningsarbeid i forlengelsen av en prinsippbeslutning i Kirkemøtet, slik Samisk kirkeråd har bedt om. Kirkerådet har merket seg at Kommunal- og distriktsdepartementet har foreslått endrede regler om forvaltning av samiske språk. Konkrete spørsmål, som for eksempel etablering av ytterligere kategorialmenigheter, vil være naturlig å vurdere nærmere i forlengelsen av dette.

8.10 Unge i kirken

Müller-Nilsen-utvalget foreslo at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg bør bli medlem av Kirkemøtet og anbefalte at kravet om at minst 20 prosent av kandidatene på listeforslaget ved valg av både bispedømmeråd, Kirkemøtet og Kirkerådet skal være under 30 år, bør videreføres.

Høringen stilte ikke eksplisitt spørsmål om ungdomsrepresentasjon, og det var få høringsinstanser som uttalte seg om disse spørsmålene. Ungdommens kirkemøte

2021 gikk inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal få fulle rettigheter på Kirkemøtet.

Kirkerådet viser til at Kirkemøtet har vedtatt en målsetning om minst 20 prosents representasjon av unge i kirkelige organer på alle nivåer, men at representasjonen av unge i Kirkemøtet, basert på valg, har gått ned de siste valgene. Kirkerådet går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg blir medlem av Kirkemøtet.

8.11 Kirkelig demokrati og valgordninger

Müller-Nilsen-utvalget drøftet ulike spørsmål knyttet til kirkelig demokrati og valgordninger og fremmet enkelte konkrete forslag i tilknytning til hovedforslaget om å organisere arbeidsgiveransvaret i et nytt prostifellesråd.

Utvalget fremmet blant annet forslag om hvordan bispedømmerådet kan sammensettes, og om Kirkemøtets sammensetning. Utvalget gikk inn for at ordningene med eget valg av lek kirkelig tilsatt og prest avvikles. Utvalgets flertall foreslo at antallet folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet fra det enkelte bispedømmet skal differensieres ut ifra antall kirkemedlemmer i bispedømmet, etter inspirasjon fra hvordan fordeling av mandater foretas ved stortingsvalg.

Utvalget foreslo videre at Kirkerådet sammensettes av 17 medlemmer: leder, 15 andre folkevalgte medlemmer og preses av Bispemøtet, hvor hvert bispedømme skal være representert. Hvis det blir fremmet flere lister i Kirkemøtet, var forslaget at valget av Kirkerådet gjennomføres som avtalevalg eller forholdsvalg (listevalg).

Kirkerådet viser til at det i høringen ikke var noen klar støtte til å vedta endringer i sammensetningen eller valgordningen til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kirkerådet legger derfor til grunn at det i hovedsak ikke er aktuelt å fremme forslag om endringer i bispedømmerådene sammensetning eller Kirkemøtets sammensetning nå. Unntaket gjelder forslaget om at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg bør bli medlem av Kirkemøtet. En slik endring vil kunne tre i kraft allerede fra neste valgperiode.

Når det gjelder valgordningen og sammensetningen til Kirkerådet, er et viktig forhold at det skal gjennomføres valg av et nytt Kirkeråd på Kirkemøtet i 2024. Det innebærer at endringer i valgreglene må vedtas på Kirkemøtet 2023. Det er forventet at det blir flere lister representert i Kirkemøtet i neste periode. Etter Kirkerådets vurdering, tilsier det at de leke medlemmene bør velges enten basert på avtalevalg eller basert på forholdsvalg.

Kirkerådet antar at det beste vil være at valgreglene til Kirkerådet inneholder en åpning for både avtalevalg, dersom de ulike listene representert i Kirkemøtet kan bli enige om gjennomføringen av valget, og en mulighet for forholdsvalg, hvis det er flere lister representert i Kirkemøtet. For å ta høyde for en situasjon hvor det eventuelt ikke er flere lister, antar Kirkerådet at det i tillegg kan være hensiktsmessig

å videreføre en mulighet for flertallsvalg. Kirkerådet vil frem mot Kirkemøtet 2023 legge til rette for en høring til bispedømmerådene om endringer i reglene for valg av Kirkerådet langs disse linjene. Spørsmålet om Kirkerådets sammensetning, i likhet med Kirkemøtets sammensetning, er regulert i kirkeordningen og ikke i valgreglene. Eventuelle endringer i Kirkerådets sammensetning må derfor eventuelt behandles i sammenheng med endringer i kirkeordningen. De kirkelige valgreglene vil derfor i utgangspunktet bygge på dagens sammensetning, om ikke Kirkemøtet 2022 treffer prinsippbeslutning om å foreslå endringer. Alternativt vil Kirkerådet også kunne utrede og sende eventuelle forslag til endringer i kirkeordningen på høring av eget initiativ, i henhold til vanlig prosedyre.

9 Modell 1 med forankring i soknet

9.1 Beskrivelse

Hovedtrekk

I modell 1 er arbeidsgiveransvaret forankret i soknet og i kirkelig fellesråd som opptrer på vegne av soknet. Menighetsprestene vil bli overført fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet (fellesrådet), slik at arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider i soknet, blir samlet. Tjenestedistriktet for de ansatte vil da i utgangspunktet være hele fellesrådsområdet (kommunen).

Kirkerådet legger som nevnt til grunn at Kirkemøtet har myndighet til å vedta en organisering der soknene (fellesrådet) blir arbeidsgiver for både menighetsprester og andre kirkelig tilsatte i lokalkirken.

Kirkelig fellesråd vil få tilført midler fra kommunene som i dag, og dessuten midler som Den norske kirke har mottatt over statsbudsjettet til finansiering av prestatjenesten og andre oppgaver i soknet. De to finansieringskildene har ulike formål, og økonomiforvaltningen må innrettes slik at den er forsvarlig og blant annet sikrer at en kan rapportere til riktig instans om bruken av midler.

Arbeidsgiveransvaret vil være plassert og utøves nært virksomheten i soknet og nært kommunen og det lokale finansieringsansvaret. Dette har klare fordeler. Forankringen i de mange soknene skaper på den andre siden behov for å sikre sammenheng og helhet mellom både arbeidstakere og arbeidsgivere i trossamfunnet. Alle på samme arbeidsplass vil få samme arbeidsgiver, men det kan bli utilsiktede eller tilfeldige forskjeller i utøvelsen av arbeidsgiveransvar mellom arbeidsgiverne. Noen vil oppfatte at vertikal sammenheng i kirkeorganisasjonen vil svekkes dersom linjeorganiseringen av prestatjenesten blir borte. Soknemodellen kan utformes eller suppleres med ulike strukturelle tiltak for sammenheng og helhet i trossamfunnet, men det er grunn til å minne om at det også er viktig å ha oppmerksomhet om andre slags tiltak, for eksempel felles organisasjonskultur.

Størrelse på enheter og innføring

Med bakgrunn i den store variasjonen mellom dagens fellesråd, og at de har ulik kapasitet til å håndtere et samlet arbeidsgiveransvar, vil det måtte ta noe tid å innføre en soknemodell. Der fellesrådene er store nok til å ivareta det samlede arbeidsgiveransvaret på en god måte, vil prestene raskt kunne overføres til soknene. Andre steder vil overføringen først kunne skje når det er etablert enheter som har god nok kompetanse og kapasitet. I dag er det åtte steder i landet der prosti og kommune samsvarer, og i noen av de største byene er det flere prostier innenfor samme kommune. Kirkerådet ser for seg at det bør være det kirkelige fellesrådet som ivaretar det samlede arbeidsgiveransvaret også i de største byene.

Dette betyr at en enten må innføre modellen gradvis over tid, eller vente til det kan skje en samlet overføring av prestene til fellesråd med tilstrekkelig styrket kapasitet.

Den nærmere framgangsmåten ved innføring av en modell med soknet (fellesrådet) som arbeidsgiver må tegnes ut på et senere tidspunkt. Dette omfatter spørsmål om hensyn, kriterier og prosess for å etablere hensiktsmessige arbeidsgiverenheter og forholdet til reglene om virksomhetsoverdragelse. Kirkemøtet må fastsette nærmere kriterier og prosesskrav. Dette kan også berøre soknestrukturen. Både Müller-Nilssen-utvalgets rapport (herunder arbeidsgruppe 4) og delutredning 1 gir viktige innspill til et slikt arbeid med å etablere hensiktsmessige arbeidsgiverenheter (som også er relevante for de to andre modellene, se nedenfor). Over tid er det også høstet relevante erfaringer med sammenslåing og samarbeid mellom fellesråd, blant annet gjennom forsøk og som en konsekvens av kommunesammenslåing.

