



## Innstilling 2 fra komité D

---

### Saksdokumenter:

KM 5/23 Kirkelig organisering: Folkevalgte som kirkelig styringstjeneste, biskopens tilsyn og ledelse, og ordning for daglig ledelse. Saksorientering fra Kirkerådet.

KM 5.1/23 Kirkelig organisering: Folkevalgte som kirkelig styringstjeneste, biskopens tilsyn og ledelse, og ordning for daglig ledelse. Innstilling 1 fra komité D.

## Kirkelig organisering: Folkevalgte som kirkelig styringstjeneste, biskopens tilsyn og ledelse, og ordning for daglig ledelse

### Sammendrag av saksorienteringen

Kirkemøtet traff i 2022 et prinsippvedtak om det videre arbeidet med ny kirkelig organisering (sak KM 10/22). Kirkerådet har lagt opp til at det videre utviklingsarbeidet skal skje skrittvis, og at det skal legges fram saker til behandling på kirkemøtene i 2023, 2024 og 2025. For 2023 er det lagt opp til at Kirkemøtet kan legge rammer for videre framdrift og gi føringer for videre arbeid med regelverk om folkevalgte som kirkelig styringstjeneste, biskopens tilsyn og ledelse, og ordning for daglig ledelse.

Kirkerådet har etablert flere kanaler for å legge til rette for bred involvering i det videre utviklingsarbeidet med kirkelig organisering. Det er opprettet en struktur for samråd mellom soknets organer og Kirkerådet og mellom soknets organer og bispedømmerådet. Det er også lagt til rette for involvering av ansatte, tillitsvalgte og representanter for de tillitsvalgte, og ansattes organisasjoner. Videre har direktøren opprettet et programstyre bestående av andre ledere i Kirkerådets sekretariat, et utvalg av ansatte ledere i bispedømmene og de kirkelige fellestrådene og en representant fra KA. Programstyret gir råd i arbeidet med ny organisering.

Disse prosessene har påvirket arbeidet med Kirkerådets saksfremlegg til Kirkemøtet 2023. Samtidig har de vist at det er et stort potensial for videre dialog og samhandling i kirken, og at samarbeid er avgjørende både for at kirkeorganisasjonen skal fungere godt i dag, og for at målsettingene med endringsarbeidet skal kunne realiseres. Kirkelige råd, ansatte og frivillige må jobbe godt sammen for at kirkens samlede ressurser skal forvaltes til det beste for medlemmene og samfunnet. Kirkerådet vil derfor også i det videre arbeidet legge stor vekt på tiltak som involverer bredt, bygger kultur for samhandling og stimulerer til felles innsats.

### Kirkeorganisering i et luthersk perspektiv

Styringen av Den norske kirke har utgangspunkt i en luthersk kirkeforståelse av kirken som samfunnet av de hellige, dvs. alle døpte, og det er menigheten som helhet, dvs. alle døpte medlemmer, som sitter med styringsfullmakten. Kirken har også en særskilt tjeneste med å forkynne evangeliet og forvalte sakramentene.

Den norske kirke har gjennom de siste hundre årene utviklet egne demokratiske styringsorganer som representerer fellesskapet av medlemmer på alle nivåer i kirken. Samtidig har Den norske kirke foretatt en generell avklaring av forholdet mellom de kirkelige rådene og tjenesten med ord og sakrament, hvor kirkelig styringsmyndighet konstitueres ved at menighetens og kirkens folkevalgte representanter og representant for den særskilte tjenesten med ord og sakrament (prest, prost og biskop) sammen utgjør styringsorganer på alle kirkens nivåer. Alle ansattgrupper har sin andel av ansvaret for kirkens oppdrag.

### Delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester til kirkelig fellesråd

Kirkemøtet traff i 2022 et prinsippvedtak om fremtidig modell med samlet og samordnet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, men der prestene fortsatt skal ha rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Det lå som premiss i modellen at kirkelig fellesråd er det organet hvor samordningen skal skje. Det innebærer at arbeidsgiverfunksjoner for prestene blir delegert fra rettssubjektet Den norske kirke til fellesrådet, som også er arbeidsgiverorgan for dem som har soknet som arbeidsgiver.

