



Referanser: KM 05/13, KM 06/14, KM 04/15, KM 10/15, KM 11/15, KM 04/16, KM 07/16, KM 08/16, KR 44/16

Arkivsak: 16/3443 - 3 (16/37706)

Forsøk med alternativ arbeidsgiverorganisering etter virksomhetsoverdragelsen

Sammendrag

Som ledd i å styrke beslutningsgrunnlaget for de fremtidige vedtak om organiseringen av arbeidsgiveransvaret, foreslår Kirkerådet at det allerede innenfor denne reformfasen, altså i perioden 2017–2020, etableres en avtalebasert forsøksordning i Kirkerådets regi.

Det åpnes for forsøk som gir større arbeidsgivermyndighet for soknet enn etter kirkelovens ordning. Det åpnes således for avtaler mellom rettssubjektet Den norske kirke og soknet som avviker fra det regelverk Kirkemøtet i 2016 fastsatte som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet Den norske kirke.

Det er ikke et krav at avtaler inngått i medhold av den nye lovhjemmelen i kirkeloven § 23 om å overlate arbeidsgiveroppgaver fra soknets organer til bispedømmeråd, inngås på forsøksbasis eller blir gjenstand for godkjenning av Kirkemøtet eller Kirkerådet. Begge deler anbefales likevel – for at slike avtaler kan inngå i en strukturert og helhetlig ordning, som kan peke fremover mot en senere reformfase.

Kirkerådet foreslår at det ikke skal åpnes for endring av den juridiske person som er arbeidsgiver, altså formelt skifte av arbeidsgiver – verken fra soknet til rettssubjektet Den norske kirke eller motsatt vei. Heller ikke tilsettings- og disiplinærmyndighet bør kunne overføres fra rettssubjektet Den norske kirke til organer for soknet. På grunn av de særegne forhold som gjør seg gjeldende i Oslo bispedømme, foreslås det at tilsettingsmyndighet der skal kunne overføres til organer for soknet.

På samme måte som hele kirkeordningen må ha som overordnet siktemål å tjene kirkens menigheter, må også forsøksordninger ha dette siktemål.

Kirkerådet foreslås å administrere forsøksordningen. Herunder skal Kirkerådet godkjenne søknader om forsøk, bistå med veiledning og eventuelt prosjektstøtte samt foreta evaluering av iverksatte forsøk.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

1. Kirkemøtet hilser velkommen forsøk med alternativ arbeidsgiverorganisering innenfor de rammer som er gitt i og med endringene i kirkeloven fra 1. januar 2017. Slike forsøk vil bidra til erfaringsgrunnlaget for det videre arbeid med kirkeordningen.

Av hensyn til gjennomføring av virksomhetsoverdragelsen kan forsøk tidligst iverksettes 1. januar 2019.

2. Et forsøk med alternativ arbeidsgiverorganisering må definere hva dets formål er i lys av kirkens reformer med arbeidsgiverorganisering fra planlagt iverksetting 2020, i henhold til Kirkemøtets vedtak i 2016 i saken om veivalg for fremtidig kirkeordning (sak KM 08/16), og det må inneholde plan for evaluering.

Et overordnet formål for ethvert forsøk må være å bidra til at de berørte menighetene best mulig skal kunne ivareta sine oppgaver slik disse særlig er kommet til uttrykk i kirkeloven § 9 første ledd og tilsvarende i § 23 tredje ledd for berørte bispedømmeråd.

3. a) Kirkemøtet legger til grunn at avtaler mellom bispedømmerådet og soknets organer som er forankret i den nye kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum om å motta arbeidsgiveroppgaver fra soknets organer, bør gjelde på forsøksbasis.

Slike forsøk kan og bør knyttes til de ordninger for forsøk som Kirkemøtet fastsetter i denne saken. Bispedømmerådet anbefales således å la avtalte forsøk med å motta arbeidsgiveroppgaver fra soknet bli gjenstand for rådgivning og godkjenning fra Kirkerådet.

b) Kirkemøtet forutsetter at bispedømmerådet i medhold kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum ikke skal inngå avtaler som innebærer et formelt skifte av arbeidsgiver fra sokn til rettssubjektet Den norske kirke.

4. a) Ut over den hjemmel som er gitt bispedømmerådet i kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum, åpner Kirkemøtet for at bispedømmeråd og biskop som organer med arbeidsgiverfunksjoner i rettssubjektet Den norske kirke, inngår avtaler med soknets organer om å overlate arbeidsgiverfunksjoner til disse, selv om dette innebærer en arbeidsgiverorganisering som avviker fra de ordninger som følger av regelverk fastsatt av Kirkemøtet.

b) Forsøk skal ikke utløse et formelt arbeidsgiverskifte fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet.

Forsøk kan heller ikke omfatte overføring av tilsetningsmyndighet og disiplinærmyndighet etter arbeidsmiljøloven fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet. For Oslo bispedømme gjelder bare begrensningen om formelt arbeidsgiverskifte og disiplinærmyndighet etter arbeidsmiljøloven.

5. Kirkemøtet forutsetter at biskop involveres i alle forsøk med alternativ arbeidsgiverorganisering.
6. For å tilpasses den fremtidige kirkeordningen bør forsøksordninger ikke inngås med mer enn fem års varighet og termineres senest i samband med iverksetting av Kirkemøtets fremtidige beslutning om nivåplassering av felles arbeidsgiveransvar, med mindre Kirkerådet bestemmer noe annet.
7. Kirkemøtet ber Kirkerådet å utarbeide en veiledning for forsøk, som også skal inneholde prosessuelle og innholdsmessige krav til søknader, herunder spørsmål om involvering av ansatte og ansattes fagforeninger.
8. Kirkerådet bemyndiges til å godkjenne søknader i tråd med ovennevnte.
9. Forutsatt budsjettmessig dekning kan Kirkerådet gi prosjektstøtte til planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøk.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

I Innledning om sakens emne

II Sakens bakgrunn: Reformen fra 2016 og Kirkemøtets vedtak i saken om veivalg

III De rettslige rammene kirkeloven og Kirkemøtets vedtak i sak KM 04/16 oppstiller – begrunnelsen for en kirkemøtesak

- 1 Innledning**
- 2 Oppgaveoverlatelse fra sokn til rettssubjektet Den norske kirke**
- 3 Forsøk om oppgaveoverlatelse fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet**

IV Den veiledning vedtaket i sak KM 08/16 kan gi

- 1 Vedtaket i sak KM 08/16 gir ingen direkte veiledning om forsøk for tiden før 2020, men er allikevel et naturlig utgangspunkt for drøftelsen**
- 2 Vedtakets innhold for tiden fra 2020**
- 3 Den nærmere veiledning eller overføringsverdi også til tiden før 2020**

V Oppsummering om hva forsøk kan bestå i – tidsmessig skranke for oppstart

VI Saksbehandling og godkjenning – enkelte momenter en søknad bør beskrive

VII Økonomiske og administrative konsekvenser

I Innledning om sakens emne

Saken omhandler forsøksordninger innenfor det rettslige rammeverk som etableres fra januar 2017 i etterkant av virksomhetsoverdragelsen.

Allerede språklig fremgår det at forsøksordninger (prøveordninger) er ordninger som avviker fra *alminnelige ordninger*. Også nærmere definerte unntak fra en hovedordning kan anses som uttrykk for en alminnelig ordning – og slik sett være noe annet enn et forsøk. Også innholdsmessig ulike, men likestilte løsninger kan være del av en alminnelig ordning.

Når det her blir presisert at det er tale om *forsøksordninger*, er det således for å klargjøre at nærværende sak *ikke* handler om å fastsette alminnelige ordninger, verken som en nærmere beskrevet unntaksordning fra en hovedordning – slik denne fra 2017 følger av kirkeloven og Kirkemøtets vedtak i 2016 – eller som ulike, likestilte løsninger. Det vil fremgå nedenfor, især i pkt. II, at en sak nå om alminnelige ordninger ikke passer inn i den trinnvise reformprosess som er vedtatt av Kirkemøtet. Saker om alminnelige ordninger vil komme senere.

Et overordnet mål for hele kirkeordningen er at den skal tjene menighetene i Den norske kirke. I dagens kirkelov har dette på fortettet vis kommet til uttrykk i lovens § 9 første ledd for menighetsrådet og tilsvarende i § 23 tredje ledd og § 24 annet ledd for henholdsvis bispedømmeråd og Kirkemøtet. Også forsøk knyttet til kirkens reformprosesser må iakttas og bli prøvd på dette overordnede mål.

Generelt vil formålet eller hensikten med forsøk gjerne være å innhente erfaringer i beslutningsprosesser. I lys av Kirkemøtets reformprogram må formålet med forsøk om alternativ arbeidsgiverorganisering være nettopp dette. Den beslutningsprosess det her er tale om, er i første omgang den som etter planen skal munne ut i et vedtak på Kirkemøtet i 2019 om ny kirkeordning fra 2020, den såkalte reformfase 2. Arbeidsgiverorganiseringen er her bare ett av flere elementer i et større ordningsperspektiv.

