



Referanser: KM 06/19, KR 59/19, KR 57/21, KR 71/21, KR 99/21, KR 19/22

Arkivsak: 22/00170-2

Kirkelig organisering

Sammendrag

Formålet med behandlingen nå er å presentere resultatet av høringen av forslagene fra Müller-Nilssen-utvalget og å ta et første skritt fram mot et forslag til prinsippbeslutning om framtidig kirkelig organisering som kan behandles på Kirkemøtet i september 2022. I forslaget til vedtak i saken her er det derfor lagt opp til at Kirkerådet kan gi en overordnet ramme for en slik prinsippbeslutning, som så kan utvikles videre og konkretiseres fram mot Kirkerådets møte i slutten av mai.

Utvalgets forslag om å opprette et obligatorisk prostifellesråd alle steder har ikke fått oppslutning i høringen, men 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. Det foreligger et omfattende høringsmateriale som gir viktige bidrag til det videre arbeidet med ny organisering av arbeidsgiveransvaret. De fire delutredningene inneholder også relevante vurderinger og forslag.

Kirkerådet legger opp til å nærmere tegne ut og vurdere to modeller for organisering av arbeidsgiveransvaret – én modell med utgangspunkt i soknet som arbeidsgiver og én modell med utgangspunkt i rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Modellene vil ha hver sine styrker og svakheter, og de kan utformes for å bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. 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 framdriftsplanen legger 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.

Kirkerådet redegjør i saken her for utvalgets forslag, høringsinstansenes innspill og delutredningenes behandling av en rekke andre temaer som angår framtidig organisering. Kirkemøtets prinsippbeslutning kan også berøre slike andre temaer, for eksempel daglig ledelse, prostens rolle, biskopens rolle, forholdet mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd, samisk kirkeliv, unge i kirken,

bispedømmerådets sammensetning og valgordning, Kirkemøtets sammensetning og valgordning, og Kirkerådets sammensetning og valgordning.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet takker for det store arbeidet som høringsinstansene har lagt ned.
2. Kirkerådet ber om en sak til maimøtet med forslag til prinsippvedtak som kan legges fram for Kirkemøtet i 2022.

Saken bør gi en nærmere beskrivelse og vurdering av to alternative modeller for organisering av arbeidsgiveransvaret – én modell med utgangspunkt i soknet som arbeidsgiver og én modell med utgangspunkt i rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver.

Saksorientering

1 Innledning

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 gjennomført fire delutredninger, og disse ble lagt fram i januar 2022. Kirkerådet har også innhentet to eksterne juridiske utredninger om blant annet Kirkemøtets myndighet til å beslutte framtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke.

Kirkerådet fikk i februar-møtet (sak 19/22) en foreløpig orientering om status i arbeidet med å oppsummere høringen og innholdet i de nevnte utredningene, og dessuten planene for det videre arbeidet med saken.

Formålet med behandlingen i Kirkerådets mars-møte er å presentere resultatet av høringen og å ta et første skritt fram mot et forslag til prinsippbeslutning om framtidig kirkelig organisering som kan behandles på Kirkemøtet i september 2022. Kirkerådet vil arbeide videre med et utkast til prinsippbeslutning med bakgrunn i høringsmaterialet, foreliggende utredninger og signaler som gis i mars-møtet.

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 i punkt 4. På flere punkter er det en større gruppe høringsinstanser som svarer «ingen merknad» i flervalgsspørsmålene i skjemaet, men som benytter muligheten til å redegjøre for sitt primærstandpunkt i kommentarfeltet. Det har derfor vært nødvendig å gå grundig inn i uttalelser for å for eksempel få tak i hva

instansene har ment om valg av modell for arbeidsgiverorganisering, se den nærmere omtalen av metode i den vedlagte høringsoppsommeringen.

Motstanden mot forslaget om et obligatorisk prostifellesråd får også en viss betydning for delutredningene, som jo bygger på utvalgsforslaget. Utredningene inneholder likevel drøftinger og forslag som er relevante også uten at en innfører en ordning med prostifellesråd alle steder.

Det er behov for å beskrive og vurdere de to hovedmodellene – forankring av arbeidsgiveransvaret i enten soknet eller det nasjonale rettssubjektet – nærmere før Kirkerådet kan ta stilling til et konkret forslag til prinsippbeslutning.

Det er likevel viktig å understreke at framdriftsplanen legger 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. Alternativer må synliggjøres, og positive og negative virkninger av dem, blant annet konsekvenser og ulike former for risiko, må vurderes. Men forutsetningen er altså at prinsippbeslutningen skal følges opp av videre utredning, uttegning og høring før nye vedtak og gjennomføring.

2 Endringsbehov og mål

2.1 Utgangspunkter

Det nye trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Lovgivningen om Den norske kirke er redusert i omfang, og det er nå Kirkemøtet som har myndighet til å organisere Den norske kirke. Den norske kirke har blitt et selvstendig trossamfunn og en trosbasert organisasjon i sivilsamfunnet, og den skal være en landsdekkende, selvstendig og demokratisk folkekirke.

Trossamfunnsloven viderefører 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 har Den norske kirke – tydeligere enn da staten var en overbygning – behov for sammenheng på tvers av rettssubjekter og finansieringskilder. Oppdraget og felles tro og bekjennelse skaper grunnleggende sammenheng og fellesskap, og biskopenes tilsyn har som formål å bevare kirkens enhet. Sammenheng 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 u hensiktsmessige bindinger for virksomheten i soknene. Kirkeordningen skal balansere frihet og sammenheng, være fleksibel og legge til rette for et fruktbart samvirke mellom sokn, biskop og rådsstruktur.

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

Kirken blir til når mennesker samles som et felleskap om ord og sakrament. Derfor er kirken også på en særlig måte avhengig av prestedtjenesten, som er innstiftet for å lære evangeliet og meddele sakramentene. Dette har også kommet til uttrykk i trossamfunnsloven, som stiller krav om en landsdekkende prestedtjeneste.

Kirkens ordninger må 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. Men ut over dette er det viktig å holde fast at organisering er et hensiktsmessighetsspørsmål.

2.3 Behov for endring

Müller-Nilssen-utvalget pekte på noen sentrale utfordringer ved dagens organisering og var først og fremst opptatt av å identifisere elementer som har sammenheng med at det i dag er to arbeidsgivere for de ansatte lokalt, og at mange av de kirkelige fellesrådene dessuten har få ansatte. Utvalget pekte særlig på følgende utfordringer ved dagens ordning (disse var også gjengitt i Kirkerådets høringsnotat):

Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid

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

Ulik styring på samme arbeidsplass

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

Vanskelig konflikthåndtering

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

Svakere rekruttering enn ønskelig

En del steder er det i dag vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Spredtbygde strøk kan by på rekrutteringsutfordringer også for

andre virksomheter, men for kirkens del er det grunn til å tro at organisering preget av uklare ansvarsforhold og delt ledelse forsterker utfordringene.

Styringsmessig kompleksitet

Den norske kirke er en kompleks institusjon med parallelle styringssystemer og flere styringsnivåer. Kompleksiteten representerer en styringsmessig utfordring. Müller-Nilssen-utvalgets forsøk på å få kartlagt ressursbruken i kirken viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over ressursbruken på ulike formål i dag, og at organiseringen av fellestrådene, rapporteringssystemene mv. gjør at det heller ikke er mulig å lage en slik oversikt. Dermed er det også vanskeligere å sikre at ressursene brukes effektivt.

Utvalget pekte dessuten på at organiseringen gir mer ressurskrevende koordinerings- og styringsprosesser, og dobbeltarbeid i form av at samme oppgave gjøres flere steder. Kompleksiteten utgjør også en demokratisk utfordring.

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 bispedømmerråd og kirkeråd overført fra staten til rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Og fra 2021 har Kirkemøtet som nevnt 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. 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:

En folkekirke i hele landet

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

Kirken står sterkt lokalt

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

Avklarte roller og mandat

Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et

godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.

God ledelse på alle nivå

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

God ressursutnyttelse

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

Bestillingen fra Kirkemøtet 2019, Kirkerådets mandat og Müller-Nilssen-utvalgets utredning tar utgangspunkt i organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke. Kirkemøtet har fra 2005 hatt en særlig oppmerksomhet på dette spørsmålet og behovet for at de som jobber i lokalkirken, skal ha samme arbeidsgiver. Selv om det er grunn til å minne om at organisering av Den norske kirke handler om mer enn arbeidsgiveransvar, er framtidig arbeidsgiverorganisering viktig, og det er hovedspørsmålet i saken nå.