Kirkemøtet satte i sitt vedtak også noen andre premisser for samlet utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner. De viktigste er følgende:

- Prestetjenesten må fortsatt organiseres under prostens ledelse, og ha prostiet som tjenesteområde.
- Det skal ikke være noe krav om sammenslåing av kirkelige fellesråd. Eventuelt samarbeid må vokse frem nedenfra og ut fra lokale forutsetninger.

Samtidig understreket Kirkemøtet at det bør stimuleres til etablering av samarbeid mellom fellesråd som ønsker det, i tett kontakt med de berørte kommunene.

Modellen legger opp til at ansettelse av kirkelige medarbeidere, også prester, som hovedregel blir besluttet i partssammensatte utvalg, og at dette skal skje innenfor rammen av et felles personalreglement for hele Den norske kirke. Videre innebærer modellen felles daglig ledelse av alle som arbeider i soknene, ved kirkelig fellesråd.

En utfordring med en slik ordning er at prostier og fellesrådsområder i liten grad sammenfaller. Der prostiet inneholder flere fellesrådsområder, ligger det dermed ikke til rette for at prestene kan overføres, fordi det i realiteten ikke vil gi en felles daglig ledelse for alle som jobber sammen lokalt.

Kirkerådets vurdering er derfor at en overføring av arbeidsgiverfunksjoner for prester til kirkelige fellesråd i første omgang bare bør skje der fellesrådsområdet dekker samme område som et prosti (gjelder i dag åtte kommuner), og der kommunen inneholder flere prostier. For den siste gruppen, som gjelder de fire største byene, bør det vurderes tilpassede ordninger.

Det bør i tiden fremover igangsettes en gjennomgang av prostistrukturen, samtidig som Kirkerådet, sammen med KA, vil arbeide målrettet for å stimulere til samarbeid mellom fellesråd som ønsker det.

Når det gjelder de prestene som ikke får arbeidsgiverfunksjoner overført til fellesrådet, foreslår Kirkerådet at bispedømmerådet fortsatt er arbeidsgiverorgan for disse, men en vil vurdere endringer i ansvarsdelingen mellom bispedømmerådet ved stiftsdirektøren og biskopen, slik at ansvaret for daglig ledelse kan ligge hos bispedømmerådet og til stiftsdirektøren som daglig leder, men hvor biskopen kan beholde et kirkefaglig ansvar utover tilsynet.

### De valgte styringstjeneste

Kirkemøtet vedtok i 2022 at ansvaret til folkevalgte styringsorganer og deres valgte ledere i Den norske kirke skal tydeliggjøres og rammevilkårene styrkes. Dette saksområdet vil etter planen også bli behandlet av Kirkemøtet i 2024. I denne omgangen peker Kirkerådet på behovet for god opplæring gjennom hele valgperioden samt behovet for tilstrekkelig administrativ støtte.

Videre peker Kirkerådet på at tjenesten som valgt medlem av et kirkelig råd bør tydeliggjøres som en nødvendig tjeneste i Den norske kirke. Kirkerådet vil komme tilbake til hvordan dette kan komme til uttrykk, for eksempel ved at den stadfestes i en ny bestemmelse i kirkeordningen.

### Ordning for daglig ledelse

Kirkemøtets vedtak forutsetter en todelt daglig ledelse, hvor de som betegnes som «kirkefaglig» og «administrativ» leder skal være sidestilt. Videre forutsetter vedtaket at prostens skal utøve kirkefaglig ledelse, og at prestetjenesten organiseres under prostens ledelse med prostiet som tjenestedistrikt.

