

En levende lokalkirke



Foto: Bo Mathisen/Kirkerådet

Høringsvar om ny kirkelig organisering fra KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter

Oktober 2021

I. Innledning: En levende lokalkirke

Den norske kirke er som landsdekkende folkekirke et ankerfeste i store deler av befolkningens liv. Hit søker folk for å hente næring til sin tro, nytt livsmot og for å feire livets gang og årets høytidsdager i fellesskap med andre. Her møtes befolkningen med evangeliet og et kall til tjeneste for sin neste, både lokalt og globalt.

Som arbeidsgiverorganisasjon med spisskompetanse på kirke, tro og livssyn, skal KA bidra til at virksomhetene på denne sektoren kan være profesjonelle arbeidsgivere, ha riktig og oppdatert kompetanse, oppleve at samfunnsbidraget deres anerkjennes bredt, få de økonomiske og rettslige rammene som trengs og få kunnskapsbasert rådgivning og bistand til å løse sine oppdrag. Med dette som utgangspunkt gir vi våre råd i høringen om ny kirkelig organisering.

KA har som overordnet perspektiv at kirken jevnlig må sette søkelyset på egen organisering for å se til at arbeidet er organisert på beste måte. God organisering er nødvendig for alle samfunnsinstitusjoner for å kunne ivareta eget oppdrag. Gjennom god organisering av Den norske kirke, kan evangeliet nå lengre ut og finne grobunn hos stadig nye deler av befolkningen.

Det er derfor positivt at Kirkerådet gjennom igangsetting av utredningsarbeid i 2019 har tatt tak i utfordringene ved dagens organisering. KA er særlig glad for Kirkerådets fokus på hvordan organiseringen kan lette kirkens arbeid lokalt. Dagens organisering, der forskjellige nivåer har ansvar for oppgaveløsningen i soknet, er styringsmessig komplisert og binder unødige ressurser til administrativ koordinering på tvers av linjer og nivåer. I møte med fallende kirkelig oppslutning mange steder og økende kamp om prioritering av offentlige midler og frivillige ressurser, trenger Den norske kirke økt strategisk handlekraft og et mer utadrettet fokus.

KAs høringsuttalelse tar utgangspunkt i at de som jobber sammen lokalt i framtida bør høre til på samme lag, stå under samme ledelse og ha samme arbeidsgiver. Vi viser her til den målsetting som allerede i 2005 ble vedtatt av Kirkemøtet om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning. Denne målsettingen har blitt bekreftet i senere Kirkemøte-vedtak, og har også vært en sentral målsetting i KAs strategiplaner de siste 15 årene. KAs landsråd 2021 har nylig fastholdt dette som målsetting for kommende fireårsperiode.

KA vil derfor vektlegge spørsmål knyttet til valg av hovedmodell for organisering av arbeidsgiveransvaret og tilhørende problemstillinger, med særlig vekt på forhold som kan bidra til å styrke arbeidet lokalt. KA etterlyser et bedre beslutningsgrunnlag for å kunne vurdere en del av de spørsmål høringen adresserer. KA legger til grunn at de spørsmål som er under fortsatt utredning, blir sendt på høring så snart de foreligger vinteren 2022.

KA vil innledningsvis også understreke at de kirkelige rådsorganene trenger organisatorisk handlingsrom som arbeidsgiver over egen virksomhet og ansatte. Omfanget av bindende nasjonale reguleringer av kirkens lokale organisering, bør derfor begrenses og være godt begrunnet. KA slutter seg her til den tenkning som kommer til uttrykk i Kirkerådets mandat i sak KR 59/19 om at ny kirkeordning skal avgrenses til å inneholde «nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig».

2. Prestetjenesten og andre vigslede tjenester

Tjenesten med Ord og sakrament skal ha en særlig plass i vår lutherske tradisjon, og det er derfor også behov for at ny organisering gir rammer og ordninger som viderefører prestedtjenestens grunnleggende formål, særpreg og identitet.

Det inngår som sentralt element i prestedtjenestens egenart å være en tjeneste i og for menigheten. Mellom soknet og soknepresten, menigheten og menighetspresten har det til alle tider knyttet seg nære bånd som vil kunne understøttes bedre også gjennom ny organisering. Et felles arbeidsgiveransvar for alle tilsatte som arbeider i menigheten vil også bidra til at prestedtjenesten integreres bedre i menighetens samlede tjenestestruktur og det lokale stabsfellesskap.

Det er samtidig vesentlig å videreutvikle gode ordninger som ivaretar biskopenes tilsynsrolle for forkynnelsen, gudstjenestene og kirkelige handlinger. En lokal forankret prestedtjeneste som samtidig er knyttet til en regional tilsynstjeneste vil ivareta hensynet til nødvendig kontinuitet i Den norske kirke som evangelisk luthersk folkekirke.

Ny organisering må samtidig ha som forutsetning at både prestedtjenesten, andre vigslede tjenester og øvrige fagpersonell fortsatt kan ivareta sine oppgaver med stor grad av faglig selvstendighet slik også gjeldende tjenesteordninger legger til grunn.