3 Utvalgets hovedforslag

Müller-Nilssen-utvalget ble særlig bedt om å utrede hvordan arbeidsgiverorganisering på prostnivå kan se ut. I rapporten presenterer utvalget tre alternative modeller for hvordan et felles kirkelig organ på prostnivå kan være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt (dagens fellestrådsansatte og menighetsprester). Dette organet vil erstatte dagens kirkelige fellestråd. Uavhengig av modellvalg ville utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, etter forslaget, skje fra prostifellestrådet.

I tilknytning til hovedforslaget om arbeidsgiverorganisering på prostnivå fremmet utvalget forslag om blant annet daglig ledelse i prostifellestrådet, prostifellestrådets oppgaver og ansvar, oppgaver og ansvar for menighetsrådet, relasjonen til kommunen, prostistrukturen, biskopens rolle, bispedømmerrådets 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 prostifellestråd som arbeidsgiverorgan. Høringsinstansenes synspunkter til andre forslag vil kort presenteres der det passer tematisk i teksten nedenfor. Høringsoppsummeringene er vedlagt.

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 høringsssvarene kan forstås slik. De øvrige 20 prosent av kommunene gir høringsssvar 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 høringsssvar per post/e-post.

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 fellesrådene 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 fellesråd.

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 folkevalgtrollen, medbestemmelse, mangfold og likebehandling blant ansatte, samt manglende utredning av de særlige utfordringene for samisk og kvensk kirkeliv.

5 Om delutredningene

Til Kirkerådets februar møte ble det lagt frem fire delutredninger, som fulgte opp noen problemstillinger Müller-Nilsen-utvalget pekte på at det var behov for å utrede videre.

Mandatet for delutredningene var knyttet til forslagene i utvalgets utredning, herunder forslaget om 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 obligatorisk prostifellesråd.

Delutredning 1: Gjennomgang av prostistruktur og prosess for eventuell ny struktur

Delutredningen beskriver den gjeldende prostistrukturen, og beskrivelsen viser store forskjeller mellom prostiene. Utredningen drøfter aktuelle kriterier eller hensyn for etablering av nye prostigrenser, men gjennomgangen viser etter utredernes syn at en ««formel» for beregning av den optimale størrelsen på et prosti», ikke er formålstjenlig. Utrederne mener det er viktigere at en vurderer ulike hensyn opp mot hverandre for å finne gode, helhetlige løsninger.

Utredningen beskriver prosesser for etablering av prostier i forbindelse med en prostirådsmodell, samt alternative prosesser for å etablere ulike samarbeidsformer mellom fellesråd (administrativt samarbeid, vertsfellesråd og sammenslåing). Hvis Kirkemøtet ikke vedtar en prostirådsmodell, anbefaler utredningen uansett at bispedømmerådene bør vurdere justering av dagens prostier, men da ut fra færre kriterier enn ved en prostirådsmodell. Utredningen anbefaler også at soknestrucuturen bør gjennomgås med tanke på å redusere antall sokn.

Delutredning 2: Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering

Delutredningen legger til grunn at de fleste av biskopens og bispedømmerådets oppgaver kan videreføres i en ny kirkeordning, men at ny arbeidsgiverorganisering vil medføre noen endringer. Utrederne anbefaler at biskopens tilsyn, slik det er beskrevet i tjenesteordning for biskoper § 1, kan videreføres uendret, at biskopens tjeneste forankres i kirkeordningen, at biskopen har rett og plikt likt til å innkalle lokalt ansatte til fag- og inspirasjonssamlinger, og at tilsynet videreutvikles for å sikre forutsigbarhet og trygge rammer for de som står under biskopens tilsyn.

Utredningen anbefaler jevnlige og faste møteplasser mellom biskopen og den daglige ledelsen av prostiene, og at prosten forblir biskopens medhjelper i utøvelsen av sitt tilsyn. Utrederne anbefaler at biskopen sikres en rolle ved tilsetting av vigslede medarbeidere, som prosten kan ivareta på vegne av biskopen i det daglige. Utredningen anbefaler også at det innføres et felles personalreglement for kirken.

Utredningen anbefaler at bispedømmerådet består, sammensatt av kirkemøtemedlemmene og en representant fra hvert prostifellesråd. De viktigste oppgavene for bispedømmerådet vil være strategisk arbeid og fordeling av midler. Utredningen tar også opp spørsmål om kompetanse på bispedømmekontoret.

Delutredning 3: Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering

Delutredningen kartlegger, vurderer og gir anbefalinger om hvordan arbeidsplassen lokalt bør være organisert og ledet i en ny kirkelig organisering. Utrederne anbefaler frihet i valg av organiseringen av de kirkelige tilsatte, med alternativer for bysokn, tettbygde sokn og spredtbygde sokn, som veiledende inndelinger. For spredtbygde sokn antar utrederne at det vil være daglig ledelse i prostifellesrådet som leder soknets tjenestegjørende. For bysokn og tettbygde sokn anbefaler utrederne at det som utgangspunkt er tilsatt en lokal daglig leder for ett eller flere sokn. Denne skal være mellomleder i prostifellesrådets arbeidsområde. Der det ligger til rette for det, anbefaler utrederne tverrfaglig organiserte staber som er geografisk lokalisert i soknet.

Utrederne anbefaler at lokal daglig leder og sokneprest er sidestilt, hvor daglig leder i soknet har ansvar for alle administrative lederfunksjoner på arbeidsplassen lokalt, mens soknepresten får ansvar for å koordinere de kirkelige tjenestene i soknet og sørge for helhetlig og hensiktsmessig oppgaveløsning i samråd med daglig leder.

Når det kommer til sammenhengen mellom lokal ledelse og organisering, og hvordan dette bør gå sammen med Müller-Nilsen-utvalgets anbefalte modeller for daglig ledelse i prostifellesrådet, er utrederne delt i sin anbefaling, se nærmere nedenfor.

Delutredning 4: Ansvarsfordeling mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd

Delutredningen foreslår å tydeliggjøre at menighetsrådet er soknets strategiske hovedorgan med ansvar for gudstjenesteliv, kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni, og at øvrige organer i kirken skal støtte opp under dette. Delutredningen foreslår at menighetsrådet skal utøve arbeidsgiverfunksjoner ved å delta i stillingsutforming, stillingsbeskrivelser, rekruttering og ved tilsetninger i soknet, fremme forslag til budsjett overfor prostifellesrådet, at det skal innkalle alle ansatte til et årlig møte, at det kan beslutte å etablere et felles menighetsråd, at det skal styrkes ved å ha en daglig leder og at soknets ansvar for kirkebygg og inventar må styrkes.

Delutredningen foreslår videre å presisere at prostifellesrådet er til for soknenes skyld, og at prostifellesrådet skal ha som formål å styrke menighetsrådet som strategisk organ. Prostifellesrådet ivaretar arbeidsgiveransvaret for alle lokalt ansatte, også menighetsprestene. De foreslår også at prostifellesrådet velges av et fellesmøte mellom alle menighetsrådsmedlemmer i prostier, som også vedtar budsjett, regnskap og årsmelding for rådets arbeid. Delutredningen foreslår også at Kirkemøtet vedtar et felles personalreglement for hele kirken.

6 Modell for arbeidsgiverorganisering

6.1 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-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 (RDNK). Alle er ansatt i RDNK. Legitimiteten hentes fra soknet gjennom indirekte valg fra menighetsrådet
- Alternativ 3: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra både soknet og RDNK: Dagens fellesrådsansatte blir ansatt i prostifellesrådet, mens menighetsprestene forblir ansatt i RDNK. RDNK delegerer de fleste av sine arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene til prostifellesrådet. Legitimiteten hentes fra soknet.

6.2 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, og drøyt halvparten av menighetsråd med fellesrådsfunksjon svarer «ingen merknad». 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 tilsetning på nivå nærest mulig der arbeidet skal foregå. De ønsker også en tydeliggjøring av både menighetsrådets og biskopens rolle i tilsetning av ulike typer stillinger. Lokalt tilsettingsnivå forstås både som i soknet og på fellesrådsnivå. Flere høringsinstanser ønsker at vigslende eller kirkefaglige

stillinger skal ansettes på bispedømmenivå. Betydningen av partssammensatte utvalg understrekes, og flere åpner for nasjonale ordninger for tilsetninger.

6.3 Eksterne vurderinger av Kirkemøtets myndighet. Kirkerådets rettslige utgangspunkt

I tilknytning til omtalen av sin modell 2 uttalte Müller-Nilsen-utvalget blant annet at det er «et spørsmål om Kirkemøtets organiseringskompetanse rekker så langt at det kan bestemme at alle arbeidstakere i soknet skal overføres/virksomhetsoverdras til RDNK, eller om en slik beslutning vil være i strid med lovgivers intensjon om soknets stilling som selvstendig rettssubjekt» (utredningen s. 89).