Kirkerådet har ikke forstått vedtaket slik at todelt daglig ledelse må medføre at det er to daglige ledere. Det er flere prinsipielle og praktiske grunner til at det kan være mest hensiktsmessig at én person har funksjonen som daglig leder som rapporterer til fellesrådet, og står som virksomhetens representant i offentlige registre. Dette gir en ryddig og oversiktlig organisering som Kirkerådet mener bør videreføres.

Kirkerådet går derfor inn for at ansvaret for den praktiske arbeidsledelsen blir delt ved at det opprettes en positivt definert funksjon som kirkefaglig leder som opptrer på vegne av fellesrådet. Det følger av Kirkemøtets vedtak at prostens er den som får en slik funksjon. Kirkerådet legger til grunn at prostens kirkefaglige lederoppgaver, både for ansatte med soknet som arbeidsgiver og for prestene, kan fastsettes i regelverk som vedtas av Kirkemøtet. Med unntak av gravplassforvaltningen vil den kirkefaglige ledelsen omfatte svært mye av det som skjer i menighetene. Det må også ligge en avgrensing i funksjonen som faglig leder – det vil være å samordne og lede den faglige virksomheten for alle ansatte i fellesrådsområdet.

En funksjon som kirkefaglig leder vil påvirke mandatet til daglig leder, men begge vil være under styring av fellesrådet. En nærmere beskrivelse av hvordan ansvarsområdet skal fordeles, vil Kirkerådet komme tilbake til, men modellen forutsetter først og fremst et tett og fortrolig samarbeid mellom kirkevergen og prostens, og «samledelse» kan være en egnet betegnelse på ledelsesmodellen.

En viktig målsetting med modellen er at den kan gi en fleksibel ramme for organisering av virksomheten i den enkelte menighet og for de ansatte. Både vigslede og andre ansatte lokalt arbeider med stor grad av selvstendighet i arbeidsoppgavene, blant annet regulert i tjenesteordninger. Dette vil prege hva slags ledelse som utøves, og det vil være opp til

prosten og kirkevergen å delegere lederoppgaver slik det passer best lokalt. Også på lokalnivået bør dette skje i form av samledelse.

Kirkerådet har ikke tatt endelig stilling til hvem som skal være nærmeste leder for prosten. Det er nødvendig at fellesrådet har tilstrekkelig styring med prosten, samtidig som prosten skal ha en tilstrekkelig forbindelse til biskopen og bispedømmerådet.

### Biskopens tilsyn og ledelse

Kirkemøtet har vedtatt at biskopens tilsyn skal styrkes og ledelsen tydeliggjøres, men uten at biskopen skal utøve arbeidsgivers styringsrett på samme måte som i dag.

Kirkerådet ser for seg at en styrking av tilsynet i første rekke innebærer en sterkere profilering av de tilsynsoppgavene biskopen har i dag, og en bekreftelse av de virkemidlene biskopen har til rådighet for å utøve tilsynet. Biskopens tilsyn griper også inn i styringsretten til dem som har arbeidsgiveransvaret, enten det er for ansatte i soknet eller i rettssubjektet Den norske kirke.

Vedtak som er fattet i kraft av tilsynet, er i dag ikke oppfattet som forvaltningsvedtak, og er derfor heller ikke omfattet av regler for saksbehandling blant annet med hensyn til skriftlighet og klageadgang mv. Kirkerådet vil utrede videre om det bør stilles tydelige krav til saksbehandling i saker som gjelder biskopens tilsyn, for å styrke rettssikkerheten for dem som blir berørt av tilsynet.

Biskopen skal fortsatt utøve ledelse på ulike plan, men ikke som organ ha styringsrett som i dag. Biskopen vil fortsatt ha en funksjon som leder av prestedtjenesten i bispedømmet, men med en annen ansvarsfordeling. I tydeliggjøringen av biskopen som leder ligger også i stigende grad rollen som representant for kirken i sivilsamfunnet. I dagens medievirkelighet er biskopen både etterspurt og godt egnet til å fylle en slik rolle. For å utøve disse funksjonene vil biskopen fortsatt ha behov for en fast stab.

