



Hørings svar fra KA om biskopens tilsyn

Sak

Kirkerådet sendte 9. oktober 2024 ut et høringsbrev og et høringsnotat om biskopens tilsyn.

Høringsfrist: 6. desember 2024

I høringsbrevet ber Kirkerådet besvare høringen ved å svare på 7 spørsmål. På disse spørsmålene er svaralternativene enten «Ja», «Nei» eller «Ingen mening». Det er samtidig anledning til kommentarer til det enkelte spørsmål og et felt nr. 8 for sluttkommentarer.

KAs svar på hørings spørsmålene med kommentarer gjengis her:

1. Støtter du/dere forslaget om å flytte § 1 i tjenesteordning for biskoper, som beskriver innholdet i tilsynet, inn i kirkeordningen?

KAs svar: Ja

Kommentarer til spørsmål 1:

Kirkeordningen har flere bestemmelser som omtaler oppgaver for biskopene. Det vil derfor være klargjørende at den innledende bestemmelsen i § 1 i tjenesteordningen for biskoper tas inn i kirkeordningen for å peke på bispetjenestens grunnleggende oppgaver og særpreg. På denne måten blir kirkeordningen mer dekkende i sin omtale av vesentlige elementer i kirkens organer og ordninger.

2. Støtter du/dere forslaget om at det ikke bør stå i bestemmelsen at biskopen kan gi bindende pålegg til valgte råd?

KAs svar: Ja

Kommentar til spørsmål 2:

KA legger til grunn at biskopens tilsynsansvar omfatter hele Den norske kirke som trossamfunn. Det vil imidlertid reise flere krevende problemstillinger dersom biskopen skulle ha generell adgang til å gi bindende pålegg til de demokratisk valgte rådenes arbeid. Høringsnotatet peker selv på at bindende pålegg vil være radikalt inngripende overfor et demokratisk organ. KA mener derfor at dagens bestemmelse om at de valgte organer er forpliktet på Den norske kirkes læregrunnlag anses som tilstrekkelig.

KA har merket seg at det i høringsnotatet likevel legges til grunn at de valgte råd - i rollen som arbeidsgiverorganer - har plikt å følge opp dersom en biskop gir et bindende pålegg til en ansatt.

Når det gjelder biskopens hjemmel for å gi bindende pålegg overfor kirkelig tilsatte, er dette en myndighet som sjelden tas i bruk. Vi erfarer at det likevel hersker endel usikkerhet knyttet til praktiseringen av denne bestemmelsen. KA vil understreke at både soknet og rDnk - i rollen som arbeidsgiver - selv vil stå ansvarlig for eventuelle arbeidsrettslige sanksjoner mot egne tilsatte. Det innebærer at både lokalkirkelige arbeidsgiverorganer og organer som opptre på vegne av rDnk, vil måtte gjøre en selvstendig vurdering av hvorvidt det i en situasjon der biskopen har gitt et bindende pålegg samlet sett foreligger saklig grunnlag for bruk av sanksjoner. Dette må vurderes i lys av alminnelige arbeidsrettslige regler.



3. Støtter du/dere å flytte arbeidsgivers styringsrett over prestene fra biskopen til bispedømmerådet v/stiftsdirektøren?

KAs svar: Ja

Kommentar til spørsmål 3:

KA har tidligere gitt støtte til muligheten for å fristille biskopene fra rollen som de i dag utøver. Hovedargumentene fra vår side har vært anerkjennelsen av behovet for å kunne frigjøre mer av biskopenes tid til å ivareta tilsynsrollen gjennom økt tid/kapasitet til lokal tilstedeværelse (visitas mv) og andre former for inspirasjon, veiledning, men også eventuell læremessig "korreksjon". Også behovet for økt kirkelig synlighet i det offentlige rom fra biskopenes side har vært viktig. Vi har også spilt inn at dobbeltrollen som tilsyn og arbeidsgiver i noen grad erfares utfordrende, særlig i konfliktsaker.