Ordningen med prestens plass i rådene bør også videreføres ut fra de premisser som bl.a. følger av Kirkemøtets vedtak om samvirke mellom embete og råd. Hvordan dette skal utformes i en ny organisering trenger imidlertid å bli gjennomgått på nytt, også på grunn av endrede forutsetninger som følge av fristillingen fra staten.

3. Om justert prostinivå som nytt mellomnivå

Et hovedspørsmål i utvalgsarbeidet og den aktuelle høring er om kommunenivået bør erstattes av prostiet som nytt kirkelig forvaltningsnivå. Utvalget ble av Kirkerådet bedt særskilt om å utrede modeller på «prostinivå», men var samtidig bedt om å ta utgangspunkt både i «dagens prostier og ny kommunestruktur».

KA deler utvalgets oppfatning av at den største risikoen med de foreslåtte forslag til ny organisering er «kommuneoverskridende fellesråd» (s. 48). KA har i den sammenheng merket seg høringsuttalelsen fra KS som omtaler dette som en «ikke ubetydelig risiko». Risikoen knytter seg både til om en slik ordning vil svekke folks tilhørighet til kirken lokalt, samhandlingen mellom menighetsråd og prostifellesråd og tilknytningen mellom kirke og kommune med hensyn til både oppgaveløsning og finansiering.

Trossamfunnsloven har bekreftet en videreføring av dagens ordning der både stat og kommune tar medansvar for finansieringen av Den norske kirke. Ordningen har lang tradisjon i norsk historie, men den kommunale finansieringen er særlig sårbar hvis grunnlaget for relasjonen mellom kirke og kommune svekkes.

Sett fra KAs ståsted bør det vektlegges tungt hvordan en eventuell ny organisering kan minimalisere risiko både for svekket lokal og folkekirkelig tilknytning og kommunal bevilgningsvilje. Dagens prostier vil etter vår vurdering i mange tilfeller ikke være en egnet enhet for en framtidig kirkelig

organisering. I det følgende legger KA derfor til grunn at en med prosti mener **justert** prosti og ikke dagens prostiinndeling. Vi vil i pkt. 5 nedenfor løfte fram noen sentrale anliggender som forutsettes ivaretatt både i arbeidet med en nødvendig justering av dagens prostiinndeling og i et videre arbeid med strukturelle tilpasninger av en eventuell prostimodell.

4. Modellvalg

KA har nøye gjennomgått de tre modeller som er presentert i Müller-Nilssen-utvalgets rapport, og vil her peke på de vesentlige forhold som har betydning for vår anbefaling.

Modell 1: Alle er tilsatt i prostifellesrådet, og prostifellesrådet opptre på vegne av soknene i prostiet.

- a. Modellen understøtter lokalkirken/menighetene som bærer av kirkens samlede oppdrag. Menighetsrådet gis utvidet virksomhetsansvar ved at også ansvaret for gudstjenester og kirkelige handlinger legges til soknet. Det skaper helhet i menighetsrådets virksomhetsansvar og ivaretar dermed målsettingen om å styrke menighetsrådene.
- b. Gjennom et prostifellesråd (PFR) som opptre på vegne av alle soknene samles styring og arbeidsgiverstrategi i samme demokratiske organ, og alle som arbeider lokalt i menigheten får felles arbeidsgiver. Modellen realiserer målsettingen om felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider lokalt.
- c. Arbeidsfordelingen mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd kan innenfor modell 1 bygge videre på de erfaringene som er gjort i dagens ordning når det bl.a. gjelder menighetsrådets ansvar for kirkelig undervisning og fellesrådets arbeidsgiveransvar for tilsatte innen trosopplæring og undervisning. Modellen viderefører hovedtrekkene ved gjeldende fellesrådsordning, noe som gir mindre omstilling og klarhet for alle de som er involvert i dagens lokale kirke.
- d. Modell 1 har en tydelig lokalkirkelig forankring i soknene og i lokalsamfunnet for øvrig. Det vises også her til KS sin høringsuttalelse som synes å forutsette at prostifellesrådet bygges etter denne modellen, jf. deres avsluttende kommentar: «PFR skal dannes for å være et tjenesteorgan for Den norske kirkes lokale enhet – soknene». KA vurderer det derfor slik at modellen i mindre grad særlig enn modell 2, vil svekke grunnlaget for kommunal finansiering og kirkelig gravplassforvaltning.
- e. Modellen vil kunne gi klare ledelsesforhold med avklarte ansvarsforhold som ivaretar både arbeidstakerhensyn og ressursbruk. Behovet for tilknytning til et større kirkelig fellesskap og avklarte ordninger for biskopens tilsyn kan utvikles innenfor modellens rammer, dette gjelder også gode rammer for de vigslede tjenestene.
- f. Modellen bidrar til en tydelig forenkling med avklart ansvarsfordeling mellom de ulike nivåene i kirken og kan bidra til en tydeligere profilering av rettssubjektet Den norske kirkes organer: Biskopens tilsynsrolle, bispedømmerådets regionale strategirole og Kirkemøtets helhetskirkelige oppgaver.