Spørsmålet om å etablere større fellesråd eller samarbeid mellom fellesråd for å få gode enheter for utøvelse av et samlet arbeidsgiveransvar, må også sees i sammenheng med behovet for fellesløsninger på regionalt og nasjonalt plan. Slike fellesløsninger kan som nevnt legge rammer for, bistå og avlaste soknene (fellesrådene) som arbeidsgivere.

Utøvelse av arbeidsgiveransvaret – tilsetting mv.

Kirkelig fellesråd vil i utgangspunktet utøve det samlede arbeidsgiveransvaret, men den daglige ledelsen vil utøves av kirkevergen og prosten på vegne av det valgte rådet, se nedenfor.

Tilsettinger bør skje i partssammensatt utvalg. Biskopen og menighetsrådet må ha innflytelse i relevante tilsettingsprosesser.

Medbestemmelse vil formelt måtte utøves overfor arbeidsgiveren, men det kan etableres ordninger for kontakt mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjonen og trossamfunnet (ved Kirkerådet) på nasjonalt og ev. regionalt nivå. Det er allerede etablert møtepunkter for informasjon og dialog mellom Kirkerådet som representant for trossamfunnet, arbeidsgiverorganisasjonen KA og fagforeningene innenfor kirkelig sektor. Selv om disse møtepunktene ikke er formell medbestemmelse mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i Hovedavtalens forstand, kan kontakten bidra til samarbeid for å utvikle og opprettholde et godt arbeidsmiljø.

Arbeidstakerorganisasjonene får informasjon om og mulighet til å gi innspill til blant annet saker som skal behandles på Kirkemøtet.

Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret vil generelt kunne rammes inn, og et stykke på vei innholdsmessig reguleres, gjennom ulike former for fellesføringer som fastsettes av Kirkemøtet, se nærmere nedenfor. Slike tiltak vil bidra til lik praksis på tvers av enheter.

Særlig om ledelse i fellesrådet og i soknet

Kirkerådet går inn for at modeller for daglig ledelse i kirken må utredes nærmere og høres før ny behandling i Kirkemøtet. Det må blant annet utredes hvordan prostens kirkefaglige ledelse utøves i samarbeid med biskopen, fellesrådet og i forhold til kirkefaglig ledelse i soknet.

Modellen på fellesrådsnivå kan også legges også til grunn for det enkelte soknet. Et sentralt hensyn er videre å sikre en god og kompetent kirkefaglig ledelse på de ulike nivåene.

Prosten kan ha soknet (fellesrådet) som arbeidsgiver, men kan uansett ha en rolle som medhjelper for biskopen. Dersom prosten skal tilsettes i fellesrådet, må biskopen sikres en rolle i tilsettingsprosessen. Det må også vurderes om det i så fall skal gjelde egne regler for domproster, som er biskopens faste vikar.

Virksomhetsområde

Det følger av arbeidsmiljøloven at en arbeidsgiver utøver sine rettigheter og plikter innenfor rammen av en virksomhet, og arbeidstakere har visse rettigheter og plikter knyttet til denne virksomheten. Normalt følger det arbeidsrettslige virksomhetsbegrepet rettssubjektet som er arbeidsgiver.

Som Müller-Nilsen-utvalget påpeker, har det vært praktisert i Den norske kirke at de ansatte har sine arbeidsrettslige rettigheter og plikter innenfor rammen av det kirkelige fellesrådets samlede ansvarsområde, dvs. innenfor alle soknene i kommunen. Dette har vært en konsekvens av at soknene formelt sett sammen har vært arbeidsgivere. I modell 1 vil utgangspunktet derfor være at virksomhetsområdet følger det kirkelige fellesrådets samlede ansvarsområde.

I tillegg til bestemmelser om virksomhetsområde er det i særavtalen for kirkelige stillinger pkt. 2.4 åpnet opp for at tilsatt i kirkelig fellesråd kan pålegges tjeneste hos annet fellesråd ved gudstjenester og kirkelig handlinger etter avtale mellom fellesrådene, for at legge til rette for at fritid blir realisert.

Menighetsrådet

Som påpekt er det behov for å se nærmere på ansvarsdelingen mellom menighetsrådet og fellesrådet, uavhengig av modellvalg. I modell 1 blir dette viktig blant annet fordi det samlede innholdsansvaret for menighetslivet (virksomhetsansvaret) fullt ut blir samlet hos menighetsrådet. Dette inkluderer oppgaveansvar for gudstjenesteliv og kirkelige handlinger.

Soknets og menighetsrådets rolle bør styrkes. Delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd gir viktige innspill til et slikt videre arbeid. Menighetsrådet bør for eksempel ha en tydelig rolle i tilsetninger. Det vises ellers til framstillingen ovenfor i punkt 8.2.

Biskop og prost

Biskopens og prostens strategiske og kirkefaglige ledelse vil være en viktig sammenbindende kraft. Biskopen bør i kraft av sin tilsynsmyndighet (og i samråd med bispedømmerådet, se nedenfor) ha rom til å utøve en samlet faglig ledelse.

Prosten kan fortsatt være biskopens medhjelper i tilsynet. Biskopens tilsyn overfor de vigslende, andre ansatte og rådene bør i soknemodellen tydeliggjøres og styrkes, jf. ovenfor i punkt 8.4. Dette har flere sider. Biskopen må i kraft av sitt tilsyn involveres i tilsetninger i vigslende stillinger, og i saker der det er tale om å avslutte et arbeidsforhold på grunn av forhold som har sammenheng med tilsynet. Videre bør biskopen kunne innkalle alle ansatte i fellesrådene til fag- og inspirasjonssamlinger i bispedømmet. Det er for modell 1 særlig grunn til å tydeliggjøre at biskopens bindende pålegg nettopp er bindende for den ansatte, og at et pålegg også utløser en plikt for arbeidsgiveren til å følge opp.

Bispedømmerådet

Bispedømmet er et viktig ledd i organisasjonen og bidrar til helhet og sammenheng ved kommunikasjon og samhandling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Bispedømmerådets oppgaver vil endres når arbeidsgiveransvaret for prestene faller bort. Da bør bispedømmerådet tydeliggjøres som et regionalt lederorgan i trossamfunnet. Bispedømmerådet skal arbeide strategisk for å realisere Kirkemøtets vedtak, ha dialog med lokalkirken, forvalte tilskudd til prestedtjeneste, kirkelig undervisning og diakoni, og drive fag- og kompetanseutvikling. Samarbeidet med lokalnivået bør skje både gjennom de folkevalgte organene og ved de ansatte.

Bispedømmenivået kan også få en viktig rolle med å følge opp fellesløsninger som etableres på nasjonalt nivå. Et eksempel kan være helhetlig menighetsplan. Bispedømmet kan støtte opp om og avlaste fellesrådene, menighetsrådene og virksomheten i soknene, jf. også punkt 8.4. Bispedømmerådet kan også i dag utføre oppgaver som det etter avtale blir overlatt av et menighetsråd eller fellesråd, jf. kirkeordningen § 26 siste ledd.

Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet

Som nevnt er det allerede i dag et klart behov for flere løsninger som alle, eller mange, enheter i hele trossamfunnet kan eller bør bruke.

En soknemodell vil i utgangspunktet forsterke behovet for nasjonalt rammeverk og nasjonale fellesløsninger på en rekke områder. Som nevnt vil Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet, herunder tolkningen og bruken av Kirkemøtets nye organiseringsmyndighet, være viktig for å holde trossamfunnet tilstrekkelig sammen.

Det er etablert rammeverk og fellesløsninger på mange områder allerede, og flere er under arbeid, jf. punkt 8.5.

Kirkerådet mener at Kirkemøtet bør vedta rammeverk og fellesføringer for fellesrådenes forvaltning av arbeidsgiveransvaret. Som nevnt ovenfor, vil det for eksempel være hensiktsmessig å vedta et felles personalreglement for trossamfunnet.

Det gir liten mening at Kirkemøtet skal innskrenke soknenes frihet så mye at det blir begrenset realitet i plasseringen av arbeidsgiveransvaret. Egenstyringen i soknet må gis tilstrekkelig fleksibilitet og rom for lokale beslutninger og endringer.

Arbeidsgiverrollen er krevende og kompleks og må utøves konkret. Dette poenget illustreres best ved å sammenligne med situasjonen i modell 2: Der vil det nasjonale rettssubjektet, som andre arbeidsgivere, raskere og smidigere ensidig kunne fastsette styringsdokumenter, retningslinjer, «policyer» osv. I modell 3 kan det nasjonale rettssubjektet fastsette denne typen regelverk som styrer også fellesrådets utøvelse av arbeidsgivermyndighet overfor prestene. Kirkerådet legger til grunn at dette antakelig ikke vil kunne skje på samme måte dersom Kirkemøtet i en soknemodell skal anvende sin organiseringsmyndighet til å fastsette denne typen felles dokumenter. Forskjellen skal likevel ikke overdrives. På den ene siden kan det være spenninger mellom lokal frihet og nasjonale fellesløsninger/-føringer som kan komme til uttrykk uavhengig av hvilken overordnet modell for arbeidsgiverorganisering som blir valgt. På den andre siden skal det, uavhengig av modellvalg, ikke være et grunnleggende konkurranse- eller mistillitsforhold mellom det nasjonale og lokale nivået i kirken, og det må naturligvis forutsettes lojalitet mot de bestemmelsene som er vedtatt.