I februarmøtet ble det orientert om at Kirkerådet har innhentet juridiske vurderinger fra advokatfirmaene Hjort og Wiersholm angående rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse. Hovedspørsmålet som har vært vurdert, er om Kirkemøtet har myndighet til å beslutte at arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt, skal forankres i rettssubjektet Den norske kirke. Det forutsetter at arbeidsgiveransvaret overføres fra soknet (fellesrådet) til det nasjonale rettssubjektet.

Advokatfirmaet Hjort har i sin utredning uttalt at Kirkemøtet «trolig ikke [har] rettslig adgang til å vedta at arbeidsgiveransvaret skal overføres fra soknet til RDNK i den utstrekning Modell 2 legger opp til» (side 2). Advokatfirmaet Wiersholms vurdering er at «trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir omfattende kompetanse til å fastsette den nærmere organiseringen i kirken», herunder til «overføring av arbeidsgiveransvar fra soknet v/fellesrådet til RDNK» (side 1). Wiersholm peker på at en eventuell overføring likevel «kan gi opphav til problemstillinger av praktisk og rettslig art som må vurderes nærmere og håndteres». En god saksbehandling ved vurderingen av ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering vil «trolig understøtte at Kirkemøtets eventuelle beslutninger ligger innenfor lovens rammer».

Kirkerådet legger i det videre til grunn at Kirkemøtet trolig har myndighet til å overføre arbeidsgiveransvaret fra soknet (kirkelig fellesråd) til rettssubjektet Den norske kirke. Etter Kirkerådets vurdering er verken soknets stilling som selvstendig rettssubjekt, finansieringsordningen i trossamfunnsloven, andre bestemmelser i loven eller andre rettslige forhold til hinder for en slik overføring. Kirkemøtets organiseringsmyndighet rekker vidt, og den omfatter hele trossamfunnet Den norske kirke. Kirkerådet legger blant annet vekt på at forarbeidene til trossamfunnsloven understreker at loven skal gi Den norske kirke som trossamfunn økt myndighet og frihet til selv å bestemme egen organisering.

Det er likevel grunn til å understreke at det vil knytte seg noe risiko til vurderingen av rekkevidden av Kirkemøtets myndighet. En beslutning om arbeidsgiverorganisering i Kirkemøtet må fattes på et forsvarlig grunnlag og etter en åpen, grundig og betryggende saksbehandling. Kirkerådet vil komme tilbake til dette spørsmålet i saksframlegget for Kirkemøtet, slik at Kirkemøtet får et godt grunnlag for å selv ta stilling til spørsmålet om et vedtaksforslag faller innenfor eller utenfor møtets organiseringsmyndighet. En slik framgangsmåte vil også bidra til å redusere rettslig risiko som vil knytte seg til en eventuell beslutning om overføring av arbeidsgiveransvar fra soknet ved fellesrådet til rettssubjektet Den norske kirke.

6.4 Kirkerådets vurderinger

6.4.1 Oversikt

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. Kirkerådets vurdering er likevel at høringsuttalelsene gir retning for valg og utforming av en ny modell for framtidig arbeidsgiverorganisering som kan samle arbeidsgiveransvaret.

Det er gitt at arbeidsgiver 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 har to alternativer; enten må arbeidsgiveransvaret ta utgangspunkt i eller forankres i soknet (ved et fellesorgan) eller i det nasjonale rettssubjektet.

Uten et nytt prostifellesråd må en la eksisterende organer (og deres representanter) stå for den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret på vegne av rettssubjektene. Menighetsrådet og fellesrådet 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 rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Kirkemøtet (og Kirkerådet) opptrer dessuten på vegne av trossamfunnet Den norske kirke og kan for eksempel gi regler som binder både rettssubjektet Den norske kirke og soknene (fellesrådene) når de opptrer som arbeidsgivere.

På denne bakgrunnen foreslås det å tegne ut og vurdere to alternative modeller for arbeidsgiverorganisering til Kirkemøtet 2022, men Kirkerådet må naturligvis ta stilling til hva rådet vil anbefale overfor Kirkemøtet. Den ene modellen har utgangspunkt eller rettslig forankring i soknet, og den andre har rettslig forankring i det nasjonale rettssubjektet. I det følgende omtales disse som henholdsvis modell 1 og modell 2.

Modell 1 og modell 2 vil ha hver sine styrker og svakheter, og modellene kan utformes for å bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. Formålet må, enten en starter med det ene eller andre rettslige utgangspunktet for arbeidsgiverorganisering, være å styrke *virksomheten* i soknene.

Gjennom avbøtende eller kompensierende tiltak av ulike 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 klare 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 være klar. Det skal være tydelig hvem som er arbeidsgiver.

I modell 1 er arbeidsgiveransvaret forankret hos soknet og i fellesrådet som opptrer på vegne av soknet. Menighetsprestene vil måtte virksomhetsoverdras til soknet (fellesrådet). Tjenestedistriktet for de ansatte vil i utgangspunktet være fellesrådsområdet (kommunen). I denne modellen vil arbeidsgiveransvaret være

plassert nært virksomheten i soknet og nært kommunen og det lokale finansieringsansvaret.

Hovedutfordringene vil være størrelsen på mange av enhetene og sammenhengene mellom de ulike enhetene i trossamfunnet. Det vil være helt nødvendig å finne avbøtende eller kompenserende tiltak for å svare på disse utfordringene.

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

Hovedutfordringene i denne modellen er nærmest de motsatte av dem som knytter seg til modell 1. Modell 2 krever avbøtende eller kompenserende tiltak for å gjøre arbeidsgiveransvaret tilstrekkelig lokalt. Deler av arbeidsgiveransvaret må åpenbart utøves mer lokalt, tettere på virksomheten i soknene, kommunene og det lokale finansieringsansvaret. Arbeidsgiveransvar kan som nevnt delegeres, både internt i et rettssubjekt og til et annet rettssubjekt. Delegasjon fratrar imidlertid ikke arbeidsgiver for ansvaret for de delegerte oppgavene.

Arbeidsgiverorganisering på tvers av rettssubjekter kan aktualisere et spørsmål om forholdet mellom arbeidsgiveransvar og innholdsansvar. 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. Det kan for eksempel være situasjonen i dag når kommunen yter tjenester til soknet etter bestemmelsen i trossamfunnsloven § 14 tredje ledd.

Nedenfor pekes det på noen spørsmål som har sammenheng med den nærmere utformingen av de to modellene. Enkelte spørsmål knytter seg bare eller primært til én av modellene, mens andre er modelluavhengige. Et sentralt spørsmål, som angår begge modellene, henger for eksempel sammen med at de eksisterende fellesrådene vil måtte utøve arbeidsgivermyndighet i begge modellene. Fellesrådsdistriktene (kommunene) vil i mange tilfeller være små, og fellesrådet med sin administrasjon vil ha begrensede ressurser. Dette understreker et behov for fleksibilitet, og det kan tilsi at en ny organisering av arbeidsgiveransvar uansett må innføres gradvis. Mange steder kan det være behov for å etablere større enheter, men Kirkerådet legger til grunn at det må skje gjennom lokale initiativ og tilpasset de lokale utfordringene og forutsetningene.

Det må understrekes at den videre framstillingen av modellene, både når det gjelder konkret uttegning og vurdering, er ufullstendig og foreløpig. I denne omgangen er det trukket fram noen hovedstyrker og utfordringer ved de to modellene, men de er for eksempel ikke reelt vurdert opp mot målbildet som er skissert ovenfor i punkt 2.3.

6.4.2 Modell 1 med forankring i soknet

I modell 1 vil Kirkemøtet kunne fastsette at soknene ved kirkelig fellesråd blir arbeidsgiver for både menighetsprester og andre kirkelig ansatte som arbeider lokalt.

Kirkelig fellesråd vil da få tilført midler fra kommunene som i dag, og midler som rettssubjektet Den norske kirke har mottatt over statsbudsjettet til finansiering av prestedtjenesten 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.

En umiddelbar utfordring med en modell som tar utgangspunkt i dagens kirkelige fellesråd, vil være størrelsen på enhetene. I enkelte prostier er det sju presteårsverk fordelt på 5–7 fellesråd.¹ Hvis hvert fellesråd skulle få overført prestestillinger, vil det i disse prostiene være snakk om 1–1,4 årsverk per fellesråd. Det er nødvendig med store nok tjenestedistrikter for menighetsprestene til at de kan dekke behovet for gudstjenester og kirkelige handlinger, at de avvikle ferie, ivareta beredskapsordninger mv. Prestenes tjeneste har siden 2004 vært organisert i prostiet.