KAs motforestillinger til modell 1 er i hovedsak knyttet til risikoen for økt avstand mellom fellesrådsnivået og det enkelte sokn, kommunen og lokalsamfunnet for øvrig. Dette er utfordringer som er felles for alle de tre foreslåtte modellene. Modellen trenger derfor videre tilpasning, jf. pkt 2. Det vises her til drøftingen av prostiet som nytt mellomnivå i pkt. 5.

Modell 2: Alle er tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke (rDnk), og prostifellesrådet opptrer på vegne av både soknene og rDnk.

a. Modellen legger til grunn at arbeidsgiveransvaret for alle som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver overføres til rettssubjektet Den norske kirke og det dermed etableres et felles arbeidsgiveransvar for dem som arbeider lokalt.

b. Modellen innebærer samtidig en betydelig innskrenkning av soknets nåværende handlingsrom og dermed en innskrenkning av det lokale kirkedemokrati. Modellen forutsetter at soknene fratas vesentlig ansvar og myndighet og at Kirkemøtet legger det til kirken nasjonalt (rDnk). Modellen innfrir derfor ikke målsettingen om å styrke det handlingsrom soknene har som kirkens grunnhet. Økt sentralisering av avgjørende styringsoppgaver er etter KAs vurdering også en dårlig kirkelig strategi i møte med de utfordringer Den norske kirke står overfor.

c. Modellen synes å forutsette at Kirkemøtet vil ha rettslig kompetanse til ensidig å kunne frata soknet oppgaven som arbeidsgiver. Hovedutvalget peker på at denne forutsetningen er rettslig usikker (s. 89). KA viser til at loven etter klart kirkelig votum viderefører soknets status som egen juridisk person. Som juridisk person tilligger det soknet selv å fatte beslutninger om hva slags virksomhet som skal drives og hvilke avtaler som må inngås for å ivareta denne virksomheten. Dette fremkommer også klart av trossamfunnslovens § 11.

Lovens ordlyd klargjør også at Kirkemøtets kompetanse ikke er ubegrenset, § 12 tredje ledd, som presiserer at Kirkemøtet ikke kan fatte vedtak i enkeltsaker som det tilligger soknet selv å ta beslutning om. Å frata soknet retten til å fatte vedtak om å inngå arbeidsavtaler med arbeidstakere som er nødvendige for å ivareta soknets virksomhet, anser vi som en så inngripende begrensning i soknets myndighet som juridisk person at det går ut over Kirkemøtets kompetanse slik denne er hjemlet i trossamfunnslovens § 11 og 12.

d. Prostifellesrådet vil ut fra modell 2 være et organ som både opptrer på vegne av soknene og et organ som opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke. Medlemmene i PFR vil dermed på viktige saksfelt måtte opptre i en dobbeltrolle både som soknets og rDnks organ. Disse rollekonfliktene kan oppstå under behandling av en og samme sak, for eksempel i budsjettsaker ved fordeling av midler mellom vedlikeholdskostnader til kirkebygg og lønn eller i forbindelse med utøvelsen av arbeidsgivers styringsrett.

e. Modellen skaper uklarhet omkring hvem som i denne modellen har ansvaret for å ta arbeidsgivers beslutninger om virksomhetens generelle oppgaver og omfang. Er det «soknet» eller «rDnk» som beslutter hva som skal gjøres og prioriteres innenfor de ulike arbeidsområdene? Slik modellen er tegnet ut, kan det se ut til at soknet tillegges det samlede kirkelige virksomhetsansvar tilsvarende som i modell 1. Ledelsen av den kirkelige virksomhet i soknene skal i denne modellen samtidig være forankret i rDnk. Soknets reelle innflytelse over egen virksomhet vil som følge av dette bli betydelig redusert.

f. Modell 2 skaper den største usikkerheten av de tre modellene når det gjelder å bevare en god relasjon kirke – kommune. Det er bl.a. usikkert hvordan samhandlingen mellom kommunene og rDnk v/prostifellesrådet vil utvikle seg i etterkant av lønnsoppgjør, pensjon, ved mulige erstatningssøksmål osv. Kommunenes forpliktelser til å følge opp finansieringsansvaret for tilsatte i rDnk vil kunne forvitte i denne modellen ettersom kommunens ansvar etter loven er definert ut fra oppgaver og stillinger som tilligger soknene. Modellen har også et forbehold når det gjelder rollen for kommunal representant i rådet, noe som ytterligere svekker tilknytningen til kommunen.

g. Modell 2 vil dermed også kunne bidra til at kirkens lokale samfunnsoppdrag som gravplassmyndighet, blir satt under større press. Ny trossamfunnslov åpner for at kommunene kan overta rollen som lokal gravplassmyndighet. Dette skaper noen steder økende usikkerhet om framtida for kirkelig gravplassforvaltning. De fleste kirkelige fellestråd ønsker en videreføring av dagens ordning med at kirkelig gravplassforvaltning.

