



**Referanser:** KM 06/19, KR 59/19, KR 57/21, KR 71/21, KR 99/21, KR 19/22, KR 25/22

**Arkivsak:** 22/00170-3

**Saksdokumenter:**

KR 42.1/22 Samhandling i en selvstendig folkekirke - sluttrapport fra hovedutvalget for kirkelig organisering

KR 44.3/22 Høringsoppsummering offentlige instanser

KR 42.2/22 Høringsoppsummering kirkelige høringsinstanser

KR 42.7/22 Delutredning 4 - Ansvarsfordeling

mellom menighetsråd og prostifellesråd

KR 42.6/22 Delutredning 3 - Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt

KR 42.5/22 Delutredning 2 - Biskopens og bispedømmerådets rolle i ny kirkelig organisering

KR 42.4/22 Delutredning 1 - Gjennomgang av prostistruktur og prosess for eventuell ny struktur

KR 42.8/22 Advokatfirmaet Hjort 1 - Notat til Kirkerådet 08.12.21

KR 42.9/22 Advokatfirmaet Hjort 2 - Notat til KA 17.03.22

KR 42.10/22 Advokatfirmaet Wiersholm 1 - Notat til Kirkerådet 14.01.22

KR 42.11/22 Advokatfirmaet Wiersholm 2 (ettersendes)

## Kirkelig organisering

### Sammendrag

På oppdrag fra Kirkemøtet har Kirkerådet gitt et utvalg (Müller-Nilsen-utvalget) oppdraget med å utrede og fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning. Høringene som ble gjennomført blant offentlige og kirkelige instanser høsten 2021, viste at det ikke var oppslutning om utvalgets forslag om å opprette et obligatorisk prostifellesråd for alle som arbeider sammen lokalt. Det store flertallet i den kirkelige høringen mener det er behov for en organisering som gir samme arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke. Det foreligger et omfattende høringsmateriale som gir viktige bidrag til det videre arbeidet med ny organisering av arbeidsgiveransvaret, også når det gjelder et videre arbeidet med å følge opp Kirkemøtets vedtak. Fire arbeidsgrupper har parallelt med høringen utredet videre noen problemstillinger på områder der utvalget anbefalte videre utredning. De fire delutredningene inneholder vurderinger og forslag som særlig vil kunne komme til anvendelse ved nærmere utforming av en valgt modell for arbeidsgiverorganisering.

Kirkerådet har tegnet ut og vurdert to modeller for organisering av arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt – én modell med utgangspunkt i soknet som arbeidsgiver og én modell med utgangspunkt i rettssubjektet Den norske

kirke som arbeidsgiver. Modellene har hver sine styrker og svakheter, og de er utformet med kompensierende tiltak som vil kunne bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. Saken redegjør også for enkelte byggesteiner for den kirkelige organiseringen som vurderes å være uavhengige av et modellvalg. Formålet må, enten en starter med det ene eller andre rettslige utgangspunktet for arbeidsgiverorganisering, være å styrke *virksomheten* i soknene.

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

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet kan beslutte at arbeidsgiveransvaret skal samles på tvers av rettssubjekter og finansieringsordning. Etter Kirkerådets vurdering har Kirkemøtet rettslig grunnlag til å velge mellom de to hovedmodellene; arbeidsgiveransvaret kan forankres i soknet eller i det nasjonale rettssubjektet. Kirkemøtet har også frihet til å konkretisere den modellen som velges. Kirkerådet har merket seg at rekkevidden av Kirkemøtets organiseringsmyndighet er omtvistet.

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

*Direktøren har landet på å anbefale at Kirkerådet skal foreslå at Kirkemøtet går videre med en modell der arbeidsgiveransvaret forankres i soknet.*

Det må planlegges en mest mulig forutsigbar prosess for gradvis innføring av modellen, slik at menighetsprestene overføres til soknene der det ligger til rette for det lokalt. En må videre legge til rette for trygghet i omstillingsprosessen.

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

## Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende prinsippvedtak:

1. Kirkemøtet ber Kirkerådet fremme en eller flere saker til Kirkemøtet om konkrete endringer i kirkeordningen eller øvrig regelverk, som bygger på følgende modelluavhengige elementer eller føringer:
  - a) Menighetsrådets rolle skal styrkes, herunder ved tilsetninger.
  - b) Biskopens tilsyn skal tydeliggjøres og styrkes, uten at biskopen skal utøve arbeidsgivers styringsrett.
  - c) Bispedømmerådets rolle som strategisk lederorgan i bispedømmet skal styrkes.
  - d) Den daglige ledelsen skal gjennomgående være todelt, og kirkefaglig og administrativ leder skal være sidestilt.
  - e) Felles rammeverk, strategier, politikk og systemer bør utvikles for å legge til rette for enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet. Kirkemøtet og Kirkerådet må særlig legge vekt på å legge rammer for, bistå og avlaste fellesrådene som utøvere av arbeidsgiveransvar. Kirkemøtet bør for eksempel fastsette et felles personalreglement for hele trossamfunnet.
  - f) Prestetjenesten må organiseres i enheter som generelt er større enn dagens fellesråd.
  - g) Samisk kirkeliv skal sikres.
  - h) Lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal være medlem av Kirkemøtet.
  
2. Kirkemøtet går inn for modell 1 med utgangspunkt i soknet som arbeidsgiver og med kompenserende tiltak.

## Saksorientering

### 1 Innledning

#### 1.1 Bakgrunn

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

Den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft 1. januar 2021, med et særlig kapittel om Den norske kirkes ordning, har altså en bakgrunn med relativt omfattende særlovgivning om kirken. Statskirkeordningen ble også opphevet ved lovgivning, og

den nye kirkelige organisasjonsstrukturen ble delvis etablert ved lov, først og fremst fordi den kirkelige organisasjonsstrukturen allerede var etablert ved lov. Det hører med til bildet at Grunnloven § 16 forutsetter at Den norske kirke fortsatt skal understøttes som folkekirke gjennom særskilt lovgivning.

Viktige milepæler i den historiske utviklingen av kirkeorganisasjonen var lovfesting av Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste representative organ i 1984, selvstendigjøringen av lokalkirken ved kirkeloven fra 1996 og selvstendigjøringen fra staten ved lovendringene fra 1. januar 2017. Kirkeloven klargjorde soknets stilling som rettssubjekt adskilt fra kommunen, men samtidig uløselig knyttet til Den norske kirke. I 2017 ble Den norske kirke opprettet som eget rettssubjekt, og prestene og de andre tidligere statskirkelig tilsatte ble overført fra staten til det nyopprettede rettssubjektet Den norske kirke.

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

Helt siden 2005 har Kirkemøtet gått inn for at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning. Dette spørsmålet har vært diskutert, men ikke løst, mens endringene i rammeverket, i statskirkeordningen, har vært gjennomført fra kirkeforliket i 2008 til trossamfunnsloven fra 2021. Nå er de rettslige rammene etablert gjennom Grunnloven og trossamfunnsloven, og spørsmålet om organisering av arbeidsgiveransvaret har blitt satt på den kirkelige agendaen på nytt.

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

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

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

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

Selv om utvalgets forslag om et nytt arbeidsgiverorgan på prostnivå ikke har fått støtte, gir høringen relevante innspill til framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret. Høringsinstansene fastholder klart at arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider i lokalkirken, bør samles. Høringssvarene inneholder også synspunkter som er av interesse for valg og utforming av modell for arbeidsgiverorganisering uten et obligatorisk prostifellesråd (se den nærmere omtalen av metode i den vedlagte høringsoppsummeringen), men det er, etter Kirkerådets vurdering, ikke grunnlag for å si at høringen gir et klart votum når det gjelder modellvalg.