Arbeidsgiveransvaret må dessuten utøves et sted som har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Delutredning 4 har gitt uttrykk for at «arbeidsgiveransvaret må legges på et prostinivå for at denne kan ha tilstrekkelig kompetanse og profesjonalitet» med henvisning til at «[a]rbeidsgiveransvaret slik det er utformet i arbeidsrettslig lovgivning, er så omfattende at det bør ivaretas i større enheter».²

Noen steder vil forutsetningene for å overta arbeidsgiveransvaret være til stede allerede, mens det andre steder vil være behov for å etablere større enheter gjennom sammenslåing eller ulike former for interkommunalt samarbeid. Som nevnt bør dette vokse fram etter lokalt initiativ. Som nevnt ovenfor, kan dette tilsi fleksibilitet i ordningene som innføres, og ev. gradvis innføring av nye ordninger. En må sørge for at de kirkelige arbeidsgiverne har tilstrekkelige ressurser og kompetanse, blant annet slik at organiseringen bidrar til bedre konfliktløsning og til at kirken både beholder arbeidskraft og styrker rekrutteringen til kirkelig tjeneste.

Dersom arbeidsgiveransvaret forankres i soknet, er det behov for å sikre sammenheng mellom enheter i trossamfunnet. Alle på samme arbeidsplass vil få samme arbeidsgiver, men det vil oppstå risiko for uønsket forskjellsbehandling og manglende sammenheng både horisontalt mellom arbeidsgivere i ulike sokn, og vertikalt mellom soknene og resten av trossamfunnet.

Tiltak for sammenheng og helhet i trossamfunnet kan etableres på mange måter, og her nevnes bare noen strukturelle eksempler fra utvalget, høringen og delutredningene:

- Styrking av biskopens tilsynsrolle
- Etablering av ulike møtepunkter, for eksempel kontaktmøter og dialog mellom soknets organer (fellesrådet) og rettssubjektet Den norske kirke
- Krav i tilknytning til den statlige finansieringen av lokal virksomhet
- Sentralt fastsatt regelverk, blant annet om arbeidsgiverspørsmål (felles personalreglement (delutredningene 2 og 4), tjenesteordninger mv.)
- Nasjonale føringer og fellesløsninger på ulike områder, for eksempel når det gjelder styringsoppgaver, mulige stordriftsfordeler og kompetanseutvikling (risikostyring, arbeidsgiveransvar, HMS, digitalisering, regnskap, arkiv mv.)
- Demokratiske ordninger

Et sentralt spørsmål i denne modellen vil, etter Kirkerådets vurdering, være forståelsen og betydning av Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet og tolkningen og bruken av Kirkemøtets nye organiseringsmyndighet. Utstrekningen av

¹ Se vedlegg 4 til Müller-Nilsen-utvalgets rapport side 23. Det gjelder bl.a. Otredal prosti, Varanger prosti og Nord-Troms prosti (tall per 1. januar 2020).

² Delutredning 4 side 13.

Kirkemøtet myndighet har vært berørt allerede i punkt 6.3. Dersom en legger til grunn at Kirkemøtet trolig kan overføre arbeidsgiveransvaret i soknet til rettssubjektet Den norske kirke, er det nokså åpenbart at Kirkemøtet også på en mindre inngripende kan regulere soknets utøvelse av arbeidsgivermyndighet, og andre sider av virksomheten. Organiseringsmyndigheten kan brukes for å fastsette ulike former for regelverk, fellesføringer og fellesløsninger som forplikter soknene. Samtidig er regulering av arbeidsgivers styringsrett et litt annet spørsmål enn å fullstendig overføre arbeidsgiveransvar. Generelt må organiseringsmyndigheten forvaltes på en hensiktsmessig måte, slik at det ikke blir lagt for snevre rammer for den lokale virksomheten. Hvis myndigheten legges lokalt, må nasjonale rammer og fellesløsninger legge til rette for lokalkirkens virksomhet på en god måte. Nasjonalt regelverk mv. må støtte opp under og avlaste den lokale virksomheten slik at de totale ressursene i kirken brukes på best mulig måte til å realisere kirkens oppdrag.

6.4.3 Modell 2 med forankring nasjonalt

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet trolig vil kunne fastsette en organisering der rettssubjektet Den norske kirke blir arbeidsgiver for både menighetsprester og andre kirkelig tilsatte i lokalkirken. Kirkemøtets beslutning vil i så fall innebære en virksomhetsoverdragelse av de kirkelig tilsatte som soknene (fellesrådene) har arbeidsgiveransvar for, til det nasjonale rettssubjektet.

Som nevnt legger Kirkerådet til grunn at finansieringsordningen ikke er til hinder for en endring til nasjonal forankring av arbeidsgiveransvaret for dem som i dag har soknet (fellesrådet) som arbeidsgiver. Tilskuddene fra kommunene skal altså fortsatt finansiere lønnsutgiftene for arbeidstakerne som overføres fra soknet til det nasjonale rettssubjektet.

De tydeligste styrkene ved modell 2 ligger i de klare mulighetene for fellesløsninger i hele organisasjonen/trossamfunnet, enhetlig arbeidsgiverstyring, kompetanseutvikling, fleksibilitet og handlingsrom for eksempel ved konfliktløsning, felles ordninger for medbestemmelse mv.

Den primære utfordringen ved å forankre arbeidsgiveransvaret nasjonalt vil være avstanden til den faktiske virksomheten i soknene som dette utgangspunktet gir, og avbøtende eller kompensierende tiltak må ha som hovedformål å flytte utøvelsen av arbeidsgiveransvaret nærmere virksomheten i soknene.

Den praktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret må skje mer lokalt, og redskapet vil være delegering av myndighet både internt i rettssubjekt og til soknet ved fellesrådet. I praksis må arbeidsledelsen skje i fellesrådet. Det er behov for å vurdere nærmere hvordan arbeidsgiverfunksjonene ellers kan og bør plasseres. Wiersholm-utredningen påpeker blant annet at delegasjonen ikke kan være så omfattende at det blir uklart hvem som de facto er arbeidsgiver. Et sentralt spørsmål vil være hvordan tilsettingsprosesser legges opp.³

En annen hovedutfordring kan være avstanden til kommunen. For å ikke svekke den kommunale finansieringen vil det være behov for sikre god dialog mellom soknet og kommunen om blant annet budsjett, og det vil trolig være nødvendig å etablere systemer for å holde oversikt over og spore de lokale ansattressursene. Den enkelte kommunen må få innsikt i og trygghet for at tilskuddene faktisk kommer soknene i kommunen til gode. I tillegg blir det viktig å sikre tett dialog og samvirke mellom den nasjonale arbeidsgiveren og soknene når det gjelder behov for og disponering av

³ Utredningen s. 6–7.

bemannings, blant annet i tilsettingsprosesser. Også i denne modellen vil det være behov for samarbeid mellom fellesråd for at arbeidsgiverenhetene skal bli store nok.

7 Andre spørsmål

Müller-Nilssen-utvalgets utredning og høringen har tatt opp en rekke spørsmål som henger mer eller mindre klart sammen med forslaget om ny arbeidsgiverorganisering. Delutredningene har som nevnt dessuten fulgt opp noen problemstillinger i forlengelsen av utvalgets utredning.

Kirkerådet må ta stilling til om forslaget til prinsippbeslutning til Kirkemøtet skal ta opp noen av disse eller andre spørsmål. I det følgende gjennomgås utvalgsforslagene og høringen. I noen grad tas også materiale fra delutredningene inn i framstillingen. Foreløpig har Kirkerådet bare i svært begrenset grad gjort egne vurderinger av disse temaene.

7.1 Daglig ledelse

7.1.1 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget viste til at forslaget om prostifellesråd ville innebære at rådet fikk en stor bredde i sine oppgaver og ansvarsfelt, og at den daglige ledelsen derfor ville ha ansvar for mange ansatte med ulike arbeidsoppgaver. Utvalget mente at kirkeordningen fortsatt bør inneholde krav om at de valgte arbeidsgiverorganene skal ha en daglig leder. Utvalget skisserte tre ulike modeller for daglig ledelse i prostifellesrådet og var delt i sin anbefaling.