De forsøk det er tale om, vil derfor ved sitt formål være begrenset i tid og bestå i midlertidige løsninger. Nærværende sak sikter således mot å tydeliggjøre rammene for slike midlertidige løsninger. Dette er ikke til hinder for at forsøksordninger bærer varige frukter – ved at erfaring fra iverksatte forsøk *får betydning* for innholdet i de alminnelige ordninger. Tvert imot vil formålet med forsøk ofte nettopp være å innhente erfaring med sikte på å finne frem til egnede varige løsninger.

Kirkerådet legger til grunn at et formelt *arbeidsgiverskifte* (endring av arbeidsgiver) ikke er aktuelt så lenge det kun er tale om forsøk og ikke om alminnelige og mer permanente ordninger. I motsatt fall ville det kunne bli aktuelt med arbeidsgiverskifte frem og tilbake, noe som ikke er ønskelig. Se nedenfor i pkt. III.2 om forholdet til reglene om såkalt virksomhetsoverdragelse i henhold til arbeidsmiljøloven.

Med formelt *arbeidsgiverskifte* (endring av arbeidsgiver) siktes det til at arbeidstaker får et nytt rettssubjekt som arbeidsgiver. Kirkerådet viser til at det *er rettssubjektet som sådan som er arbeidsgiver*.¹ Det er således rettssubjektet som er arbeidsavtalens arbeidsgiverpart og ansvarssubjekt.

Kirkerådet viser til at selv om arbeidsgiverfunksjoner overføres, vil det – også ut over de administrative og personlige merkostnader ved overføringer frem og eventuelt tilbake – være forhold som taler mot et formelt arbeidsgiverskifte. Det kan for eksempel være finansielle forhold, jf. mer nedenfor i pkt. III.2.

Innholdet i den kirkeordning som gjelder fra nyttår 2017 – gjerne kalt reformfase 1, der statens forvaltningsreform inngår – ventes å ha begrenset varighet. Derfor er det nærliggende allerede nå å vurdere om forsøk som blir iverksatt før 2020, skal kunne *videreføres* i – løpe inn i – tiden for iverksettelse av den nevnte reformfase 2. Alternativet er at forsøk iverksatt før 2020 blir avsluttet på grunn av de ordninger som trer i kraft om lag i 2020. Begrunnelsen for en slik eventuell *videreføring* vil blant annet være Kirkemøtets målsetting om en ytterligere fremskutt endring i arbeidsgiverorganiseringen, omtalt som en ikke tidfestet reformfase 3.² Forsøk kan tjene til erfaringsinnhenting i den sammenheng, men også til å klargjøre innholdet i den hovedmodell som er vedtatt å skulle gjelde fra 2020. Se nedenfor pkt. IV.3.

Forsøk iverksatt før 2020 bør derimot fases inn i de alminnelige ordninger vedtatt i den sistnevnte reformetappe, med mindre helt spesielle grunner til videreføring gjør seg gjeldende.

På et overordnet plan og knyttet til de tre hovedmodeller i veivalgsaken (sak KM 08/16) og de føringer som ble gitt i den saken, søkes det i pkt. IV.3 beskrevet hva som kan utgjøre *formål* med forsøk om alternativ arbeidsgiverorganisering.

Utenfor sakens gjenstand er den lovhjemlede ordning med forsøk i medhold av kirkeloven § 5 fjerde ledd, som gjelder *forholdet mellom soknets organer eller forholdet mellom soknene*. Slike forsøk har et annet rettslig grunnlag og en annen begrunnelse enn de forsøk denne saken omhandler. Det samme gjelder permanente unntak fra kirkeloven etter § 5 tredje ledd, som gjelder tilpasninger av bestemmelsene om kirkelig fellesråd.

En overordnet forutsetning for eventuelle forsøk innenfor den ordning som etableres fra 2017, er at disse skal være *avtalebaserte* mellom de organer som opptrer på vegne av de berørte rettssubjekt. I prinsippet kunne det tenkes at Kirkemøtet ga Kirkerådet fullmakt til eller instruks om å *pålegge utvalgte bispedømmeråd* å inngå forsøksavtaler med eventuelt interesserte kirkelige fellesråd eller menighetsråd. Det ville neppe være noen heldig løsning, allerede av den grunn at Kirkemøtet og Kirkerådet ikke kan ventes å ha den nødvendige oversikt over de regionale behov. Ikke minst ville det innebære en uønsket sentralisert styring av bispedømmerådet.

Det nasjonale rettssubjektet ved dets øverste organer har ingen myndighet til å *pålegge soknet oppgaver* – heller ikke i den variant at soknet gjennom avtale med bispedømmerådet *plikter å overta* sistnevntes oppgaver.³ Motsatt vei og mer knyttet til den nye § 23 fjerde ledd annet punktum som omtales nærmere nedenfor i pkt. III.2, kan ikke det nasjonale rettssubjektets øverste organer pålegge soknet å *overlate oppgaver til bispedømmerådet*. Disse presiseringer gis for ordens skyld for å illustrere betydningen av soknets selvstendighet.

II Sakens bakgrunn: Reformen fra 2016 og Kirkemøtets vedtak i saken om veivalg

Saken skal her kort plasseres i den sammenheng den inngår i.

Fra 2017 videreføres det delte arbeidsgiveransvaret – en deling mellom henholdsvis soknet og det nye nasjonale rettssubjektet, sistnevnte til erstatning for staten. Det er som nevnt i pkt. I rettssubjektene som sådan som *er* arbeidsgivere – selv om arbeidsgivermyndigheten utøves av organer for rettssubjektene og på vegne av disse.

For soknets del følger løsningen av kirkeloven § 14 tredje ledd første punktum, jf. der ordningen med kirkelig fellestråd som innehaver av arbeidsgivermyndighet og arbeidsgiveransvar på soknets vegne.⁴ Her er det ingen endring gjennom lovreformen fra mai 2016.

For rettssubjektet Den norske kirke følger løsningen av at rettssubjektet overtar de ansatte fra staten gjennom virksomhetsoverdragelse. Det nasjonale rettssubjektet etableres ved en endring i kirkeloven, jf. ny § 2 annet ledd. Som øverste arbeidsgivermyndighet for det da foreslåtte rettssubjektet traff Kirkemøtet i 2016 vedtak om blant annet fordelingen av arbeidsgiverfunksjoner mellom rettssubjektets organer. Se særlig sak KM 04/16,⁵ men relevant er også vedtaket i sak KM 07/16⁶ om det nye klageorganet, hjemlet i ny § 27. Klageorganet vil blant annet utøve enkelte arbeidsgiverfunksjoner for det nasjonale rettssubjektet.⁷ Disse kirkemøtevedtakene hadde som siktemål å forberede forvaltningsreformens ikrafttredelse fra 2017.

Sak KM 08/16 *Veivalg for fremtidig kirkeordning* hadde derimot en annen og mer langtrekkende tidshorison – nærmere bestemt den ovenfor omtalte reformfase 2. Dette fremgår klart av saksutredningen til Kirkerådet og blant annet komitémerknad 1, som viser til planlagt iverksettelse «omkring 2020». Denne saken var en oppfølging av vedtaket i sak KM 05/13.⁸

Forutsetningen for en slik senere reform er mer omfattende endringer i lovreguleringen av Den norske kirke.⁹ Kulturdepartementets arbeid med en slik omfattende lovreform er i Prop. 55 L (2015–2016) beskrevet som avledet av kirkens eget arbeid.¹⁰ Kirkerådet og Kirkemøtet har lagt til grunn at Kirkemøtet gis stor frihet til å definere oppgavene til de ulike organer i kirken og forholdet mellom disse.¹¹

De føringer som ble lagt i sak KM 08/16, skal komme til uttrykk i den kirkeordning som planlegges å bli lagt frem for vedtakelse av Kirkemøtet i 2019.¹² Føringerne omfattet et utvalg av viktige spørsmål, ikke begrenset til arbeidsgiverspørsmål. Med unntak av bokstavene c til e,¹³ omhandler pkt. 2 *spesifikt* arbeidsgiverforhold.

Med henblikk på nevnte reformfase 2 vedtok Kirkemøtet at det skal utformes en ordning med

«en samordnet arbeidsgiverorganisering med utgangspunkt i modell C, hvor arbeidsgiveransvaret videreføres som delt mellom biskop/bispedømmeråd og fellestråd, men samordnes ved en enhetlig, lokal ledelse» (vedtakets pkt. 2, innledningen).

En slik samordnet arbeidsgiverorganisering skal således skje innenfor rammen av et delt arbeidsgiveransvar mellom henholdsvis det nasjonale rettssubjektet på den ene side og soknet på den annen. Som nevnt ovenfor er det rettssubjektene som sådan som er arbeidsgivere. I dette ligger derfor samtidig at

«Prestene skal fortsatt være ansatt i rettssubjektet Den norske kirke med biskopen/bispedømmerådet som arbeidsgiverorgan, mens fellesrådet beholder arbeidsgiveransvaret for de som er ansatt i soknet» (vedtakets pkt. 2 f).