Kirkerådet vedtok 25. mars 2022 i sak KR 25/22 enstemmig følgende:

1. Kirkerådet takker for det store arbeidet som høringsinstansene har lagt ned.
2. Kirkerådet er opptatt av å finne en samlende og bærekraftig løsning.
3. 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. Det bør fremkomme av saken hva som er modelluavhengige byggesteiner, hvilke risikoer modellene har, samt et økonomisk estimat.

4. Kirkerådet oppfordrer bispedømmerådene til å ha tett kontakt med soknets organer i arbeidet med denne saken.

I etterkant av dette møtet har Kirkerådets sekretariat gjennomført en rekke informasjonsmøter med ulike aktører, deriblant fellestrådsledere og kirkeverger i ti av elleve bispedømmer, for å forsøke å bidra til at prosessen kan lede fram til en samlende og bærekraftig løsning.

Samisk kirkeråd har i møte 2.–3. mai 2022 drøftet fordeler og ulemper ved de to hovedmodellene (jf. Kirkerådets vedtak i sak KR 25/22 punkt 3) fra et samisk perspektiv, samt modelluavhengige føringer. Innspill fra dette møtet er innarbeidet i dette saksdokumentet.

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

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

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

## 1.2 Dokumenter i saken

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

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

## 2 Endringsbehov og mål

### 2.1 Utgangspunkter

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

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

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

I tillegg til den primære, lokale virksomheten har en nasjonal kirke også behov for fellestjenester i form av økumenisk og internasjonalt arbeid, kommunikasjon, nasjonal fagutvikling, kontakt med utdanningsinstitusjoner, regelutvikling, myndighetskontakt mv. Biskopen og bispedømmerådene er viktige regionale organer i utviklingen av kirken.

Den norske kirke har – tydeligere enn da staten og statens styring var en overbygning – behov for sammenheng mellom organisasjonsnivåer og enheter, på tvers av rettssubjekter og finansieringskilder, i en helhetlig kirkeorganisasjon.

Oppdraget og felles tro og bekjennelse skaper grunnleggende sammenheng og fellesskap, og biskopenes tilsyn har som formål å bevare kirkens enhet. Både menighetsråd og fellelsråd understreker i sine høringsssvar biskopens betydning som samlende åndelig veileder og inspirator for ansatte og lokalmenighetene. 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 enhet, være fleksibel og legge til rette for et fruktbart samvirke mellom sokn, biskop og rådsstruktur.

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

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

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 mener Kirkerådet det er viktig å holde fast at organisering er et hensiktsmessighetsspørsmål.

## 2.2 Behov for endring

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

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

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

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

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

## 2.3 Mål

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

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

## 2.4 Målbildet og innspill i høringssvar, delutredninger, arbeidsmiljøundersøkelser mv.

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

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

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

*Fagforbundet* uttaler for eksempel:

Sammenlignet med dagens fellesrådsstruktur vil færre arbeidsgivere og større områder kunne gjøre det enklere å etablere en fungerende tillitsvalgtstruktur



for de ansattes organisasjoner. Dette vil kunne styrke medbestemmelse og partssammensatt arbeid.

*Den norske kirkes ungdomsutvalg uttaler:*

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

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

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

#### **2.4.2 Kirken står sterkt lokalt**

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

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

#### **2.4.3 Avklarte roller og mandat.**

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

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

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

Kirkerådets demokrati- og folkevalgtutvalg oppfordret i januar 2022 til at eksisterende nettverk for fellesrådsledere videreføres og anbefalte at det etableres

nye nettverk mellom bispedømmerådsleder og fellestrådsledere innen hvert bispedømme.

#### **2.4.4 God ledelse på alle nivå**

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

Høringen gir konkrete innspill til ledelsesmodell i det foreslåtte prostifellesrådet. Disse innspillene er relevant for ledelse også i andre modeller for arbeidsgiverorganisering. Delutredningene 3 og 4 gir også viktige innspill til organisering av ledelse i et arbeidsgiverorgan og på soknenivå, deriblant behovet for å koordinere de kirkefaglige tjenestene og styrke den faglige ledelsen av de kirkefaglig ansatte. Fortsatt delt, eller sidestilt, ledelse får størst oppslutning i høringen. Det begrunnes med en lederstruktur som gir klare roller, som er tydelig på ansvarsfordeling og som legger grunnlag for samspill og samhandling. Ungdommens kirkemøte 2021 vektla i sin uttalelse at det for unges oppfatning av kirken som en attraktiv arbeidsplass, er viktig at organisering av ledelse er lett å forholde seg til, og at unge ønsker seg en lett tilgjengelig leder.

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

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

#### **2.4.5 God ressursutnyttelse**

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

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

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

### **3 Utvalgets hovedforslag**

Müller-Nilssen-utvalget ble særlig bedt om å utrede hvordan arbeidsgiverorganisering på prostinivå kan se ut. Kirkerådet vurderte at det var særlig behov for å belyse nivået mellom de to rettssubjektene som i dag er kirkelige arbeidsgivere, og mellom de to finansieringskildene kommune og stat. De andre størrelsene – sokn, fellesrådsområde, bispedømme og nasjonalt nivå er kjente enheter med kjente organer.

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

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

### **4 Hovedsynspunkter fra høringen**

#### **4.1 Innledning**

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

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

#### **4.2 Oppsummering av innspill fra offentlige høringsinstanser**

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

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

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

### 4.3 Oppsummering av innspill fra kirkelige høringsinstanser

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

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

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

Flere høringsinstanser er bekymret for svekkede lokalmenigheter og redusert demokratisk innflytelse i store prostifellesråd, mens andre mener 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

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

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

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

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

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

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

Kirkerådet har tolket trossamfunnsloven § 12 andre ledd i lys av forarbeidene og andre bestemmelser i loven. Forarbeidene til lovreguleringen av Den norske kirke generelt og til § 12 andre ledd spesielt viser at Kirkemøtets myndighet er ment å ha en slik omfattende rekkevidde som ordlyden i § 12 andre ledd åpner for.

Kirkerådet har vurdert særskilt om finansieringsordningen i loven § 14 begrenser Kirkemøtets myndighet *ut over* det § 12 andre ledd selv eventuelt måtte gjøre. Det er

i første rekke bestemmelsen om kommunens forpliktelser etter § 14 andre ledd som har vært holdt frem som en mulig hindring for å plassere arbeidsgiveransvaret i det nasjonale rettssubjektet for ansatte som kommunen bidrar med lønnsmidler til. Også her er Kirkerådets konklusjon at bestemmelsen ikke legger formelle bindinger på Kirkemøtets handlingsrom.

Kirkerådet anbefaler at Kirkemøtet gir uttrykk for sin forståelse av Kirkemøtets myndighet i vedtaks form, uavhengig av hvilken modell for arbeidsgiverorganisering Kirkemøtet vil gå inn for.

## **7 Modell for arbeidsgiverorganisering – utgangspunkter**

### **7.1 Utvalgets forslag**

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

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

- Alternativ 1: Prostifellesrådet henter både sin rettslige handleevne og legitimitet fra soknet, og alle er ansatt i prostifellesrådet
- Alternativ 2: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra rettssubjektet Den norske kirke (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.

### **7.2 Høringsinstansenes synspunkter**

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

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

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

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

Mange høringsinstanser ønsker 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 vigslede eller kirkefaglige stillinger skal ansettes på bispedømmenivå. Betydningen av partssammensatte utvalg understrekes, og flere åpner for nasjonale ordninger for tilsetninger.

### **7.3 Kirkerådets utgangspunkt og videre fremstilling**

Det store flertallet i høringen mener at det er behov for en ny arbeidsgiverorganisering for å få samme arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke. På bakgrunn av høringsresultatet legger Kirkerådet til grunn at det ikke er aktuelt å gå videre med en ordning der Kirkemøtet vedtar obligatorisk arbeidsgiverorganisering i prostifellesråd i tråd med forslaget fra Müller-Nilssen-utvalget. Kirkerådets vurdering er likevel at høringsuttalelsene gir retning for valg og utforming av en ny modell for framtidig arbeidsgiverorganisering som kan samle arbeidsgiveransvaret.