9.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 1

Hovedargumentene for å samle arbeidsgiveransvaret i soknet (fellesrådet) er at det styrker lokal handlefrihet, at løsningen bygger opp under soknet som grunnenhet i kirkestrukturen og at den plasserer arbeidsgiveransvaret tett på menighetsrådets grunnleggende ansvar for å vekke og nære det kristelige livet i soknet. Lokal forankring av arbeidsgiveransvaret kan bidra til å bevare og styrke det lokale engasjementet og myndiggjøre både de folkevalgte og de ansatte på lokalplanet.

Modellen bevarer nærhet til kommunen som en viktig samarbeidspart og som finansieringskilde for en hoveddel av virksomheten i soknene. Kirkerådet legger til grunn at risikoen for svekket kommunal finansiering i utgangspunktet vil være lavere enn i modell 2. Selv om enhetene som skal utøve arbeidsgiveransvar i prinsippet blir like i alle de tre modellene, kan flyttingen av arbeidsgivermyndighet til rettssubjektet Den norske kirke i realiteten svekke engasjementet hos dem som skal ivareta dialogen med kommunen. Det er mulig at lokalt forankret arbeidsgiveransvar kan styrke lokal frivillighet og lokal givertjeneste.

Generelt gjelder at argumentene om nærhet til sokn og kommune vil påvirkes av størrelsen på arbeidsgiverenhetene som etableres.

Videre gir modell 1 en klar og tydelig organisering av arbeidsgiveransvaret. At hele arbeidsgiveransvaret formelt og i praksis er plassert i soknet (fellesrådet), legger til rette for fleksibilitet og lokale tilpasninger i utøvelsen av ansvaret. Det samlede arbeidsgiveransvaret vil legge til rette for at ev. konflikter i arbeidsmiljøet kan løses lokalt. På den andre siden kan den lokale rammen oppleves begrensende. Ved behov kan arbeidsgiveren, slik det er vanlig i arbeidslivet ellers, få støtte fra sin arbeidsgiverorganisasjon, og arbeidstakeren kan få bistand fra sin fagforening.

Plassering av arbeidsgiveransvaret i soknet, vil gjøre rollene til Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene og biskopene tydeligere. Det kan i dag være krevende både å lede trossamfunnet og utøve arbeidsgiveransvar for prestene, og det kan være uklart når ulike organer opptrer i sine ulike roller.

Det er ikke omtvistet at Kirkemøtet har rettslig grunnlag til å vedta og å innføre denne modellen.

Hovedutfordringen i modellen er først og fremst risiko for å svekke helhet i og sammenheng mellom de ulike enhetene i trossamfunnet, særlig når det gjelder utøvelse av arbeidsgiveransvar. Som nevnt flere ganger finnes det kompenserende tiltak. Blant annet kan Kirkemøtet med hjemmel i organiseringsmyndigheten etablere ulike former for regelverk og rutiner som griper inn i og samordner utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, for eksempel tjenesteordninger eller personalreglementer, eller de kan mer sees som støttefunksjoner utenfor eller ved siden av de lokale arbeidsgiverne og deres ansvar. Også på andre grunnlag kan Kirkemøtet etablere ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet som ivaretar hensyn til helhet og lik praksis. Slike tiltak er modelluavhengige, se punkt 8.5.

Det vil likevel være en viss forskjell mellom modell 1 og modell 2, der alle er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke, når det gjelder felles regelverk, rutiner etc. for utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Kirkemøtets organiseringsmyndighet rekker neppe like langt som intern arbeidsgiverregulering i modell 2. På den andre siden forutsettes det i begge modellene – som påpekt allerede – tilstrekkelig lojalitet til fellesskapet og vilje til forpliktende samarbeid hos de lokale enhetene som utøver arbeidsgiveransvaret.

Når arbeidsgiveransvaret formelt skal plasseres hos mange enheter, er det risiko for at en større andel av de samlede ressursene går til administrasjon. Fellesløsninger i trossamfunnet kan bidra til å redusere også denne risikoen.

Fra arbeidstakernes ståsted, først og fremst prestene som i dag er ansatt i det nasjonale rettssubjektet, kan soknemodellen gi risiko for svakere kapasitet hos arbeidsgiver og risiko for forskjellsbehandling mellom enheter. Gjennomføring av modellen kan møte motstand. Medbestemmelsen vil formelt måtte utøves lokalt. Også her kan fellesløsninger bidra til felles praksis.

10 Modell 2 med forankring i rettssubjektet Den norske kirke og delegering av arbeidsgiverfunksjoner

10.1 Beskrivelse

Hovedtrekk

I modell 2 er arbeidsgiveransvaret forankret nasjonalt i rettssubjektet Den norske kirke. Arbeidstakerne som i dag er ansatt i soknet (fellesrådet), må overføres til det nasjonale rettssubjektet. Arbeidsgiverfunksjoner kan utøves av organer som opptrer på vegne av rettssubjektet, for eksempel bispedømmerrådet og Kirkerådet, men myndighet kan også delegeres eksternt til for eksempel kirkelig fellesråd, som opptrer på vegne av soknet.

Modellen som er beskrevet her, er én variant av en modell forankret i det nasjonale rettssubjektet, og den har som forutsetning at de praktisk viktigste arbeidsgiverfunksjonene skal delegeres til fellesrådet. Det kan også tenkes andre varianter av nasjonale modeller.

Kirkerådet legger som nevnt til grunn at Kirkemøtet har myndighet til å vedta og å innføre en organisering der rettssubjektet Den norske kirke blir arbeidsgiver for både menighetsprester og andre kirkelig tilsatte i lokalkirken.

Tilskuddene fra kommunene skal fortsatt finansiere lønnsutgiftene for arbeidstakerne som overføres fra soknet til det nasjonale rettssubjektet, men det nasjonale rettssubjektet vil ha det formelle lønnsansvaret for alle sine ansatte. Det vil være nødvendig å etablere systemer for å holde oversikt over og spore ansattressursene i soknene. Kommunene må kunne få innsikt i og trygghet for at kommunens tilskudd benyttes etter forutsetningene og dekker bemanning lokalt.

De tydeligste styrkene ved modell 2 ligger i mulighetene for enhetlig, intern arbeidsgiverstyring og for fellesløsninger og –ordninger innenfor utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, for eksempel når det gjelder medbestemmelse og kompetanseutvikling. Den kan gi noe større fleksibilitet og handlingsrom for eksempel ved konfliktløsning. Den største utfordringen er avstanden fra det nasjonale rettssubjektet til den daglige virksomheten i soknet og til kommunen som dialogpartner og ansvarlig for finansiering av en hoveddel av den kirkelige virksomheten. Arbeidsgiveransvaret er ikke ment i utstrakt grad å utøves av organer og ansatte på sentralt nivå i rettssubjektet Den norske kirke, men skal skje mer lokalt. Redskapet vil være delegering av myndighet både internt i rettssubjektet og til soknet ved fellesrådet. I praksis skal arbeidsledelsen skje i fellesrådet. Når myndighet delegeres til de mange fellesrådene, vil ledelsen i rettssubjektet ha et omfattende ansvar for mange arbeidstakere og for mange enheter som utøver arbeidsgiveransvar.

Størrelse på enheter og innføring

Også i denne modellen ligger det en utfordring i at fellesrådene ikke alle steder nå har kapasitet til å få delegert daglig ledelse mv. av alle ansatte. Modell 2 bygger som modell 1 på at arbeidsgiverfunksjoner skal ivaretas av kirkelig fellesråd. På samme måte som i modell 1 vil det derfor være naturlig å innføre modell 2 etter at det har skjedd en konsolidering av fellesrådene, ev. at det skjer gradvis gjennom overføring av de ansatte fra lokalt nivå til rettssubjektet Den norske kirke etter hvert som de lokale forutsetningene for å motta delegert myndighet er på plass.