For KA er det et viktig mål at ny kirkelig organisering ikke skaper økt usikkerhet om kirkelig gravplassforvaltning eller bidrar til at flere kommuner ønsker å overta gravplassforvaltningen. Vi tror at et sentralisert arbeidsgiveransvar for alle som arbeider med lokal gravplassforvaltning vil bidra til å øke interessen for kommunal overtagelse av gravplassforvaltningen.

Modell 3: Dagens fellestrådsansatte blir ansatt i prostifellestrådet, mens menighetsprestene forblir ansatt i rDnk. Prostifellestrådet utøver arbeidsgiverfunksjoner også for prestene på delegasjon fra rDnk.

a. Modell 3 viderefører dagens todelte virksomhets- og arbeidsgiveransvar, og bidrar derfor ikke til å få realisert hovedmålsettingen med en ny organisering: Etablert felles arbeidsgiver for alle som arbeider lokalt. Soknets organer forutsettes samtidig å gjennomgå en omfattende sammenslåingsprosess med store omstillingskostnader og mulig risiko for svekket tilknytning til kommunene. Når modellen likevel ikke realiserer felles arbeidsgiver, bortfaller et vesentlig argument for en så vidt omfattende omorganisering.

b. Modell 3 innebærer at det for prestenes vedkommende etableres et skille mellom den formelle arbeidsgiver (rDnk) og den erfarte eller reelle arbeidsgiver (PFR som et fellesorgan for soknene). Det er en måte å rigge seg til på som avviker fra intensjonene i arbeidsmiljøloven, som har som siktemål at arbeidsgiverforhold skal være klare og med størst mulig samsvar mellom formelt og reelt ansvar. Det vises til forarbeidene til arbeidsmiljøloven som presiserer at arbeidsgiverbegrepet er ment å treffe det rettssubjekt som har den reelle avgjørelsesmyndigheten over arbeidsmiljøspørsmål, og videre at «departementet legger til grunn at det etter gjeldende rett blant annet skal legges vekt på hvem som i praksis har opptrådt som arbeidsgiver og som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner» (Ot.prp. 49 (2004-05) pkt. 6.4.2.).

c. Modell 3 vil av samme grunn medføre utfordringer for rDnk som formell arbeidsgiver. Ansvar som etter lov påhviler en arbeidsgiver er omfattende. En ordning som innebærer en omfattende delegasjon av utøvende arbeidsgiverfunksjoner til mange underliggende nivåer og her også til et styringsorgan utenfor virksomheten selv, vil bryte med det generelle og underliggende arbeidsrettslige prinsipp om at det bør tilstrebtes størst mulig grad av samsvar mellom innflytelse og ansvar. rDnk som ansvarlig arbeidsgiver vil med en slik modell risikere å «vingeklippe seg selv» og svekke mulighetene til raskt å kunne gripe inn i situasjoner der det ville vært både ønskelig og nødvendig for å ivareta både virksomhetens behov og plikter som i lov påhviler arbeidsgiver.

d. Modellen er bare skissemessig uttegnet og gir i liten grad noe tydelig bilde av hvordan delegasjonsfullmakter vil kunne bli utformet konkret. Mens noen av utvalgsmedlemmene som støtter modellen gir uttrykk for at en ser for seg maksimal delegasjon fra rDnk til PFR, gir andre uttrykk for vesentlig større forbehold. Modell 3 har for øvrig klare fellestrekk med vedtaket om samordnet arbeidsgiverorganisering fra Kirkemøtet i 2016. Vedtaket den gang har i liten grad blitt fulgt opp, da det har vært anerkjent at de underliggende rettslige utfordringene i en slik modell har vært for store.

KA anerkjenner at modell 3 representerer et forsøk på å finne fram til en mer skrittvis utviklingsprosess. KA vil imidlertid fraråde mellomløsninger som skaper nye uklarheter om ansvar knyttet til kirkelige arbeidsforhold og heller ikke bidrar til å realisere de overordnede målsettingene med en nyorganisering.

Oppsummering – modellvalg for arbeidsgiverorganisering

KA anbefaler at det videre arbeidet med framtidig organisering tar utgangspunkt i modell 1, da denne modellen både realiserer målet om felles arbeidsgiver og styrker soknets handlingsrom over virksomheten i eget sokn.

KA fraråder valg av modell 2, da den innebærer en betydelig innskrenkning av soknenes handlingsrom i Den norske kirke og fratrar soknene partsevne som egne rettssubjekter. KA kan heller ikke slutte seg til modell 3, da den ikke realiserer hovedmålsettingen om felles arbeidsgiver og innfører ny uklarhet om grunnleggende ansvarsforhold.

