



**Referanser:**

**Arkivsak:** 22/00170-24

## **Fra statskirke til organisasjon i sivilsamfunnet – mål og rammer for videre arbeid med kirkeordning**

### **Sammendrag**

Det pågående arbeidet med organisasjonsutvikling springer ut av aktuelle utfordringer på mange plan og områder. Arbeidet har også bakgrunn i den skrittvis fristillingen av Den norske kirke fra staten som har vært gjennomført de siste tiårene.

Endringene i relasjonene mellom stat og kirke betyr at Den norske kirke nå tydeligere kan beskrives som ett av mange tros- og livssynssamfunn i Norge, samtidig som lovgivningen fortsatt har særskilte bestemmelser om Den norske kirke. Den norske kirkes identitet og oppdrag gir kirken en offentlig rolle.

Formålet med denne saken er å beskrive et overordnet mål for det videre arbeidet med organisasjonsutvikling i Den norske kirke og noen sentrale hensyn og verdier som må ivaretas.

Kirken må aldri bli sitt eget formål. Målet med organiseringsarbeid 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.

Kirkerådet har oppnevnt et utvalg som utreder hva de nye rettslige rammene og sentrale utviklingstrekk i samfunnet betyr for Den norske kirkes selvforståelse og rolle. Fristen for utredningen er satt til 1. juni 2024, og utvalgets arbeid vil gi viktige premisser for vurderinger om Den norske kirkes forhold til stat og kommune, om relasjoner til andre organisasjoner i sivilsamfunnet og andre tros- og livssynssamfunn, men også om internkirkelig organisasjonsutvikling.

Generelt er det grunn til å gjennomgå kirkeordningen og annet regelverk for å vurdere behovet for «kirkeliggjøring». En viktig oppgave vil være å vurdere kritisk hvor mye av den statskirkelige reguleringsarven som bør videreføres. Dette handler både om konkrete bestemmelser og om underliggende verdier og hensyn. Det er ikke

gitt at regelverk om offentlig myndighetsutøvelse passer like godt for Den norske kirkes virksomhet. Sentrale verdier eller prinsipper om for eksempel forsvarlig saksbehandling, innsyn mv. kan ivaretas i et annerledes og forenklet kirkelig regelverk om saksbehandling. Den norske kirke må også kritisk vurdere om demokratiske ordninger i kirken fortsatt skal ligne like mye på en offentlig demokratiforståelse og de offentlige valgordningene. Organisasjonsutvikling må ha som mål å forenkle, effektivisere og legge til rette for engasjement og frivillighet. Kirkemøtet og Kirkerådet må regulere der det trengs, men ikke mer enn nødvendig. Regler må utformes slik at de blir forstått av dem de gjelder. Kirkerådet må jobbe godt med klarspråk og brukerorientering. Roller og ansvar i kirkestrukturen må bli tydeligere. Opplæring av rådsmedlemmer og ansatte er viktig. Ikke minst må regelverk være digitaliseringsvennlig. Klare regler er enklere å digitalisere, og klare regler gjør det lettere å etablere felles praksis.

Når Kirkerådet har som målsetting å forenkle og forbedre, vil det også være viktig å utrede økonomiske og administrative konsekvenser i saker på en god måte. Kirkelige beslutningstakere trenger gode grunnlag for veivalg.

## **Forslag til vedtak**

1. Den norske kirkes organisering skal legge til rette for at kirkens egenart ivaretas og at kirkens oppdrag virkeliggjøres.
2. Det videre arbeidet med organisasjonsutvikling skal etablere et hensiktsmessig rammeverk for Den norske kirke som en organisasjon i sivilsamfunnet og samtidig ivareta Den norskes offentlige rolle, forankret i kirkens selvforståelse.
3. Den norske kirkes regelverk og forvaltning skal ivareta sentrale verdier som demokrati, rettssikkerhet, åpenhet, faglighet, effektivitet, brukerorientering og involvering.

## **Saksorientering**

### **1 Bakgrunn**

Kirkemøtet har i 2022 og 2023 truffet overordnede vedtak om kirkelig organisering som omfatter utvikling på mange områder. Kirkerådets oppfølging av disse vedtakene er organisert i tre arbeidsløp som gjelder henholdsvis regelverksspørsmål, utvikling av fellesløsninger innenfor særlig digitalisering og HR, og bygging og styrking av organisasjonskultur.