I tillegg til hovedmodellen åpnes det for forsøk med lokale og regionale variasjoner, jf. nærmere i pkt. IV.2 nedenfor.

III De rettslige rammene kirkeloven og Kirkemøtets vedtak i sak KM 04/16 oppstiller – begrunnelsen for en kirkemøtesak

1 Innledning

Siden vurderingene blir annerledes der oppgaveoverlatelsen går fra soknets organer enn der den går til soknets organer, gjøres det nedenfor et skille mellom de to situasjonene. Siktemålet med gjennomgangen er å synliggjøre når forsøk med oppgaveoverlatelse mellom rettssubjektene må godkjennes av Kirkemøtet eller av Kirkerådet på Kirkemøtets vegne.

2 Oppgaveoverlatelse fra sokn til rettssubjektet Den norske kirke

Ny § 23 fjerde ledd annet punktum i kirkeloven lyder fra 2017 slik:

Bispedømmerådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelig fellesråd.

Bestemmelsen omfatter oppgaver generelt, ikke bare arbeidsgiveroppgaver. Heller ikke oppstiller bestemmelsen noen begrensning om at det bare kan dreie seg om forsøk.

I bestemmelsen ligger det ikke bare at bispedømmerådet kan ta imot oppgaver, men nødvendigvis også at det enkelte menighetsråd eller kirkelig fellesråd på vegne av soknet har hjemmel til å inngå avtale med et bispedømmeråd om å overlate egne oppgaver til sistnevnte.

Slik adgang omfatter også *lovbestemte (lovpålagte)* oppgaver. Lovbestemte oppgaver kan ikke overlates til andre rettssubjekt eller organer uten hjemmel i lov,¹⁴ slik at denne hjemmelen er nødvendig for å muliggjøre avtaler på områder der menighetsråd og kirkelig fellesråd er tildelt myndighet i lov.

Utenfor det lovregulerte området trenger soknet derimot ikke noen slik hjemmel for å kunne inngå avtaler om å *avgi* oppgaver til andre. Fra 2017 følger dette av kirkeloven § 2 annet ledd, jf. der om soknets rettslige handleevne.¹⁵ Tilsvarende gjelder for å *motta* oppgaver. Det er i prinsippet ikke begrensninger for hvilke oppgaver soknets organer kan påta seg.¹⁶

Derimot må det legges til grunn at en slik hjemmel er nødvendig for at bispedømmerådet skal kunne *motta* oppgaver. Det henger sammen den nye bestemmelsen i kirkeloven § 24 fjerde ledd om at det er *Kirkemøtet* som

«treffer avgjørelser og opptrer på vegne av det nye rettssubjektet Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller *i medhold av lov* at myndigheten er lagt til et annet organ.»

De avtaler som her omtales, vil utgjøre et unntak fra hovedregelen om Kirkemøtets kompetanse. Og samtidig vil avtalene nettopp bestå i myndighet gitt *i medhold av lov* – det vil si den nevnte § 23 fjerde ledd annet punktum.

Siden hjemmelen også omfatter lovbestemt myndighet, åpner ny § 23 fjerde ledd annet punktum for at et kirkelig fellesråd på vegne av de berørte sokn kan avtale med bispedømmerådet å avvike den ordning som følger av kirkeloven om at det er kirkelig fellesråd som på soknets vegne «foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett», jf. § 14 tredje ledd første punktum. En avtale trenger ikke omfatte alle de ansatte, og den kan avgrenses til å omfatte utvalgte arbeidsgiverfunksjoner.

Tilsvarende åpning for oppgaveoverlatelse gjelder fra menighetsrådet, som også kan omfatte arbeidsgiveransvar, eventuelt utvalgte oppgaver – eller funksjoner – knyttet til dette ansvar. Se § 9 tredje ledd siste punktum der arbeidsgiveransvar er forutsatt som aktuelt også for menighetsrådet, men slik at kirkelig fellesråd må godkjenne avgjørelse om opprettelse av stillinger.

Hvilke avtaler soknets organer skal søke å inngå om oppgaveoverlatelse til bispedømmerådet, faller det som nevnt i pkt. I siste avsnitt utenfor det nasjonale rettssubjektets organer å styre, også Kirkemøtet i egenskap av trossamfunnets øverste representative organ. Se således lovproposisjonen fra 2016 side 55 første spalte der det presiseres at «bestemmelsen gir ingen myndighet til å gripe inn i soknets selvstendighet».

Kirkemøtet kan heller ikke fritt avskjære bispedømmerådet fra å inngå avtaler som faller inn under lovhjemmelen som er gitt bispedømmerådet. Det ville ikke være forenlig med bestemmelsen, siden bispedømmerådet gjennom denne bestemmelsen tydelig er gitt hjemmel til å inngå avtaler om å utføre oppgaver som tilligger soknets organer.¹⁷ Se imidlertid nedenfor om at Kirkemøtet må kunne oppstille enkelte begrensninger.

Et aktuelt eksempel på avtaler knyttet til arbeidsgiverorganisering er at ett eller flere kirkelig fellesråd i et bispedømme overlater *tilsettingsmyndigheten* til bispedømmerådet. En avtale av denne type gir ikke noen direkte foranledning til en kirkemøtesak, siden en slik avtale kan forankres i lovbestemmelsen.

Hvilke kirkelige¹⁸ regler for tilsetting som med en slik avtale skal gjelde, blir det opp til avtalepartene å avklare. Fra vedtakene i sak KM 04/16 kan det ikke utledes noen forutsetninger om at for eksempel personalreglementet for prester skal gjelde tilsvarende hvis bispedømmerådet skal tilsette kateket, diakon eller kantor, altså andre vigslede personer enn prest.

Den nye bestemmelsen i kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum hjemler ikke mer enn den etter sin ordlyd omtaler. Lovbestemmelsen gir således bispedømmerådet hjemmel bare til å inngå avtaler som binder bispedømmerådet selv i tillegg til de involverte menighetsråd eller kirkelige fellesråd. Det faller utenfor hjemmelen å inngå avtaler som har tredjepartsvirkninger, altså følger for *andre* enn avtalepartene. Skal slike avtaler inngås, må andre berørte involveres.

Slike følger for andre kan for eksempel være av økonomiske karakter. Hvis et bispedømmeråd inngår en avtale som gir økte utgifter som ikke kompenseres av avtaleparten(e), må bispedømmerådet enten omdisponere sine midler eller søke å innhente ekstra tilskudd fra Kirkemøtet eller Kirkerådet.

I denne sammenheng er det relevant også å vurdere om kirkeloven oppstiller eventuelle skranker – være seg for forsøk eller mer varige ordninger. Det er vanskelig å se slike, når det bortses fra enkelte overordnede føringer loven gir. Utenfor hva som kan avtales, ligger ordninger som støter an mot finansieringsordningen slik den for soknets ansatte er uttrykt i § 15 første ledd bokstav c)¹⁹ og § 15 annet ledd²⁰ med et ansvar for kommunen. Imidlertid er det bare utgiftsformål etter første ledd «kommunen har et forpliktende økonomisk ansvar for», jf. Ot.prp. nr. 64 (1994–95) side 56 andre spalte.

Dette betyr at kirkelig fellesråd er utsatt for en viss usikkerhet, særlig knyttet til budsjettsoknad etter § 15 annet ledd. Kirkerådet mener det er reell fare for at denne usikkerheten blir større hvis det for de berørte ansatte skjer et formelt skifte av arbeidsgiver fra soknet til det nasjonale rettssubjektet i samband med en oppgaveoverlatelse fra kirkelig fellesråd til bispedømmerådet. Grunnen er at fra kommunens side kan avstanden til de ansatte da kan oppfattes som større.

Slikt formelt skifte av arbeidsgiver kan, men trenger ikke være sammenfallende med spørsmålet om det må finne sted en såkalt *virksomhetsoverdragelse* etter arbeidsmiljøloven § 16-1 første ledd om «overdragelse av en virksomhet eller del av en virksomhet til en annen arbeidsgiver».

Slik virksomhetsoverdragelse forutsetter et formelt skifte av arbeidsgiver. Derimot vil ikke alle skifte av arbeidsgiver utløse krav om virksomhetsoverdragelse i lovens forstand. Således legger Kirkerådet til grunn at virksomhetsoverdragelse i lovens forstand her ikke ville være nødvendig for å kunne gjennomføre et formelt arbeidsgiverskifte fra soknet til det nasjonale rettssubjektet.²¹

Kirkelig fellesråd ville etter et slikt eventuelt formelt arbeidsgiverskifte måtte overføre lønnsmidler direkte til det nasjonale rettssubjektet ved bispedømmerådet – alternativt måtte kommunene yte tilskudd direkte til bispedømmerådet. Men det løpende *ansvaret* for lønn og ansvaret for fremtidige pensjonsforpliktelser ville etter et formelt arbeidsgiverskifte *rettslig sett påhvile den nye arbeidsgiver*. Ikke bare forholdet til kommunen, men også de formelle relasjoner mellom de ansatte og den nye arbeidsgiver, taler således mot å åpne for et formelt arbeidsgiverskifte på det nåværende stadium.