Det videre arbeid bør særlig legge vekt på å finne tilpasninger av modell 1 som kan sikre fortsatt nære bånd mellom kirke og kommune. Det er også behov for å videreutvikle modellen med tanke på særlige utfordringer i de største byene/kommunene og i områder med mange små fellesråd og/eller store avstander. KA vil igjen understreke at det er nødvendig både med justerte prostigrenser, og en eller flere varianter av modellen, herunder modeller for å etablere forpliktende interkommunale samarbeidsstrukturer mellom kirkelige fellesråd.

Merknad fra et mindretall på 2 av styrets medlemmer: Mindretallet vil fremheve at alle modellene har styrker og svakheter som det vil være nødvendig å justere, dersom modellene skal være mulige å gjennomføre i praksis. Blant annet er det usikkert hvordan modellene vil slå ut økonomisk og faktisk vil kunne frigjøre midler som kan finansiere mer aktivitet og menighetsliv. Uansett hvilken modell som det jobbes videre med, vil det være behov for fleksibilitet i kommuner, menigheter, prostier og bispedømmer med stor variasjon i både geografi og demografi. Mindretallet ønsker å la de andre høringsinstansene, spesielt gjelder dette kommunene, menighetsrådene, fellesrådene og bispedømmerådene, komme med sine vurderinger på hva som vil være de beste løsningene for Den norske kirke lokalt og regionalt før det er naturlig at KA peker på et modellvalg.

5. Forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing

Det foreligger regulering av ulike forpliktende samarbeidsmodeller på kommunesektoren. Disse er etablert for å muliggjøre interkommunalt samarbeid om kommunale oppgaver uten full sammenslåing. Avhengig av oppgavens karakter, regulerer kommuneloven flere samarbeidsformer, herunder vertskommunemodeller. Ansvaret for en oppgave legges hertil en av kommunene (vertskommunen). Deretter etableres det en demokratisk styringsstruktur som gir de deltakende/omkringliggende kommunene demokratisk medinnflytelse over oppgaveutførelsen.

Modellene gjør det mulig for flere kommuner å overføre ansvar på nærmere definerte saksfelt til et interkommunalt fellesorgan. Vertskommunemodellen er særlig utviklet med henblikk på særlig kompetansekrevene fagfelt der det er behov for større fagmiljøer og kapasitet enn det som er mulig å etablere for mange mindre kommuner hver for seg. Det finnes også andre modeller som åpner for administrativt samarbeid om ulike typer oppgaver mellom flere likeverdige kommuner.

Inspirert av samarbeidsmodeller på kommunal sektor, er det også etablert ulike samarbeidsstrukturer mellom fellesråd i Den norske kirke for bl.a. organisering av trosopplæring. I en tilpasset kirkelig ordning innenfor modell I vil for eksempel et vertsfellessråd både kunne få overdratt til seg oppgaver fra rettssubjektet Den norske kirke (ansvar for prestedtjenesten) og eventuelt også kunne påta seg andre oppgaver som blir overdratt etter beslutning fra andre fellesråd. For å sikre demokratisk styring fra alle involverte sokn av den felles oppgaveløsning, kan det etableres demokratisk valgte fellesorgan med representanter fra alle soknene, eventuelt fra alle fellesrådene med mindre samarbeidets karakter ikke nødvendiggjør dette (rene administrative oppgaver).

Interkommunale samarbeidsmodeller er tidligere utredet av KA (2010) og er nå under nærmere bearbeiding i en versjon tilpasset ny trossamfunnslov. KA mener det bør utvikles en eller flere slike samarbeidsmodeller som kan nedfelles som et rammeverk i kirkeordningen som kan tas i bruk der det lokalt viser seg å være sterke argumenter for å beholde fellesråd på kommunenivå.

6. Justerte prostigrenser

Alle prostirådsmoellene representerer som nevnt under pkt. 2 risiko både for å svekke relasjonen mellom soknets to organer og relasjonen til og samhandlingen mellom kirke og kommune. Det siste kan igjen medføre svakere kommunal bevilgningsvilje til kirkelige formål. Det vil også være en risiko for at flere kommuner på sikt vil se seg tjent med selv å overta gravplassforvaltningen.

Med flere sokn som skal være representert i fellesrådet, kreves det mer innsats for å sikre bred forankring og samhandling mellom menighetsråd og fellesråd. KA viser til at det er igangsatt et særskilt utredningsarbeid for å belyse dette nærmere og vil komme tilbake til nærmere vurderinger av eventuelle konkrete forslag til justeringer av oppgavefordelingen mellom soknets organer.

Det er avgjørende at også kommunene ser at eventuell ny kirkelig organisering kan bidra til å forsterke kirkens rolle i lokalsamfunnet. Kommunal representasjon i kirkelig fellesråd er et synlig uttrykk for tilknytningen mellom kirke og kommune, og denne ordningen bør videreføres. Ny organisering må også underbygge grunnlaget for den statlige finansieringen av Den norske kirke.