I modell 2 med arbeidsgiverforankring nasjonalt kan en også se for seg som et alternativ at det treffes én, samlet beslutning om overføring av alle de ansatte i soknene (fellesrådene) til det nasjonale rettssubjektet, og at den daglige ledelsen mv. av disse som en hovedregel kan delegeres tilbake til soknene (fellesrådene), ev. etter konkrete vurderinger. Videre kan arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene delegeres til fellesrådet der det ligger til rette for det, mens resten av prestene kan ledes mv. slik som i dag, dvs. i de eksisterende prostiene, i påvente av at aktuelle fellesråd slår seg sammen eller etablerer formålstjenlige samarbeidsordninger. En slik framgangsmåte kan problematiseres fordi den vil gjøre det enda tydeligere enn i modell 1 at forutsetningene for å ha arbeidsgiveransvaret for prestene er annerledes enn for de andre. Begrunnelsen er som nevnt at prestenes tjenstedistrikter må være store nok og ha et visst antall prester, for at behovet for gudstjenester, kirkelige handlinger og beredskap skal kunne dekkes.

I modell 2 (og modell 3) kunne en vurdere om omfanget av delegert myndighet kunne tilpasses de konkrete forutsetningene i det enkelte fellesrådsområdet. Dette ville imidlertid komplisere modellen vesentlig og kunne føre til ulik praksis. Kirkerådet vil ikke anbefale en slik tilnærming.

Når arbeidsgiveroppgaver delegeres fra det nasjonale rettssubjektet til fellesrådet, beholder rettssubjektet ansvaret og må også ivareta noen konkrete arbeidsgiveroppgaver. I praksis vil fellesrådene dermed kunne få støtte fra regionalt og nasjonalt hold til å ivareta ulike deler av arbeidsgiveransvaret, for eksempel når det oppstår konflikter. I teorien kan en dermed stille litt mindre strenge krav til kapasitet hos fellesrådene enn i modell 1, i alle fall i en overgangsperiode med tettere oppfølging fra rettssubjektet. På den andre siden kan en slik ansvarsdeling føre til at det samlet brukes mer ressurser til støttefunksjoner enn strengt nødvendig.

Utøvelse av arbeidsgiveransvar – delegering, tilsetting mv.

Samling av arbeidsgiveransvaret i det nasjonale rettssubjektet betyr ikke at alle arbeidsgiverfunksjonene må utøves på samme sted i det nasjonale rettssubjektet. Myndighet kan utøves av ulike organer som opptrer på vegne av rettssubjektet, og myndighet kan delegeres til fellesrådet som opptrer på vegne av soknene. Delegering vil ikke frata arbeidsgiver ansvaret for oppgaven som eventuelt delegeres. Ansatte vil kunne forholde seg til, og ev. gå til sak mot arbeidsgiveren.

Hovedspørsmålet ved den nærmere utformingen av modell 2 vil være fordelingen av arbeidsgiverfunksjoner internt i det nasjonale rettssubjektet og mellom dette og

fellesrådet. Kirkerådet legger til grunn som en forutsetning for modellen at de praktisk viktigste arbeidsgiverfunksjonene skal delegeres til fellesrådet. Samtidig kan delegering av omfattende myndighet fra rettssubjektet til fellesrådet motvirke selve begrunnelsen for å samle arbeidsgiveransvaret sentralt. Som nevnt ovenfor, legger Kirkerådet til grunn at det i utgangspunktet ikke vil være hensiktsmessig å legge mange arbeidsgiverfunksjoner til bispedømmerådet (og biskopen). Da vil avstanden til virksomheten i soknene og kommunene som samarbeidspart og finansieringskilde blir for stor. Også i byer, der den geografiske avstanden faktisk ikke er stor, bør fellesrådet utøve arbeidsgiveransvaret. De store fellesrådene har kompetanse og kapasitet og utøver allerede ansvaret for de fleste arbeidstakerne, herunder dem som forvalter gravplassene.

En må dessuten være oppmerksom på at utstrakt delegering av viktige arbeidsgiverfunksjoner til et eksternt organ kan medføre tvil om hvem som er den reelle arbeidsgiveren. Denne risikoen er størst dersom en delegerer myndighet til å håndheve selve tilsetningsavtalen, blant annet tilsetting og oppsigelse, og mindre dersom en delegerer arbeidsledelse og daglig oppfølging av ansatte. Hamar bispedømmeråd har i sin høringsuttalelse spilt inn som mulighet at fellesrådet gjøres til et organ for rettssubjektet Den norske kirke i arbeidsgiverspørsmål.

Spørsmålet om delegering av tilsettingsmyndighet til fellesrådet er viktig. Kirkerådet legger til grunn at det er rettslig adgang til på nærmere vilkår å delegere tilsetting til fellesrådet. Personalreglementet kan fastsette at tilsetting i praksis skal skje i et partssammensatt utvalg i tilknytning til fellesrådet, jf. punkt 8.7. Rettssubjektet Den norske kirke må være representert i utvalget, men Kirkerådet legger til grunn at flertallet av medlemmene kan representere soknene og i praksis ha bestemmende innflytelse. Tilsettingsprosessen kan ytterligere rammes inn for å oppnå ensartet praksis. Slike retningslinjer kan være viktige for å sikre at tilsettingsprosessen for eksempel oppfyller kvalifikasjonsregler og likestillings- og diskrimineringsregelverket, og retningslinjene bør tydelig plassere ansvar og myndighet ved påstander om brudd på relevant regelverk. Rettssubjektet Den norske kirke må ha ansvaret for å følge opp klager etc. og vil som arbeidsgiver utad ha det formelle ansvaret, også overfor en arbeidstaker. Tilsettingsorganet må ha plikt til å medvirke til å opplyse saken.

En grunnleggende forutsetning for delegering av arbeidsgiverfunksjoner, herunder tilsettingsmyndighet, til fellesrådet er at det er tydelig for alle parter at myndigheten utøves på vegne av det nasjonale rettssubjektet som formell og reell arbeidsgiver.

Trossamfunnsloven § 12 tredje ledd sier at «Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre». Kirkerådet legger til grunn at denne bestemmelsen i utgangspunktet ikke gjelder for arbeidsgivermyndighet som er delegert, til forskjell fra oppgaver som det etter kirkeordningen eller annet regelverk uttrykkelig ligger til soknets organer å avgjøre. Dette bør tydeliggjøres i rammeverket for modell 2 (og modell 3).

Særlig om ledelse i fellesrådet og i soknet

Den daglige ledelsen i fellesrådet og i soknet kan organiseres på samme måte som i modell 1, og det vises til framstillingen ovenfor.

Virksomhetsområde

Virksomheten vil som hovedregel være sammenfallende med rettssubjektet som er arbeidsgiver. I modell 2 vil derfor utgangspunktet være at virksomhetsområdet for alle ansatte blir sammenfallende med rettssubjektet Den norske kirke.

Menighetsrådet

Også i denne modellen kan en se nærmere på ansvarsdelingen mellom menighetsrådet og fellesrådet med sikte på å styrke menighetsrådets rolle.

Den vesentlige forskjellen fra modell 1 vil være at arbeidsgiveransvaret og soknets innholdsansvar («vekke og nære-ansvaret») formelt blir fordelt på to rettssubjekter. Det er ikke noe rettslig til hinder for en slik ordning, men som påpekt ovenfor, er det vanlige at arbeidsgiveransvaret er plassert hos den som har ansvar for oppgavene som skal løses. Denne mulige utfordringen blir i praksis redusert ved at den daglige ledelsen forutsettes å skje i fellesrådet. Dessuten vil det uansett være slik at innholdsansvaret ligger til menighetsrådet, mens det er kirkelig fellesråd som utøver arbeidsgiveransvaret. Som kjent er det også situasjonen i dag.

Biskop og prost

Vurderingene som er gjort om biskop og prost under modell 1 ovenfor, kan overføres til modell 2. Som nevnt legger Kirkerådet til grunn at biskopen heller ikke i modell 2 bør ha arbeidsgiveransvar på samme måte som i dag, men at tilsynet skal styrkes og ledelsen tydeliggjøres, også slik at biskopen gis innflytelse blant annet i saker som gjelder tilsetning i stillinger det kan vigsles til.

Bispedømmerådet

Også vurderingene knyttet til bispedømmerådets oppgaver og rolle i modell 1 kan i stor grad overføres til modell 2.

I modell 2 vil bispedømmerådet i tillegg kunne utøve visse arbeidsgiverfunksjoner overfor de lokalt ansatte. Funksjonsfordelingen bør vurderes nærmere ut fra hensiktsmessighet. Det kan være formålstjenlig at bispedømmerådet for eksempel kan representere rettssubjektet Den norske kirke i partssammensatte utvalg for tilsetning eller tilsettingsråd i bispedømmet. Kirkerådet antar at en bør beholde en viss kjerne av arbeidsgiverfunksjoner nasjonalt, blant annet når det gjelder rådgivning, for å sikre enhetlig arbeidsgiverstyring. Dette spørsmålet henger også sammen med behovet for å utvikle fellesløsninger på ulike områder i trossamfunnet.

Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet

Kirkemøtet kan etablere fellesløsninger for trossamfunnet på mange områder også i modell 2. Med hjemmel i liturgimyndigheten, organiseringsmyndigheten og gjennom vilkår knyttet til tilskudd til soknets organer kan Kirkemøtet et stykke på vei forplikte soknene til fellesløsninger. Det kommunale finansieringsansvaret vil i praksis begrense Kirkemøtets mulighet til å forplikte soknene til løsninger som har

vesentlige økonomiske konsekvenser som må dekkes av den lokale finansieringen. Kirkemøtet må helt konkret vurdere hvor langt det er hensiktsmessig å gå i styringen av soknene som utøver av arbeidsgivermyndighet på vegne av det nasjonale rettssubjektet.

Når arbeidsgiveransvaret samles i rettssubjektet Den norske kirke, vil Kirkemøtet i prinsippet kunne gå lengre i å styre soknenes (delegerte) utøvelse av arbeidsgiveransvaret enn det som er tilfellet i modell 1 der soknet selv er arbeidsgiver. Hovedbegrunnelsen for modell 2 vil nettopp være å legge til rette for at en større del av arbeidsgiveransvaret skal utøves likt i hele trossamfunnet. Det betyr med nødvendighet at den lokale friheten innskrenkes. Selv om daglig ledelse mv. delegeres til fellesrådet, vil det være naturlig at utøvelsen av ansvaret, i enda større grad enn i soknemodellen, rammes inn av ulike former for regler, retningslinjer etc. som skaper ensartet praksis. Medbestemmelse for de tilsatte vil i denne modellen også kunne utøves på alle nivå i det nasjonale rettssubjektet.

10.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 2

Hovedargumentene for å samle arbeidsgiveransvaret i rettssubjektet Den norske kirke er at det kan bidra til samordnet praksis på tvers av enheter og stillingskategorier. Som nevnt allerede, vil det være enklere å vedta og innføre felles regelverk, retningslinjer mv. for tilsetting, kompetanseutvikling, lønnspolitikk osv. når alle er ansatt hos samme arbeidsgiver. Det vil også bli lettere å bygge felles organisasjonskultur.

En større arbeidsgiverenhet vil ha bredere og mer spesialisert kompetanse og et større virksomhetsområde, som for eksempel kan komme til nytte i konfliktløsning eller når medarbeidere blir syke eller har behov for nye oppgaver. Størrelsen på arbeidsgiveren vil generelt kunne gi ulike former for stordriftsfordeler som kommer arbeidstakerne til gode, men også slik at en mindre andel av ressursene trenger å gå til administrasjon. Samling av ressurser kan gi bedre muligheter for helhetlig, strategisk satsing på for eksempel rekruttering. Et større virksomhetsområde i arbeidsmiljølovens forstand har fordeler for de ansatte ved eventuell nedbemanning. Konflikthåndtering kan dessuten bli lettere ved at konflikten kan løstes opp og ved at ansatte lettere kan flyttes på.

Dersom arbeidsgiveransvaret forankres nasjonalt, vil alle ansatte ha medbestemmelse på alle nivåer der arbeidsgiveransvaret utøves. Også innenfor HMS-arbeidet vil det være en sammenheng fra lokalt til nasjonalt nivå. Likestillings- og diskrimineringsregelverket stiller strengere krav til store arbeidsgivere enn til små, og det kan hevdes at det er lettere å bygge god kompetanse på dette området dersom rettssubjektet Den norske kirke er arbeidsgiver.

Hovedutfordringene i modellen knytter seg til avstanden mellom det nasjonale rettssubjektet og soknet samt kommunen. Arbeidsgiveransvaret blir formelt skilt fra soknets virksomhetsansvar og plassert langt fra den lokale virksomheten. De lokalt ansatte og folkevalgte lokalt får mindre myndighet. Det kan svekke det lokale engasjementet og rekruttering av både ansatte og folkevalgte. Når utøvelsen av arbeidsgiveransvaret må delegeres til fellesrådet, kan det oppstå uklarheter og risiko

for manglende samhandling i for eksempel konfliktsituasjoner. Utstrakt delegering kan mer generelt motvirke noen av effektene som samlingen i ett rettssubjekt søker å oppnå. Det vil dessuten oppstå risiko sentralt i rettssubjektet Den norske kirke. Når myndighet delegeres til mange fellesråd, vil ledelsen i rettssubjektet få et omfattende ansvar for virksomheten i svært mange enheter, med mange arbeidstakere.

Modellen kan dessuten innebære en potensiell risiko for svekket samhandling med kommunen og for redusert kommunal finansiering. Det kan også være risiko for at kirkens gravplassforvaltning settes i spill.

Finansieringsordningen vil i praksis dessuten sette skranker for mulighetene til å skape full likhet mellom alle ansatte og mellom enhetene. Den sentrale lønnspolitikken, kompetanseutviklingen osv. må for eksempel hensynta kommunal finansiering selv om rettssubjektet Den norske kirke er arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt.

Også i denne modellen er det nødvendig å etablere større enheter som har kapasitet til å ivareta et samlet arbeidsgiveransvar. Slike enheter må etableres på samme måte som i modell 1.

Modell 2 vil innebære at de lokalt ansatte overføres til rettssubjektet Den norske kirke. Også denne modellen kan møte motstand i gjennomføring.

Modellen vil videreføre dobbeltrollene til Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerådene som både arbeidsgiverrepresentanter for prestene og lederskap i trossamfunnet.

Selv om Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet har myndighet til å vedta og å innføre denne modellen, er spørsmålet omtvistet, og det er mulig at Kirkemøtets ev. vedtak vil bli utfordret rettslig.

11 Modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner

11.1 Beskrivelse

Hovedtrekk

I modell 3 er arbeidsgiveransvaret fortsatt forankret i soknet (fellesrådet) for dem som i dag er ansatt lokalt, mens arbeidsgiveransvaret for prestene fortsatt er forankret nasjonalt i rettssubjektet Den norske kirke.

Noen arbeidsgiveroppgaver for prestene delegeres fra det nasjonale rettssubjektet til kirkelig fellesråd som organ for soknet, slik at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider i soknet, samles.

Kirkemøtet kan som øverste organ i rettssubjektet Den norske kirke delegere arbeidsgiveroppgaver internt i rettssubjektet til organer og ansatte, men også til

kirkelig fellesråd som opptrer på vegne av soknet. Fellesrådet kan samtidig pålegges en plikt til å utøve ansvaret.

Målsettingen om å samle og samordne utøvelsen av arbeidsgiveransvaret lokalt kan tilsa at de fleste arbeidsgiveroppgavene skal delegeres fra rettssubjektet Den norske kirke til fellesrådet. Som i modell 2 må dette imidlertid veies mot behovet for å tydeliggjøre at rettssubjektet fortsatt er prestenes arbeidsgiver, blant annet for å ivareta likebehandling etc. av prestene. Det viktigste å delegere vil være den daglige arbeidsledelsen, og dessuten tilsetning. Rettssubjektet Den norske kirke bør i alle fall beholde en kjerne av arbeidsgiverfunksjoner.

Kirkelig fellesråd vil få tilført midler fra kommunen som i dag. Det nasjonale rettssubjektet forvalter statens tilskudd til blant annet prestedtjeneste og bør fortsatt sørge for lønn mv. for prestene.

Arbeidsgiveransvaret vil ikke formelt samles hos én arbeidsgiver i denne modellen, men *utøvelsen* av ansvaret vil i praksis i stor grad samles og vil kunne samordnes bedre enn i dag. Ansvaret vil dessuten utøves nær virksomheten i soknet og nær kommunen og det kommunale finansieringsansvaret. Samtidig vil prestene fortsatt være forankret i rettssubjektet Den norske kirke. Det bidrar til vertikal sammenheng i strukturen. At den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret i større grad samles lokalt, kan bidra til mer likebehandling mellom ansattgruppene, men det vil fortsatt være ulike rammevilkår for prestene og de andre ansatte. Modellen vil være mer kompleks enn de to andre når arbeidsgiveransvaret ikke samles formelt. For å unngå uklarhet omkring ansvar og roller er det viktig at modellen tegnes ut så tydelig som mulig i regelverk mv.

Størrelse på enheter og innføring

Det er en modelluavhengig utfordring at fellesrådene ikke alle steder har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta arbeidsgiveransvaret for også prestene. Også denne modellen må derfor innføres over tid, ev. etter at fellesrådene har gjennomgått en konsolideringsprosess ved sammenslåing eller samarbeid.

Delegering bevarer en linje fra det nasjonale rettssubjektet til fellesrådene. I modell 2 omfatter linjen alle ansatte, mens den i modell 3 bare gjelder prestene. Denne ansvarslinjen gir mulighet for at rettssubjektet støtter opp om fellesrådets utøvelse av arbeidsgiverfunksjonene for prestene på ulike måter. Formålet med delegering er felles utøvelse for alle, og det tilsier at rettssubjektet Den norske kirke sjelden vil gripe inn i fellesrådets oppgaver.