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 i utgangspunktet har to alternativer; enten må arbeidsgiveransvaret forankres i soknet (ved et fellesorgan) eller i rettssubjektet Den norske kirke (RDNK).

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

Nedenfor i punktene 9 og 10 er det tegnet ut og vurdert to alternative modeller for arbeidsgiverorganisering. Den ene modellen har utgangspunkt eller rettslig forankring i soknet, og den andre har rettslig forankring i det nasjonale rettssubjektet, henholdsvis modell 1 og modell 2. De to modellene vil ha hver sine styrker og svakheter, og de er her utformet med sikte på å bøte på det som vurderes som negative aspekter, og forsterke det som oppfattes som positive elementer. Det innebærer at det i fremstillingen nedenfor ikke vil være et klart skille mellom beskrivelse og vurdering.

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

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

Når de to modellene skal tegnes nærmere ut og vurderes, vil noen spørsmål knytte seg bare eller primært til én av modellene, mens andre elementer eller byggesteiner kan være mer eller mindre modelluavhengige. Og det kan være ulike oppfatninger om graden av modelluavhengighet. En sentral utfordring for utforming og innføring av en ny arbeidsgivermodell knytter seg for eksempel til at de eksisterende fellesrådene er forutsatt å utøve arbeidsgivermyndighet i begge modellene. Fellesrådsdistriktene (kommunene) vil i mange tilfeller være små, og fellesrådet med sin administrasjon vil ha begrensede ressurser. En enhet som skal forvalte et samlet arbeidsgiveransvar må være stor nok og ha tilstrekkelig kapasitet til å forvalte ansvaret effektivt og med god kvalitet. Det bør være store nok fagmiljøer som kan virke rekrutterende, det bør ligge til rette for heltidsstillinger mv. Spørsmålet om tilstrekkelig størrelse og kapasitet har betydning for begge modellene, men det vil antakelig være mest påtrengende i en modell der arbeidsgiveransvaret skal forankres formelt i soknet (fellesrådet). Slike (mer eller mindre) modelluavhengige byggesteiner eller elementer er særlig behandlet nedenfor i punkt 8, men er også berørt i framstillingen av de to hovedmodellene.

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



I punkt 11 nedenfor finnes Kirkerådets oppsummerende vurderinger av modellvalg og Kirkerådets forslag til vedtak om modellvalg i Kirkemøtet.

## **8 Modelluavhengige byggesteiner**

### **8.1 Utgangspunkt**

Flere vesentlige byggesteiner eller elementer i en ny kirkeordning kan i større eller mindre grad tegnes ut uavhengig av hvilken hovedmodell for arbeidsgiverorganisering som velges. De er fordelt på noen områder i fremstillingen nedenfor.

### **8.2 Styrking av virksomheten i soknet og soknets organer. Forholdet menighetsråd – fellesråd/arbeidsgiverorgan**

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

Høringen viser at dagens oppgavefordeling mellom menighetsråd og fellesråd i hovedsak fungerer godt. Dette bekreftes både av menighetsrådene og av fellesrådene. Samtidig; ved innføring av et prostifellesråd (eller en organisering i større enheter enn dagens fellesråd) med større avstand til lokalkirken, er mange opptatt av å styrke menighetsrådets ansvar.

Delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd skisserer flere muligheter for å styrke menighetsrådet med ansvar for all virksomhet i soknet, inkludert gudstjenestelivet. Fellesrådet og øvrige organer i kirken skal støtte opp om dette. Følgelig bør menighetsrådet få en tydelig rolle i utforming og beskrivelse av stillinger og ha en klar rolle ved tilsettinger i soknet. Rådet må ha daglig leder, alene eller sammen med andre, og arbeidsgiverfunksjoner bør delegeres til menighetsrådet der dette er hensiktsmessig. Menighetsrådet bør forvalte midler og fastsette budsjett for soknet, og det bør få et tydeligere ansvar i forvaltningen av kirkebygg.

Kirkerådet slutter seg til retningen i de forslagene delutredning 4 om ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd presenterer. Med i dette bildet hører også muligheten til å etablere et felles menighetsråd for flere sokn, slik kirkeordningen nå gir mulighet til. Små sokn kan dermed sammen øke menighetsrådets styringsevne uten at det betyr full sammenslåing med andre sokn.

Samme arbeidsgiver for alle som har soknet som tjenestested, vil også påvirke forholdet mellom menighetsrådets virksomhet og prestetjenesten. Sistnevnte har i dag et selvstendig virksomhetsområde i soknet, som samordnes med menighetsrådets virksomhet. Denne todelingen er knyttet til de to arbeidsgiverlinjene. Samvirket mellom det valgte rådet og tjenesten med ord og sakrament vil med én arbeidsgiver bli mer fokusert i menighetsrådet hvor soknepresten har sete. Rådet vil dermed kunne lede menighetens samlede virksomhet. Denne utviklingen er uavhengig av om arbeidsgiveransvaret forankres i soknet eller det nasjonale rettssubjektet.

Kirkerådet legger til grunn at kirkelig fellesråd bør være enheten for utøvelse av arbeidsgiveransvar uavhengig av modell. Avstanden til soknet og kommunen vil være for stor til at det er hensiktsmessig at de praktiske arbeidsgiverfunksjonene utøves på bispedømmernivå. Bispedømmerrådet og biskopen bør derfor i utgangspunktet ikke utøve arbeidsgiveransvar, heller ikke i modell 2. En kan likevel vurdere om bispedømmerrådet bør ha noen arbeidsgiverfunksjoner dersom arbeidsgiveransvaret forankres i rettssubjektet, for eksempel knyttet til tilsetting av prost og til kompetanseutvikling.

Det forutsettes også at flytting av oppgaver og ansvar til menighetsrådet ikke betyr at en økt andel av de samlede ressursene brukes til administrasjon. Daglig ledelse for soknet/menighetsrådet må finnes gjennom en omdisponering av dagens ressurser og ut fra lokale forutsetninger.

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

### **8.3 Biskopen og bispedømmerrådet. Styrket og konkretisert tilsyn fra biskopen**

Mange av biskopens og bispedømmerrådets oppgaver kan videreføres uavhengig av arbeidsgivermodell, men biskopens og bispedømmerrådets rolle vil naturligvis tydeligst påvirkes dersom arbeidsgiveransvaret for prestene overføres til soknet.

Kirkerådet legger til grunn at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret i hovedsak skal skje i fellesrådet, uavhengig av hovedmodell. I begge modeller kan en legge opp til at tilsettinger, også av prester, skal skje i partssammensatte utvalg.

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

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

Også Kirkerådet mener at det er tjenlig i en fremtidig kirkelig organisering å utvikle videre og konkretisere biskopens tilsynsansvar, uavhengig av arbeidsgivermodell. I dette vil det også ligge å gi biskopen tilstrekkelige virkemidler for å kunne utøve tilsynet på en effektiv måte. Det vil også måtte innebære at bindende pålegg og andre konkrete utslag av tilsynet må følges opp av den aktuelle arbeidsgiveren.

Kirkerådet legger til grunn at en, uavhengig av arbeidsgivermodell, bør skille tydelig mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, og at biskopen ikke lenger skal utøve arbeidsgiveransvar overfor prestene. Dagens ordning, der biskopen har dette ansvaret, er en arv fra da staten hadde styringen med kirken. Ved overføringen av ansvaret for prestedtjenesten fra departementet til bispedømmerådene i 1989, ble det ikke vurdert som hensiktsmessig å legge styringsretten til et valgt råd internt i staten. I en ny organisering av kirken vil en måtte veie dette opp mot hensynet til en tydelig skjelning mellom tilsynet og arbeidsgiveransvaret. Kirkerådets vurdering er at det nå ikke lenger er hensiktsmessig å videreføre ordningen der biskopen også utøver arbeidsgiveransvar for prestene.