KA har samtidig over lang tid vært en pådriver for utvikling av noe større lokalkirkelige forvaltningsenheter. Kommunereformen har medført reduksjon av om lag 70 kirkelige forvaltningsheter slik at det per i dag er 349 kirkelig fellesråd. Dagens prostiinnndeling vurderes fra KAs side ikke som egnet erstatning for disse. Både den nye kommunestrukturen og kommunenes erfaringer med ulike former for interkommunalt samarbeid vil kunne representere viktige ressurser i arbeidet med å finne naturlige og gode justerte prostienheter.

KA er kjent med at det er igangsatt et videre utredningsarbeid knyttet til fremtidig kirkelig inndeling. I påvente av at dette arbeidet foreligger, forutsettes følgende anliggender å bli ivaretatt ved fastsettelse av ny prostistruktur:

- Respekt for avstander og kommunikasjonsforhold.
- Lokale samhandlingsmønstre og andre lokale forhold som gir naturlige samarbeidsenheter.
- Balanse mellom nært nok og stort nok. Nært nok til å være et reelt styringsorgan for soknet med bred legitimitet i menighetsrådene. Nært nok til å bygge gode relasjoner til hver enkelt kommune. Stort nok til å ha kapasitet til å håndtere de ulike faglige, politiske og strategiske oppgavene som skal håndteres.
- Lokal involvering og eierskap når det skal fastsettes nye enheter/ny lokal struktur.

KA vil anta at et egnet antall forvaltningsenheter vil kunne ligge et sted mellom dagens antall fellesråd og prostier. Arbeidet med en ny inndeling må uansett etableres på grunnlag av bred forankring i lokale prosesser der soknets organer sitter i førersetet og kommunene er aktivt involvert.

Det er også nødvendig med et eget arbeid for å vurdere forvaltningsstrukturen i de største kommunene der det i dag er flere prostier i en kommune. Det bør også her legges vesentlig vekt på erfaringer og ønsker fra de berørte menighetsråd og kirkelige fellesråd.

7. Endrede relasjoner lokalkirke – nasjonalkirke

KA understreker behovet for videre konkretisering av hvordan relasjonen mellom lokalkirkelig nivå og kirken nasjonalt/regionalt skal utformes i en ny struktur. Den norske kirke trenger gode felles ordninger, rammer og verdier som sikrer at kirkens medlemmer kan møte en gjenkjennelig kirkelig virksomhet over hele landet og et kirkelig arbeidsliv som sikrer godt lederskap, et fullt ut forsvarlig og ikke-diskriminerende arbeidsmiljø, medbestemmelse og likeverdige lønns- og arbeidsvilkår uavhengig av arbeidsgivertilknytning. Å finne fram til en god balanse mellom lokal selvstendighet og nasjonale fellesordninger, er derfor et kjernepunkt i den videre prosess.

Et særlig aktuelt spørsmål knytter seg her til likestillings- og diskrimineringsutfordringene i Den norske kirke. Uavhengig av modellvalg med hensyn til fremtidig plassering av arbeidsgiveransvar, vil kirkelige arbeidsgivere både lokalt, regionalt og nasjonalt som i dag ha samme forpliktelse til å følge likestillings- og diskrimineringsloververket fullt ut, herunder aktivitetsplikten. I den grad Den norske kirke som trossamfunn vil påberope seg læremessige begrunnelser for saklig forskjellsbehandling innenfor ett eller flere av lovens diskrimineringsgrunnlag, antar KA at det vil være Kirkemøtet som etter forutgående behandling i Bispemøtet fastsetter dette med hjemmel i trossamfunnslovens § 12, første ledd.

KA er kjent med at ordningene for biskopens tilsyn og bispedømmerådets rolle er under videre utredning. Med utgangspunkt i det som foreligger, vil KA allerede nå gi uttrykk for at det ikke vurderes som ønskelig å videreføre dagens ordning der biskopen kombinerer sitt tilsynsansvar med å lede prestene i arbeidsgivers sted. Vi tiltrer derfor utvalgets forslag om å videreutvikle bispetjenesten som en kirkelig tilsynstjeneste både overfor menighetene og deres demokratisk valgte rådsorganer i bispedømmet, deres daglige ledere og hele bredden av kirkelige medarbeidere. Det er også av stor betydning for Den norske kirke at biskopene har tilstrekkelig tid og kapasitet til å være til stede i den offentlige samtale om viktige kirkelige/samfunnsproblemer med teologisk kompetanse, refleksjon og veiledning

KA ser også behovet for en tydeligere omtale av bispedømmerådets rolle som regionalt demokratisk strategiorgan. KA legger til grunn at det er naturlig at bispedømmerådet ivaretar selvstendige styringsoppgaver på regionalt nivå knyttet til f.eks. fordeling av ressurser til prestedtjeneste, kirkelig undervisning og diakoni samt en viss godkjenningsmyndighet.

8. Ledelsesforståelse og lederstruktur

Det pågår en omfattende kirkelig diskusjon knyttet til forståelsen av lederskap, synet på lederkvalifikasjoner og valg av lederstruktur. Hver for seg og samlet representerer dette en vesentlig diskusjon med mange både faglige og styringsmessige dimensjoner.