Dette pågående arbeidet med organisasjonsutvikling springer ut av aktuelle utfordringer på mange plan og områder. Arbeidet har også bakgrunn i den skrittvis fristillingen av Den norske kirke fra staten som har vært gjennomført de siste tiårene. Reformprosessen er del av grunnlaget for den nye trossamfunnsloven som ble satt i kraft 1. januar 2021.

Endringene i relasjonene mellom stat og kirke betyr at Den norske kirke nå tydeligere kan beskrives som ett av mange tros- og livssynssamfunn i Norge, samtidig som både Grunnloven og lovgivningen fortsatt har særskilte bestemmelser om Den norske kirke. Staten har fortsatt gjennom regulering og finansiering en særlig plikt til å understøtte Den norske kirke som «Norges folkekirke», samtidig

som alle tros- og livssynssamfunn «skal understøttes på lik linje», jf. Grunnloven § 16. Staten har forpliktet seg til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk.

Formålet med de særlige bestemmelsene i trossamfunnsloven om Den norske kirke er å «legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». I sammenheng med dette er målet med det lovforankrede tilskuddet over statsbudsjettet til Den norske kirke at «Den norske kyrkja skal vere ei landsdekkjande, sjølvstendig og demokratisk folkekyrkje», jf. Prop. 1 S (2023–2024) fra Barne- og familiedepartementet. Trossamfunnsloven § 14 pålegger også kommunen å finansiere kirkelig virksomhet i soknene, slik at formålet med loven kan realiseres.

Disse rammene og dette overordnede oppdraget er i tråd med Den norske kirkes selvforståelse. Det er opp til Den norske kirke å definere innholdet i det kirkelige oppdraget nærmere og hvordan en kan legge best til rette for at kirken skal kunne utføre sitt oppdrag over hele landet.

Den norske kirkes organisering har vært utviklet skrittvis, nærmest kontinuerlig, over en lang periode. Denne arbeidsmåten har hatt blant annet hatt bakgrunn i statskirkeordningen – at stat og kirke har måttet samvirke i endringsprosesser – men også i et klart ønske om konsensus både mellom stat og kirke og internt i Den norske kirke. Skrittvis reformer er også egnet til å balansere endring mot kontinuitet og slik bidra til trygghet under omstilling.

Formålet med denne saken er å beskrive noen overordnede problemstillinger som gjelder det videre organisasjonsutviklingsarbeidet i Den norske kirke og dessuten skissere målsettinger for arbeidet og noen sentrale hensyn og verdier som bør ivaretas.

Et hovedspørsmål for det videre arbeidet med organisasjonsutvikling er hvilken betydning det nye og ytre rammeverket for Den norske kirke og kirkens endrede rolle skal få for kirkens interne organisering:

- Hvilken organisering ivaretar best kirkens identitet og oppdrag?
- Den norske kirke har blitt en organisasjon i sivilsamfunnet, men hvor mye av «gammel» – til dels statskirkelig – regulering og organisering er det hensiktsmessig å beholde?
- Hva må videreutvikles, og hva skal være nytt?

Det kan være fornuftig å peile seg inn mot et mål – et slags slutt punkt – for en videre, skrittvis endringsprosess. Med et felles målbilde kan det være enklere å utrede og ta stilling til enkeltforslag i en organisasjonsutviklingsprosess. Samtidig vil kontekst og behov være i kontinuerlig endring, og en vil helt sikkert lære og måtte justere kurs underveis. Derfor vil det også være viktig å vurdere effekter av reformtiltak.

Den norske kirkes særlige rammeverk har ikke bare betydning for intern organisering. Kirken må finne sin plass i samfunnet og i samarbeid og samhandling med andre tros- og livssynssamfunn, offentlige myndigheter og andre organisasjoner. Disse relasjonene er ikke hovedtema i denne saken, men kirkelig organisering vil naturligvis måtte vurderes i lys av også slike spørsmål.

Kirkerådet har oppnevnt et utvalg som utreder hva de nye rettslige rammene og sentrale utviklingstrekk i samfunnet betyr for Den norske kirkes selvforståelse og rolle, se sak KR 72/22. Utvalget skal identifisere og drøfte sentrale utfordringer for

kirken i årene framover, særlig i lys av balansen mellom den særlige rollen som «Norges folkekirke» og posisjonen som ett av mange tros- og livssynssamfunn i Norge. Fristen for utredningen er satt til 1. juni 2024, og utvalgets arbeid vil gi viktige premisser for relasjonen til stat og kommune, andre organisasjoner i sivilsamfunnet og andre tros- og livssynssamfunn, men også internkirkelig organisasjonsutvikling.