Styringen som siden prostereformen i 2004 har skjedd i "prestelinja", kan i fortsettelsen føre til at biskop og bispedømmeråd bidrar til å svekke de lokale folkevalgte organenes rolle. Dagens organisering av prestedtjenesten kan også bidra til en opplevelse av A- og B-lag blant de ansatte i lokalkirken. At biskopen ikke lenger skal utøve arbeidsgiveransvar overfor prestene, kan bidra til likebehandling og tydeliggjøring av tilsynet med alle tilsatte og rådene. Det vil også bidra til en tydeligere balanse mellom de valgte rådene og tjenesten med ord og sakrament, hvor det er det valgte rådet, uansett nivå, som ivaretar det overordnede arbeidsgiveransvaret. Når biskopen ikke utøver dette ansvaret på vegne av rådet, vil tilsynsmyndigheten tre tydeligere frem som en myndighet som står overfor både rådene og de tilsatte.

Prosten vil fortsatt kunne fungere som biskopens medhjelper og tilrettelegger i utøvelsen av tilsynet, på samme måte som under dagens ordning. Hvordan denne funksjonen skal tilrettelegges, vil være avhengig av hvilken arbeidsgivermodell som velges.

Visitasinstituttet er et viktig element i tilsynsansvaret og i kontakten mellom biskopen og lokalnivået. Visitasreglementet er i dag fastsatt av Bispemøtet. Etter Kirkerådets oppfatning kan det være grunn til å vurdere om visitasreglementet heller skal vedtas av Kirkemøtet, blant annet for å markere at tilsynet inngår i en større sammenheng.

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

Bispedømmerådet kan i begge modellene utvikles som regionalt, strategisk kirkestyre, blant annet innenfor fag- og kompetanseutvikling og tilskuddsforvaltning. For å ivareta disse oppgavene, og for å støtte opp om biskopens styrkede tilsyn, må bispedømmekontoret ha tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Det vil være viktig å etablere strukturer for kontakt og dialog mellom både folkevalgte og ansatte på bispedømmenivå og på lokalt nivå. For eksempel kan en vurdere å innføre en fast ordning med bispedømmemøter, faste dialogmøter eller lignende, der også folkevalgte involveres.

## **8.4 Daglig ledelse**

Valg av ledelsesmodell må ivareta ulike hensyn. Kirkerådet legger til grunn at det grunnleggende forholdet og samvirket mellom embete og råd skal føres videre. Et sentralt hensyn er også å sikre en god og kompetent kirkefaglig ledelse på de ulike nivåene. Det vil være et viktig redskap for å styrke rekruttering til de aktuelle

stillingene. Kirkefag betyr i denne sammenhengen oppgaver som er lagt til prest, diakon, kateket og kantor, uavhengig av vigsling. Kirkerådet går inn for en modell hvor det gjennomgående er en todelt ledelse, der kirkefaglig og administrativ leder er sidestilt. Disse to lederfunksjonene må også sees i sammenheng med den folkevalgte rådslederen.

Modeller for lokal ledelse på soknenivå bør sees i relasjon med modeller for ledelse på (justert) fellesrådsplan. Det kan langt på vei vurderes uavhengig av at selve prostifellesrådsmodellen ble avvist i høringen.

Et uavklart spørsmål er foreløpig hvem av de to lederne som skal utøve arbeidsgivers styringsrett overfor de øvrige ansatte på soknenivå, dersom alle har samme arbeidsgiver. Delutredning 3 om ledelse lokalt legger til grunn at daglig leder ivaretar denne rollen og dermed blir daglig leder for alle unntatt soknepresten. Soknepresten får ansvar for å koordinere de kirkefaglige tjenestene i soknet. I praksis innebærer dette å sørge for en helhetlig og hensiktsmessig oppgaveløsning av de kirkelige tjenestene i samråd med daglig leder. Uansett må begge lederfunksjonene defineres nærmere, tydeliggjøres og styrkes. I mange stabsfellesskap vil det ikke være ressurser til en egen stilling som daglig leder, men en kan ha en felles daglig leder for flere sokn. Det kan også være aktuelt at soknepresten ivaretar rollen som daglig leder, men det må vurderes nøye om og i hvilken utstrekning det er hensiktsmessig å legge administrative funksjoner til soknepresten.

## **8.5 Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet**

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

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

På mange områder er det allerede etablert fellesløsninger, og det pågår arbeid med nye fellessystemer, ikke minst innen digitalisering. En viktig, felles løsning som er under arbeid, er et nytt ansatt- og organisasjonsregister som gjøres tilgjengelig for alle arbeidsgivere i trossamfunnet. Arbeidet ned helhetlig menighetsplan er godt i gang. Digitalisering av oppgaver og tjenester handler både om økt service og tilgjengelighet for medlemmer og innbyggere og om å effektivisere arbeidet for medarbeidere og frivillige. Dersom alle bruker de samme digitale løsningene, vil det vært lettere å dele og gjenbruke informasjon, som igjen kan føre til god informasjonskvalitet og -sikkerhet.

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

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

Det er behov for å arbeide videre med ulike former for fellesløsninger uavhengig av modellvalg, men behovet for å avlaste og støtte soknene vil være størst dersom en velger lokal forankring av arbeidsgiveransvaret.

## 8.6 Samisk kirkeliv

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

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

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

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

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

- a. Forvaltning og administrasjon
  - At samisk språk- og kulturkompetanse vektlegges i rekruttering til og tilsetninger i kirkelige stillinger innenfor samiske bosettingsområder.
  - At biskopene fortsetter å ha tilsynsansvar, og at dette fortsatt innebærer ansvar for å ivareta samisk kirkeliv i hele bispedømmet.
  - At den samiske dimensjonen blir ivaretatt i utarbeidelse av lover og regler for Dnk.
  - At det utpekes menighetsråd, fellesråd og prostier med et særlig ansvar for å innarbeide samisk dimensjon i kirkelivet.
- b. Faglig utvikling innenfor samisk kirkeliv:

- Opprette strukturer som sikrer kompetanseutvikling og rådgivningstjeneste for kirkelig ansatte om samisk kirkeliv.
- c. Kirkedemokratiet:
- Sikre samer en reell, tilstrekkelig og funksjonell innflytelse i Den norske kirkes politiske organer.
  - Sikre samisk representasjon på alle nivåer i kirkedemokratiet.

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

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

## 8.7 Unge i kirken

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

Høringen stilte ikke eksplisitt spørsmål om ungdomsrepresentasjon, og det var få høringsinstanser som uttalte seg om disse spørsmålene. Ungdommens kirkemøte 2021 gikk inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal få fulle rettigheter på Kirkemøtet.

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

## 8.8 Kirkelig demokrati og valgordninger

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

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

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

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

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

Kirkerådet antar at det beste vil være at valgreglene til Kirkerådet inneholder en åpning for både avtalevalg, dersom de ulike listene representert i Kirkemøtet kan bli enige om gjennomføringen av valget, og en mulighet for forholdsvalg, hvis det er flere lister representert i Kirkemøtet. For å ta høyde for en situasjon hvor det eventuelt ikke er flere lister, antar Kirkerådet at det i tillegg kan være hensiktsmessig å videreføre en mulighet for flertallsvalg. Kirkerådet vil frem mot Kirkemøtet 2023 legge til rette for en høring til bispedømmerådene om endringer i reglene for valg av Kirkerådet langs disse linjene. Spørsmålet om Kirkerådets sammensetning, i likhet med Kirkemøtets sammensetning, er regulert i kirkeordningen og ikke i valgreglene. Eventuelle endringer i Kirkerådets sammensetning må derfor eventuelt behandles i sammenheng med endringer i kirkeordningen. De kirkelige valgreglene vil derfor i utgangspunktet bygge på dagens sammensetning, om ikke Kirkemøtet 2022 treffer prinsippbeslutning om å foreslå endringer. Alternativt vil Kirkerådet også kunne utrede og sende eventuelle forslag til endringer i kirkeordningen på høring av eget initiativ, i henhold til vanlig prosedyre.