Prosten vil fortsatt være biskopens medhjelper, og vil fortsatt ha en viktig oppgave knyttet til biskopens mulighet til å utøve sine tilsynsoppgaver og annen ledelse på en effektiv måte. Dette innebærer også at biskopen fortsatt må ha en lederfunksjon for prosten.

### Komiteens merknader

Komiteen legger saksorienteringen til grunn. Samtidig har komiteen merket seg de innspill som har kommet etter Kirkerådets behandling i mai 2023 gjennom samrådsmøter, innspillmøter og andre tilbakemeldinger etter at saksorienteringen ble ferdigstilt. Komiteen har følgende merknader:

1. Komiteen viser til at formålet med organiseringsarbeidet er å legge bedre til rette for at Den norske kirke skal utføre sitt oppdrag over hele landet, at kirkens samlede ressurser skal forvaltes til det beste for medlemmene og for samfunnet, og at kirkelige arbeidsgivere skal være profesjonelle og organisere arbeidet på en effektiv måte, jf. saksorienteringen i sak KM 5/23 side 7–8. Kirkemøtet 2022 traff et prinsippvedtak som ga noen nærmere føringer for å oppnå dette formålet. Kirkerådet har lagt opp til at det videre utviklingsarbeidet skal skje skrittvis, og har foreslått konkretiseringer på noen områder, men ikke alle, i oppfølgingen av dette vedtaket til dette Kirkemøtet. Etter planen vil andre områder konkretiseres til senere kirkemøter. Komiteen understreker at formålet ligger fast, og at Kirkemøtet 2023 har et ansvar for å gi videre retning for hvordan en skal oppnå dette.
2. Komiteen har, i tråd med Kirkemøtets forretningsorden § 5-4 fjerde ledd, avholdt møte én dag før Kirkemøtets åpning. I den forbindelse har komiteen gjennomført en høring

med *Creo*, *KUFO* – *Kirkelig undervisningsforbund*, *Presteforeningen*, *Fagforbundet*, *Nettverk for fellesrådsledere*, *Hovedorganisasjonen KA*, *Norges kirkevergelag* og *Kirkelig fellesråd i Oslo*. Gjennom samrådsmøter som er gjennomført i bispedømmene, andre innspill samt komitéhøringen, har komiteen fått nyttig informasjon og tilbakemeldinger om Kirkerådets forslag til vedtak. De fleste av disse instansene har også gått ut offentlig med sine synspunkter i forkant av Kirkemøtet.