Kirkerådet finner at § 23 fjerde ledd annet punktum ikke strekker til som hjemmel for at bispedømmerådet kan vedta et slikt formelt skifte av rollen som arbeidsgiver. Siden det som nevnt ville være rettssubjektet Den norske kirke som blir arbeidsgiver for eventuelt formelt overførte ansatte, har *Kirkemøtet* som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet adgang til å oppstille en slik begrensning.

Dette har kommet til uttrykk i forslaget til vedtak pkt. 3 b), som på dette punkt er relevant *også* der en avtale ikke er ført inn under forsøksordningen.

Heller ikke over ut over de begrensninger som er nevnt ovenfor, er det holdepunkter for at bestemmelsen skal tolkes vidt. Følgelig må avtaler inngått i medhold av denne bestemmelsen forutsettes å være forenlige med de regler eller andre bestemmelser Kirkemøtet, eventuelt Kirkerådet, har gitt på de ulike relevante saksområder. På arbeidsgiverområdet kan disse bestå i fordeling av myndighet eller beskrivelse av arbeidsoppgaver, jf. mer nedenfor om biskopens myndighet til å fastsette stillingsinstruks for prester.

Her må imidlertid den begrensning legges inn at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak som kategorisk setter bom for store grupper av avtaler. For eksempel kan neppe Kirkemøtet generelt bestemme at et bispedømmeråd ikke kan ta imot oppgaver av arbeidsrettslig karakter fra sokn. Det ville være lite forenlig med bestemmelsens intensjon om «å gi fleksible rammer for den lokale og regionale oppgaveløsning» (Prop. 55 L (2015–16) side 55 første spalte).

Som nevnt innledningsvis i dette punkt inneholder ikke kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum en begrensning om at oppgaveoverlatelsen må være på *forsøksbasis*.

Det er et særskilt spørsmål om Kirkemøtet allikevel burde begrense bispedømmerådets myndighet til å motta arbeidsgiveroppgaver til bare å gjelde på slik forsøksbasis. Siden Kirkerådet finner det tvilsomt om Kirkemøtet – selv som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet – har rettslig adgang til å oppstille en slik begrensning i bispedømmerådets lovfestede avtalekompetanse, anbefales dette ikke.

Den praktiske betydningen av dette er at avtaler inngått i medhold av denne bestemmelsen *ikke trenger* å falle innenfor de ordninger og prosedyrer som Kirkemøtet i denne saken oppstiller om forsøk for arbeidsgiverorganisering.

Kirkerådet mener imidlertid at Kirkemøtet klart bør *oppfordre bispedømmerådet* til å begrense avtaler om å motta arbeidsgiveroppgaver fra soknets organer til å gjelde på forsøksbasis og ikke være permanente ordninger. Se forslaget til vedtak pkt. 3 a) første avsnitt, der dette er søkt uttrykt gjennom formuleringen «bør gjelde på forsøksbasis».

Ved at også slike avtaler fanges opp av forsøksordningen, blir det bedre tilrettelagt for en systematisk kartlegging av hvilke erfaringer som gjøres. Dessuten blir det ventelig lettere eventuelt å tilbakeføre avtaleforholdene dersom de ikke passer inn i den fremtidige kirkeordning og lovhjemmelen for avtalene dessuten er bortfalt.²² Se også annet avsnitt i pkt. 3 a) i forslaget om tilknytningen til de ordninger for forsøk som Kirkemøtet fastsetter i denne saken.

Eksemplet ovenfor var overlatelse av *tilsettingsmyndigheten* fra soknet til bispedømmerådet. Et annet eksempel på en mulig avtale med forankring i den nye kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum, er at en av de ansatte i det nasjonale rettssubjektet – en sokneprest eller en prost, som begge er henhørende under bispedømmerådets arbeidsgivermyndighet – skal tildeles oppgaven med å være *daglig leder (utøve arbeidsledelse)* også for noen eller alle av soknets ansatte. Dette kunne typisk være enten de ansatte innenfor ett enkelt sokn eller for de ansatte innenfor et prosti eller den delen av et prosti som ligger innenfor ett og samme fellesrådsområde.

En sokneprest som tildeles en slik oppgave, ville det samtidig være naturlig å vurdere å tildele funksjonen som *daglig leder av menighetsrådets virksomhet* etter kirkeloven § 8 annet ledd.

En slik avtale kan ikke ses å stride mot Kirkemøtets vedtak i sak KM 04/16 om tjenesteordning for menighetsprester eller tjenesteordning for proster. Men det er ikke bispedømmerådet men *biskopen* som ved «instruks for stillingen» kan fastsette «nærmere bestemmelser om tjenesteoppgaver for den enkelte menighetsprest», jf. tjenesteordning for menighetsprester § 14, jf. også tjenesteordning for proster § 12, som lar samme bestemmelse gjelde for biskopens myndighet overfor prosten. I eksemplet med prosten er det klart at en slik rolle som daglig leder ikke faller innenfor tjenesteordning for proster § 6 om at «prosten skal sørge for den nødvendige samordning mellom prestatjenesten og de de kirkelige rådernes virksomhet». Så langt rekker ikke denne bestemmelsen.

Siden oppgaven med å utøve arbeidsledelse utgjør en del av arbeidsgivers styringsrett overfor de berørte ansatte, vil en avtale som nevnt i eksemplet, påvirke innholdet i styringsretten også for den eller dem som er foresatt til den felles daglige leder.²³ I tillegg vil en slik avtale påvirke stillingsinnholdet til daglig leder av virksomheten i kirkelig fellesråd, ved at den myndighet til arbeidsledelse som overføres til sokneprest eller prost, nødvendigvis må beskjæres hos førstnevnte.

I nevnte tjenesteordning for menighetsprester § 14 fremgår det dessuten at slik stillingsinstruks gitt av biskopen «kan ikke fravike bestemmelser gitt av Kirkemøtet». Slike bestemmelser er ikke gitt. Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet bidrar til å realisere det generelt oppstilte formål til den nye bestemmelsen, jf. ovenfor om at dette er å gi fleksible rammer for den lokale og regionale oppgaveløsning. Et bidrag her vil være at Kirkemøtet *ikke* gir bestemmelser som legger særskilte rammer for biskopens myndighet til å vedta stillingsinstruks med slikt innhold som en avtale om arbeidsledelse utøvet av sokneprest eller prost nødvendigvis gjør.

Sammenfatningsvis skal Kirkerådet bemerke at ut over å sette skranker for adgangen til å foreta formelt arbeidsgiverskifte fra soknet til det nasjonale rettssubjektet, jf. forslaget til vedtak pkt. 3 b), har ikke Kirkerådet funnet grunn til å anbefale særlige begrensninger på bispedømmerådets benyttelse av den hjemmel som er gitt i ny § 23 fjerde ledd annet punktum. Hvilke regler som skal gjelde ved tilsetning og disiplinærreaksjoner, må partene selv avklare. Den enkelte biskop må der dette er aktuelt (ved avtaler om felles daglig ledelse), definere stillingsinnholdet i stillingsinstruksen slik at stillingsinnholdet er tilpasset avtalen. Avtaler i medhold av lovbestemmelsen *trenger* ikke å knyttes til forsøksordninger forankret i denne saken – det blir opp til bispedømmerådet og biskopen å anvende sin myndighet. Kirkerådet

mener allikevel at Kirkemøtet bør oppfordre bispedømmerådet til å begrense avtaler om å motta arbeidsgiveroppgaver fra soknets organer til å gjelde på forsøksbasis og ikke omfatte permanente ordninger. Se forslaget til vedtak pkt. 3 a) første og annet avsnitt sammenholdt med pkt. 6.

3 Forsøk om oppgaveoverlatelse fra rettssubjektet Den norske kirke til soknet

Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av kirkeloven, vil slik oppgaveoverlatelse fra det nasjonale rettssubjektet være mulig i og med opprettelsen av dette nye, fristilte rettssubjektet.

Som nevnt i pkt. 1 omhandler saken forsøk, og det anbefales allerede av den grunn ikke å åpne for formelt skifte av arbeidsgiver. Se forslag til vedtak pkt. 4 b) første avsnitt.

I forbindelse med omtalen av avtaler i medhold av den nye hjemmelen i kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum ble det påpekt at det er opp til avtalepartene å avklare de økonomiske sidene ved slike, jf. pkt. 2 ovenfor. Det blir tilsvarende ved denne konstellasjonen. Også her må det spørres om *kirkeloven* oppstiller noen skranker som må iakttas. Ut fra utformingen av § 2 a om statens økonomiske ansvar, er det neppe skranker knyttet til finansieringen, jf. at det vil dreie seg om «prestetjenesten» uansett om arbeidsgiverfunksjoner er overført til organer for soknet.