- Modell 1 legger enhetlig ledelse til grunn og åpner for lokal variasjon ved at enten kirkevergen eller prosten (nye lederroller) har rollen som daglig leder i prostiet. Den andre vil være «assisterende leder» på et nivå over et eventuelt neste nivå av mellomledere.
- Modell 2 legger enhetlig ledelse til grunn og at daglig leder er øverste ansvarlige leder. I tillegg skal det være prost i daglig leders stab. Prosten vil på vegne av daglig leder ha det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet i prostiet (nye lederroller).
- Modell 3 er inspirert av daglig ledelses-modellen på de andre nivåene i kirken, for eksempel bispedømmenivået med biskop og stiftsdirektør. I prostiet vil prosten være kirkeleder og geistlig representant i prostifellesrådet, mens kirkevergen er administrativ leder (nye lederroller). De to rollene møtes i prostifellesrådet, som gjennom budsjett, planverk og andre vedtak legger rammene for begge lederrollene.

Et flertall i utvalget gikk inn for modell 1.

7.1.2 Høringsinstansenes synspunkter

Høringsinstansene deler seg i tre hovedgrupper i valg av modell for daglig ledelse i prostifellesråd, med en drøy tredel som går for modell 3; delt ledelse mellom prost og kirkeverge. Alle bispedømmeråd og biskoper og flertallet av prostene vil ha modell 3, det samme ønsker en tredjedel av fellesrådene, fire av ti menighetsråd, to av ti menighetsråd med fellesrådsfunksjon og høringsinstanser som Presteforeningen, DnkU, Åpen Folkekirke, TF og VID. Nest største gruppe, nær en av fem høringsinstanser og drøyt halvparten av menighetsråd med fellesrådsfunksjon svarer ingen merknad på spørsmålet. Mange av dem fordi de ikke ønsker prostifellesråd. Modell 2, med daglig leder og prost i stab får støtte fra KA, et klart flertall av arbeidstakerorganisasjonene, en fjerdedel av fellesrådene og nær to av tre av de

største fellesrådene. Varianter av modell 1 får støtte fra høringsinstanser som Døvekirken, Bønnelista, MF, NLA og Diakonhjemmet.

Snaut fire av ti høringsinstanser ønsker nasjonale krav til daglig leder av prostifellesråd. Flertallet av bispedømmeråd, biskoper og proster, fire av ti fellesråd og menighetsråd ønsker nasjonale krav til ledelsesfaglig kompetanse, kunnskap om kirkens organisering og forpliktelse på dens grunnlag. Biskopene vektlegger i tillegg kirkefaglig kompetanse. Arbeidsgiverorganisasjonen KA avviser nasjonale krav, mens Fagforbundet, DnkU og lærestedene MF, TF og VID alle mener det bør stilles nasjonale krav. Mange av høringsinstansene advarer mot for omfattende og detaljerte nasjonale krav.

7.1.3 Delutredning 3 – lokal daglig ledelse

Delutredningen har særlig vurdert spørsmål om daglig ledelse på den lokale arbeidsplassen, dvs. i lokale staber på soknenivå.

Utredning Taranrød anbefaler at sidestilt ledelse innføres på begge de lokale nivåene i kirken og anbefaler derfor alternativ 3 i Müller-Nilsen-utvalgets alternativer for daglig ledelse i prostifellesrådet. Utredning Nygård anbefaler alternativ 2 i Müller-Nilsen-utvalgets rapport.

7.1.4 Kirkerådets vurderinger

Selv om forslaget om prostifellesråd ikke får støtte i høringen, vil det være viktig å vurdere hvordan den daglige ledelsen i enhetene som utøver arbeidsgiveransvaret lokalt, skal være innrettet. Som nevnt ovenfor i punkt 6.4, legger Kirkerådet til grunn at arbeidsledelsen må skje på et hensiktsmessig nivå, og det kan bety at det noen steder vil være arbeidsledelse på to lokale nivåer, jf. delutredning 3.

Kirkerådet vil komme tilbake til spørsmålet om ledelsesmodell. Det vil være behov for både det en kan kalle kirkefaglig ledelse og mer administrativ ledelse innenfor økonomi, personal, gravplass, kirkebygg mv.

7.2 Prostens rolle

7.2.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende ordning leder prosten prestetjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse. Prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet og har biskopen som sin overordnede. Prosten samvirker med kirkelige råd og utvalg i prostiet, og vil normalt sitte som representant for tjenesten med ord og sakrament i kirkelig fellesråd. Biskopen møter prostene jevnlig i prostemøtet.

7.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Müller-Nilsen-utvalget pekte på at dagens prostestillinger ville bli endret i utvalgets forslag til ny kirkelig organisering. Prostens rolle ville måtte vurderes særskilt, og utvalget foreslo at prostens rolle rendyrkes som en kirkefaglig leder i prostiet. Forslaget om prostens rolle hang sammen med forslaget til ulike modeller for daglig ledelse.

7.2.4 Delutredning 2

Delutredning 2 mener at ordningen med formaliserte prostemøter må vurderes i lys av den rollen prostene gis i prostifellesrådet. Prosterollen må ses i sammenheng med modellen for daglig ledelse. Delutredningen understreker at biskopene må sikres en medhjelper i utøvelsen av sitt tilsyn lokalt, og utredningen anbefaler at prosterollen utvikles på en slik måte at denne både kan bistå biskopen og ha en rolle knyttet til faglig og strategisk ledelse i prostifellesrådet. Utredningen anbefaler at det

regelfestes at prosten er representant for tjenesten med Ord og sakrament i det valgte prostifellesrådet, og at prosten bør unngås å settes i et underordningsforhold til daglig leder av prostifellesrådet. Samtidig må prosten være forpliktet på det valgte prostifellesrådets vedtak. Fordi det i praksis er vanskelig for biskopen å følge opp hver enkelt vigslet stilling, foreslås det at prosten ivaretar biskopens rolle ved tilsetninger til slike stillinger i det daglige, på vegne av biskopen.

7.2.4 Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet vil se prosterollen i sammenheng med spørsmålet om daglig ledelse lokalt og dessuten biskopens rolle.

7.3 Biskopens rolle

7.3.1 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget la til grunn at biskopens leder- og tilsynsrolle bør tydeliggjøres. Utvalget diskuterte om dette best gjøres ved at biskopen ikke er arbeidsgiver for prestene. Det ble pekt på at dette spørsmålet til dels sammen med hvilken modell for organisering av arbeidsgiveransvaret som velges, og utvalget var delt i sin anbefaling. Flertallet foreslo at biskopen ikke lenger skal ha selvstendig arbeidsgiveransvar, uavhengig av modell for arbeidsgiveransvaret. Et mindretall mente at biskopen bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle hvis man velger å organisere arbeidsgiveransvaret etter utvalgets modeller 2 eller 3.

Utvalget la vekt på at biskopen må ha tilstrekkelige virkemidler og ressurser for å kunne utøve sitt tilsyn og sitt ledelsesansvar. I utredningen ble det pekt på ulike grep for å få dette til, blant annet behovet for en faglig kompetent stab, biskopens rolle i tilsettingsaker, myndigheten til å gi bindende pålegg, prostivisitaser og muligheten til å kalle medarbeidere inn til kompetansehevende tiltak.

7.3.2 Høringsinstansenes synspunkter

Høringsinstansene vektlegger gjennomgående biskopens positive tilsyn som åndelig leder og inspirator, veileder og veiviser for menigheter og ansatte. Mange fellesråd og menighetsråd, KA og andre høringsinstanser ønsker en styrket tilsynsrolle med definert ansvar. Biskoper, bispedømmeråd og proster mener at dersom biskopen ikke lenger skal ha tilsyn kombinert med selvstendig arbeidsgiveransvar, må biskopens myndighet tydeliggjøres både arbeidsrettslig og på andre måter. Arbeidstakerorganisasjonene mener ulikt om hvilke arbeidstakergrupper som skal omfattes av biskopens tilsyns- og arbeidsgiveransvar. Fagforbundet understreker at biskopen ikke skal ha noen befatning med livssynsnøytral gravplassforvaltning.

Et flertall av høringsinstansene vektlegger tilsyn, åndelig og kirkefaglig ledelse som biskopens viktigste oppgaver. Flere trekker også fram synlighet i den offentlige samtalen. Flertallet av bispedømmerådene, biskopene og prostene mener at tjenesteordningen for biskoper ikke bør endres. Arbeidstakerorganisasjonene trekker i stor grad fram sider ved biskopens tilsynsrolle overfor kirkelige medarbeidere. Samisk kirkeråd mener at det er en stor verdi i dagens ordning at bispedømmenivået og biskopen har det overordnede ansvaret for menighetene. Norske kveners forbund mener biskopen må ivareta kvenske interesser.