KA tror fortsatt at det kan være en god modell at utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner overfor presteskapet delegeres til bispedømmerådet og ikke til biskopen, og at den daglige utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner overfor prostene og dermed også for prestatjenesten ivaretas av stiftsdirektøren som rådets daglige leder.

Premisset for en slik nyordning vil fra KAs side samtidig være at et nytt regelverk må bygge på en klar forståelse av hvilket ansvar som tilligger en arbeidsgiver. Målet om å samtidig å styrke biskopens tilsyns- og ledelsesrolle må derfor nøye avveies mot hensynet til å fortsatt ivareta det nødvendige styrings- og ledelsesmessig handlingsrom som tilligger arbeidsgiverne i Den norske kirke. Vi ønsker derfor å kommentere noen sider ved høringsnotatet, spesielt det som omhandler begrepsbruk og forståelsen både av arbeidsgiver- og tilsynsrollen:

Om forståelsen av biskopens tilsynsansvar

Forslaget til nyordning bygger på en forståelse av bispetjenesten der lederbegrepet/begrepet pastoral leder benyttes som definerende nøkkelbegreper. Pastoral ledelse defineres dernest som «ledelse av innholdet i den kirkelige virksomheten». Vi viser her til høringsdokumentet:

Som tidligere nevnt, har Kirkerådet som en grunnleggende premisse at biskopens tilsyn ikke er noe annet enn ledelse, men at tilsyn er ledelse, nærmere definert som pastoral ledelse (s.17)

Ut fra de oppgavene som er tillagt bispetjenesten er det sakssvarende å si at tilsyn i kirkelig sammenheng innebærer en type ledelse som er annerledes enn den ledelsen som skjer på vegne av demokratiske organer og ut fra arbeidsgiveransvar. Denne ledelsen er tradisjonelt kalt pastoral ledelse (...) Pastoral ledelse er altså ledelse av innholdet i den kirkelige virksomheten; det som identifiserer den (s.10)

Bisperollen i Den norske kirke er åpenbart en kirkelig lederstilling. Ved å definere det pastorale ledelsesansvaret som «ledelse av innholdet i den kirkelige virksomheten», har Kirkerådet her valgt en fortolkning av både preste – og bispetjenesten som legger seg svært tett opptil det som ellers omtales som de valgte rådenes virksomhetsansvar, jf eksempelvis kirkeordningens § 12 som beskriver menighetsrådets brede ansvarsfelt. Forslaget utfordrer etter vår oppfatning derfor et vesentlig grunnprinsipp i dagens kirkeordning som legger til grunn at det helhetlige styrings – herunder det ledelsesansvar for følger av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke - tilligger valgte kirkelige organer. Mandatet til å ivareta ledelsen av rådenes helhetsansvar inkludert å lede de tilsatte i deres daglig og faglige arbeidsoppgaver, tilligger rollen som daglig leder for de valgte råd.



Omtalen av pastoral ledelse – og biskopens lederrolle – som «ledelse av innholdet i den kirkelige virksomheten» aktualiserer dermed en større diskusjon både om forholdet mellom det demokratiske og episkopale element i Den norske kirkes styringsmodell, men også av forholdet mellom prestedtjenesten og bispedtjenesten.

Dersom biskopen skal fristilles fra utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, bør bisperollen utvikles langt tydeligere som en komplementær og ikke en overlappende rolle til den lederrolle som er forankret i rådernes virksomhets – og arbeidsgiveransvar. Begge rollene henter sin forankring i kirkens oppdrag, men forskjellene mellom rollene, og tilsynsrollens egenart, bør komme tydeligere fram.

Arbeidet med å utvikle nye rammer for framtidens bispedtjeneste bør derfor aktivt bestrebe seg på ikke utfordre de demokratisk valgte styringsorganer i Den norske kirke og det demokratisk forankrede lederskap som utøves av disse i rollen som arbeidsgivere, en rolle som står særlig sterkt i Norge på grunn av arbeidslivsmodellen som kjennetegner norsk arbeidsliv, og der også kirkelig sektor inngår.