Den nye bestemmelsen i kirkeloven § 31²⁴ vil heller ikke skape noen utfordringer, så lenge forsøk ikke støter an mot bestemmelser gitt i medhold av *første og tredje ledd*.

Og i rollen som utøver av funksjoner som hører til arbeidsgiveransvaret, gjelder § 31 *annet ledd* om organisering av prestetjenesten like mye for soknets organer som for det nasjonale rettssubjektets. Bestemmelsen gjelder for alle som har prester i sin tjeneste, jf. Prop. 55 L (2015–2016) side 57 andre spalte.

Igjen kan det være nyttig å vise til eksemplene nevnt i pkt. 2 om overdragelse av tilsettingsmyndighet og innordning under en felles daglig leder, men her motsatt vei.

Et forsøk med overdragelse av *tilsettingsmyndighet* fra bispedømmerådet til et kirkelig fellesråd, vil ikke være forenlig med personalreglement for prester i Den norske kirke § 1 nr. 1. Samtidig er reglementets detaljerte bestemmelser om *tilsettingsprosedyren* utformet med den forutsetning at det er bispedømmerådet som tilsetter. Skal en slik avtale inngås, må Kirkemøtet løse opp de bånd personalreglementet oppstiller. Dette reglementet har Kirkemøtet vedtatt i egenskap av å være øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet Den norske kirke.

Og skal for eksempel en kirkeverge utføre oppgaven som daglig leder (utøve arbeidsledelse) også for de berørte prester innenfor hele eller deler av et fellesrådsområde, vil dette måtte tilpasses prostens og biskopens rolle som ivaretakere av arbeidsgivers styringsrett overfor prestene, slik dette er kommet til uttrykk i tjenesteordningene,²⁵ vedtatt i medhold av kirkeloven § 31 *fjerde ledd*. Det vil med andre ord forutsette biskopens medvirkning.

Skal oppgaveoverlatelsen på arbeidsgiverområdet gå fra et bispedømmeråd til organer for soknet, må med andre ord Kirkemøtet løse opp de bindinger som er lagt i Kirkemøtets vedtak om tjenesteordninger og personalreglement, jf. sak KM 04/16. Der

ble arbeidsgiverfunksjoner lagt til bispedømmerådet, biskopen og prosten – *uten* at det ble omtalt noe om adgangen til ved avtale varig eller midlertidig å kunne legge aktuell myndighet til soknets organer eller ansatte i soknet.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet åpner opp for forsøksvise unntak fra regelverket der dette kan begrunnes med å innhente erfaring for bedre å kunne videreutvikle kirkeordningen. Dette kan gjøres i form av en alminnelig bestemmelse, som løser opp de bånd regelverkene setter for de nevnte organer, eller i form av detaljerte bestemmelser. Det første anbefales. Forslaget til vedtak pkt. 4 a) søker å fange opp dette.

I dette ligger også at biskopene gis fullmakt til å foreta de nødvendige tilpasninger i innholdet i sin egen og prostens styringsrett som eventuelt følger av et forsøk. Det åpnes også for tilpasninger i personalreglementet for prester.

Ut over avgrensningen mot et formelt skifte av arbeidsgiver mener Kirkerådet det i alle andre bispedømme enn Oslo bispedømme bør legges inn en skranke mot overføring av tilsettingsmyndighet. Det samme gjelder disiplinærmyndighet, da for alle bispedømme.

Grunnen til forslaget om en avgrensning mot overføring av *tilsettingsmyndighet*, er at Kirkerådet for den nærmeste tid mener det bør være hovedfokus på å skape ro knyttet til gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen og dens innarbeiding i kirkeorganisasjonen. Dessuten er det viktig nå å samle seg om det hovedmodellvalg som ble gjort under Kirkemøtet i saken om veivalg. Kirkerådet viser også i denne sammenheng til momentet om eventuelle tilbakeføringer av avtaleforholdene – her ved at slike tilbakeføringer blir mer krevende jo mer vidtrekkende avtalene etter sitt innhold er. For *Oslo bispedømme* mener Kirkerådet det er forhold som tilsier et unntak fra denne anbefalingen. I Oslo gjør det seg gjeldende spesielle behov som særlig henger sammen med at det er få og store kommuner innenfor bispedømmet.

Overføring av *disiplinærmyndighet* er lite praktisk hvis ikke samtidig tilsettingsmyndigheten er overført, jf. ovenfor om at dette etter forslaget bare vil være aktuelt i Oslo bispedømme. Grunnen til at Kirkerådet fraråder forsøk med overføring av bispedømmerådets disiplinærmyndighet overfor de prester som er omfattet,²⁶ er blant annet at de regler som her gjelder i den nasjonale rettssubjektet, herunder med særregler om anvendelse av forvaltningslovens regler for klage,²⁷ ikke kan gjenfinnes i fellesrådssektoren. Klager til Kirkerådet på vedtak truffet av soknets organer vil dessuten bringe inn et over- og underordningsforhold mellom rettssubjektene som ikke er ønskelig. En begrensning her foreslås å gjelde i alle bispedømme.

For ovennevnte, se forslaget til vedtak pkt. 4 b).

IV Den veiledning vedtaket i sak KM 08/16 kan gi

1 Vedtaket i sak KM 08/16 gir ingen direkte veiledning om forsøk for tiden før 2020, men er allikevel et naturlig utgangspunkt for drøftelsen

Det fremgår allerede klart av ovennevnte at de forsøk det i sak KM 08/16 er tale om, jf. nærmere om disse i pkt. 2 nedenfor, knytter seg til reformfase 2 og dens iverksettelse – ikke de anslagsvis minst tre foregående årene som inngår i reformfase 1. Dette fremgår

klart av komiteens første merknad, samtidig som selve vedtaket ikke inneholder noen omtale av tiden fra 2017 (tiden før 2020). Heller ikke saksutredningen fra Kirkerådet hadde noe annet tidsperspektiv enn reformfase 2.

Dette betyr med andre ord at de forsøk som er omtalt i vedtaket, direkte bare kan knyttes til arbeidet som nå forberedes med henblikk på reformfase 2. Disse vil gjelde fra planlagt iverksettelse fra 2020. Om tiden fra 2017 har Kirkemøtet således ikke uttalt noe som helst. På den annen side har ikke Kirkemøtet uttalt noe spesifikt som skulle være *til hinder* for aktuelle forsøk fra 2017. Debatten i plenum under behandlingen av sak 08/16 indikerer at det er et ønske om *allerede fra 2017* å prøve ut løsninger som ikke følger av kirkelovens og Kirkemøtets hovedordning. Det er blant annet for å svare på disse signalene fra plenumsdebatten at Kirkerådet fremmer denne saken.

Som allerede påpekt ovenfor i pkt. I vil et retningsgivende spørsmål være hva *formålet* med forsøk skal være, jf. at formålet langt på vei vil definere forsøkenes innhold. Selv om vedtaket i sak 08/16 ikke *direkte* gir noen veiledning, vil det fra vedtaket kunne utledes *relevante holdepunkter* for hva formålet med forsøk fra 2017 vil kunne være. Grunnen er at 2016-sakens vedtak om arbeidsgiverorganisering fra 2020 opererer innenfor det samme emnefelt som en sak om forsøk fra 2017, samtidig som de to sakene glir over i hverandre i tid.

2 Vedtakets innhold for tiden fra 2020

Etter at Kirkemøtet omtalte hovedmodellen om delt arbeidsgiveransvar og samordnet daglig ledelse, jf. ovenfor i pkt. II, het det at

«Det etableres en hovedmodell som gir ryddige og forutsigbare rammer for de ansatte, *hvor det innenfor gitte rammer åpnes opp for fleksible løsninger*» (pkt. 2 bokstav k).

I tillegg til slike fleksible løsninger *innenfor nevnte hovedmodell* omtalte Kirkemøtet også forsøksordninger med lokale og regionale variasjoner:

«Det åpnes for *forsøk* med lokale og regionale variasjoner i organiseringen, innen gitte rammer » (pkt. 2 bokstav l).

«Det åpnes for *forsøk* med overføring av arbeidsgiverfunksjoner til soknets organer der forholdene ligger til rette for det» (pkt. 2 bokstav f andre setning).

I sitt vedtak hadde Kirkemøtet som nevnt dessuten en uttalelse som *rekker lenger* enn innføringen av den hovedmodell det vedtok. Dette var et punkt om en *ytterligere fremskutt fase*, altså ikke 2020 flg. men en ikke tidfestet fase etter denne igjen:

«Kirkemøtet fastholder målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar i et senere trinn i utviklingen av kirkeordningen, uten å ta stilling til hvilket nivå dette skal være på» (pkt. 2 innledningen).