Den største gruppen blant høringsinstansene som har svart på spørsmålet, mener biskopen bør ha et selvstendig arbeidsgiveransvar dersom utvalgets modell 2 velges for arbeidsgiverorganisering i prostifellesråd. Flertallet av biskoper og proster og de største gruppene blant menighetsråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjon deler dette synet, mens bispedømmerådene er mer delt i sine vurderinger. Den største

gruppen av fellesrådene som tar stilling til spørsmålet, mener biskopens tilsynsrolle er det viktigste og vektlegger biskopens rolle som kirkefaglig leder og inspirator. KA og flertallet av arbeidstakerorganisasjonene, samt begge valglistene ønsker frikobling, mens Presteforeningen, teOLOgene og lærestedene mener biskopen bør ha selvstendig arbeidsgiveransvar.

7.3.3 Delutredning 2 – Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering

Delutredning 2 viser til at biskopens funksjon er avledet av prestedtjenesten, og biskopens tilsyn er med hele kirken og dens enhet. Utrederne forutsetter at § 1 i tjenesteordningen for biskoper kan forbli uendret, og at det aller meste ved dagens tilsynspraksis kan bli videreført. De anbefaler at biskopens tjeneste forankres i kirkeordningen, slik at tjenesteordningen for biskoper er avledet av denne. Biskopen må i kraft av sitt tilsyn ha rett og plikt til å innkalle lokalt tilsatte til fag- og inspirasjonssamlinger, for eksempel fagsamlinger for de enkelte profesjonene og stiftsdager for alle ansatte. Disse må likevel ikke ha en frekvens og et omfang som gjør at de blir for inngripende i daglig leders myndighet til å bestemme hva de tilsatte skal bruke sin arbeidstid til.

Utrederne viser til at ny kirkelig organisering vil gi mulighet til å tenke helhetlig om etter- og videreutdanning for alle kirkelig tilsatte. I dette vil både Kirkerådet, biskopene og prostifellesrådene ha interesser. Det foreslås å utarbeide en helhetlig ordning hvor Kirkerådet og Bispemøtet/biskopene utvikler nasjonale og regionale satsinger innenfor områder som er særlig rettet inn mot en kirkelig virksomhet. Kirken nasjonalt bør bidra finansielt på en slik måte at det blir et så likt tilbud for alle tilsatte som mulig, både knyttet til ulike stillingskategorier, men også til hvor i landet man gjør tjeneste. Det er arbeidsgiver som tilstår permisjon m.m. for sine tilsatte.

Utredningen peker på at det er biskopen personlig som avgjør i saker som vedrører tilsynet. For å sikre forutsigbarhet og trygge rammer for dem som står under biskopens tilsyn, foreslås det noen rammer for utøvelse av tilsynet:

- Det vigslingsforberedende programmet *Veien til vigsling* (VTV) utvikles videre slik at kandidater som har fått godkjent gjennomført program, kan ha som forventning at de vil bli vigslet. Dette gjelder særlig VTV-deltakere knyttet til diakoni, kateketikk og kirkemusikk som i dag kun har én samling. Antall samlinger for denne gruppen bør økes til to.
- Ved avslag på søknad om vigsling må det åpnes for at kandidaten får ha med seg bisitter når avslaget kunngjøres, og at biskop skriftliggjør begrunnelsen. Før biskop vedtar avslag bør det konfereres med biskop fra et annet bispedømme. Vedtak kan ikke påklages, men vigslingskandidat kan søke om vigsling hos annen biskop.
- Ordningen med bindende pålegg må tydeliggjøres i ny kirkeordning. Det vil si at den beskrives klarere enn i nåværende ordning (jf. kap. 3.1.6), hvor det kun heter at biskopen kan gi «bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelige tilsattes tjenesteutøvelse». Slike pålegg må skriftliggjøres, og oppfølgingen av dem må skje i samråd mellom biskop og arbeidsgiver.
- Ordningen for tap av vigslingsfullmakter for prester må videreføres, men utvides slik at den gjelder alle vigslete medarbeidere, jf. kirkeordningens §§ 33 og 39.

Videre foreslår delutredningen at ordningen med bindende pålegg må tydeliggjøres i kirkelig lovverk, og det foreslås å inkludere en paragraf om dette i kirkeordningen.

7.3.4 Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet mener at en, uavhengig av hvilken modell for arbeidsgiverorganisering som velges, bør vurdere om biskopen skal ha arbeidsgiveransvar for prestene.

Det vil være viktig å styrke og tydeliggjøre biskopens tilsyn for å ivareta sammenheng, og av hensyn til både arbeidstakere og arbeidsgivere i kirken.

7.4 Forholdet mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd

7.4.1 Gjeldende rett

I dag er det et menighetsråd i hvert sokn – med unntak av de stedene der sokn har felles menighetsråd. Menighetsrådet har et overordnet ansvar for å «vekke og nære» det kristelige livet i soknet, dvs. for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet. Dette gjøres blant annet gjennom å vedta planer, lede frivillige og samarbeide med både ansatte og organisasjoner. Menighetsråd i ettsoknskommuner utøver både menighetsrådsfunksjoner og de funksjonene som ligger til kirkelig fellesråd.

Kirkelig fellesråd utfører oppgaver på vegne av soknene og ivaretar kontakten med kommunen, blant annet knyttet til økonomi, administrasjon, tilsettinger, kirkebygg og gravplassforvaltning.

7.4.2 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen utvalget foreslo at dagens oppgavefordeling mellom sokn og kirkelig fellesråd kan videreføres tilsvarende for sokn og prostifellesråd. Menighetsrådets ansvar for å «vekke og nære» ble foreslått videreført, og at menighetsrådet fortsatt skulle ha mulighet til å opprette stillinger for innsamlede midler.

På samme måte som menighetsrådet har et ansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni, foreslo utvalget at menighetsrådet også skulle få et innholdsmessig ansvar for menighetsprestetjenesten. Det vil si et ansvar for beslutninger som ikke ligger hos et annet organ, for gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger. Det omfattet den myndigheten som i dag ligger hos rettssubjektet Den norske kirke, og som ikke allerede er lagt til biskop gjennom biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen.

Menighetsrådets rolle i tilsettingssaker for alle som arbeider i soknet, burde ifølge utvalget styrkes og reguleres.

For å styrke lokalkirken og hvert enkelt menighetsråd foreslo utvalget å etablere et årlig fellesmøte for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet. Her skulle prostifellesrådet informere om styringen av prostiet og presentere prioriteringer og strategier. Prostimøtet ville kunne behandle saker som dreier seg om strategi og satsinger i prostiet. Utvalget var delt i synet på hvilken myndighet prostimøtet skulle ha; rådgivende myndighet som ikke binder prostifellesrådet, eller sterkere formell myndighet slik at møtet kan vedta føringer for prostifellesrådets arbeid, for eksempel knyttet til budsjett.

7.4.3 Høringsinstansenes synspunkter

Et flertall av fellesråd og menighetsråd støtter forslaget om at menighetsrådet bør få et ansvar for gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger. Mange

høringsinstanser, blant dem flere bispedømmeråd, fellesråd og menighetsråd, Den norske kirkes Ungdomsutvalg, Presteforeningen, Creo, nasjonalt hovedverneombud og de teologiske lærestedene oppfatter spørsmålet som uklart og vanskelig å ta stilling til. Spørsmålet blir svært ulikt forstått og kommentert.

Høringsinstansene gir bred tilslutning til at menighetsrådets rolle i tilsetninger av de som arbeider i soknet, tydeliggjøres og nedfelles i kirkeordningen eller i annet kirkelig regelverk.

Det er stor grad av samstemthet mellom bispedømmeråd, fellesråd og menighetsråd om å videreføre dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom menighetsråd og fellesråd. Videreføring støttes i stor grad av øvrige høringsinstanser, som lærestedene, bortsett fra MF, som ønsker en tydeliggjøring av menighetsrådets ansvar for å «vekke og nære», og Bønnelista som ønsker å tilbakeføre fellesrådets oppgaver til menighetene.

7.4.4 Delutredning 4 – ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd

Utredningen foreslår konkrete endringer i Kirkeordningen for å styrke menighetsrådets stilling og klargjøre rollene og forholdet mellom menighetsrådet og et fellesorgan for menighetene. Når dette styrkes, også ved å flytte ansvar fra regionale organer til organer for soknet, legger utrederne til grunn at det blir nødvendig å utrede sammenhengen mellom ulike organer i kirken, herunder hvordan biskopens rolle kan styrkes. Det er lagt vekt på fleksibel organisering for å fange opp ulike forhold i landet knyttet til soknestørrelse, geografi og kultur m.m.

7.4.5 Kirkerådets vurderinger

Både i lys av høringen og vurderingene og forslagene i delutredningen mener Kirkerådet at det er nødvendig å styrke virksomheten i soknet og menighetsrådets stilling, uavhengig av hvilken modell for arbeidsgiverorganisering som velges. Dette er hovedmålet for ny arbeidsgiverorganisering.