Diskusjonen om ledelse i kirken avdekker samtidig at det knytter seg ulikt meningsinnhold til selve ledelsesbegrepet. Retten til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet som utføres av arbeidstakere, tilligger arbeidsgiver ut fra den alminnelige styringsretten (Fougner 2019: 104). Tematikken representerer dermed også et kjernesporsmål for KA som arbeidsgiverorganisasjon.

I den pågående kirkelige lederdebatt brukes lederbegrepet ofte på en bredere måte som også inkluderer det pastorale lederskap. Dette retter seg både inn mot det enkelte kirkemedlem som veiledning til tro og tjeneste, dels mot menigheten som helhet. I tillegg er det innarbeidet at kateketer, diakoner og kantorer har et faglig lederansvar innenfor sitt arbeidsfelt. I senere år har ledelsesbegrepet i økende grad også vært benyttet for å beskrive sentrale sider ved tilsynsbegrepet, som i særlig grad beskriver biskopens tjeneste.

KA vil i det følgende avgrense bruken av lederbegrepet til det lederskap som tilligger kirken som arbeidsgiver, det vil si arbeidsgivers ansvar for å fastsette overordnede mål og konkrete arbeidsoppgaver for den enkelte tilsatte, motivere til arbeidsinnsats, fordele arbeid mellom medarbeidere (organisere/omorganisere), evaluere og sjekke ut at arbeidet er utført på tilfredsstillende måte osv.

Overordnede synspunkter – ledelse

KA har følgende overordnede synspunkter på arbeidsgivers lederskap i Den norske kirke og organiseringen av dette:

a. Arbeidsgiverrollens grunnlag

Den kirkelige arbeidsgiverrollen springer ut av kirkens oppdrag og kanaliserer dette til konkrete personer som tilsettes og utrustes til å utføre oppgaver i menigheter/lokalsamfunn, bispedømmer og kirken nasjonalt.

b. Demokratisk forankret ledelse

Den kirkelige arbeidsgiverrollen er dermed forankret i de demokratisk valgte kirkelige organer. KA legger til grunn at en demokratisk styringsform, der kirkens samlede styringsansvar er lagt til valgte rådsorganer, videreføres som grunnprinsipp for framtidig organisering og styring av Den norske kirke. Dette er særlig vesentlig ettersom rollen som arbeidsgiver, eller som leder i arbeidsgivers sted, innebærer en asymmetrisk maktrelasjon overfor arbeidstakerne. Arbeidsgiver tilbyr arbeid som sikrer arbeidstaker levebrød (et gode) og besitter i tillegg styringsrett over arbeidstaker i arbeidsforholdet. Arbeidsgiverrollen, herunder ansvaret for å lede arbeidstakerne i arbeidsgivers sted, bør som følge av dette klart være underlagt demokratisk styring og kontroll, forankret i kirkens demokratiske organer.

c. De valgte kirkelederne

KA vil påpeke at Hovedutvalgets rapport og også høringsnotatet i liten grad fokuserer på det overordnede kirkelig lederskap som utøves av valgte kirkeledere (valgte ledere av menighetsråd, kirkelig fellesråd, bispedømmerråd og Kirkeråd). Som medlemsorganisasjon for de valgte rådene, har KA tett og jevnlig kontakt med mange rådsledere, også i situasjoner som er særlig krevende. Det er vår erfaring av rammebetingelsene for folkevalgtes lederskap er svakt utviklet i Den norske kirke,

samtidig som disse ivaretar vesentlige og viktige lederoppgaver på alle nivåer, ikke minst også som nærmeste overordnede for dem som er daglige ledere av de ulike kirkelige virksomhetene.

KA er kjent med at Kirkerådet har nedsatt et eget demokratiutvalg og forventer at denne tematikken blir bredt belyst i rammen av dette utredningsarbeidet.

d. «Embete og råd»-prinsippet på prostnivå

KA gir sin tilslutning til at «embete og råd»-prinsippet legges til grunn også for PFR. KA vil samtidig peke på at ordningen med geistlig representant i kirkelig fellesråd er utformet på en annen måte enn på de øvrige kirkelige nivåer der henholdsvis sokneprest, biskop og preses tiltrer rådene i kraft av sin stilling. I kirkelig fellesråd er det en annen ordning ved at geistlig representant oppnevnes av biskopen på grunnlag av ulike vurderinger knyttet til bl.a. aktuelle presters kapasitet, kompetanse mv.