Henvisningen til *nivå* må her ses i sammenheng med de tre hovedmodeller Kirkerådet presenterte – A, B og C – der altså modell C ble foretrukket og der modell A og B var de to alternative muligheter for et såkalt felles arbeidsgiveransvar.²⁸ Se pkt. 3 nedenfor for en kort beskrivelse av modellene.

Med sitt vedtak må Kirkemøtet forutsetningsvis ha ment at det fra 2020 kan – eller kanskje bør – åpnes for forsøk begge veier, både fra bispedømmerådet til soknene og motsatt, fra soknene til bispedømmerådet. Ovennevnte pkt. 2 bokstav f) andre setning kan synes å trekke i motsatt retning, altså slik at fra 2020 kan det bare gjøres forsøk som innebærer overføring av arbeidsgiverfunksjoner fra det nasjonale rettssubjektet til soknet. Kirkerådet legger til grunn at dette vedtaks punktet ikke kan være ment som en avgrensning mot forsøk motsatt vei. Kirkerådet mener for det første at dette fremgår av den generelt utformede pkt. 2 bokstav l). For det annet ville en slik begrensning være lite forenlig med den åpning som gis for modell B (samling av arbeidsgiveransvaret i bispedømmerådet). Denne åpningen tilsier at *også forsøk* på denne løsning må kunne utprøves.

3 Den nærmere veiledning eller overføringsverdi også til tiden før 2020

Et forsøk kan vanskelig ha som formål å innhente erfaring som ikke på noe vis kan knyttes til de føringer Kirkemøtet har gitt for den retning reformene skal ha. Relevansen av å konkretisere formålet med et forsøk, er således at dette kan bidra til å avgjøre hensiktsmessigheten av forsøket.

Mens flertallet som nevnt tok «utgangspunkt i modell C», der «arbeidsgiveransvaret (...) samordnes ved enhetlig lokal ledelse», ønsket mindretallet «et felles arbeidsgiveransvar i soknets organer med utgangspunkt i modell A – storfellesrådsalternativet». Modell B var bispedømmerådsmodellen, samling av arbeidsgiveransvaret i bispedømmerådet.

Den kanskje mest nærliggende overføringsverdi fra vedtaket i 2016 kunne tenkes å være at forsøk fra 2017/før 2020 innholdsmessig bør falle sammen med og peke frem mot det nærmere innholdet i den løsning Kirkemøtet valgte som hovedmodell med henblikk på ikrafttredelse fra 2020.

En innvending mot en slik tilnærming er at denne modellen ikke vil kunne bli beskrevet i nevneverdig detalj i denne saken. Hovedmodellen skal i de kommende drøye to år utredes av Kirkerådet, herunder sendes på bred høring, med henblikk på vedtak av Kirkemøtet i 2019.

Se nedenfor i pkt. V om at Kirkerådet anbefaler at forsøk tidligst skal iverksettes fra januar 2019. Høring ventes å bli sendt ut vinteren 2018, slik at også tidsaspektet tilsier at nytten av aktuelle forsøk vil bli begrenset og knyttet til at avtalepartene på høringstidspunktet har identifisert de aktuelle behovene og dermed har en viss erfaring som vil kunne tilflyte Kirkerådet i høringsprosessen og i alle fall Kirkemøtet i 2019. Jo tidligere forsøk iverksettes, desto bedre blir erfaringsgrunnlaget i denne sammenheng. Men dette kan ikke *alene* være begrunnelsen for forsøk. Dessuten vil en tilnærming der *eneste formål* er å bedre beslutningsgrunnlaget for Kirkemøtets vedtak i 2019, ha som en innebygget forutsetning eller konsekvens at forsøket blir *avsluttet* samtidig med iverksettingen av den hovedmodell som i konkretisert form vedtas i 2019. Iverksettingen er som nevnt planlagt å være fra 2020. Da ville avtaletiden for forsøk bli altfor kort.

Det er med andre ord en tidsmessig utfordring knyttet til denne tilnærming. Aktuelle formål bør finnes gjennom andre tilnærminger. Kirkerådet kan i lys av vedtaket utlede to alternative muligheter:

A Én mulighet som allerede i pkt. 1 ble omtalt, er at forsøk *løper videre* som sådan – altså *som forsøk* – i de ordninger som etter planen trer i kraft fra 2020. Som vist ovenfor skal hovedmodellen «innenfor gitte rammer [åpne] opp for fleksible løsninger». Med en slik tilnærming vil forsøk fra for eksempel januar 2019 på relevante punkter kunne forutsettes å ha helt eller delvis sammenfallende innhold med ordninger som hører til de fleksible løsninger som *senere* skal innføres som alminnelig ordning fra 2020.

Skal dette oppnås, bør de fleksible løsninger som i 2019 skal vedtas, være bredt definert – selv om det skal være satt «gitte rammer». Et resonnement kan da være at det har formodningen for seg at elementer i et avtalt forsøk senere kan *vurderes å komme til uttrykk i en alminnelig ordning* innenfor det spenn av fleksible løsninger Kirkemøtet bebudet i 2016-vedtaket. Senere vil selve forsøket kunne avvikles, men innholdsmessig med de nødvendige tilpasninger *bli videreført* som en variant nettopp innenfor det nevnte spenn av fleksible løsninger.

Siden denne tilnærmingen bygger på at forsøket er innenfor den valgte hovedordningen fra 2020, vil det dreie seg om forsøk med «arbeidsgiverorganiseringen med utgangspunkt i modell C».

Et formål med forsøk før 2020 kan således være å innhente erfaring til å utfylle det innholdsmessige spenn til hovedmodellen fra 2020 (modell C).

B Kirkemøtet i 2016 omtalte også *forsøk fra 2020* – jf. igjen pkt. 2 bokstav l) om at det «åpnes for *forsøk* med lokale og regionale variasjoner i organiseringen, innen gitte rammer». Dette vedtakspunktet må ses i lys av at Kirkemøtet som nevnt tar sikte på en endring bort fra modell C på lengre sikt, ved at det er lagt opp til en ny beslutningsfase med det siktemål å velge *nivå for et såkalt felles arbeidsgiveransvar*. Uttalelsen fra Kirkemøtet som rekker lenger enn innføringen av den hovedmodell som ble vedtatt, er allerede gjengitt i pkt. 2 ovenfor.

Som påpekt i pkt. 2 må slikt *nivå* her knyttes til de tre hovedmodeller Kirkerådet presenterte, der modell A og B var de to alternative muligheter for et felles arbeidsgiveransvar. Med sitt vedtak må Kirkemøtet som nevnt i pkt. 2 ha ment at det *fra 2020* bør åpnes for forsøk begge veier – både fra bispedømmerådet til soknet og motsatt, fra soknet til bispedømmerådet. Avtaler om slike forsøk allerede *før 2020* er som nevnt ikke omtalt i vedtaket fra 2016, men det er mulig å se for seg en fremskynding av slike forsøk.

Formål med forsøk før 2020 kan også være å innhente erfaring med henblikk på prøving av egnetheten til varianter av eller elementer fra modell A og B.

V Oppsummering om hva forsøk kan bestå i – tidsmessig skranke for oppstart

Kirkerådet viser til pkt. III.2 ovenfor og gjentar at avtaler etter kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum, *ikke trenger* å være på forsøksbasis. Allikevel anbefaler Kirkerådet at avtaler i medhold av denne bestemmelsen om å overlate arbeidsgiveroppgaver til bispedømmerrådet, blir definert av partene som forsøk, jf. slik forslaget til vedtak pkt. 3 a).

Siden de tre modellene, muligens noe stilistisk, er ment å favne hele bredden av hovedalternativer, må forsøk på noe vis kunne knyttes til én av disse. Innholdet i modell C vil bli fanget opp av de to andre modellene.²⁹

Så lenge det oppstilles en *avgrensning mot formelt skifte av arbeidsgiver*, vil ingen av de aktuelle forsøk kunne bli fullt ut gjennomførte varianter av modell A eller B. Det vil mer dreie seg om elementer eller trekk fra modellene. Forsøk med varianter av modell C derimot, kan i større grad gjennomføres allerede nå.

Som det er vist ovenfor i pkt. IV.3 kan det gis begrunnelser for alle de tre typemessige hovedvarianter av forsøk. Isolert sett taler dette mot å oppstille innholdsmessige skranke for forsøk. Kirkerådet viser også til at få skranke antakelig er den tilnærming som best kan stimulere til avtaler om forsøk der forholdene lokalt og regionalt ligger til rette for det.

Som allerede nevnt ovenfor i pkt. III.3 har imidlertid Kirkerådet funnet særlige grunner til i denne omgang å fraråde avtaler om forsøk som omfatter overføring av tilsettings- og disiplinærmyndighet fra det nasjonale rettssubjektet ved bispedømmerrådet til soknet. Det vises til begrunnelsen ovenfor. Dette betyr at *med unntak av for Oslo*, der også tilsettingsmyndighet foreslås å kunne overføres til soknet, vil det i denne omgang bare bli åpnet for forsøk med *få* elementer fra modell A.