3. Komiteen konstaterer at Kirkerådets forslag til ordning for delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester (vedtaksforslagets punkt 2) og ordning for daglig ledelse (vedtaksforslagets punkt 5) har møtt stor motstand. Komiteen mener at Kirkemøtet må ta disse signalene på alvor.
4. Et alternativ komiteen vurderte, var å fastholde Kirkemøtets vedtak i sak KM 10/22 om delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester og felles todelt ledelse, og arbeide videre med den nærmere utformingen av dette.
5. Et annet alternativ var å anerkjenne at Kirkemøtets vedtak i sak KM 10/22 angående ordning for delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prestene og felles todelt ledelse, vanskelig lar seg gjennomføre i praksis på en måte som ivaretar formålet med organiseringsarbeidet. Dette alternativet innebærer derfor at man i stedet bygger videre på dagens arbeidsgiverorganisering. Kirkerådets utredning har lagt til grunn at delegeringsmodellen på de premissene som foreligger, uansett bare kan innføres i et mindretall av fellesrådene, og at det heller ikke i overskuelig fremtid er sannsynlig at ordningen kan innføres over hele landet. Dette alternativet forutsetter at dagens arbeidsgiverorganisering videreutvikles gjennom samarbeid, fellestjenester og kulturbygging.
6. På bakgrunn av komiteens egne drøftinger, samt innkomne innspill, er komiteens vurdering at den foreslåtte ordningen for delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester og felles lokal ledelse, ikke vil skape en vesentlig bedre arbeidsgiverorganisering i kirken enn den eksisterende. Komiteen mener derfor at Kirkemøtet bør ta utgangspunkt i dagens ordning for arbeidsgiverorganisering, og videreutvikle denne. I en prøvevotering under første plenumsbehandling fikk dette alternativet stort flertall.
7. Selv om ikke alle deler av vedtaket i sak KM 10/22 vil bli realisert, har prosessen bidratt til et sterkere fokus på samarbeid mellom arbeidsgivere og rådsorganer, samt behovet for faglig ledelse av alle arbeidstakergrupper i kirken. Begrepet samledelse er blitt positivt mottatt. Dette må utredes nærmere hvordan samledelse kan utøves, og hvordan den kan gi grunnlag for å bygge ut lokale ordninger og avtaler innenfor rammen av dagens arbeidsgiverorganisering.
8. Komiteen mener det må arbeides videre med å fremme samhandling og bygge felles kultur. Dette kan gjøres gjennom lokale avtaler og gjennom rammebetingelser gitt av Kirkemøtet.
9. Komiteen mener at et forpliktende samarbeid skal reguleres gjennom en avtale mellom de to arbeidsgiverne som opererer i soknet. En slik avtale skal inkludere hvordan relevant faglig ledelse for de ulike ansatte blir ivaretatt. Det konkrete innholdet i avtalene, herunder hvem som er ansvarlig for ulike ledelsesfunksjoner, avtales av partene. Komiteen mener det kan være hensiktsmessig å utarbeide maler for slike avtaler.

10. Komiteen har merket seg at det er kommet forslag om at det skal utredes en storbymodell. Komiteen mener dette vil kunne ivaretas gjennom avtaler inngått mellom berørte bispedømmeråd og fellesråd.
11. Komiteen understreker at Kirkemøtet i sak KM 10/22 enstemmig vedtok en rekke modelluavhengige føringer. Det er ikke nødvendig å gjenta disse i årets vedtak, med mindre det er behov for justeringer. Vedtakspunkt 1 e) om felles todelt ledelse faller således bort, som en følge av komiteens forslag.

Vedtaks punkt 1 b) i sak KM 10/22 er ivaretatt i denne saken ved at det fremmes forslag om å styrke biskopens tilsyn og ledelse. Punktet om at biskopen ikke skal utøve arbeidsgivers styringsrett på samme måte som i dag, bør etter komiteens mening vurderes nærmere i lys av vedtaksforslaget om å videreutvikle dagens arbeidsgiverorganisering. Komiteen mener det må utredes hvordan arbeidsgiveroppgaver skal utøves på bispedømmenivå. Komiteen vil samtidig understreke at biskopens tilsynsansvar skal styrkes, blant annet ved at biskopens tilsyn med så vel alle ansatte som råd og frivillige, blir tydeligere.

De øvrige modelluavhengige føringene ligger fast for det videre organiseringsarbeidet. Dette innebærer blant annet at menighetsrådets rolle skal styrkes, herunder at alle ansatte i soknet er forpliktet på menighetsrådets planer (1 a), at det i det videre arbeidet skal utarbeides felles rammeverk, strategier, politikk og systemer, felles personalreglement, system for konflikthåndtering og system for HMS (1 f) og stimulering til samarbeid mellom fellesråd som ønsker det (1 h). Disse vedtaks punktene i sak KM 10/22 gir fortsatt føringer for Kirkerådets arbeid med saker til Kirkemøtet. Komiteen vil i tillegg støtte at det utforskes muligheter for samhandling mellom bispedømmeråd og fellesråd med tanke på å sikre sammenheng i kirken.