## 2 Kirkens oppdrag og kirkens organisering

Kirken må aldri bli sitt eget formål. Målet med organiseringsarbeid 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. komitemerknad 1 i sak KM 5/23.

Kirkemøtet har fastsatt en strategi for perioden 2022–2029 der kirken vil *åpne rom for tro, være der livet leves og være mer for flere*.

### Mer himmel på jord

Den norske kirke er en bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke, som vitner i ord og gjerning om frelse, frihet og håp i Jesus Kristus.

Den norske kirke strategi for 2022-2029	1  Kirken åpner rom for tro	2  Kirken er der livet leves	3  Kirken er mer for flere
 Kirken for den enkelte	1.1 Forkynner evangeliet til mennesker gjennom livet	2.1 Styrker kirken som kulturarena og forvalter av kulturarv for alle generasjoner	3.1 Gir tilhørighet og skaper gode møteplasser og fellesskap fysisk og digitalt
 Kirken i samfunnet	1.2 Fremmer verdier som utfordrer og som bygger et godt samfunn for alle	2.2 Bidrar til å virkeliggjøre bærekraftsmålene – lokalt, nasjonalt og globalt	3.2 Motvirker utenforskap og utforsker nye måter å være kirke på
 Kirken som organisasjon	1.3 Styrker gjennom sin organisering en levende og nærværende folkekirke	2.3 Samhandler med organisasjonslivet, andre tros- og kirkesamfunn, offentlige, private og ideelle aktører	3.3 Skaper mangfoldig, rekrutterende og inkluderende arbeidsplass og frivillighetsarena



Kirkens virksomhet skal bidra til at strategiens overgripende mål om «mer himmel på jord» blir realisert. Dette innbefatter kirkens organisering. Kirkeordningen i vid forstand – både det regelverket som i dag har betegnelsen «kirkeordning» og andre organisatoriske rammevilkår – skal legge til rette for at kirkens egenart ivaretas og at kirkens oppdrag virkeliggjøres.

## 3 Noen vurderinger

### 3.1 Utgangspunkter

Gjennom to reformskritt – både i 2017 da Den norske kirke ble fristilt fra staten, og i 2021 da trossamfunnsloven trådte i kraft – valgte Den norske kirke å i stor grad videreføre regel- og avtaleverket som gjaldt innenfor statskirkeordningen. En hovedbegrunnelse for dette var å bidra til trygghet under omstilling, både for medlemmene og for de ansatte. Denne tilnærmingen har blant annet hatt som

resultat at reglene i den gjeldende kirkeordningen fra 2019 i stor grad viderefører både systematikk og konkrete bestemmelser fra den tidligere kirkeloven.

Nå er det tid for å vurdere mer grunnleggende endringer i kirkeordningen og annet regel- og avtaleverk for å tilpasse organiseringen bedre til Den norske kirkes identitet og oppdrag, til kirkens rolle i samfunnet og til den historiske arven som kirken bærer med seg. Også i det videre arbeidet vil det være viktig å balansere endring og kontinuitet. Den norske kirke må tenke nytt og samtidig ta vare på viktige verdier: Kirken skal konvertere sin bagasje til ballast for en ny tid.

Noen rammer for organiseringen ligger fast, for eksempel følgende:

- Den norske kirke er forankret i § 16 i Grunnloven
- Trossamfunnsloven har et eget kapittel om Den norske kirke som følger opp og utdyper grunnlovsforankringen. Den norske kirke skal være en demokratisk og landsdekkende folkekirke
- Kirkemøtet har myndighet til å organisere Den norske kirke
- Den norske kirke har en forutsigbar offentlig finansiering
- Den norske kirke har en sentral plass i landets historie
- Den norske kirke har en rolle som forvalter av den kristne og humanistiske kulturarven
- Den norske kirke har rolle som tradisjonsbærer og forvalter av ritualer til bruk ved merkedager eller ved kriser
- Den norske kirke har et samfunnsoppdrag innenfor beredskap
- Den norske kirke har kirkebygg, gravplasser og kirkekunst som er sentrale kilder til forståelse av norsk kulturhistorie
- Kirkelig fellesråd er i utgangspunktet lokal gravplassmyndighet

Den norske kirke har en kompleks organisasjonsstruktur, og den ligner ikke helt på noen andre organisasjoner i Norge. Ulike perspektiver eller begreper fanger opp ulike sider eller trekk ved kirkens identitet, organisering og virksomhet. Den norske kirke er en særlovregulert størrelse med både offentligrettslige og privatrettslige trekk, den er en folkekirke, et evangelisk-luthersk trossamfunn, en majoritetskirke, både en lokalkirke og del av en verdensvid kirke. Disse og andre karakteristikk eller elementer lever side om side, noen samvirker og noen kan også stå i en viss spenning til hverandre.