Ved modell B derimot, er det ikke lagt de samme begrensninger. Grunnen til denne forskjellen er at avtaler etter kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum som nevnt ikke trenger å knyttes til – inngå i – forsøksordningen. Siden Kirkerådet ønsker at flest mulig avtaler også i medhold av denne lovhjemmelen skal *knyttes til forsøksordningen*, foreslår Kirkerådet at det *ikke* oppstilles begrensninger som avtalepartene vil kunne si ikke er forenlig med lovhjemmelen. I motsatt fall vil de lett kunne tenkes å foretrekke å holde en avtale utenfor forsøksordningen. Fordi en sperre mot overlatelse av tilsettings- og disiplinærmyndighet antakelig er uforenlig med den lovhjemmel bispedømmerråd og soknets organer er gitt, vil Kirkerådet heller ikke legge dette inn som en sperre *i forsøksordningen*.

Denne forskjellen er kommet til uttrykk ved at forslaget til vedtak pkt. 3 (overlatelse fra soknet) er annerledes utformet enn pkt. 4 (overlatelse til soknet). De øvrige vedtaks punktene er av felles karakter.

Fordi Kirkerådet mener det nå er særlig viktig å ha oppmerksomheten henvendt mot gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen samt å sørge for grundig gjennomtenkning av de forsøk som skal iverksettes, foreslås det at forsøk ikke skal kunne iverksettes før i januar 2019. Se forslaget til vedtak pkt. 1 annet avsnitt.

VI Saksbehandling og godkjenning – enkelte momenter en søknad bør beskrive

Kirkerådet foreslår at Kirkemøtet bemyndiger Kirkerådet til å godkjenne forsøk innenfor de rammer Kirkemøtets vedtak oppstiller og i tråd med den veiledning Kirkerådet utarbeider for hvilke krav som skal stilles til søknader. Denne veiledningen bør omfatte forhold både av innholdsmessig og mer prosessuell karakter. Se forslag til vedtak pkt. 7 og 8.

Blant de forhold av innholdsmessig karakter som bør iakttas, skal her stikkordmessig nevnes:

- Hvordan forsøket skal tjene de berørte menigheter
- Formål i lys av kirkens reformprosess knyttet til fremtidig arbeidsgiverorganisering
- Forsøkets tidsperspektiv
- Hvilke parter forsøket omfatter
- Hva den relevante samarbeidsenheten er ved felles daglig ledelse (arbeidsledelse)
- Betydning for myndighetsrelasjoner mellom organer og berørte ansatte – *herunder* betydningen for biskopens rolle som leder av prestedtjenesten, samt for biskopens tilsynsfunksjon
- Hvilke eventuelle tilpasninger som må gjøres i berørt regelverk
- Forholdet mellom respektive virksomhetsplaner eller andre styringsdokumenter
- Økonomiske forhold (for eksempel kompensasjonsordninger hvis oppgaver utføres for et annet rettssubjekt enn det vedkommende ansatte er knyttet til)

Av prosessuell karakter kan nevnes:

- Krav om uttalelse fra berørte instanser som ikke er avtaleparter (for eksempel kommunen eller kommunene der en avtale omfatter flere fellesrådsområder)
- Spørsmål om medbestemmelse og fagforeningers medvirkning
- Krav om at forsøk blir gjenstand for evaluering

VII Økonomiske og administrative konsekvenser

Det ligger i sakens natur at de administrative konsekvenser kan bli betydelige for avtalepartene i forsøk under ordningen. De økonomiske konsekvenser trenger ikke å bli store som følge av forsøkene som sådan. Disse konsekvenser må partene ta høyde for. Det er ikke gitt at forsøkene medfører økte kostnader for partene sett under ett – det kan like mye dreie seg om besparelser.

Derimot vil prosjektarbeidet med dets mange elementer kunne bli omfattende og kreve ressurser som overstiger hva partene har til disposisjon. Derfor mener Kirkerådet at det bør frigjøres prosjektmidler til bruk for forsøksprosjekt. Midlene bør dels knyttes til Kirkerådets eget arbeid med godkjenning av søknader, veiledning i prosjektfasen og evaluering av iverksatte forsøk. For at Kirkerådet skal få størst mulig egenlæring til bruk i arbeidet med fremtidig kirkeordning, er det viktig at midlene knyttes til arbeid

internt i sekretariatet og ikke eksternt. Dels bør det også settes av midler til avtalepartene.

Det er vanskelig å anslå behovet for prosjektmidler, men med et anslag på fem forsøksprosjekter per år i de to særlig aktuelle årene med forberedelser, 2017 og 2018, vil det til sammen bli ti forsøk. Hvis hvert forsøk utløser et *samlet* behov for i gjennomsnitt kr 200 000 både i forkant og etterkant av prosjektet, utgjør dette et totalt økonomisk behov til forsøksordningen på kr 4 millioner.

¹ Se for en slik presisering, Marianne Jenum Hotvedt, *Arbeidsgiverbegrepet*, 2016, blant annet side 464–66. Se tilsvarende hos Jan Fougner, Lars Holo, Tron Løkken Sundet og Tarjei Thorkildsen, *Arbeidsmiljøloven, Kommentartutgave*, 2. utgave 2013 blant annet på side 80, der det heter at «det [er] rettssubjektet som er arbeidsgiver». Se likeledes side 890 om «den juridiske person som er arbeidsgiver».

² Se sak KR 18.2/16 *Orientering om arbeid med kirkeordning*, der denne fasen er omtalt som «Reformfase 3 Endret kirkeordning med samme arbeidsgiver» og tidsangitt til «20XX?».

Det er innledningen til vedtaks punkt 2 i sak KM 08/16 som er foranledningen til dette planformål.

³ Stortinget valgte ikke å overføre kompetansen lagt til Kongen og departementet i kirkeloven §§ 9 siste ledd og 14 siste ledd til organer for det nye rettssubjektet. Etter disse bestemmelsene pliktet de to organene for soknet å utføre *de til enhver tid pålagte* oppgaver fra Kongen eller departementet. Se kort omtale i Prop. 55 L (2015–2016) side 54 første spalte.

⁴ I kirkeloven § 9 tredje ledd siste punktum er det forutsatt at også menighetsrådet kan ha arbeidsgivermyndighet og arbeidsgiveransvar på vegne av soknet, jf. også Ot.prp. 64 (1994–95) side 54 første spalte. Slik myndighet og slikt ansvar for menighetsrådet – der stillingsopprettning må godkjennes av kirkelig fellesråd – skal ikke forveksles med at kirkelig fellesråd *delegerer* deler av *sin* myndighet til menighetsrådet, jf. § 14 tredje ledd tredje punktum:

«Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetting[s]myndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet.»

I nevnte lovproposisjon er det påpekt at

«Flere steder, særlig i større kommuner, vil det (...) være *naturlig* at fellesrådet delegerer deler av sin arbeidsgivermyndighet, f.eks. tilsettingsmyndighet, til vedkommende menighetsråd» (side 55 første spalte; kursivert her).

Som kjent er dette bare i begrenset grad gjort – og det fremstår som lite forenlig med lovens hjemmel og proposisjonens merknad til denne. Dette kan være en nyttig lærdom; der Kirkemøtet på forhånd kan se at lokale forhold tilsier unntak fra en hovedordning, bør det vurderes å ordningsbestemme slike unntak.

⁵ *Arbeidsgiverspørsmål i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen – utkast til aktuelle regelverk.*

⁶ *Den norske kirkes klagenemnd – opprettelsen av et særskilt klageorgan i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen.*

⁷ Disiplinærmyndighet overfor biskoper og klagemyndighet ved disiplinærvedtak mot ansatte i et fåtall stillinger i det nye rettssubjektet.

⁸ Se der vedtaks punkt 4:

«Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den

norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen bes Kirkerådet om så snart som mulig å forberede *en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg*. Kirkemøtet er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en framtidig kirkeordning» (kursivert her).

⁹ Se nettopp om dette i sak KM 11/15 *Behovet for framtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret*.

¹⁰ I proposisjonen side 14 heter det at:

«Departementet har merket seg at Kirkemøtet arbeider ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to.

(...)

Kirkerådets tidsperspektiv for denne neste reformfasen er iverksettelse i 2020. Departementet antar at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven *vil da kunne oppheves* og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken» (kursivert her).

¹¹ I behandlingen av sak KM 08/16 var det således ingen problematisering av om eller i hvilken grad lovgivningen ville sette skranker for Kirkemøtets organisasjonsmyndighet – ut over det Kirkemøtet selv har ønsket lovfestet, jf. to noter ovenfor om sak KM 11/15.