KA mener spørsmålet om geistlig representasjon i et eventuelt PFR først bør tegnes konkret ut etter at valg av hovedmodell for eventuell nyorganisering er fastsatt og etter at det er tatt stilling til hva slags funksjon prostene skal fylle i en eventuell ny kirkestruktur. KA vil på generelt grunnlag ikke anbefale en ordning som kombinerer rollen som geistlig representant i rådet med stilling som øverste daglige leder i prostiet, da en slik stilling forutsetter at daglig leder rapporterer til og er underordnet rådet.

e. Krav om daglig leder

Dagens ordning der valgte kirkelige organer med arbeidsgiveransvar forutsettes å ha en daglig leder, bør videreføres. Den øverste daglige leder er den som i det daglig står ansvarlige for virksomheten, men rapporterer til PFR som overordnet organ for hele virksomheten samlet sett. For KA er det en avgjørende demokratisk forutsetning at ansvaret til daglig leder forstås som avledet av det folkevalgte rådets helhetlige ansvar og oppgaver.

f. Enhetlig ledelse

Enhetlig ledelse på øverste nivå er den mest vanlige modellen både i offentlige og private virksomheter. Modellen bidrar til klare ansvarsforhold og mindre mulighet for ansvarspulverisering.

Et eventuelt nytt prostifellesråd vil få ansvar for en bred og mangfoldig virksomhet, og der øverste ledelse vil måtte håndtere svært sammensatte utfordringer innenfor mange fagområder. Øverste leder av virksomheten får i økende grad krav om å sørge for at virksomheten drives i tråd med lover/regler, etiske standarder og andre føringer fra bl.a. PFR og kirkelige myndigheter. PFR som valgt styringsorgan har en stor fordel av å kunne forholde seg til en (1) daglig leder som står samlet ansvarlig for virksomheten mellom rådets møter.

KA er kritisk til den foreslåtte todeling i «faglig/kirkefaglig» og «administrativ» ledelse (Ledermodell 3). Denne todeling erfares ikke å samsvare med den sammensatte virksomheten som kjennetegner Den norske kirkes lokale arbeid. Oppdelingen bryter med behovet for helhetlig og strategisk ledelse av det lokalkirkelige arbeidet. Ansvaret for den samlede virksomhet vil tilligge rådet som helhet, og det bør i det daglige være en person som samlet svarer for dette overfor prostifellesrådet og dets valgte leder.

g. Lokalt handlingsrom for organisering av egen virksomhet

Utover krav til daglig leder og prost, bør Kirkemøtet være tilbakeholden med å gripe inn i lokalkirkens handlingsrom til å organisere egen virksomhet, herunder lederstruktur.

h. Kvalifikasjonskrav for daglig leder

Vektlegging av tjenlige kvalifikasjoner for en lederstilling vil alltid omhandle en vurdering av både formell kompetanse, arbeids- og ledererfaring og personlige lederegenskaper. Tilsetting av øverste daglig leder er ett av de viktigste vedtak for et rådsorgan/styre, og det er prostifellesrådet som må fastsette hvilke kvalifikasjoner som skal vektlegges og vektningen mellom ulike hensyn ved tilsetting av egen daglig leder. Heller ikke i dag er det fastsatt nasjonale kvalifikasjonskrav for stilling som daglig leder, verken på nasjonalt, regionalt eller lokalkirkelig nivå.

KA fraråder at det vedtas nasjonalt regelverk som innskrenker arbeidsgivers adgang til å kunne tilsette også personer som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene til vigslet tjeneste i Den norske kirke (prest, diakon, kantor og kateket) som daglig leder. Som en åpen folkekirke bør Den norske kirke legge aktivt til rette for et bredt søkergrunnlag for å kunne rekruttere personer med bred almen og kirkelig kompetanse til denne type lederstillinger.

9. Avsluttende betraktninger

Kirkens sterke lokale forankring er et vesentlig kjennetegn for Den norske kirke som folkekirke. Den lokale forankringen viser seg både ved det lokale nærværet gjennom kirkebygg og den virksomhet som springer ut av disse, men også ved at kirken har arenaer for involvering, engasjement og utvikling av frivillighet og av samarbeid med frivillige organisasjoner, kommunen og andre lokale aktører. Ny organisering må ikke medføre at båndene til lokalsamfunnene ved kirkene svekkes eller utfordres på en unødig måte.

Dagens organisering skaper uklarhet, hemmer samarbeid og skaper parallelle strukturer. Vi trenger en kirke som frigjør og samler ressurser til å løse sitt oppdrag lokalt og nasjonalt og som også kan være en profesjonell og rekrutterende arbeidsgiver for alle kirkelige tilsatte som jobber sammen i det daglige.

Kirkemøtet har nå mulighet til å peke ut en kurs for en etterlengtet forenkling av Den norske kirkes organisasjon og styringsstruktur og legge opp til en beslutningsprosess som gir soknets styringsorganer reell medvirkning i de beslutninger som skal fattes. En mer fleksibel utforming av modell, i jf. det som er omtalt særlig under pkt. 4, åpner nettopp for et delt beslutningsansvar for utformingen av den konkrete organisatoriske struktur lokalt. Det er avgjørende at en ny kirkelig organisering bidrar til gode rammebetingelser som kan fremme lokalt engasjement og understøtte et levende kirkeliv i vårt langstrakte land.