I sammenhengen her er det særlig den pågående utviklingen som kan omtales som «omstilling fra statskirke til organisasjon i sivilsamfunnet» som er tema. Dette kan sees som en prosess som startet før 2017 – Den norske kirke hadde i lang tid vært anerkjent som et trossamfunn innenfor statskirkeordningens rammer, og det er altså en utvikling som pågår nå. Trossamfunnsloven innebar i seg selv et klart skritt for Den norske kirke i retning sivilsamfunnet, men loven har som også som klar konsekvens at utviklingen fortsetter. Denne saken til Kirkerådet setter et mål for videre omstilling som får betydning for det videre arbeidet med organisasjonsutvikling:

*Det videre arbeidet med organisasjonsutvikling skal etablere et hensiktsmessig rammeverk for Den norske kirke som en organisasjon i sivilsamfunnet og samtidig ivareta Den norskes offentlige rolle, forankret i kirkens selvforståelse.*

Et slikt mål kan bidra til at styrende organer og valgte og ansatte ledere i Den norske kirke kan styre og realisere omstilling på en bedre måte. Omstillingen tar form av konkrete problemstillinger i ulike sammenhenger, men den kan og bør også møtes

på et mer overordnet og strategisk nivå. Den angår som nevnt ikke bare intern organisering, men også kirkens kommunikasjon, eksterne relasjoner og samfunnsrolle.

Et rettslig utgangspunkt er at Den norske kirke er en særlovregulert størrelse, et trossamfunn med et nasjonalt og regionalt rettssubjekt og mange sokn som er selvstendige rettssubjekter. Den norske forblir «Norges folkekirke» og understøttes «som sådan» av staten. Den norske kirke har fått et folkekirkeoppdrag av staten, men viktigst er at dette oppdraget er del av kirkens selvforståelse. Fra Den norske kirkes ståsted er kirken både en organisasjon i sivilsamfunnet blant mange andre, men har også en rolle eller en karakter som kan karakteriseres som «offentlig». Denne sistnevnte rollen er åpenbar på noen konkrete områder, for eksempel når kirkelig fellesråd opptrer som gravplassmyndighet på vegne av alle innbyggere i kommunen, eller når kirken forvalter kirkebygg som er kulturminner, men den er altså også en del av kirkens identitet og oppdrag.

### **3.2 Kirkelig regelverk og forvaltning – fornying og forenkling**

I det videre arbeidet med kirkelig organisering og regelverk må en da på mange saksområder finne en hensiktsmessig balanse mellom det en kan kalle «offentlige», til dels også offentligrettslige trekk, og mer «private» eller privatrettslige trekk. Den norske kirke bør bli mer lik andre organisasjoner i sivilsamfunnet, samtidig som en ivaretar sentrale verdier som kan knyttes til Den norske kirkes fortsatte offentlige rolle. Dette gjelder ikke bare i arbeid med rettslig regulering, men er også relevant for utvikling av ulike typer fellesløsninger i trossamfunnet og for organisasjonskultur – hvordan skal Den norske kirke tenke om seg selv som organisasjon, og hvordan skal kirken samhandle internt og eksternt? Regelverk, digitale verktøy, organisasjonsstruktur og kultur henger sammen og bør jobbe sammen.

En viktig oppgave for det videre arbeidet med intern organisering vil være å vurdere kritisk hvor mye av den statskirkelige reguleringsarven som bør videreføres. Spørsmålet handler altså både om konkrete bestemmelser og om underliggende verdier og hensyn.

Noe offentligrettslig regelverk vil åpenbart gjelde ut fra regelverkets eget virkeområde. For eksempel må kirkelig fellesråd som gravplassmyndighet forholde seg til for eksempel forvaltningsloven og offentleglova.

I andre sammenhenger kan det være mer uklart om et regelverk omfatter Den norske kirke. Anskaffelsesloven (lov om offentlige anskaffelser) gjelder for blant andre «offentligrettslige organer». Da Den norske kirke ble opprettet som et selvstendig rettssubjekt fra 2017, la forarbeidene til grunn at anskaffelsesloven fortsatt skulle gjelde (Prop. 55 L (2015–2016) s. 51). Den norske kirkes tolkning, blant annet ut fra en vurdering av kirkens oppgaver, er fortsatt at loven gjelder kirken som oppdragsgiver, men dette kan bli annerledes. Kirken bør i tilfellet selv etablere kostnadseffektive systemer som sikrer tilstrekkelig konkurranse ved anskaffelser.