12. Komiteen vil legge vekt på betydningen av folkevalgte organer som kirkelig styringstjeneste. Føringer om ansvar og vilkår for folkevalgte og deres valgte ledere, styrking av bispedømmerådet som strategisk organ og styrking av menighetsrådets rolle, vil etter forslaget følges opp i en sak til Kirkemøtet i 2024. Komiteen stiller seg bak denne fremgangsmåten.
13. Komiteen foreslår å vedta overordnede føringer for biskopens tilsyn og ledelse som gir rom for en nærmere uttegning når nytt regelverk skal utarbeides. Komiteen vil understreke betydningen av at biskopen har en rolle ved ansettelse til alle vigslende stillinger, både de som blir ansatt i soknet og i rettssubjektet Den norske kirke, og at biskopens myndighet til å gi bindende pålegg blir fulgt opp av de organene som har arbeidsgiveransvaret. Komiteen legger samtidig vekt på behovet for at det finnes regler om saksbehandling som rammer inn biskopens tilsyn, og forutsetter at Kirkerådet kommer tilbake med forslag om dette.
14. Komiteen har merket seg det gode samarbeidet som er satt i gang med samrådsmøter, programstyret og annen involvering av berørte instanser. Komiteen understreker at det også i fortsettelsen må være et involverende samarbeid for å kunne oppnå formålet med organiseringsarbeidet. Soknets organer og bispedømmerådene bør etablere faste møteplasser, ut over de som er relatert til organiseringsarbeidet.
15. Komiteen har lagt vekt på at vedtaket skal angi retning på et overordnet nivå. Komiteens forslag til vedtak er derfor mindre detaljert enn Kirkerådets forslag.

## Forslag til vedtak

- 1 Kirkemøtet vedtar følgende føringer for det videre arbeidet med ny organisering:  
2
- 3 1. Folkevalgte som kirkelig styringstjeneste
    - 4 a. Kirkelige verv stadfestes som en kirkelig styringstjeneste.
    - 5 b. Opplæring for alle valgte råd må sees i sammenheng og vektlegge  
6 avklaring av rådernes og rådsmedlemmenes ansvar og roller.
    - 7 c. Kirkens ansatte må sikres kompetanse om rådernes mandat og oppgaver.
    - 8 d. Kirkemøtet ber om å få en sak til behandling i 2024 om ansvar og vilkår  
9 for folkevalgte og deres valgte ledere, styrking av bispedømmerådet som  
10 strategisk organ og styrking av menighetsrådets rolle.
  - 11
  - 12 2. Kirkemøtet går inn for å videreutvikle dagens arbeidsgiverorganisering i stedet for å  
13 gå videre med en ordning for delegering av arbeidsgiverfunksjoner for prester og  
14 felles todelt ledelse, jf. sak KM 10/22 vedtakspunkt 1 e) og 2. Dette kan blant annet  
15 skje gjennom fellestjenester og kulturbygging, samt avtaler om forpliktende  
16 samarbeid i soknet. Kirkerådet bes om å utrede:
    - 17 a. En ramme for avtaler om lokal ledelse mellom arbeidsgiverorganer for  
18 soknet og for rettssubjektet Den norske kirke
    - 19 b. hvordan behovet for faglig ledelse av alle arbeidstakergrupper i Den norske  
20 kirke kan ivaretas, samt hvordan samledelse skal utøves
    - 21 c. hvordan arbeidsgiveroppgaver skal utøves på bispedømmenivå.
  - 22
  - 23 3. Biskopens tilsyn og ledelse skal styrkes, blant annet ved at biskopen får en rolle ved  
24 ansettelse i alle vigslede stillinger, og gjennom en tydelig beskrivelse av innholdet i  
25 og rekkevidden av myndigheten til å fatte bindende vedtak. Det etableres faste  
26 møtepunkter mellom biskopen og de valgte rådene i soknet, samt den daglige  
27 ledelsen i fellesrådene. Det utarbeides et forslag til regler om saksbehandling som  
28 rammer inn biskopens tilsyn.
  - 29
  - 30 4. Soknets organer og andre berørte instanser må involveres også i det videre arbeidet  
31 med kirkelig organisering.

.....  
komitéleder

.....  
saksordfører