## **9 Modell 1 med forankring i soknet**

### **9.1 Beskrivelse**

#### ***Hovedtrekk***

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

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

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

Arbeidsgiveransvaret vil være plassert og utøves nært virksomheten i soknet og nært kommunen og det lokale finansieringsansvaret. Dette har klare fordeler. Forankringen i de mange soknene skaper på den andre siden et tydelig behov for å sikre sammenheng og helhet mellom både arbeidstakere og arbeidsgivere i trossamfunnet. Alle på samme arbeidsplass vil få samme arbeidsgiver, men det kan oppstå risiko for uønsket forskjellsbehandling og manglende sammenheng både horisontalt mellom arbeidsgivere i ulike sokn, og vertikalt mellom soknene og resten av trossamfunnet. Modellen kan utformes eller suppleres med ulike strukturelle tiltak for sammenheng og helhet i trossamfunnet, men det er grunn til å minne om at det også er viktig å ha oppmerksomhet om andre slags tiltak, for eksempel felles organisasjonskultur.

### ***Størrelse på enheter og gradvis innføring***

Det er store forskjeller mellom de kirkelige fellestrådene i dag, for eksempel når det gjelder geografisk ansvarsområde (kommunene), befolkningsgrunnlag og antall ansatte. Noen steder er de lokale forutsetningene for å overta arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene til stede. Andre steder er det per i dag behov for å styrke fellestrådenes kapasitet. Dette behovet blir enda større dersom fellestrådet i tillegg skal overta arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene. Mange steder vil sammenslåing eller ulike former for samarbeid mellom fellestråd være nødvendig for å kunne samle arbeidsgiveransvaret lokalt. Når forutsetningen er at slike sammenslåinger og samarbeid skal vokse fram nedenfra, må en ny modell basert på soknet som arbeidsgiver være fleksibel.

Prestenes tjeneste har siden 2004 vært organisert i prostier, og det er nødvendig at tjenestedistriktene fortsatt er store nok til at flere prester sammen kan dekke behovet for gudstjenester og kirkelige handlinger, samtidig som det er rom for å avvikle ferie og ivareta beredskapsordninger mv. I realiteten betyr dette at prestatjenesten generelt ikke kan organiseres i enheter som er vesentlig mindre enn dagens prostier – selv om det i dag er store forskjeller mellom prostiene når det gjelder blant annet geografi og antall medlemmer, kommuner, sokn og ansatte (se delutredning 1, vedlegg 1).

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

Modellen bør være fleksibel også i den forstand at nye og større fellestråd kan etableres på ulike måter, ved sammenslåing eller ved ulike former for samarbeid med utgangspunkt i initiativ fra sokn, fellestråd og kommuner og ut fra lokale forutsetninger. Noen steder kan et større fellestråd for eksempel fungere som vertsfellestråd. Selv om samarbeid bør vokse fram nedenfra, vil det være nødvendig at



Kirkemøtet etablerer noen forutsetninger og insentiver for samarbeid, som kan følges opp gjennom nasjonale (og ev. regionale) tiltak og bistand. En kan for eksempel vurdere å etablere en kompetanseenhet, med deltakelse fra Kirkerådet og KA, som kan følge opp små fellesråd som ønsker å samarbeide, med veiledning og bistand. I delutredning 1 om prostistruktur er det omtalt ulike *hensyn* som bør vektlegges for å etablere enheter (prostifellesråd) som er «store nok og nære nok» (se delutredning 1 s. 12 flg.). Det trenger ikke å være et spenningsforhold mellom sentrale rammer og føringer og lokal autonomi og lokalt eierskap. Sentrale rammer kan tvert imot utløse lokalt engasjement og vilje til forsøk, samarbeid og sammenslåing.

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

Den nærmere framgangsmåten ved innføring av en modell med soknet (fellesrådet) som arbeidsgiver, herunder spørsmål om hensyn, kriterier og prosess for å etablere hensiktsmessige arbeidsgiverenheter og forholdet til reglene om virksomhetsoverdragelse, må en komme tilbake til. Kirkemøtet må fastsette nærmere kriterier og prosesskrav. Dette kan også berøre soknestrukturen. Både Müller-Nilssen-utvalgets rapport (herunder arbeidsgruppe 4) og delutredning 1 gir viktige innspill til et slikt arbeid med å etablere hensiktsmessige arbeidsgiverenheter (som også er relevante for modell 2, se nedenfor). Over tid er det også høstet relevante erfaringer med sammenslåing og samarbeid mellom fellesråd, blant annet gjennom forsøk og som en konsekvens av kommunesammenslåing.

Det kan også være aktuelt å sette en konkret dato som frist for å etablere arbeidsgiverenheter med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta et samlet arbeidsgiveransvar.

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

### ***Utøvelse av arbeidsgiveransvaret – tilsetting mv.***

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

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

Medbestemmelse vil formelt måtte utøves overfor den lokale arbeidsgiveren, men det kan etableres ordninger for kontakt mellom fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjonen og trossamfunnet (ved Kirkerådet) på nasjonalt og ev. regionalt nivå.

Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret vil generelt kunne rammes inn, og et stykke på vei innholdsmessig reguleres, gjennom ulike former for fellesføringer som fastsettes av Kirkemøtet, se nærmere nedenfor.

### ***Særlig om ledelse i fellesrådet og i soknet***

Kirkerådet går inn for at den daglige ledelsen i fellesrådet skal være todelt, i tillegg til den valgte rådslederen. Prosten bør få ansvar for den kirkefaglige virksomheten og være kirkefaglig leder for de kirkefaglig tilsatte, og kirkevergen bør ha ansvaret for den øvrige virksomheten.

Prosten kan være tilsatt i fellesrådet eller ha sitt arbeidsforhold i det nasjonale rettssubjektet, men kan uansett ha en faglig og strategisk lederrolle som medhjelper for biskopen. Dersom prosten skal tilsettes i fellesrådet, må biskopen sikres en rolle i tilsettingsprosessen.

Denne modellen kan også legges til grunn på soknenivået. Det vises til framstillingen ovenfor i punkt 8.4.

### ***Menighetsrådet***

Som påpekt er det behov for å se nærmere på ansvarsdelingen mellom menighetsrådet og fellesrådet, uavhengig av modellvalg. I modell 1 blir dette viktig også fordi det samlede innholdsansvaret for menighetslivet (virksomhetsansvaret) blir samlet hos menighetsrådet, inkludert oppgaveansvar for gudstjenesteliv og kirkelige handlinger, og fordi det forutsettes at fellesrådene gjennom sammenslåing eller samarbeid generelt bør bli større enn i dag.

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

### ***Biskop og prost***

Biskopens og prosten strategiske og kirkefaglige ledelse vil være en viktig sammenbindende kraft, enten prosten er tilsatt i fellesrådet eller ikke.

Prosten kan være medhjelper i tilsynet. Biskopens tilsyn overfor de vigslede, andre ansatte og rådene bør i soknemodellen tydeliggjøres og styrkes, jf. ovenfor i punkt 8.3. Dette har flere sider. Biskopen må i kraft av sitt tilsyn involveres i tilsettinger i vigslede stillinger, og i saker der det er tale om å avslutte et arbeidsforhold på grunn av forhold som har sammenheng med tilsynet. Videre bør biskopen kunne innkalle alle ansatte i fellesrådene til fag- og inspirasjonssamlinger i bispedømmet. Det kan også være grunn til å tydeliggjøre at biskopens bindende pålegg nettopp er bindende for den ansatte, og at et pålegg også utløser en plikt for arbeidsgiveren til å følge opp.