Bisperollen vil isteden kunne forsterkes som den særegne form for prestedtjeneste den allerede er, med særlig ansvar for å ta vare på den apostoliske lære og bevare kirkens enhet, slik også rollen i dag beskrives i det vigslingsløfte som brukes ved innsettelse av ny biskop. Her avspeiles at biskopene – til forskjell fra både prester og proster - er tillagt betydelig beslutnings- og forvaltningsmyndighet utover det som kjennetegner det pastorale lederansvar, nettopp for å kunne ivareta både læreansvaret og arbeidet for kirkens enhet.

Tilsynsbegrepet (episkope) bør derfor etter vår vurdering fortsatt benyttes som hovedbegrep for å betegne bisperollen i Den norske kirke. Å definere tjenesten primært ut fra ledelsesbegrepet eller “pastoral ledelse”, fremstår ikke som klargjørende for å synliggjøre bispedtjenestens egenart. Bruk av begrepet “pastoral ledelse” om biskopen, bør bety det samme som i tjenesteordning for menighets-prester for å beskrive den ledelsesdimensjon som tilligger prestedtjenesten “gjennom forvaltningen av Ord og sakrament”. Dette inngår som grunnleggende kjerneoppgave også i bispedtjenesten.

KA finner derfor ikke å kunne slutte oss til utformingen av forslaget til ny § 1 i tjenesteordning for biskop. (Vi gjør samtidig oppmerksom på at dette forslaget ikke er innlemmet i oversikten over foreslåtte endringer i tjenesteordningen på s. 34 i høringsnotatet.).

Om forståelsen av arbeidsgiveransvaret

I høringsnotatets forslag blir grenseoppgangen uklar mellom hvilke oppgaver biskopen fortsatt skal ivareta i kraft av tilsynet og hva som er arbeidsgiveroppgaver i arbeidsrettslig forstand - og som foreslås overført til bispedømmerådet. Oppgaver som fra vår side anses å være klare arbeidsgiverfunksjoner foreslås på flere punkter kategorisert som ledelsesoppgaver forankret i biskopens tilsyn. Dette gir uklarhet både i hva bispedømmerådets rolle vil innebære og dermed også for stiftsdirektøren som daglig leder. Det må gjøres flere presiserende endringer i det utsendte forslag for å sikre bispedømmerådet og dets daglige leder tilstrekkelig handlingsrom og nødvendig klarhet om faktisk oppgavefordeling mellom biskop og bispedømmeråd/daglig leder.

Det bør eksempelvis være bispedømmerådet som er det strategiske organ på det arbeidsgiverpolitiske området og ikke biskopen, og daglig leder som har ansvar for personaloppfølgingen av prost i form av medarbeidersamtaler mv. Det vises her til Kirkemøtets vedtak om å styrke bispedømmerådet som strategisk organ.

KA vil for øvrig anbefale at oppsigelsesmyndigheten av prester, som «fulgte med» og ble overført til partssammensatt utvalg som følge av Kirkemøtevedtaket i 2024 om endringer i personalreglementet i rDnk, bør flyttes tilbake til bispedømmerådet.



KA vil også anbefale at styringslinjene og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet, Kirkerådet, AGU, Klagenemnda og bispedømmerådene på arbeidsgiverområdet, gjøres til gjenstand for ytterligere klargjøring og forenkling. Å ha en så vidt oppsplittet oppgavefordeling av arbeidsgiverfunksjoner på de øvre nivåer i rDnk, representerer en risiko for ansvarspulverisering hvis det f.eks. skulle oppstå en alvorlig situasjon som krever rask handling fra rDnk som arbeidsgiver.

4. Støtter du/dere forslaget om at prosten fortsatt skal være biskopens medhjelper og kunne ivareta tilsynsoppgaver på vegne av biskopen, samtidig som prosten fortsatt ivaretar arbeidsgivers styringsrett over prestene lokalt?

