

Forslag til instruks for Kirkerådet

Den norske kirke

Utkast til rapport - september 2023



Innholdsfortegnelse

1. Innledning	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Mandat	3
1.3 Metode	3
1.4 Om rapporten	4
2. Om forslaget til instruks	5
3. Forslag til instruks for Kirkerådet	9
Appendiks 1: Intervjuliste	13
Appendiks 2: Dokumentliste*	14

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 1. januar 2017 ble Den norske kirke (Dnk) etablert som selvstendig rettssubjekt utenfor staten. Fra den datoen var Dnk et trossamfunn i det norske sivilsamfunnet. Kirkerådets administrasjon og de elleve bispedømmene ble slått sammen i én ny organisasjon - rettssubjektet Den norske kirke (rDnk). Med løsrivelsen fra staten ble mye ansvar overført til dette nye rettssubjektet, blant annet økonomiforvaltning, arbeidsgiveransvar, ansvar for personvern og informasjonssikkerhet.

Det ble i januar 2023 lagt frem en uavhengig og ekstern vurdering av de samlede kontrollordningene for Den norske kirke. Denne rapporten peker på at det i dag eksisterer to ulike perspektiver på styringslinjer mellom Kirkemøtet, Kirkerådet og daglig leder, og at det er viktig å være bevisst disse perspektivene når man snakker om Den norske kirke og de nevnte organers arbeidsoppgaver og mandat.

Den første styringslinjen omhandler Kirkerådet som besluttsende og ansvarlig organ for økonomistyringen i rDnk, og gir Kirkerådet en styrefunksjon i organisasjonen med det individuelle og kollektive ansvaret det innebærer for virksomhetsstyring og kontroll. Her er Kirkerådet besluttsende organ, med direktør som iverksetter. Rapporten slo fast at dette ansvaret i større grad burde reflekteres i Kirkerådets selvforståelse og at det burde vurderes tiltak for opplæring i forståelse, utøvelse og ansvar knyttet til denne styrefunksjonen.

Den andre styringslinjen er knyttet til Dnks lære og visjon, samt overordnede mål og strategier. Som det øverste organet trossamfunnet er Kirkemøtet besluttsende organ, og Kirkerådet er iverksettende organ bundet av Kirkemøtets vedtak. Kirkerådet har ansvar for å forberede de saker som skal behandles av Kirkemøtet og skal iverksette Kirkemøtets beslutninger. Kirkeordningen slår fast at "Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå". "Kirkens" må her forstås som "trossamfunnets", og med dette har Kirkerådet også en styrefunksjon knyttet til trossamfunnet Den norske kirke.

1.2 Mandat

Denne rapporten er utarbeidet som følge av avrop på inngått rammeavtale om internrevisor tjenester til Den norske kirke og er utført etter bestemmelsene i SSA-I og ellers i tråd med de bestemmelser som følger av rammeavtalen.

Formålet med prosjektet er å styrke og forenkle styringen av Den norske kirke. Prosjektet skal bistå Den norske kirke med utviklingen av styrende dokumenter for Kirkerådet som reflekterer Kirkerådets ansvar og myndighet etter opprettelsen av rettssubjektet Den norske kirke. Prosjektet består av fire delprosjekter og denne rapporten svarer ut delprosjekt 1:

Det skal utarbeides et forslag til instruks for Kirkerådet som reflekterer Kirkerådets rolle i trossamfunnet og i rettssubjektet og som dermed tar opp i seg de to styringslinjene i Dnk. Forslaget skal baseres på Kirkeordning for Dnk og regler for Kirkerådets virksomhet, og gjerne komme med forslag til forenklinger. Videre skal forslaget åpne rommet for de underutvalg som Kirkerådet nå har.

Forslaget til instruks skal sendes på høring, før høringssvar gjennomgås, struktureres og innarbeides i et nytt revidert forslag. Dette nye utkastet skal legges frem for behandling i KR før det går til behandling i KM i 2024.

1.3 Metode

Instruksen er utarbeidet på bakgrunn av samtaler med den administrative ledelsen i Kirkerådet, samt semi-strukturerte intervjuer og dokumentstudier. For en fullstendig intervju liste se appendiks 1. Dokumenter som er gjennomgått er regelverk som er offentlig tilgjengelig på Lovdata eller på kirkens nettsider, PwCs styrebok, samt et utvalg styreinstrukser fra offentlige, ideelle og private selskaper. For en liste over de mest sentrale dokumentene som er gjennomgått, se appendiks 2.

Da dette prosjektet er et utviklingsprosjekt hvor forslaget til “Instruks for Kirkerådet” vil bli justert etter intern behandling og høringsrunde, vil listen over intervjuobjekter og sentrale dokumenter gradvis utvides.