Både Müller-Nilssen-utvalget og delutredning 2 om biskopens og bispedømmerådets rolle har dessuten pekt på et behov for å etablere klarere rammer for utøvelsen av tilsynet enn det som finnes i dag. Formålet er å styrke forutsigbarhet og gi trygge rammer for dem som er underlagt tilsynet. Dette må følges opp i det videre arbeidet etter Kirkemøtet 2022.

### ***Bispedømmerådet***

Bispedømmet er et viktig ledd for å sikre en helhetlig og sammenhengende kirkelig struktur med tydelig kommunikasjon og samhandling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Bispedømmerådets oppgaver vil endres når arbeidsgiveransvaret for prestene faller bort. Da bør bispedømmerådet tydeliggjøres som regional ledelse av trossamfunnet, i strategisk arbeid i tråd med Kirkemøtets vedtak og i dialog med lokalkirken, med tilskuddsforvaltning til prestatjeneste, kirkelig undervisning, diakoni, og fag- og kompetanseutvikling. Samarbeidet bør skje både gjennom de folkevalgte organene og ved de ansatte.

Bispedømmenivået kan også få en viktig rolle i å følge opp fellesløsninger som etableres på nasjonalt nivå, et eksempel kan være helhetlig menighetsplan. Bispedømmet kan støtte opp om og avlaste fellesrådene, menighetsrådene og virksomheten i soknene, jf. også punkt 8.3.

### ***Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet***

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

En soknemodell vil i utgangspunktet forsterke behovet for nasjonalt rammeverk og nasjonale fellesløsninger på en rekke områder. Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet, herunder tolkningen og bruken av Kirkemøtets nye organiseringsmyndighet, vil være viktig for å holde trossamfunnet tilstrekkelig sammen. Kirkemøtet har lenge hatt myndighet til å gi både retningslinjer og regler som forplikter soknets organer. Trossamfunnsloven tydeliggjør Kirkemøtets rolle som øverste organ i trossamfunnet, blant annet gjennom organiseringsmyndigheten. Organiseringsmyndigheten kan gripe inn i soknenes virksomhet og i utøvelsen av arbeidsgivermyndighet. Nasjonale krav og føringer vil også kunne knyttes til tilskudd som overføres fra Kirkemøtet, og ev. bispedømmerådene, til lokalnivået. Kirkemøtet vil, som øverste organ i trossamfunnet, kunne vedta ulike verdidokumenter, strategier, planer, programmet og regelverk på mange områder som i ulik grad forplikter soknenes organer. Også Kirkemøtets liturgi- og læremyndighet er prinsipielt og praktisk viktig for å skape enhet i trossamfunnet, i klar sammenheng med biskopens tilsyn.

Det er etablert rammeverk og fellesløsninger på mange områder allerede, og flere er under arbeid. Noen er bindende for alle, og noen er gjort frivillige. Det har for eksempel i lang tid vært vedtatt generelle tjenesteordninger og kvalifikasjonskrav for stillinger som har soknene (fellesrådene) som arbeidsgiver.

På flere områder, for eksempel når det gjelder HMS, risikostyring, regnskap og ikke minst digitalisering, ligger det store muligheter for ytterligere utvikling av fellesløsninger som kan bidra til mer enhetlig praksis, bedre kvalitet i tjenestene og stordriftsfordeler. Samordning av behov og etablering av felles løsninger bidrar til at kirken kan bruke mindre tid på administrative oppgaver og mer tid på kontakt med mennesker. Felles løsninger vil kunne effektivisere og forenkle hverdagen for ansatte og medlemmer. Det blir lettere å gjenbruke og dele informasjon, som igjen kan føre til god informasjonskvalitet- og sikkerhet.

Som nevnt legger Kirkerådet til grunn at Kirkemøtet både med rettslige virkemidler og ved å knytte vilkår til tilskudd kan styre virksomheten i soknene. I praksis vil det kommunale finansieringsansvaret være en skranke for særlig Kirkemøtets organiseringsmyndighet. Kirkemøtet kan generelt ikke gå langt i å pålegge soknene,

som arbeidsgivere eller i andre roller, nye oppgaver med økonomiske konsekvenser som må dekkes inn lokalt.

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

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

Det gir liten mening at Kirkemøtet skal innskrenke soknenes frihet så mye at det blir begrenset realitet i for eksempel lokal plassering av arbeidsgiveransvaret. Mange styringsrettsbeslutninger vil det ikke være hensiktsmessig å regulere i kirkeordningen eller annet regelverk, fordi det vil redusere fleksibilitet og snevre inn rommet for lokale beslutninger og endringer. Arbeidsgiverrollen er krevende og kompleks og må utøves konkret. Dette poenget illustreres best ved å sammenligne med situasjonen i modell to: Der vil det nasjonale rettssubjektet raskere og smidigere ensidig kunne fastsette styringsdokumenter, retningslinjer, policyer osv. som andre arbeidsgivere. En må legge til grunn at dette ikke vil kunne skje på samme måte dersom Kirkemøtet i en soknemodell skal anvende sin organiseringsmyndighet til å fastsette denne typen felles dokumenter. Forskjellen skal likevel ikke overdrives. På den ene siden kan være spenninger mellom lokal frihet og nasjonale fellesløsninger/-føringer som kan spille seg ut uavhengig av hvilken overordnet modell for arbeidsgiverorganisering som blir valgt. På den andre siden skal, det uavhengig av modellvalg, ikke være et grunnleggende konkurranse- eller mistillitsforhold mellom det nasjonale og lokale nivået i kirken.

## **9.2 Oversikt over fordeler og ulemper**

Hovedargumentene for å samle arbeidsgiveransvaret i soknet (fellesrådet) er at det styrker lokal handlefrihet, at løsningen bygger opp under soknet som grunnenhet i kirkestrukturen og at den plasserer arbeidsgiveransvaret tett på menighetsrådets grunnleggende ansvar for å vekke og nære det kristelige livet i soknet. Lokal

forankring av arbeidsgiveransvaret kan bidra til å bevare og styrke det lokale engasjementet og myndiggjøre både de folkevalgte og de ansatte på lokalplanet.

Modellen bevarer nærhet til kommunen som en viktig samarbeidspart og som finansieringskilde for en hoveddel av virksomheten i soknene. Risikoen for svekket kommunal finansiering vil i utgangspunktet være lavere enn i modell 2. En kan også anta at lokalt forankret arbeidsgiveransvar kan styrke lokal frivillighet og lokal givertjeneste.

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

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

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

Hovedutfordringene i modellen er for det første knyttet til størrelsen på mange av fellesrådene i dag og for det andre behovet for helhet og sammenheng mellom de ulike enhetene i trossamfunnet. Som beskrevet ovenfor, er det nødvendig å finne avbøtende eller kompenserende tiltak for å svare på disse utfordringene. Slike tiltak kan ha ulik karakter, de kan ta form av regelverk og rutiner som griper inn i utøvelsen av arbeidsgivers styringsrett, for eksempel tjenesteordninger eller personalreglementer, eller de kan tydeligere være støttefunksjoner utenfor eller ved siden av de lokale arbeidsgiverne og deres ansvar.

Det første hovedspørsmålet blir om en i praksis og raskt nok vil oppnå at fellesrådene får tilstrekkelig kapasitet til å ivareta et samlet arbeidsgiveransvar. Fra én side sett er det ønskelig med fleksibilitet, lokal tilpasning og gradvis innføring av en ny modell, men en kan også spørre om dette kan gi manglende forutsigbarhet og risiko for forskjellsbehandling av ansatte. En prosess som går over tid, der det kan være motsetninger og motstand mot endringene som er vedtatt, kan motvirke formålet med endringene.