I modell 3 kunne det (som i modell 2) vurderes om delegeringen av arbeidsgiverfunksjoner kunne tilpasses de konkrete forutsetningene i det enkelte fellesrådsområdet. Dette ville imidlertid komplisere modellen vesentlig og kunne føre til ulik praksis. Kirkerådet vil ikke anbefale en slik tilnærming.

Utøvelse av arbeidsgiveransvar – delegering, tilsetning mv.

I utgangspunktet vil rammene for delegering av arbeidsgivermyndighet fra det nasjonale rettssubjektet til fellesrådet være de samme i modell 3 som i modell 2. Men i modell 3 kan en si at det er enda større grunn til å delegerer mye myndighet for at fellesrådet i størst mulig grad skal kunne oppnå likebehandling mellom prestene og de ansatte som fellesrådet allerede har det fulle ansvaret for.

Delegering vil ikke være eneste virkemiddel til å oppnå likebehandling. Kirkemøtets organiseringsmyndighet kan være et viktig redskap også i denne modellen. Som nevnt kan Kirkemøtet for eksempel fastsette et felles personalreglement. Kirkemøtet kan også på andre områder etablere ulike fellesløsninger. Vilåårene for ulike arbeidstakere vil som nevnt imidlertid ikke fullt ut være like når arbeidsgiveransvaret er forankret i ulike rettssubjekter, som også har ulike finansiering.

Kirkerådet legger til grunn at tilsetting og den daglige ledelsen av prestene bør delegeres, og at fellesrådet skal være mottaker av disse arbeidsgiveroppgavene. Tilsettingsmyndigheten for prestene vil bli plassert i et partssammensatt utvalg med representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke. Kirkerådet legger som nevnt under modell 2 til grunn at flertallet av medlemmene kan representere soknene og i praksis ha bestemmende innflytelse. Biskopen må i kraft av tilsynet ha en rolle i tilsettinger i stillinger det kan vigsles til.

Som nevnt under omtalen av modell 2 legger Kirkerådet til grunn at bestemmelsen i trossamfunnsloven § 12 tredje ledd ikke begrenser det nasjonale rettssubjektets rettslige adgang til å instruere fellesrådet i utøvelsen av delegert arbeidsgivermyndighet. Rettssubjektet Den norske kirke har for eksempel ansvar for at likestillings- og diskrimineringsregelverket blir fulgt. Den klare intensjonen er likevel at lista for å instruere fellesrådet skal legges høyt.

Det nasjonale rettssubjektet vil i det minste måtte ivareta noen formelle funksjoner, særlig rundt inngåelse og avslutning av arbeidskontrakten og som part i ev. tvister, men kan også på andre måter bidra med oppfølging av og rådgivning overfor fellesrådene. Slike funksjoner kan ivaretas på bispedømmenivå eller nasjonalt, og ulike hensyn kan trekke i ulike retninger når en skal vurdere plassering av støttefunksjoner rettssubjektet. Fordeling av oppgaver på bispedømmene skaper nærhet og gir muligheter til regionale tilpasninger, men det gir også risiko for forskjellsbehandling, og det kan medføre at den samlede bruken av administrative ressurser øker.

Som nevnt må det nasjonale rettssubjektet beholde sentrale arbeidsgiveroppgaver, blant annet utbetaling av lønn, feriepenger, pensjons- og forsikringspremier, partsansvar, offentligrettslige plikter etc. for prestene. Rettssubjektet må fortsatt ha en aktiv relasjon til sine ansatte prester, blant annet for å sørge for ensartet praksis på tvers av fellesrådene. En bør vurdere nærmere hvilke oppgaver som kan ivaretas på bispedømmeplan, og hvilke oppgaver som bør ivaretas i en sentral HR-enhet.

Særlig om ledelse i fellesrådet og i soknet

Når arbeidsgiveroppgavene skal delegeres til fellesrådet, kan en tilsvarende ordningsom for modell 1 og 2 også innføres i denne modellen. Daglig ledelse på soknenivå vil også kunne utøves på samme måte som i de to andre modellene.

Virksomhetsområde

I denne modellen vil de ulike ansatt-gruppene kunne få ulike virksomhetsområder å forholde seg til. Utgangspunktet vil være at virksomhetsområdet for menighetsprestetjenesten vil være hele rettssubjektet Den norske kirke, mens virksomhetsområdet for andre kirkelige tilsatte vil følge det kirkelige fellesrådets samlede ansvarsområde.

Menighetsrådet

Som nevnt bør ansvarsdelingen mellom menighetsrådet og fellesrådet vurderes uansett hvilken modell en velger. I modell 3 vil innholdsansvaret for prestetjenesten i utgangspunktet være igjen i det nasjonale rettssubjektet, men også dette ansvaret kan plasseres lokalt. Da vil innholds- eller virksomhetsansvaret – hele ansvaret for å «vekke og nære det kristelige liv i soknet» – kunne samles i menighetsrådet.

Biskop og prost

Også i denne modellen vil biskopens tilsyn og prostens kirkefaglige ledelse være en viktig sammenbindende kraft. Prosten vil være kirkefaglig leder og kan være medhjelper i biskopens tilsyn.

Det er forutsatt ovenfor at biskopen ikke lenger skal være arbeidsgiver for prestene på samme måte som i dag. Som i de to andre modellene skal biskopens tilsyn styrkes og ledelsen tydeliggjøres, blant annet slik at biskopen skal kunne innkalle alle ansatte i fellesrådene til fag- og inspirasjonssamlinger i bispedømmet. Bindende pålegg som gis med hjemmel i tilsynsmyndigheten, skal tydelig forplikte den ansatte, og det skal også utløse en plikt for arbeidsgiveren til å følge opp.

Bispedømmerådet

Selv om tilsetting av menighetsprester delegeres til fellesrådene, vil det være naturlig at bispedømmerådet fortsatt ivaretar noen arbeidsgiveroppgaver for prestene. Rådene kan fortsatt forvalte tilskudd til prestetjenesten (og andre formål) og sammen med biskopen ha et ansvar for fag- og kompetanseutvikling. De kan også, som nevnt, gi støtte til fellesrådene som arbeidsgiverorgan for prestene.

Bispedømmerådet vil fortsatt ha regional ledelse i trossamfunnet og ha et særlig ansvar for å ivareta helhet i kirken. Rådet skal følge opp Kirkemøtets vedtak og sørge for dialog og samarbeid med soknet for å «vekke og nære det kristelige liv» i menighetene i bispedømmet.

Bispedømmene kan også ha en viktig rolle i følge opp ulike former for fellesløsninger som etableres for hele trossamfunnet, jf. nedenfor.

Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet

Også i modell 3 vil det være behov for nasjonalt rammeverk og nasjonale fellesløsninger på en rekke områder. Modellen viderefører ordningen med to arbeidsgivere, men legger opp til at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret skal samordnes i praksis. Da vil Kirkemøtet kunne bidra til likebehandling av arbeidstakerne ved å vedta rammebetingelser og retningslinjer for utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, for eksempel gjennom et felles personalreglement som regulerer tilsettingsprosesser og som også kan legge til rette for lik praksis på andre områder. Samtidig vil det – som nevnt flere ganger – være visse grenser for Kirkemøtets mulighet til å gripe inn i fellesrådets håndtering av egne ansatte.

Det vil derfor være viktig at felles retningslinjer og systemer, for eksempel et felles personalreglement, i størst mulig grad presenteres samlet som en del av organiseringsmodellen som sådan. Etter hvert som en høster erfaringer, og ev. i lys av nye behov, kan det likevel bli behov for å endre gjeldende ordninger eller etablere nye. Da vil det være viktig at saksbehandlingen er grundig, og at konsekvenser for soknene blir godt belyst.

11.2 Oversikt over fordeler og ulemper i modell 3

Modell 3 legger til rette for samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt i kirken, men arbeidsgiveransvaret samles ikke formelt hos én arbeidsgiver. Denne modellen framstår dermed som en slags hybrid, og det kan vurderes som både en svakhet ved modellen og en styrke.

Modellen ivaretar sentrale hensyn fra både modell 1 og 2 som bidrar til å oppfylle målene med arbeidsgiverorganiseringen, og den reduserer usikkerhet og risiko som knytter seg til de to andre modellene. Samtidig forholder den seg på en tydelig måte til at Den norske kirke er organisert med mange sokn som rettssubjekter og ett nasjonalt rettssubjekt, og med to offentlige finansieringskilder. Modellen bygger klart på de organene og den strukturen vi allerede har, med soknet som grunnenhet.

Modellen viderefører den skrittvis tilnærmingen til reformer i kirkeordningen som har vært praktisert gjennom mange år. Den har en tydelig ambisjon om å virke samlende, og det har også vært en tydelig målsetting i det tidligere reformarbeidet.