1.4 Om rapporten

Denne rapporten er utarbeidet for Den norske kirkes interne bruk i forbindelse med bistand til utvikling av styrende dokumenter og forbedret målstyring i samsvar med avrop etter rammeavtale datert 15. august 2023.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med Den norske kirkes representanter og i dokumentasjon som Den norske kirke har gjort tilgjengelig for oss eller som er offentlig tilgjengelig. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Den norske kirkes virksomhet. Rapporten inneholder materiale som er konfidensiell for Den norske kirke og PwC.

Den norske kirke har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt rammeavtalen. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Den norske kirke eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

2. Om forslaget til instruks

Denne instruks skal tydeliggjøre rollefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet, Kirkerådet og daglig leder, prosessene i Kirkerådets arbeid og konkretisere Kirkerådets mandat(er).

Kirkerådet har manglet en instruks som reflekterer den todelte funksjonen til rådet - både forberedende/ iverksettende organ for Kirkemøtet og styre i rDnk og trossamfunnet. Den nye instruks baserer seg på de bestemmelsene som i dag ligger i Kirkeordningen knyttet til Kirkerådets rolle som forberedende og iverksettende organ for Kirkemøtet, og tydeliggjør i tillegg den funksjonen Kirkerådet skal ha som besluttende og ansvarlig styre for økonomi- og virksomhetsstyring i rDnk. Det siste er per i dag i mindre grad tydeliggjort i de styrende dokumentene som legger føringer for Kirkerådets arbeid.

Instruksens vektlegger også Kirkemøtets forventning om at Kirkerådet i større grad enn tidligere må være seg bevisst de to ulike funksjonene og opptre og agere deretter. Som styre, er det i større grad påkrevd at Kirkerådet opptre som et kollegium der de ivaretar sitt kollektive ansvar for virksomhetens ve og vel. Dette forutsetter en annen arbeidsform og kultur enn behandling av politiske saker som enten skal til, eller kommer fra, Kirkemøtet.

Forslaget til instruks har et eget punkt om mandatet til Kirkerådets leder og peker på at vedkommende skal lede Kirkerådets arbeid, representere Kirkerådet og uttale seg på rådets vegne. Dette er naturlig all den tid Kirkerådets leder velges i et frittstående valg.

Medlemmene av Kirkerådet tar på seg et stort personlig ansvar med dette tillitsvervet, primært basert på styrefunksjonen som Regnskapsloven tillegger Kirkerådet. Formelt innebærer dette at de ikke kan representere andre enn seg selv, med basis i den tilliten de individuelt har fått fra Kirkemøtet i valget av Kirkeråd. På sikt bør dette også reflekteres ved at kompetanse får en større vektlegging i nominasjonsprosessen.

Denne forståelsen er avgjørende da den skiller seg fra logikken i 'Regler for valg av Kirkeråd' der representasjon er et avgjørende prinsipp. Representasjon kan derfor likevel spille inn i rolleforståelsen knyttet til funksjonen som forberedende og iverksettende organ for Kirkemøtet, men da kun knyttet til rollen som representant for Kirkemøtet, og ikke de respektive bispedømmeråd eller andre underliggende organ.

Regler for valg av Kirkeråd sier i dag ikke noe om at styrekompetanse skal vektlegges i valgprosessen. Dette kan være uheldig da det bidrar til at Kirkerådets "politiske" funksjon fort kan overstyre valget og at styrefunksjonen i mindre grad blir hensyntatt i valgprosessen.

Forslag til instruks sier noe om hvordan Kirkemøtet ønsker at Kirkerådet skal opptre og agere i de to funksjonene rådet har. I styrefunksjonen legges det vekt på et ønske om å opptre som kollegium hvor rådet står samlet om det ansvaret et styre har. Vi har valgt å legge inn en tilsvarende formulering for den politiske funksjonen Kirkerådet har hvor rådsmedlemmene i større grad fristilles i tråd med de politiske skillelinjene i Kirkemøtet. Dette siste virker kanskje unaturlig å ha med i en instruks, men vår vurdering er at det da bidrar til at den første delen om styrefunksjonen blir tydeligere.

Videre er det naturlig at instruksjonen sier noe om uavhengighet og taushetsplikt. Dette bør likevel ikke være mer detaljert enn at Kirkerådet selv kan vurdere detaljnivået i disse bestemmelsene.