Forslagene om å tydeliggjøre menighetsrådets rolle som soknets strategiske hovedorgan, om menighetsrådets rolle ved tilsetninger og om menighetsrådets rolle knyttet til kirkebygg og inventar, vil for eksempel kunne være aktuelle å innføre uavhengig av modellvalg for arbeidsgiverorganisering. Også noen av de foreslåtte bestemmelsene om prostifellesråd vil kunne overføres til kirkelig fellesråd, for eksempel ved å presisere at kirkelig fellesråd har som formål å styrke menighetsrådet som strategisk organ og bistå menighetsrådene i deres oppgave med å vekke og nære det kristelige livet i menighetene.

7.5 Samisk kirkeliv

7.5.1 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget hadde i sitt mandat at det skulle ivareta samisk kirkeliv. 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 ville 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. Den konkrete valgordningen for en samisk representant i prostifellesrådet mente

utvalget burde utredes videre med involvering av Samisk kirkeråd, de tre bispedømmene med et særskilt ansvar for samisk kirkeliv og andre aktører innenfor samisk kirkeliv. Utvalget mente også at valgbarhetskriterier burde avgjøres etter konsultasjon med Samisk kirkeråd, og det ble vist det til arbeidet som er gjort knyttet til valgbarheten til samisk kirkelig valg møte, som en modell. Utvalget foreslo å videreføre dagens samiske representasjon både i de tre nordligste bispedømmerådene, Kirkemøtet og Kirkerådet.

7.5.2 Høringsinstansenes synspunkter

Blant fellesråd og menighetsråd støtter mellom tre og fire av ti at det velges en egen samisk representant i prostifellesrådet i de prostiene som har minst ett sokn som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Rundt seks av ti i fellesråd og menighetsråd har ingen merknad til spørsmålet. Bispedømmeråd, biskoper og proster som har svart på spørsmålet, støtter forslaget. Samisk kirkeråd viser til at mange prostifellesråd i tradisjonelle samiske bosettingsområder ligger utenfor forvaltningsområdet for samisk språk.

Mens bispedømmene mener samisk kirkeliv lokalt primært må ivaretas gjennom lokale planer og mål, med gudstjenester og deler av liturgi på samisk og kvensk, peker mange fellesråd og menighetsråd på biskopene og bispedømmerådene ansvar for samisk kirkeliv lokalt – i tillegg til menighetenes ansvar for gudstjenestelivet og det lokale strategiarbeidet.

Alle rådene understreker den viktige rollen Samisk kirkeråd spiller for samisk kirkeliv på nasjonalt nivå. I tillegg nevnes betydningen av samisk representasjon i Kirkemøtet og at de tre nordligste bispedømmene fortsatt har ansvar for hvert sitt språkområde. Flere er opptatt av at samiske interesser i kirken må ivaretas gjennom generell lovgivning og i kirkeordningen.

Samisk kirkeråd mener 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. Samisk kirkeråd minner om at en av Kirkemøtets oppgaver er å verne og fremme samisk kirkeliv, jf. § 28 i kirkeordningen. Dette betyr etter Samisk kirkeråds forståelse at en omorganisering av Den norske kirke ikke må svekke, men snarere styrke samisk kirkeliv.

7.5.3 Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet har merket seg innspillene i høringsrunden og mener at det vil være naturlig å vurdere spørsmålet om ivaretagelse av samisk kirkeliv i et utredningsarbeid i forlengelsen av en prinsippbeslutning i Kirkemøtet.

7.6 Unge i kirken

7.6.1 Gjeldende rett

Fra 1. januar 2021 ble ungdomsdemokratiets organer i Den norske kirke forankret i kirkeordningen, og Kirkemøtets regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke trådte samtidig i kraft. Kirkeordningen fastsetter at Den norske kirke skal ha en ungdomsstruktur bestående av regionale og nasjonale organer som skal gi unge i alderen 15–30 år mulighet til å medvirke i aktuelle saker regionalt, nasjonalt og internasjonalt i Den norske kirke. I hvert bispedømme skal det være et ungdomsting og et ungdomsråd. På nasjonalt nivå skal det være et Ungdommens kirkemøte og et ungdomsutvalg.

Ungdommens kirkemøte velger fire representanter til Kirkemøtet som deltar med tale- og forslagsrett, uten at disse er medlemmer med stemmerett.

Ved valg av bispedømmeråd, Kirkemøtet og Kirkerådet er det et krav om at minst 20 prosent på valglisten skal være under 30 år.

7.6.2 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget redegjorde for endringene fra 1. januar 2021. I tillegg foreslo utvalget 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, bør videreføres.

7.6.3 Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg blir medlem av Kirkemøtet.

7.7 Bispedømmerådets sammensetning

7.7.1 Gjeldende rett

Hvert bispedømmeråd består av syv leke valgte medlemmer som velges direkte av kirkemedlemmene i bispedømmet ved kirkevalget, biskopen, en lek kirkelig tilsatt og en prest. Prestene velges av stemmeberettigede prester i bispedømmet og den leke kirkelig tilsatte velges av de stemmeberettigede leke kirkelig tilsatte i bispedømmet. I de tre nordligste bispedømmene er det en samisk representant i bispedømmerådet, og i Oslo er en representant fra døvemenighetene.

7.7.2 Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget presenterte tre måter å sette sammen bispedømmerådet på.

- Kirkemøtemedlemmer valgt fra bispedømmet. Dette er nesten som i dag, men i stedet for at Kirkemøtet består av bispedømmerådernes medlemmer, består bispedømmerådet av Kirkemøtets medlemmer.
- Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd.
- Kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd.

I alle modeller foreslo utvalget å videreføre samisk representasjon i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo og biskopen. Utvalget anbefalte alternativ 3.

7.7.3 Høringsinstansenes synspunkter

Høringsinstansene deler seg i tre hovedgrupper, hvor den største ikke har noen merknad til sammensetning av bispedømmeråd. En drøy fjerdedel ønsker å beholde dagens ordning med valg av kirkemøtemedlemmer fra bispedømmene, og en fjerdedel ønsker kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd. Flere høringsinstanser er bekymret for en mulig utvidelse av antall delegater til kirkemøtet.

7.7.4 Delutredning 2 – Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering

Delutredning 2 påpeker at bispedømmerådets sammensetning må avgjøres på bakgrunn av dets oppgaver. Hvis oppgaven med å tilsetninger faller bort, blir hovedsakene for et bispedømmeråd budsjettmyndighet og strategiarbeid. Det taler for en nær kobling mellom Kirkemøtet og bispedømmeråd og mellom

bispedømmeråd og prostifellesrådene. Dette kan løses på en god måte gjennom Müller-Nilsen-utvalgets første og tredje forslag.

Delutredningen viser videre til at de viktigste oppgavene for bispedømmerådet vil være strategisk arbeid i tråd med Kirkemøtets vedtak og å fordele midler fra Kirkerådet til prostifellesrådene. Dette fordrer en sterk forbindelse mellom Kirkemøte[medlemmene] og de valgte prostifellesrådene, og det taler for at bispedømmerådet utgjøres av begge disse gruppene. En slik sammensetning medfører at bispedømmerådet blir bestående av et stort antall personer. Det er lite hensiktsmessig for å være et effektivt organ, og det innebærer at det må opprettes et arbeidsutvalg. AU må kunne saksforbrede saker til rådet, men det er viktig at AU ikke gis så store fullmakter at det fratrar en demokratisk forankring av vedtakene gjort på regionalt nivå.

7.7.5 Kirkerådets vurderinger

De konkrete forslagene relaterer seg til prostifellesrådet, og alternativene må vurderes på nye premisser. Kirkerådet vil nevne at alternativ 3 for eksempel kan tilpasses en situasjon uten et prostifellesråd, f.eks. ved at fellesrådsmedlemmene i et prosti kan velge et fellesrådsmedlem til å sitte i bispedømmerådet.

7.8 Kirkemøtet – sammensetning og valgordninger

7.8.1 Kirkemøtets sammensetning og valgordning

Gjeldende rett

I dag består Kirkemøtet av preses i Bispemøtet, medlemmene av bispedømmerådene og lederen av Samisk kirkeråd, totalt 116 medlemmer. Valget av Kirkemøtet gjennomføres i dag som flertalls- eller forholdsvalg. Hvis det er flere lister, gjennomføres valget som forholdsvalg (listevalg). Ved de siste kirkevalgene har det vært flere nomineringsgrupper som har stilt liste.

Utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget fremmet forslag om endringer i Kirkemøtets sammensetning. Utvalget anbefalte at Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, biskopene, tre samiske representanter, døvemenighetenes representant, lederen av Samisk kirkeråd og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Utvalget gikk inn for at ordningene med eget valg av lek kirkelig tilsatt og prest avvikles.

Utvalget anbefalte at Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges direkte ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

Høringsinstansenes synspunkter

Snaut halvparten av høringsinstansene går imot å avvikle ordningen med valg av prest til Kirkemøtet. Den største gruppen høringsinstanser, fire av ti, går imot å avvikle ordningen med valg av lek kirkelig ansatte til Kirkemøte.

De to nordligste bispedømmene og Oslo understreker betydningen av å ha samisk representasjon på kirkemøtet. Døvekirken og unges representasjon blir poengtert.

Fellesrådene er opptatt av valgordning og representasjon. Noen tar til orde for indirekte valg til Kirkemøtet, og flere understreker betydningen av gjennomgående representasjon slik at lokalkirken har en tydelig linje til kirkens øverste representative organ. Også mange menighetsråd mener det er viktig med gjennomgående representasjon fra menighetsråd via fellesråd til bispedømmeråd og

kirkemøte. Creo tar opp som et demokratisk problem at yrkesaktive som ikke er ansatt i kirken, må ta ulønnet permisjon for å delta på Kirkemøtet, Kvenene etterlyser kvensk representasjon. KABB, Kristent arbeid blant blinde, utfordrer dagens ordning, hvor mennesker med nedsatt funksjonsevne mangler sikker representasjon.

Kirkerådets vurderinger

En problemstilling som er tatt opp av en del høringsinstanser, er om valgordningen til Kirkemøtet bør innrettes på en måte som kan bidra til å skape en bedre sammenheng mellom ulike kirkelige organer. I likhet med Müller-Nilsen-utvalget, arbeidsgruppe 3 og delutredning 2 anser Kirkerådet det ikke som aktuelt å gå tilbake til en ordning hvor de folkevalgte i Kirkemøtet generelt velges indirekte. Spørsmålet om hvordan valgordningen kan bidra til å sikre sammenheng i kirken, må derfor vurderes med utgangspunkt i at de folkevalgte generelt velges direkte.

Et alternativ vil være en ordning med gjennomgående representasjon ved direkte valg. For eksempel kan medlemmer som velges til Kirkemøtet, samtidig bli valgt til bispedømmerådet, kirkelig fellesrådet og/eller menighetsrådet. En ulempe med en ordning med gjennomgående representasjon er at medlemmene får mange møter de må delta på, noe som kan være vanskelig å kombinere med arbeid.

Det kunne også vurderes om enten menighetsrådene/menighetsrådsmedlemmene eller fellesrådene/fellesrådsmedlemmene skulle få anledning til å velge ett menighetsrådsmedlem/fellesrådsmedlem til Kirkemøtet fra det enkelte bispedømmet, som et supplement til valget av de folkevalgte medlemmene av Kirkemøtet. dvs. totalt elleve medlemmer til Kirkemøtet. Det vil imidlertid også føre til en gjennomgående representasjon hvor samme person vil sitte i både menighetsråd og eventuelt fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det vil også være en indirekte valgordning.

Disse spørsmålene vil måtte vurderes nærmere.

7.8.2 Antall medlemmer i Kirkemøtet fra hvert bispedømme

Gjeldende rett

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

Utvalgets forslag

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. Begrunnelsen for dette er en vurdering av at hvert kirkemedlem sin stemme prinsipielt sett bør veie like tungt, uavhengig av hvor man er bosatt.

Arbeidsgruppe 3 under Müller-Nilsen-utvalget utredet konkrete forslag til hvordan dette eventuelt kan gjøres, men utvalget tok ikke konkret stilling til noen av disse.

Høringsinstansenes synspunkter

Høringsinstansene har ulike syn i spørsmålet om antall Kirkemøte-medlemmer fra hvert bispedømme bør vektes i forhold til medlemstall i bispedømmet. Den største

gruppen vektlegger distriktpolitiske hensyn og oppdraget som en landsdekkende folkekirke og sier nei til vekting.

Kirkerådets vurderinger

Dette spørsmålet vil Kirkerådet komme tilbake til.

7.9 Kirkerådet – sammensetning og valgordninger

7.9.1 Gjeldende rett

Kirkerådet velges av Kirkemøtet gjennom flertallsvalg, slik at de som får flest stemmer, blir valgt. Det er et krav om at minst 20 prosent på valglisten skal være under 30 år, og at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent på valglisten.

Kirkerådet består i dag av elleve leke medlemmer, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet, samt en biskop valgt av Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. I tillegg møter lederne av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg med tale- og forslagsrett.

7.9.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslo at Kirkerådet velges slik at Kirkerådet sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det stilles ulike valglistene ved valget. Hvis det blir fremmet flere lister i Kirkemøtet, gjennomføres valget av Kirkerådet som avtalevalg eller forholdsvalg (listevalg). Ved forholdsvalg stilles det flere lister, og rådet blir sammensatt forholdsmessig ut fra hvor mange som valgte listen. Ved avtalevalg forhandler grupperingene om hvem som skal sitte i rådet, og lager en avtale om dette, og avtalen blir deretter bekreftet av Kirkemøtet.

Utvalget foreslo en endret sammensetning, slik at Kirkerådet består av totalt 17 medlemmer: leder, 15 andre folkevalgte medlemmer og preses av Bispemøtet. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Utvalget mener minst 20 prosent på valglisten fortsatt må være under 30 år. I tillegg mener utvalget at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet etter valgoppgjøret.

7.9.3 Høringsinstansenes synspunkter

Mer enn halvparten av høringsinstansene har ingen merknad til hvordan Kirkerådet bør velges hvis det er flere lister i Kirkemøtet. Største gruppe blant dem som tar stilling til spørsmålet, utgjør en fjerdedel av høringsinstansene. Denne gruppen, som er den største blant bispedømmerådene, ønsker valg til Kirkerådet ved forholdstallsvalg. Blant felleråd og menighetsråd svarer drøyt halvparten «ingen merknad», mens rundt en fjerdedel ønsker at Kirkerådet velges ved forholdstallsvalg, dersom det er flere lister i Kirkemøtet.

Høringsinstansene deler seg i tre grupper i spørsmålet om krav til balanse mellom kvinner og menn i Kirkerådet. Drøyt fire av ti har ingen merknad til spørsmålet, mens de øvrige deler seg i to omtrent jevnstore grupper, hvor nesten tre av ti mener kravet enten må være minst 40 prosent kvinner og menn i Kirkerådet etter valgoppgjøret, eller minst 40 prosent kvinner og menn på valglisten.

7.9.4 Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet vil legge opp til at Kirkemøtet 2022 tar stilling til et prinsippvedtak om Kirkerådets sammensetning og valgordning. På bakgrunn av vedtaket vil det kunne utarbeides et utkast til valgeregler som kan behandles av Kirkemøtet 2023. Det vil

gjøre det mulig for det nyvalgte Kirkemøtet å gjennomføre valg av Kirkerådet i 2024 i tråd med nye valgeregler.

I lys av høringen foreslås det å vedta et prinsipp om en normalordning hvor Kirkerådet velges på bakgrunn av forholdsvalg hvis det er flere lister i Kirkemøtet.

8 Videre prosess

På bakgrunn av Kirkerådets første gangs behandling av denne saken på mars-møtet vil saken utredes og utvikles videre til andre gangs behandling i Kirkerådets møte 30.–31. mai 2022. Kirkerådet vil etter planen i maimøtet vedta innstilling til Kirkemøtet 2022, slik at saken kan behandles på Kirkemøtet 21.–26. september 2022.

Siktemålet er at Kirkemøtet fatter et prinsippvedtak om ny kirkelig organisering. I etterkant av et prinsippvedtak vil Kirkerådet etter planen forberede en sak om konkrete endringer i kirkeordningen som kan så bli sendt på bred høring med sikte på behandling i Kirkemøtet 2023.

9 Status for videre utredningsarbeid

I sak KR 19/22 ble Kirkerådet orientert om at Kirkerådets direktør ville å komme tilbake til Kirkerådet med en oppdatert plan for videre utredninger i etterkant av at høringsoppsummeringen foreligger. I lys av at forslaget om en obligatorisk prostifellesrådsmodell faller bort, blir en del av utredningstemaene mindre aktuelle å utrede nærmere på nåværende tidspunkt. Andre temaer vil det være nødvendig å skyve på.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alternative modeller for arbeidsgiverorganiseringen vil ha større økonomiske og administrative konsekvenser. Det vil etter planen innhentes ekstern bistand for å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av modellene.