KAs svar: Nei

Kommentar til spørsmål 4:

Dette spørsmålet er formulert på en misvisende måte, da forslaget til nytt regelverk ikke innebærer videreføring av dagens prosterolle, men introduserer en ny forståelse av hva det innebærer at prosten er biskopens medhjelper. KA er uenig i den foreslåtte nyutvikling av prosterollen av flere grunner:

1. *Biskopens tilsyn anses i gjeldende ordninger å være et personlig ansvar for biskopen, som i utgangspunktet ikke kan delegeres.* Dette har ligget til grunn for bispetjenestens utforming i Den norske kirke i lang tid, og ble forsterket som følge av Kirkemøtets vedtak om undertegnelsen av Porvooavtalen i 1994. Oppgaver som kan delegeres er angitt særskilt i § 14 i tjenesteordningen.

Høringsnotatet fastholder prinsippet om at tilsynsmyndigheten ikke kan delegeres (s. 19). De foreslåtte regelendringer inneholder imidlertid forslag som innebærer at prosten i forslaget får nye oppgaver som etter vår vurdering nærmest må anses å være et selvstendig mandat til å utøve tilsyn. Dette blir særlig tydelig i forslaget til nytt siste ledd i tjenesteordning for prost § 5 der det sies om prosten at vedkommende "skal se til at de øvrige vigslede medarbeidere i prostiet utfører sin tjeneste i samsvar med sine vigslingsforpliktelser." Tilsyn med vigslede medarbeidere er en av primæroppgavene for biskop som i dagens tjenesteordning er et personlig ansvar for biskopen. Å legge så tydelig medansvar for utøvelse av direkte tilsynsfunksjoner også til prosten, vil etter vår vurdering både bidra til å svekke bispetjenestens egenart og til å skape en mer uklar prosterolle. Vi kan ikke se at Kirkemøtets vedtak om kirkelig organisasjonsutvikling gir signaler om at prostene skal tillegges tilsynsoppgaver. Vi mener derfor at denne nye bestemmelsen tas ut.

2. Oppgavene som beskrives i eksisterende § 5 fremstår klart som utøvelse av prostens ordinære arbeidsgiverfunksjoner som leder for prestatjenesten. Den foreslåtte tilføyelse i § 5 første ledd omdefinerer disse til oppgaver prosten ivaretar som biskopens medhjelper. Denne innledende tilføyelsen bør utgå.
3. Forslag til endring av § 5 siste ledd, utfordrer de daglige lederne av kirkelige fellesråd som etter lov og avtaleverk har ansvaret for kompetanseutvikling av egne tilsatte. Prostens medansvar for å gi faglig veiledning, råd og støtte til fellesrådstilsatte er allerede regulert i § 3. Kirkemøtets vedtak om kirkelig organisasjonsutvikling inviterer til samarbeid mellom prost og kirkeverger om bl.a. kompetanseutvikling basert på avtaler mellom arbeidsgiverne. Endringen i § 5 skaper uklarhet om premisset for samledelse som er lagt til grunn fra Kirkemøtet.
4. Uklarhet om hvorvidt prosten opptre som arbeidsgiver eller som pastoral leder i den enkelte situasjon, vil også kunne skape uklarhet om på hvilke områder Hovedavtalens regler for medbestemmelse gjelder eller ikke og skape uheldig uklarheter i samhandlingen med de tillitsvalgte på lokalt nivå/prostinivå.



5. Støtter du/dere forslaget om å styrke biskopens rolle i kompetanseutvikling for alle kirkefaglig ansatte?

KAs svar: Delvis

Kommentar til spørsmål 5

Biskopene har i dag en viktig rolle innenfor kompetanseutvikling bl.a. ved at det på bispedømmenivå blir arrangert ulike opplærings- og inspirasjonssamlinger hvor biskopene spiller en vesentlig rolle.