¹² Under det samme kirkemøte vil *Den norske kirkes grunnlag* bli vedtatt og vil utgjøre den overordnede del av kirkeordningen, der viktige premisser blir lagt. Se sakene KM 06/14 og 06/15. Siden det legges opp til et krav om kvalifisert flertall for gyldig vedtak, jf. pkt. 3 i 2015-vedtaket, må *Den norske kirkes grunnlag* bli vedtatt før den øvrige kirkeordning, som ikke kan være i strid med *Den norske kirkes grunnlag*.

¹³ Det ble der bestemt følgende:

«c) Ordningen med fellesorgan for soknene bør videreføres på kommunenivå. Det stimuleres til dannelsen av interkommunale fellesråd der forholdene ligger til rette for det.

d) Oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes. Menighetsrådenes virksomhetsansvar tydeliggjøres. Fellesrådene skal fremstå som organer som støtter opp om menighetsrådene.

e) Menighetsrådet og fellesrådet må ha anledning til å avtale at de kan overlate oppgaver til hverandre.»

Disse punktene i vedtaket har en generell rekkevidde – herunder også relevans for arbeidsgiverspørsmål. Som illustrasjon nevnes:

Bokstav c): Et fellesorgan for soknene vil gjøre det lettere å plassere arbeidsgiveransvar i et organ for soknene.

Bokstav d): En tydeliggjøring av menighetsrådenes virksomhetsansvar, vil samtidig bety en tydeliggjøring av skillet mellom menighetsrådets virksomhetsansvar og kirkelig fellesråds arbeidsgiveransvar, altså dagens løsning i henhold til kirkeloven. Denne ble ikke berørt av forvaltningsreformen.

Bokstav e): Oppgaveoverføring mellom soknets organer vil for eksempel bestå i at menighetsrådet i store sokn overtar arbeidsgiveransvaret, slik også lovproposisjonen til 1996-loven la opp til. Se også note 4 ovenfor.

¹⁴ Dette følger av alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper. Se for eksempel presiseringen om en slik begrensning i brev av 21. august 2015 fra Kulturdepartementet til DELTA i Bergen og Fagforbundet Kirkevesenets fagforening.

¹⁵ Jf. før 2017 den tilsvarende bestemmelsen i § 2 første ledd annet punktum.

¹⁶ Et mulig forbehold kan være oppgaver som helt faller utenfor rammen for menighetsarbeidet – henholdsvis vekke og nære det kristelige liv i soknet (§ 9 første ledd for menighetsrådet) og kirkelig virksomhet i kommunen (§ 14 første ledd for kirkelig fellesråd) – og heller ikke indirekte kan tjene menighetsarbeidet.

¹⁷ Slike oppgaver vil være *andre oppgaver* enn det som ellers tilligger bispedømmerådet, henholdsvis 1) etter uttrykkelig bestemmelse i kirkeloven og gravferdsloven, 2) etter pålegg fra Kirkemøtet eller Kirkerådet med grunnlag i den alminnelige delegasjonshjemmel i kirkeloven § 23 fjerde ledd første punktum eller 3) etter pålegg fra Kongen eller departementet etter særskilt hjemmel. Et eksempel på det siste er den nye § 2 nest siste ledd siste punktum. Den tidligere alminnelige delegasjonshjemmelen i § 23 syvende ledd er opphevet med virkning fra 2017.

¹⁸ Altså ut over de alminnelige regler som gjelder for tilsetting, slik dette er kommet til uttrykk i arbeidsmiljøloven og andre alminnelig gjeldende regelverk.

¹⁹ «utgifter til stillinger til kirketjener, klokker, og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd».

²⁰ «...utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene».

²¹ Det er selvsagt ikke til hinder for allikevel å følge reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16.

Som allerede begrepet «virksomhetsoverdragelse» viser, er det sentrale *ikke om ansatte skal få ny arbeidsgiver*, men om *virksomheten* de er knyttet til, overdras fra ett rettssubjekt til et annet.

Det er på det rene at «virksomhet» i § 16-1 og for øvrig i lovens kapittel 16 betyr *den enheten* som utfører en aktivitet, ikke selve aktiviteten.

Den enheten det er tale om, vil måtte bestå av en organisert helhet av ressurser i form av personer og aktiva. Det er videre et vilkår for at bestemmelsene i kapitlet *skal* anvendes, at *enhets identitet er i behold* etter overdragelsen, jf. ordlyden i § 16-1 første ledd annet punktum.

I dette ligger at det ikke er tilstrekkelig at *aktiviteten* blir videreført av den overtakende arbeidsgiveren, selv om dette er et nødvendig vilkår. I tillegg må *enheten som sådan* beholde sin identitet.

Av dette fremgår at vilkårene for å *kreve* virksomhetsoverdragelse her ikke er til stede.

I samband med veivalgsaken skrev Kirkerådet at det ved bispedømmerådsalternativet, altså med overføring av *alle* ansatte fra soknet, ville være spørsmål om

«hvorvidt de ca. 6000 lokalt kirkelig tilsatte vil måtte overføres fra soknene til det nasjonale rettssubjektet ved bispedømmene *gjennom virksomhetsoverdragelser.*»

Kirkerådet la til grunn at det «er rimelig klart at bispedømmerådsalternativet er utenfor reglene om virksomhetsoverdragelse» (side 158 i saksdokumentet, jf. KM 08.1/16). Kirkerådet viste således samme sted til at det ville

«*ikke* være tale om at den myndighet soknets organer har etter dagens kirkelov, skal overdras til det nasjonale rettssubjektet. Det er *kun de ansatte* som får en arbeidsrettslig forankring i et annet rettssubjekt. Å endre soknets myndighet ellers, har ikke vært en problemstilling. Selve oppgavedefineringen vil med andre ord fortsatt ligge i soknet.»

Der det bare er tale om skifte av arbeidsgiver for *et utvalg* av ansatte innenfor et kirkelig fellesråd, ville konklusjonen nødvendigvis bli den samme og om mulig være enda klarere.

²² Som allerede påpekt i pkt. II, jf. også note 11, er det ikke antatt at Stortinget i lovgivningen vil legge den type føringer for kirkeordningen som kirkeloven § 23 fjerde ledd annet punktum er uttrykk for.

²³ Som nevnt er det rettssubjektet Den norske kirke som er arbeidsgiver. Og dette rettssubjektets arbeidsgiveransvar overfor presteskapet blir under Kirkemøtets og Kirkerådets overordnede myndighet ivaretatt i et samvirke mellom bispedømmeråd og biskop. Biskopen – og på dennes vegne, prosten – ivaretar *arbeidsgivers* styringsrett overfor prestetjenesten i bispedømmet. *Indirekte* blir også innholdet

i biskopens og prostens myndighet påvirket av en avtale der *soknepresten* er daglig leder for ansatte i soknet.

²⁴ § 31 *Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste*

Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestedtjeneste i Den norske kirke uten å ha de kvalifikasjoner som fastsettes av Kirkemøtet.

All prestedtjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

Prest som gjør seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig brudd på ordinasjonsforpliktelsen, kan fratras retten til å utføre prestedtjeneste etter nærmere regler om saksbehandling og klageadgang fastsatt av Kirkemøtet.

Kirkemøtet fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår mv. for prester, proster og biskoper.

²⁵ Tjenesteordning for biskoper § 2 første ledd sammenholdt med tjenesteordning for proster § 4, jf. § 1. Se dessuten tjenesteordning for menighetsprester § 8 annet punktum.

²⁶ Se arbeidsmiljøloven kapittel 15 sammenholdt med personalreglement for prester i Den norske kirke § 15 nr. 2.

²⁷ Se personalreglement for prester i Den norske kirke § 16.

²⁸ I kirkelig terminologi er «felles arbeidsgiveransvar» brukt som betegnelse eller begrep der *alle de ansatte* har én og samme arbeidsgiver. I henhold til arbeidsrettslig språkbruk anvendes derimot uttrykket «felles arbeidsgiveransvar» som en beskrivelse av en situasjon der *flere* rettssubjekt har arbeidsgiveransvar – eller mer aktuelt, har et felles ansvar for enkelte arbeidsgiverforpliktelser – overfor *én og samme* ansatt. Se slik Høyesterett i Rt. 1990 side 1126. Se også om arbeidsrettslig språkbruk hos Marianne Jenum Hotvedt, *Arbeidsgiverbegrepet*, 2016, side 403–404. Selv om det – slik Hotvedt gjør – kan diskuteres hvor heldig uttrykket «felles arbeidsgiveransvar» er som beskrivelse av ovennevnte, er det på det rene at den kirkelige språkbruk ikke kan gjenfinnes andre steder. Det er imidlertid ikke et argument for å endre den innarbeidede kirkelige språkbruk i *kirkeinterne* sammenhenger som her.

²⁹ Der alle som jobber lokalt, har samme rettssubjekt som arbeidsgiver, bortfaller nødvendigvis problemstillingen om å ha en felles daglig ledelse av ansatte med *ulike* rettssubjekt som arbeidsgiver. Slik felles daglig ledelse vil være underforstått.