På andre områder kan Den norske kirke selv avgjøre om og i hvilken utstrekning offentligrettslig lovgivning mv. skal ha betydning for kirkelig virksomhet. Kirkemøtet har for eksempel selv valgt å bestemme at forvaltningsloven og offentleglova gjelder for virksomhet som drives av kirkelige organer. Det er ikke gitt at regelverk om offentlig myndighetsutøvelse i stat og kommune passer like godt for Den norske kirkes virksomhet. Kirken bør vurdere om sentrale verdier eller prinsipper om for eksempel forsvarlig saksbehandling, innsyn mv. kan ivaretas i et annerledes og gjerne forenklet regelverk for kirkelig saksbehandling. Det oppstår også flere

kompliserte rettslige spørsmål når Den norske kirke har gjort slik lovgivning til internt regelverk, blant annet når det gjelder åpenhet og personvern.

Den norske kirke må videre kritisk vurdere om kirkelig demokratitenkning og reglene for kirkevalg fortsatt skal ligne like mye på offentlig demokratiforståelse og de offentlige valgordningene. Demokrati- og valgspørsmål vil bli fulgt opp i evaluering av kirkevalget i 2023. Slike problemstillinger blir også berørt i saken om folkevalgte, menighetsråd og bispedømmeråd, som etter planen skal behandles av Kirkemøtet 2024.

Disse eksemplene på regelspørsmål illustrerer et generelt behov for å gjennomgå kirkeordningen og annet regelverk for å vurdere behovet for «kirkeliggjøring». Den svenske kirkeordningen («Kyrkoordning för Svenska Kyrkan») inneholder for eksempel egne avsnitt om forholdet mellom teologi og juss og setter de konkrete bestemmelsene inn i en teologisk sammenheng.

Kirkeloven, som ikke lenger gjelder, ble vedtatt innenfor noen rettslige og samfunnsmessige rammer som ikke på samme måten styrer Kirkemøtets handlingsrom i dag. Stortinget måtte blant annet forholde seg til at Kongen både var læremyndighet og arbeidsgiver for prestene, og Stortinget måtte respektere Den norske kirkes religionsfrihet. Nå er kirkelig organiseringsmyndighet og myndighet over lære og liturgi samlet hos Kirkemøtet som øverste organ i trossamfunnet.

Det videre arbeidet med organisering og organisasjonsutvikling skal naturligvis ikke bare handle om en balanse mellom statskirkelig arv og sivilsamfunnsorganisasjon. Organisasjonsutvikling i Den norske kirke må ha som mål å forenkle, effektivisere og legge til rette for engasjement og frivillighet. Kirken – som andre – må regulere der det trengs, men ikke mer enn nødvendig. Regler må utformes slik at de blir forstått av dem de gjelder. Kirken må jobbe godt med klarspråk og brukerorientering.

Reglene må henge sammen og bidra til å binde kirken sammen. Roller og ansvar må bli tydeligere. Det vil legge enda bedre til rette for godt samarbeid. Opplæring av rådsmedlemmer og ansatte er viktig. Dårlig regelstruktur og dårlige regler krever mye veiledning og ressursbruk hos forvaltere og brukere. Det er også viktig å vedlikeholde regelverk når konteksten endres i et stadig raskere tempo. Ikke minst må regelverk være digitaliseringsvennlig. Klare regler er enklere å digitalisere, og klare regler gjør det lettere å etablere felles praksis.

Organisasjonsutviklingsarbeid skal involvere, men ikke mer enn nødvendig. Berørte instanser skal høres, men alle trenger ikke å uttale seg om alt. Kirkens oppdrag kommer først. De lokale rådsorganene må for eksempel involveres i de riktige sakene, og på riktig måte.

## **4 Økonomiske/administrative konsekvenser**

Når Den norske kirke har som målsetting å forenkle og forbedre, er det også viktig å utrede økonomiske og administrative konsekvenser i saker på en god måte. Beslutningstakerne trenger gode grunnlag for veivalg.

Denne saken har i seg selv ikke økonomiske og administrative konsekvenser, men den videre oppfølgingen av saken skal forhåpentligvis ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, slik at de totale ressursene brukes mest mulig målrettet til å realisere kirkens oppdrag.