Det andre hovedspørsmålet er om en i realiteten vil klare å etablere tilstrekkelig helhet og sammenheng i trossamfunnet når arbeidsgiveransvaret samles i de mange soknene (fellesrådene). Det forutsetter på den ene siden at Kirkemøtets fastsetter nødvendige og hensiktsmessige fellesløsninger og regelverk på ulike områder for å understøtte de lokale arbeidsgiverne. Slike grep kan også måtte gripe inn i soknenes arbeidsgivermyndighet. På den andre siden forutsetter det tilstrekkelig lojalitet til fellesskapet og vilje til forpliktende samarbeid hos de lokale arbeidsgiverne. Når arbeidsgiveransvaret formelt skal plasseres hos mange enheter, er det risiko for at en større andel av de samlede ressursene går til administrasjon. Fellesløsninger i trossamfunnet kan bidra til å redusere denne risikoen.

Fra arbeidstakernes ståsted, først og fremst prestene som i dag er ansatt i RDNK, kan soknemodellen gi risiko for manglende kapasitet hos arbeidsgiver, flere deltidsstillinger, forskjellsbehandling mellom enheter mv. Medbestemmelsen vil

formelt måtte utøves lokalt. Også her kan fellesløsninger redusere risiko for forskjellsbehandling mv.

## **10 Modell 2 med forankring nasjonalt**

### **10.1 Beskrivelse**

#### ***Hovedtrekk***

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

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

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

De tydeligste styrkene ved modell 2 ligger i de klare mulighetene for enhetlig arbeidsgiverstyring, fellesløsninger og –ordninger på ulike områder, for eksempel innen medbestemmelse og kompetanseutvikling, fleksibilitet og handlingsrom for eksempel ved konfliktløsning. Den primære utfordringen er avstanden fra RDNK til den faktiske virksomheten i soknet og til kommunen som dialogpartner og ansvarlig for finansiering av en hoveddel av den kirkelige virksomheten. Arbeidsgiveransvaret kan i praksis ikke utøves fullt ut sentralt i RDNK, men må skje mer lokalt. Redskapet vil være delegering av myndighet både internt i rettssubjekt og til soknet ved fellesrådet. I praksis må arbeidsledelsen skje i fellesrådet.

#### ***Størrelse på enheter og gradvis innføring***

Også i denne modellen ligger det en utfordring i at fellesrådene ikke alle steder har kapasitet til å få delegert daglig ledelse mv. av alle ansatte. På samme måte som i modell 1 vil det være naturlig å innføre modell 2 i praksis over tid.

I modell 2 med arbeidsgiverforankring nasjonalt kan en imidlertid se for seg at det treffes én, samlet beslutning om overføring av alle de ansatte i soknene (fellesrådene) til det nasjonale rettssubjektet, og at den daglige ledelsen mv. av disse som en hovedregel kan delegeres tilbake til soknene (fellesrådene), ev. etter konkrete vurderinger. Så kan arbeidsgiverfunksjoner overfor prestene og ev. andre tilsatte delegeres til fellesrådet der det ligger til rette for det, mens resten av prestene kan ledes mv. slik som i dag, dvs. i de eksisterende prostiene, i påvente av at aktuelle fellesråd slår seg sammen eller etablerer formålstjenlige samarbeidsordninger. Det vil altså kunne være en viss forskjell i hvordan innføringen av de to modellene kan skje i praksis.

#### ***Utøvelse av arbeidsgiveransvar – delegasjon, tilsetting mv.***

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

Hovedspørsmålet i den nærmere utformingen av modell 2 vil være fordelingen av arbeidsgiverfunksjoner internt i RDNK og mellom RDNK og fellesrådet. Kirkerådet legger til grunn som en forutsetning for modellen at de praktisk viktigste arbeidsgiverfunksjonene skal delegeres til fellesrådet. Samtidig kan delegasjon av omfattende myndighet fra RDNK til fellesrådet motvirke selve begrunnelsen for å samle arbeidsgiveransvaret sentralt. Som nevnt ovenfor, legger Kirkerådet til grunn at det i utgangspunktet ikke vil være hensiktsmessig å legge praktiske arbeidsgiverfunksjoner til bispedømmerådet (og biskopen). Da vil avstanden til virksomheten i soknene og kommunene som samarbeidspart og finansieringskilde blir for stor. Også i byer, der den geografiske avstanden faktisk ikke er stor, bør fellesrådet utøve arbeidsgiveransvaret. De store fellesrådene har kompetanse og kapasitet og utøver allerede ansvaret for det fleste arbeidstakerne, herunder dem som forvalter gravplassene.

En må dessuten være oppmerksom på at utstrakt delegering av sentrale arbeidsgiverfunksjoner til et eksternt organ kan medføre risiko og tvil om hvem som er den reelle arbeidsgiveren. Denne risikoen er størst dersom en delegerer myndigheten til å håndheve selve tilsetningsavtalen, blant annet tilsetting og oppsigelse, og mindre dersom en delegerer arbeidsledelse og daglig oppfølging av ansatte. Av samme grunn er det vanskelig å gjøre fellesrådet til et organ for rettssubjektet i arbeidsgiverspørsmål, i stedet for å delegerer myndighet. En slik konstruksjon ville formodentlig gjøre avstanden mellom RDNK og fellesrådet enda større og utfordre formålet med samling av arbeidsgiveransvaret i RDNK. Den ville også gjøre det nødvendig å trekke et skille gjennom virksomheten i fellesrådene, som vil bli utfordrende i praksis.

Spørsmålet om delegasjon av tilsettingsmyndighet til fellesrådet vil være viktig. Kirkerådet legger til grunn at det er rettslig adgang til på nærmere vilkår å delegerer tilsetting til fellesrådet, eller et partssammensatt utvalg organisert i tilknytning til fellesrådet. I denne modellen må RDNK åpenbart ramme inn tilsettingsprosessen for å oppnå ensartet praksis, for eksempel i et personalreglement. Slike retningslinjer kan være viktige for å sikre at tilsettingsprosessen for eksempel oppfyller kvalifikasjonsregler og likestillings- og diskrimineringsregelverket, og retningslinjene bør tydelig fordele ansvar ved påstander om brudd på relevant regelverk. RDNK må ha ansvaret for å følge opp klager etc., og tilsettingsorganet må ha plikt til å medvirke til å opplyse saken.

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

### ***Særlig om ledelse i fellesrådet***

Den daglige ledelsen i fellesrådet kan organiseres på samme måte som i modell 1, og det vises til framstillingen ovenfor. En forskjell er likevel at prostens i modell 2 uansett kan utøve arbeidsgivers styringsrett overfor de kirkefaglig ansatte.

I modell 2 kan biskopen utøve arbeidsgiverfunksjoner overfor alle de ansatte i soknene, ikke bare prestene. Men Kirkerådet legger til grunn at biskopen heller ikke i denne modellen skal utøve arbeidsgivers styringsrett over tilsatte. I stedet må en tydeliggjøre og styrke biskopens tilsyn overfor alle tilsatte og rådene.

### ***Menighetsrådet***

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

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

### ***Biskop og prost***

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

### ***Bispedømmerådet***

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

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

### ***Ulike former for samarbeid og fellesløsninger i trossamfunnet***

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet kan etablere fellesløsninger for trossamfunnet på mange områder i dag, også i modell 1. Med hjemmel i liturgimyndigheten, organiseringsmyndigheten og gjennom vilkår knyttet til tilskudd til soknets organer kan Kirkemøtet et stykke på vei forplikte soknene til fellesløsninger. Det kommunale finansieringsansvaret vil i praksis begrense Kirkemøtets mulighet til å forplikte soknene til løsninger som har vesentlige økonomiske konsekvenser som må dekkes av den lokale finansieringen. Kirkemøtet må helt konkret vurdere hvor langt det er hensiktsmessig å gå i styringen av soknene som arbeidsgivere.