Ansvar for å tilrettelegge for ansattes faglige og personlige utvikling, samt ansvar for at virksomheten har nødvendig kompetanse til å ivareta sine oppgaver på faglig forsvarlig måte, tilligger samtidig etter lov og avtaleverk den enkelte kirkelige virksomhet/arbeidsgiver. Dette er et ansvar som ikke kan fratras arbeidsgiver verken ved avtale eller internt regelverk i Den norske kirke.

KA oppfatter biskopene som vesentlige bidragsyttere inn i arbeidet med utvikling av kompetanse både hos valgte kirkelige råd, daglige ledere, kirkelig tilsatte og frivillige medarbeidere. For å sikre bedre ivaretagelse av det særegne ansvar som er lagt til biskopen (tilsynsansvaret), mener KA at biskopene bør tilføres styrkede økonomiske ressurser til bedre å kunne følge opp personell i eget bispedømme.

KA støtter at biskopene også fremover bør ha en rolle inn mot de mer formaliserte strukturene som kjennetegner arbeidet med EVU/kompetanseutvikling på kirkelig sektor. KA anser det fortsatt som ønskelig at Bispemøtet deltar i det nasjonale kontaktforum vedr kompetanse- og lederutvikling på nasjonalt nivå sammen med Kirkerådet og KA (KLK), og at biskopen tilsvarende også møter i regionale kontaktorganer med kirkevergelaget og bispedømmerådet om lignende saker. Biskopenes tilsynsmessige vurderinger vil dermed kunne fanges tydelig opp av de ulike arbeidsgiver-representanter og tas inn i de partssammensatte organer som både lokalt, regionalt og nasjonalt håndterer partssamarbeidet om kompetanseutvikling.

KA gjør for øvrig oppmerksom på at når det i høringsnotatet vises til et pågående arbeid om strategi for kompetanseutvikling i Den norske kirke i regi av Kirkerådet, er dette et arbeid som er forutsatt gjennomført i samarbeid med KA, jf. samarbeidsavtalen Kirkerådet og KA av november 2023. Dette er pt ikke etablert.

Vi er ikke avvisende til forslaget om at biskopen kan innkalle vigslede medarbeidere til fagsamlinger i bispedømmet. Vi ønsker imidlertid at denne bestemmelsen får en annen innretning der biskopens grunnleggende tilsynsansvar blir omtalt først. Vi antar at invitasjon til fagsamlinger vil være biskopens foretrukne kommunikasjon med kirkelige arbeidsgivere og de vigslede medarbeidere. I særlige tilfeller bør imidlertid biskopene kunne innkalle til fagsamlinger. Vi forutsetter da at dette vil være tiltak der det også sørges for utgiftsdekning knyttet til medarbeidernes deltagelse, jf vårt forslag over som påpeker behovet for å styrke biskopene med økonomiske ressurser for å kunne følge opp sitt tilsynsansvar.

Vårt forslag til ny § 6 a:

Biskopen ser til at det blir lagt til rette for at vigslede medarbeidere gis rom for studier og annen fordypning i tråd med vigslingsforpliktelsen. Biskopen kan også selv tilby tiltak og faglige ressurser for å styrke medarbeidernes personlige og faglige utvikling. I særlige tilfeller kan biskopen også innkalle vigslede medarbeidere til tilsynssamlinger i bispedømmet.

6. Støtter du/dere forslaget om å styrke biskopens rolle ved tilsetting i alle stillinger som det vigsles til?



KAs svar: Nei

Kommentar til spørsmål 6:

KA er ikke avvisende til å styrke biskopens rolle ved tilsetting i alle stillinger som det vigsles til. Vi er imidlertid opptatt av at dette skjer på en måte som ikke svekker tilsettingsorganets myndighet og ansvar. Høringsnotatet har på dette området mer skisseaktige forslag, og det vises til et arbeid med felles personalreglement. Vi avventer derfor å gi klare synspunkter på dette området inntil det foreligger mer konkrete forslag.