Deretter følger to punkter om Kirkerådets rolle og funksjon i henholdsvis trossamfunnet og rettssubjektet. I det første punktet knyttet til trossamfunnet foreslår vi en justering av den innledende bestemmelsen som baserer seg på teksten i Kirkeordningen. Vi foreslår at det tas inn en presisering om at Kirkerådet "setter opp" agendaen til Kirkemøtet. Det er Kirkemøtet selv som vedtar agendaen, noe som innebærer muligheten til også å endre på denne. Likevel bør det være Kirkerådets rolle å legge frem et forslag basert på rådets egne vurderinger av hva som tjener rettssubjekt og trossamfunn best. Kirkerådet har også et ansvar for at saker som legges frem for Kirkemøtet er forsvarlig forberedt, og bør

av hensyn til forsvarlig saksbehandling kunne avvise forslag som fremmes av de instanser som innehar slik forslagsrett.

Det er naturlig at en slik instruks også har et punkt om daglig leder. Vår vurdering er at dette punktet kan gi daglig leder mandat for organisering og daglig drift av Kirkerådets virksomhet. På den måten blir instruksen fra Kirkemøtet også begrenset nedover, og risikoen for at man får et Kirkeråd/styre som vil legge seg for mye opp i den daglige driften og organiseringen reduseres.

Hva gjelder Kirkerådets underutvalg, er enkelte av disse forankret i egne vedtak i Kirkemøtet. Vi foreslår likevel en formulering som sier at Kirkerådet selv kan oppnevne og gi mandat til de utvalgene de selv finner formålstjenlig. Begrunnelsen for dette er at ansvaret uansett ligger i Kirkerådet og at dette ansvaret på ingen måte svekkes ved at Kirkemøtet har bestemt at et underutvalg skal opprettes for å forberede eller avgjøre saker innenfor en del av Kirkerådets mandat.

Det siste punktet handler om struktur for Kirkerådets arbeid og møter. Her anbefaler vi at det sies noe overordnet, men at det ikke gis for detaljerte føringer fra Kirkemøtet. Kirkerådet må selv få mulighet til å utøve sin virksomhet innenfor de overordnede føringene og med den tilliten som Kirkemøtet har gitt rådet.

Vi foreslår at gjeldende bestemmelse om at Kirkerådets møter holdes for åpne dører, endres. Det er ikke naturlig eller hensiktsmessig at de sakene som av natur faller inn under Kirkerådets funksjon som styre i rDnk, behandles i åpent møte. Virksomheten er her tjent med et styre som kan snakke fritt og bli informert på et nivå som ikke hører hjemme i offentligheten. Dette kan gjelde personsensitiv informasjon eller informasjon om risiko, økonomiske disposisjoner, e.l. Styrebehandling i lukket møte er vanlig både i privat og offentlig sektor.

Vi foreslår at behandling av saker som skal til, eller kommer fra, Kirkemøtet, fortsatt behandles i åpent møte. I saker som faller inn under begge funksjonene, foreslår vi at Kirkerådet selv avgjør hvorvidt behandlingen skal foregå i åpent eller lukket møte. Her

er likevel vårt råd at man legger seg på en restriktiv linje, da behandling i lukket møte sikrer nødvendig informasjonstilgang for å gjennomføre en forsvarlig behandling i tråd med det ansvaret rådet har.

I arbeidet med dette forslaget til ny instruks har vi også vurdert andre elementer som ikke er tatt inn i denne omgang. Et slikt moment er ansattes representasjon i styret, noe som er vanlig i offentlig, privat og frivillig sektor. To prester og en lek kirkelig tilsatt sitter i Kirkerådet, og i de fleste tilfeller vil noen av disse være ansatte i rDnk. De er likevel valgt av det samme kollegium som resten av rådet (Kirkemøtet) og ikke av de ansatte i virksomheten. De kan og bør derfor ikke regnes som “ansattrepresentanter”.

Vår vurdering er likevel at Kirkerådets totale funksjon ikke tilsier at det i dag bør velges inn egne representanter for de ansatte. På sikt kan det vurderes om representanter for ansatte likevel skal innvilges plass i Kirkerådet i saker som åpenbart faller inn under rådets styrefunksjon. Eksempler på slike saker er behandling av budsjett og fastsetting av regnskap.

Tradisjonelt sett vil en styreinstruks utarbeides og vedtas av styret selv. Dette forslaget til instruks er tiltenkt vedtatt av Kirkemøtet og er derfor utarbeidet med en overordnet tilnærming basert på hvor det er hensiktsmessig at Kirkemøtet legger føringer for Kirkerådets oppgaver og virke. Det anbefales at denne instruksen følges opp med mer detaljerte og konkrete retningslinjer for Kirkerådets oppgaver som er utarbeidet, forankret og vedtatt av Kirkerådet selv. Det er forsøkt hensyntatt at Den norske kirke kommer fra en offentlig tradisjon med stor grad av skriftliggjorte regler og retningslinjer, samtidig som dette forslaget innebærer forenklinger og større grad av myndiggjøring basert på tillit mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Instruksen er utarbeidet basert på Kirkeordningen for Dnk og regler for Kirkerådets virksomhet, PwCs styrebok med retningslinjer for styreinstrukser, samt eksempler på offentlige tilgjengelige styreinstrukser fra selskap innen offentlig, ideell og privat sektor. Se dokumentliste i appendiks 2.