Når arbeidsgiveransvaret samles i RDNK, vil Kirkemøtet i prinsippet kunne gå lengre i å styre soknenes delegerte utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Hovedbegrunnelsen for modell 2 vil nettopp være at en større del av arbeidsgiveransvaret skal utøves likt i hele trossamfunnet. Det betyr med nødvendighet at den lokale friheten innskrenkes for å styrke likebehandling. Selv om daglig ledelse mv. delegeres til fellesrådet, vil det være naturlig at utøvelsen av ansvaret, i enda større grad enn i soknemodellen,



rammes inn av ulike former for regler, retningslinjer etc. som skaper ensartet praksis.

## 10.2 Oversikt over fordeler og ulemper

Hovedargumentene for å samle arbeidsgiveransvaret i RDNK er at det vil bidra til likebehandling på tvers av enheter og stillingskategorier. Det vil være enklere å vedta og implementere felles regelverk, retningslinjer mv. for tilsetting, kompetanseutvikling, lønnspolitikk osv. En større arbeidsgiverenhet vil ha mer omfattende og spesialisert kompetanse og et større virksomhetsområde, som for eksempel kan komme til nytte i konfliktløsning, når medarbeidere blir syke eller har behov for nye oppgaver. Det vil antakelig kunne bli flere heltidsstillinger selv om den kommunale finansieringen fortsatt vil sette noen grenser. Størrelsen på arbeidsgiveren vil generelt kunne gi ulike former for stordriftsfordeler, som kommer arbeidstakerne til gode, men også slik at en mindre andel av ressursene kan komme til å gå til administrasjon. Samling av ressurser vil gi bedre muligheter for helhetlig, strategisk satsing på for eksempel rekruttering.

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

Hovedutfordringene i modellen knytter seg til avstanden mellom på den ene siden RDNK og på den andre soknet og kommunen. Arbeidsgiveransvaret blir formelt skilt fra soknets virksomhetsansvar og plassert langt fra den lokale virksomheten. Da er det stor risiko for at det lokale engasjementet svekkes. De ansatte og folkevalgte lokalt får mindre myndighet. Det kan svekke rekruttering både ansatte og folkevalgte. Når utøvelsen av arbeidsgiveransvaret må delegeres til fellelsrådet, kan det oppstå uklarheter og risiko for manglende samhandling i for eksempel konfliktsituasjoner.

Modellen kan dessuten innebære risiko for svekket samhandling med kommunen og for redusert kommunal finansiering. Finansieringsordningen vil i praksis sette skranker for mulighetene til å skape likebehandling mellom alle ansatte og mellom enhetene. Den sentrale lønnspolitikken, kompetanseutviklingen osv. må for eksempel uansett hensynta kommunal finansiering.

Også i denne modellen er det nødvendig å etablere større enheter som har kapasitet til å ivareta et samlet, og delegert, arbeidsgiveransvar. Enhetene må etableres på samme måte som i modell 1, og i praksis vil det ta tid å innføre også modell 2. Som nevnt ovenfor vil det likevel være en viss forskjell mellom de to modellene på dette punktet.

Selv om Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet har myndighet til å vedta og innføre denne modellen, er spørsmålet omtvistet.

## 11 Oppsummerende vurdering og anbefaling

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

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

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet kan beslutte at arbeidsgiveransvaret skal samles på tvers av rettssubjekter og finansieringsordning. Etter Kirkerådets vurdering har Kirkemøtet rettslig grunnlag til å velge mellom de to hovedmodellene; arbeidsgiveransvaret kan forankres i soknet eller i det nasjonale rettssubjektet. Kirkemøtet har også stor frihet til å konkretisere den modellen som velges, i nærmere regler. Kirkerådet konstaterer likevel at rekkevidden av Kirkemøtets myndighet i modellvalget er omtvistet. Enkelte legger til grunn at Kirkemøtet ikke har rettslig grunnlag til å vedta og innføre den nasjonale modellen.

Kirkemøtet kan uansett beslutte endringer i dagens ordninger på vesentlige punkter, uavhengig av modellvalg. De to modellene kan også utformes slik at de nærmer seg hverandre i praktisk utforming. Modellene har hver sine styrker og svakheter. Hvordan en vurderer ulike modeller, vil i stor grad bero på hvordan en vekter ulike argumenter.

Kirkemøtet har et helhetsansvar i trossamfunnet. Det innebærer at Kirkemøtet har en særlig forpliktelse til å arbeide for løsninger som i størst mulig grad kan virke samlende. Modelldiskusjonen må ikke brukes til å konstruere motsetninger mellom lokalt og nasjonalt nivå i kirken. Når Den norske kirke er selvstendiggjort fra staten og Kirkemøtet har fått organiseringsmyndighet, vil det være uheldig dersom et vedtak om arbeidsgiverorganisering skulle føre til sterke konflikter og sviktende tillit internt i trossamfunnet. Det kan også være grunn til å presisere at når Kirkemøtet utøver organiseringsmyndigheten, opptrer møtet på vegne av trossamfunnet, ikke som øverste arbeidsgivermyndighet i rettssubjektet Den norske kirke. Og det innebærer blant annet at Kirkemøtet tydelig må ha både arbeidstakernes og ulike arbeidsgiveres behov og interesser innenfor sitt synsfelt.

*Direktøren har landet på å anbefale at Kirkerådet skal foreslå at Kirkemøtet går videre med en modell der arbeidsgiveransvaret forankres i soknet.*

Det må planlegges en mest mulig forutsigbar prosess for gradvis innføring av modellen, slik at menighetsprestene overføres til soknene der det ligger til rette for det lokalt. En må videre legge til rette for trygghet i omstillingsprosessen.

Denne modellen gir en klar og tydelig organisering av arbeidsgiveransvaret, og den legger arbeidsgiveransvaret der hvor oppgavene faktisk skal løses. Den bygger klart på de organene og den strukturen vi allerede har, med soknet som kirkens grunnenhet. Modellen vil tydeligst legge til rette for fortsatt lokalt engasjement og

god dialog og godt samarbeid med kommunen om samskaping og finansiering. Den økonomiske risikoen vil være lavest i denne modellen.

Kirkemøtets mulighet til å etablere fellesløsninger med ulike grunnlag og på ulike områder vil være vesentlig for å ivareta hensyn til helhet i trossamfunnet og likebehandling mellom arbeidstakere. Det samme gjelder et styrket og tydeliggjort biskoppelig tilsyn.

Det vil være en viss forskjell mellom de to modellene når det på den ene siden gjelder Kirkemøtets mulighet til å fastsette rammeverk etc. for utøvelsen av arbeidsgiveransvaret som uansett skal skje i fellesrådene. På den andre siden vil de ansattes rettigheter og plikter i soknemodellen også relatere seg til soknet (fellesrådet). Det gjelder for eksempel muligheten for medbestemmelse, kompetanseutvikling og rettigheter ved ev. nedbemanning.

## **12 Videre prosess**

Det har vært lagt opp til at Kirkerådets mai-møte skal vedta innstilling til Kirkemøtet 2022, slik at saken kan behandles på Kirkemøtet 21.–26. september 2022. Kirkerådet vil ved behov kunne ferdigbehandle innstillingen på det oppsatte møtet 24. juni 2022.

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

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

## **13 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Alternative modeller for arbeidsgiverorganisering i trossamfunnet vil ha større økonomiske og administrative konsekvenser. Kirkemøtet skal i 2022 treffe vedtak på prinsippnivå, mens de nærmere ordningene og regelendringene vil bli konkretisert til behandling på Kirkemøtet i 2023.

Når beslutningen er på prinsippnivå, vil det imidlertid være begrenset hvor konkrete konsekvensvurderinger og estimater vil kunne være. En må komme tilbake til mer detaljerte vurderinger og anslag i forbindelse med oppfølgingen av Kirkemøtets prinsippbeslutning. Kirkerådet får for tiden ekstern bistand til å vurdere økonomiske estimater til modellene, slik de nå er beskrevet, og vil kunne komme tilbake til dette, for eksempel gjennom en innarbeiding i saksdokumentet til Kirkemøtet i etterkant av rådsbehandlingen i mai 2022.

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

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