KA er skeptisk til forslaget om at biskopens eventuelle rolle på dette området skal utøves av prostene. Det vises her til omtalen under spørsmål 4 der vi gir klare motforestillinger til at prostene får så tydelig selvstendig fullmakt til å utøve tilsyn i rollen som medhjelper for biskopen.

Det vil skapes en krevende situasjon lokalt i kirken hvis prostene skal kombinere ansvaret som nærmeste leder (arbeidsgiver) for prestene og medlem i kirkelig fellesråd, samtidig som prostene også skal ha tilsynsoppgaver på biskopens vegne i lokale tilsettingsaker. Dette bidrar til en mer komplisert kirkelig struktur som svekker ønsket om å skape nødvendige avklarte rammer for en god samhandling lokalt. Forslaget slik det nå er utformet, vil bidra til ytterligere komplisering av dagens organisering og skape økt rolletrygghet både mellom prost og kirkeverge, men også i møtet mellom prost og øvrige tilsatte, og for prostens rolle i kirkelig fellesråd.

7. Støtter du/dere forslaget om at det bør opprettes saksbehandlingsregler i tilknytning til vigslingsamtalen?

KAs svar: Ja

Kommentar til spørsmål 7:

KA viser til Kirkemøtekomiteen merknad om at «Det bør utredes nærmere hvordan tilsynet skal rammes inn av saksbehandlingsregler for å ivareta hensyn til rettssikkerhet». Biskopen kan på grunnlag av vigslingsamtalen gjøre avgjørelser som kan ha svært inngripende betydning for enkeltpersoner. Det er derfor positivt at det her utarbeides et regelverk som gir større forutsigbarhet og trygghet for de som deltar. I høringsnotatet foreslås det både at det kan gjennomføres en ny samtale, at en kan delta sammen med en bisitter, at det skal være protokoll og at biskopen skal gi en skriftlig redegjørelse. Dette er ordninger som er godt kjent fra arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til oppsigelser mv, og vi kan vanskelig se at inngripende tiltak i forhold til vigsling ikke skal ivareta begge parter på tilsvarende måte.

8. Andre kommentarer:

Etter KAs vurdering bør tilsynstjenesten i Den norske kirke aktivt utvikles som en komplementær og ikke overlappende rolle til arbeidsgiverrollen. Begge rollene henter sin forankring i kirkens oppdrag, men forskjellene mellom rollene, og tilsynsrollens egenart, bør komme tydeligere fram. Arbeidet med å utvikle gode rammer for framtidens bispetjeneste vil med dette som utgangspunkt i mindre grad risikere å utfordre de demokratiske valgte styringsorganer i Den norske kirke og det demokratiske forankrede lederskap som utøves av disse i rollen som arbeidsgivere, en rolle som står særlig sterkt i Norge på grunn av arbeidslivsmodellen som kjennetegner norsk arbeidsliv, og der kirkelig sektor inngår.

Bisperollen bør videreføres og forsterkes som en særegen form for prestatjeneste på regionalt nivå med særlig ansvar for å ta vare på den apostoliske lære og bevare kirkens enhet, slik også rollen beskrives i det



vigslingsløfte som avsies ved innsettelse av ny biskop. Det innarbeidede tilsyns-begrepet avspeiler at biskopene – til forskjell fra både prester og proster - er tillagt betydelig beslutnings- og forvaltningsmyndighet utover det pastorale lederansvar, nettopp for å kunne ivareta både læreansvaret og arbeidet for kirkens enhet.

Tilsynsbegrepet bør fortsatt benyttes som hovedbegrep for å betegne bisperollen i Den norske kirke. Å definere tjenesten primært ut fra ledelsesbegrepet eller "pastoral ledelse", fremstår derfor ikke som tilstrekkelig klargjørende for å synliggjøre bispetjenestens egenart. KA mener derfor forslaget til ny § 1 i tjenesteordning for biskop bør omarbeides.