Det vesentlige «skrittet» i modellen er delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester til fellesrådet. Dette tiltaket samler ledelsen. En samlet og samordnet ledelse av alle som arbeider i soknet, kan – sammen med andre tiltak – bidra til å løse sentrale utfordringer ved dagens ordning. Samtidig gir dette mulighet til å høste erfaringer før en stadfester eller revurderer endringer. Modell 3 kan ta hensyn til ev. endringer i rammebetingelser, og den er mer fleksibel enn de to andre modellene.

Modellen legger utøvelsen av arbeidsgiveransvaret nært soknet som grunnenhet og menighetsrådets grunnleggende virksomhetsansvar. Dette kan bidra til å bevare og styrke lokalt engasjement og god dialog og godt samarbeid med kommunen om samskaping, finansiering og gravplassdrift. Risikoen for ev. svekket kommunal

finansering, lokal frivillighet og lokal givertjeneste vil være som i modell 1. Disse faktorene kan bidra til god ressursutnyttelse.

Også her vil argumentene om nærhet til sokn og kommune påvirkes av størrelsen på arbeidsgiverenhetene som etableres. Modellen er på samme måte som de to andre avhengig av en utvikling nedenfra som kan gi større fellesråd, og den må innføres etter at kapasiteten i fellesrådene er tilstrekkelig styrket gjennom sammenslåing eller samarbeid, ev. over tid.

Når arbeidsgivermyndighet for prestene delegeres, vil rettssubjektet Den norske kirke fortsatt ha ansvaret for prestene. Det betyr for eksempel at prestene, som i dag, vil ha medbestemmelse på både nasjonalt og på regionalt nivå. Området for medbestemmelse for de andre tilsatt vil være (det justerte) fellesrådsområdet, og det må vurderes nærmere hvordan medbestemmelsen for prestene skal tilpasses dette nivået og den delegerte utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner. Det vil være naturlig å videreføre tre-parts-ordningene for informasjon og dialog med alle arbeidstakerorganisasjonene som nylig er etablert, i modell 3.

Som i modell 2 kan fellesrådene få støtte i utøvelsen av arbeidsgiveransvaret – her de delegerte oppgavene for prestene – fra regionalt og nasjonalt hold i rettssubjektet Den norske kirke for å bidra til kvalitet og lik praksis. Og på samme måte som i modell 1 kan Kirkemøtet legge rammer rundt og gi føringer for utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for blant annet å legge til rette for likebehandling av *alle* ansatte. I tillegg kan Kirkemøtet etablere fellesløsninger med ulike grunnlag og på ulike områder som vil være vesentlig for å ivareta hensyn til helhet i trossamfunnet og lik praksis overfor ulike arbeidstakere. Det samme gjelder et styrket og tydeliggjort biskoppelig tilsyn.

Hovedinnvendingen mot modellen er at den er mer kompleks enn de to andre når den viderefører både rettssubjektet Den norske kirke og soknene som arbeidsgivere. Det gir større risiko for uklarhet. Oppgavene og rollene til dem som skal utøve arbeidsgiverfunksjonen for prestene, må være klare og forutsigbare. Det må også ansvarsdelingen mellom regionalt og nasjonalt nivå i rettssubjektet Den norske kirke for oppfølging av soknet som arbeidsgiver, slik at det ikke går mer ressurser enn nødvendig til administrasjon. Dessuten vil det være viktig at felles rammeverk og retningslinjer som skal ramme inn fellesrådets utøvelse av arbeidsgiveransvaret for alle, i størst mulig grad fastsettes samtidig med og sees i sammenheng med delegeringsregimet som skal etableres.

Müller-Nilssen-utvalgets modell 3 fikk liten støtte i høringen. Utvalgets modell er relativt knapt beskrevet, men hovedgrepet i modellen – å beholde både det nasjonale rettssubjektet og soknene (fellesrådet) som arbeidsgivere og å delegere arbeidsgiverfunksjoner fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet – er felles med den modell 3 som er tegnet ut her. Utvalget gikk inn for at mest mulig arbeidsgivermyndighet skulle delegeres til (prosti-)fellesrådet. Etter Kirkerådets oppfatning er ikke dette en nødvendig – neppe heller en hensiktsmessig – premis. Det sentrale er først og fremst å delegere daglig ledelse og tilsetting. Så bør en

vurdere nærmere hvilke arbeidsgiverfunksjoner som fortsatt skal ivaretas av rettssubjektet. For eksempel bør en vurdere om oppsigelse og avskjed bør beholdes, blant annet i lys av at rettssubjektet Den norske kirke vil være part i en ev. arbeidsrettssak som gjelder en prest.

12 Matrise som sammenstiller modellene

Nedenfor er de tre modellene stilt sammen for å få fram sentrale likheter og forskjeller. Matrisen tar sikte på å være deskriptiv, men det er vanskelig å skille klart mellom beskrivelse og vurdering, jf. også punkt 7.3.

Modellene er i saksorienteringen konkret utformet med kompenserende tiltak. Det bidrar til at de vil ligne på hverandre selv om arbeidsgiveransvaret er plassert ulikt.

Sammenstillingen må også sees i lys av de modelluavhengige elementene som er beskrevet i saksorienteringen punkt 8, for eksempel er biskopens tilsyn ikke tatt inn i matrisen her.



Tema	Dagens ordning	Modell 1 med forankring i soknet	Modell 2 med forankring i rettssubjektet Den norske kirke og delegering av arbeidsgiverfunksjoner	Modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner
Formell arbeidsgiver	Soknet ved kirkelig fellesråd (FR) for lokalt ansatte Rettssubjektet Den norske kirke (RDNK)	Soknet (Menighetsprestene overføres fra RDNK)	RDNK (Ansatte i soknet overføres til RDNK)	Soknet ved kirkelig fellesråd (FR) for lokalt ansatte RDNK for menighetsprestene
Utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner	FR Ulike instanser i RDNK	FR Fellesløsninger mv., se nedenfor	Delegering av funksjoner fra RDNK til FR RDNK utøver visse funksjoner selv	FR utøver for soknets ansatte Delegering av funksjoner for prester fra RDNK til FR for å samle og samordne utøvelse
Tilsetting	Soknet – FR selv eller parts-sammensatt utvalg	Alle i partssammensatt utvalg (ev. bortsett fra ledere, tilpasset sammensetning)	Delegering til FR Alle i partssammensatt utvalg (ev. bortsett fra ledere, tilpasset sammensetning)	Delegering av tilsetting av prester til FR Alle i partssammensatt utvalg (ev. bortsett fra ledere, tilpasset sammensetning)

	RDNK – prester i BDR			
Medbestemmelse	<p>Utøves overfor formell arbeidsgiver</p> <p>Ansatte i soknet – FR</p> <p>Prester – nasjonalt, regionalt (bispedømme) og lokalt (prostiet)</p> <p>I tillegg samarbeid mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjon og trossamfunnet</p>	<p>Utøves overfor FR</p> <p>I tillegg samarbeid mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjon og trossamfunnet</p> <p>Kan etableres fellesløsninger, se nedenfor</p>	<p>Utøves overfor RDNK (kan være nasjonal, regional og lokal)</p> <p>I tillegg samarbeid mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjon og trossamfunnet</p>	<p>Utøves overfor formell arbeidsgiver</p> <p>I tillegg samarbeid mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjon og trossamfunnet</p> <p>Kan etableres fellesløsninger, se nedenfor</p>
Virksomhetsområde	Ansatte i FR – soknene i fellesrådsområdet (kommunen)	Utgangspunkt at alle har soknene i fellesrådsområdet	Utgangspunktet at alle har RDNK	Som i dag – ulike virksomhetsområder

	Prester – hele RDNK			
Finansiering	Todelt ansvar (stat og kommune) formelt og praktisk	Fortsatt todelte ansvar FR tilført midler fra kommunen som i dag FR også tilført statlige midler til prestatjenesten fra RDNK	Fortsatt todelte ansvar Tilskudd fra kommunene fortsatt finansiere lønn til arbeidstakerne som blir overført fra soknet, men RDNK formelt ansvarlig for lønn til alle ansatte	Fortsatt todelte ansvar FR midler fra kommunen til lønn av egne ansatte RDNK fortsatt sørge for lønn for prestene
Relasjon til kommunen – dialog og samarbeid		Ikke formelle endringer Statlige tilskudd forvaltes av FR	Ikke formelle endringer Kommunale tilskudd (lønnsmidler) forvaltes av RDNK	Ikke formelle endringer
Balanse lokal og nasjonal styring Fellesløsninger (rammeverk, strategier, politikk systemer) - personalforvaltning - rekruttering - HMS - Konflikt-håndtering	KM kan etablere ulike fellesløsninger i trossamfunnet (organiseringsmyndighet, tilskuddsforvaltning mv.)	Mer formell myndighet til soknet, men kompenserende tiltak KM kan etablere ulike fellesløsninger i trossamfunnet (org.mynd., tilskudd mv.)	Mer formell myndighet til RDNK, men kompenserende tiltak KM kan etablere ulike fellesløsninger i trossamfunnet (org.mynd., tilskudd mv.) Kirkemøtet kan også regulere som arbeidsgiver for alle	Formell myndighet som i dag KM kan etablere ulike fellesløsninger i trossamfunnet (org.mynd., tilskudd mv.) Kirkemøtet kan regulere som arbeidsgiver for prestene

<ul style="list-style-type: none"> - Digitalisering - Regnskap - Mv. 	Kirkemøtet (KM) kan regulere som arbeidsgiver for prestene			
Gjennomføringsrisiko, robusthet, fleksibilitet		Behov for samarbeid / større enheter Endringsmotstand	Behov for samarbeid / større enheter Endringsmotstand Kirkemøtets rettslige grunnlag omtvistet	Behov for samarbeid / større enheter Endringsmotstand Enklere (enn de to andre) å endre senere



13 Oppsummerende vurdering og anbefaling

Kirkemøtet har siden 2005 hatt som målsetting at arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider i soknene, skal samles. Müller-Nilssen-utvalgets forslag om å samle arbeidsgiveransvaret i et nytt og obligatorisk prostifellesråd fikk ikke oppslutning i høringen. Høringen gir likevel klar støtte til at arbeidsgiveransvaret skal samles.

Kirkemøtet har i trossamfunnsloven fått en svært tydelig rolle og klar myndighet som øverste, representative organ i trossamfunnet Den norske kirke. Loven viderefører ordningen med et sentralt rettssubjekt for Den norske kirke og soknene som rettssubjekter, men der soknene er uløselig knyttet til trossamfunnet. Den todelte finansieringsordningen er også videreført. Begge disse grunnleggende premisene har kommet inn i loven etter klar støtte fra Kirkemøtet. Trossamfunnsloven gir Kirkemøtet myndighet til å organisere Den norske kirke.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet kan beslutte at arbeidsgiveransvaret skal samles på tvers av rettssubjekter og finansieringsordning. Etter Kirkerådets vurdering har Kirkemøtet rettslig grunnlag til å velge mellom de tre hovedmodellene; arbeidsgiveransvaret kan forankres i soknet eller i det nasjonale rettssubjektet, eller arbeidsgiverfunksjoner for prestene kan delegeres fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet (fellesrådet), slik at *utøvelsen* av arbeidsgiveransvaret samles. Kirkemøtet har også stor frihet til å konkretisere den modellen som velges, i nærmere regler. Kirkerådet konstaterer likevel at rekkevidden av Kirkemøtets myndighet i modellvalget er omtvistet. Enkelte legger til grunn at Kirkemøtet ikke har rettslig grunnlag til å vedta og innføre den nasjonale modellen.

Kirkemøtet kan uansett beslutte endringer i dagens ordninger på vesentlige punkter, uavhengig av modellvalg. De to første modellene, modell 1 og 2, kan også utformes slik at de nærmer seg hverandre i praktisk utforming. Modellene har hver sine styrker og svakheter. Hvordan en vurderer ulike modeller, vil i stor grad bero på hvordan en vektet ulike argumenter. Modell 3 skiller seg tydeligere fra de to andre når den viderefører to arbeidsgivere for dem som arbeider i soknene. I praktisk utøvelse vil den likevel kunne ligne på de to andre. I alle modellene er det lagt opp til at fellesrådet skal tilsette alle som arbeider lokalt, og at den daglige ledelsen på fellesrådsnivå skal forankres i fellesrådet og være delt mellom en administrativ leder (kirkevergen) og prosten.

Kirkemøtet har et helhetsansvar i trossamfunnet. Det innebærer at Kirkemøtet har en særlig forpliktelse til å arbeide for løsninger som i størst mulig grad kan virke samlende. Modelldiskusjonen må ikke brukes til å konstruere motsetninger mellom lokalt og nasjonalt nivå i kirken. Når Den norske kirke er selvstendiggjort fra staten og Kirkemøtet har fått organiseringsmyndighet, vil det være uheldig dersom et

vedtak om arbeidsgiverorganisering skulle føre til sterke konflikter og sviktende tillit mellom organer og nivåer internt i trossamfunnet. Det kan også være grunn til å minne om at når Kirkemøtet utøver organiseringsmyndigheten, opptrer møtet på vegne av trossamfunnet, ikke som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet Den norske kirke. Det innebærer blant annet at Kirkemøtet tydelig må ha både arbeidstakernes og ulike arbeidsgiveres behov og interesser innenfor sitt synsfelt.

Kirkerådets flertall (9 medlemmer) anbefaler Kirkemøtet å gå inn for modell 3 med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner. En ny arbeidsgiverorganisering må være mest mulig samlende og bærekraftig. Verken modell 1 eller 2 vil, slik flertallet ser det, virke tilstrekkelig samlende nå. Flertallet legger særlig vekt på at modell 3 kan ivareta og balansere sentrale hensyn fra de to mer rendyrkede modellene, og den framstår som et rimelig kompromiss. Det knytter seg minst gjennomføringsrisiko til modell 3. Den er også fleksibel ved at en relativt enkelt kan gjøre justeringer dersom det viser seg å være behov for det når en har hentet erfaringer med modellen i praksis.

14 Videre prosess

Siktemålet er at Kirkemøtet skal fatte et prinsippvedtak om ny kirkelig arbeidsgiverorganisering. I etterkant av et prinsippvedtak vil Kirkerådet etter planen forberede en sak om konkrete endringer i relevant regelverk mv. som så kan bli sendt på bred høring med sikte på behandling i Kirkemøtet 2023.

Kirkerådets tentative fremdriftsplan er krevende, og den må naturligvis vurderes nærmere i lys av hva som blir vedtaket på Kirkemøtet 2022.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alternative modeller for arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet vil ha større økonomiske og administrative konsekvenser. Både stat og kommune forventer at Den norske kirke har effektiv drift og bruker offentlige tilskudd best mulig.

Kirkemøtet skal i 2022 treffe vedtak om arbeidsgiverorganisering på overordnet nivå, mens de nærmere ordningene og regelendringene vil bli konkretisert til behandling på Kirkemøtet i 2023. Når beslutningen er på prinsippnivå, vil det imidlertid være begrenset hvor konkrete konsekvensvurderinger og estimer vil kunne være.

Det må også understrekes at en ny kirkelig arbeidsgiverorganisering ikke har som primærformål å spare midler, men å legge til rette for bedre kvalitet i utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, bedre arbeidsmiljø og bedre og mer effektiv bruk av de samlede ressursene.

Større enheter er en forutsetning i alle modeller. Kirkerådet mener det uavhengig av modell for arbeidsgiverorganisering, er et selvstendig behov for større enheter med tilstrekkelig kapasitet til å håndtere stadig mer komplekse oppgaver (se punkt 8.6 om modelluavhengige byggesteiner). Større enheter og antall enheter er utslagsgivende for beregning av stordriftsfordeler ved endret organisering. I Hovedutvalgets sluttrapport om ny kirkelig organisering ble det vist til at økonomiske konsekvenser av ny organisering kan inntre ved implementering eller først på lengre sikt. Det må videre påregnes omstillingskostnader i forbindelse med implementeringen, mens innsparing først vil skje når mulighet for bedre ressursforvaltning er tatt i bruk.

Evalueringer av ulike former for samarbeid og sammenslåing av felleråd har vist at en kan effektivisere administrative og merkantile funksjoner og samordne personalressurser på en bedre måte, men at det er krevende å realisere gevinster som styrker menighetsbyggende arbeid. Gevinster vil trolig bestå i gradvise organisatoriske endringer lokalt, hvor gevinster kan høstes på sikt. En må forvente at det vil ta tid å realisere og omfordele ev. gevinster, og at det vil kreve god dialog og godt samarbeid med kommunene.

Konsulentfirmaet PwC gjorde i 2021 en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av hovedutvalgets forslag til etablering av prostifellesråd (vedlegg 7). Disse vurderingene kan til en viss grad være relevante også for effektivvurdering av de foreliggende modellene for arbeidsgiverorganisering. Men størrelse på nye forvaltningsenheter, antall enheter, prosess i tid og dermed gjennomføringsrisiko er avgjørende faktorer for beregning av økonomiske konsekvenser av ny organisering. Derfor er det nå større usikkerhet og vanskeligere å gjøre mer konkrete vurdering av økonomiske konsekvenser av den foreløpig overordnede uttegnede arbeidsgiverorganiseringen i modellene 1, 2 og 3.