3. Forslag til instruks for Kirkerådet

Vedtatt i Kirkemøte XX.XX.2024, gjeldende fra XX. XX.2024.

1. Formål

Formålet med denne instruksen er å gi overordnede føringer og retningslinjer for Kirkerådets mandat, rolle og oppgaver, samt å tydeliggjøre rollefordelingen mellom Kirkemøtet, Kirkerådet og daglig leder (direktør).

2. Overordnede rammer

Kirkerådet skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag.

Kirkerådet kombinerer i sin virksomhet to ulike funksjoner.

- a. Kirkerådet er saksforberedende og iverksettende organ for Kirkemøtet som øverste organ i trossamfunnet Den norske kirke og leder Den norske kirkes arbeid mellom kirkemøtene.
- b. Kirkerådet er styre i rettssubjektet Den norske kirke, og har med dette det overordnede ansvaret for økonomi- og virksomhetsstyring i rettssubjektet Den norske kirke og for å se til den daglige ledelsen og rettssubjektets virksomhet.

Kirkerådet rapporterer til Kirkemøtet for sin virksomhet.

Utover denne instruksen fastsetter Kirkerådet selv nærmere regler for Kirkerådets virksomhet.

3. Kirkerådets leder

Kirkerådets leder er direkte valgt av Kirkemøtet. Vedkommende leder Kirkerådet og uttaler seg normalt på rådets vegne i henhold til gjeldende regler for representasjon.

4. Kirkerådets medlemmer

Kirkerådets medlemmer velges av Kirkemøtet i henhold til regler hjemlet i Kirkeordningen. Dersom ikke annet er angitt, fungerer Kirkerådets direktør som Kirkerådets sekretær.

Som styre i rettssubjektet Den norske kirke skal Kirkerådet opptre som et kollegium som står kollektivt ansvarlige for virksomheten og der alle er lojale mot de vedtak som rådet fatter.

5. Uavhengighet og taushetsplikt

Et rådsmedlem eller direktør skal ikke delta i behandlingen av, eller avgjørelsen av, spørsmål hvor vedkommende, eller dennes nærstående, anses å ha særlig personlig eller økonomisk interesse i saken.

Kirkerådets medlemmer har, jf. Kirkeordningen, taushetsplikt om de opplysningene om trossamfunnet Den norske kirke og rettssubjektet Den norske kirke som de får i kraft av sin posisjon som rådsmedlem. Taushetsplikten gjelder ikke opplysninger som allerede er allment kjent eller allment tilgjengelig.

6. Kirkerådets rolle i trossamfunnet Den norske kirke

Kirkerådet setter opp agenda for, og forbereder de saker som skal behandles av, Kirkemøtet. Videre skal Kirkerådet iverksette Kirkemøtets beslutninger. Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå og skal se til den daglige driften av sentrale oppgaver knyttet til trossamfunnet Den norske kirke.

Kirkerådet rapporterer til Kirkemøtet på oppfølging av Kirkemøtets vedtak.

Kirkerådet er i Kirkeordningen tillagt rollen som styre i trossamfunnet Den norske kirke og skal behandle de saker rådet av andre lover og regler er pålagt etter de bestemmelsene som følger med disse oppgavene.

Kirkerådet kan pålegge Bispedømmerådet gjøremål i saker som hovedsakelig faller inn under trossamfunnet Den norske kirke.

7. Kirkerådets rolle som styre for rettssubjektet Den norske kirke

Kirkerådet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av rettssubjektet Den norske kirke og for å se til den daglige ledelsen og rettssubjektets virksomhet.

Kirkerådet skal vedta budsjett for kalenderåret i samsvar med Kirkemøtets overordnede føringer. Kirkerådet skal fastsette og godkjenne et samlet årsregnskap for Den norske kirke og legge dette frem for Kirkemøtet til orientering.

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer er forsvarlig. Kirkerådet skal holde seg orientert om rettssubjektet Den norske kirkes økonomiske stilling og det til enhver tid gjeldende risikobildet for virksomheten.

Kirkerådet kan pålegge Bispedømmerådet gjøremål i saker som hovedsakelig faller inn under rettssubjektet Den norske kirke.

Kirkerådet plikter å påse at rettssubjektet Den norske kirkes virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, herunder at regnskapene underlegges forsvarlig ekstern revisjon.

8. Direktørs arbeidsoppgaver og plikter overfor Kirkerådet

Kirkerådet skal ha en daglig leder (direktør) som er ansvarlig for organisering og daglig drift av Kirkerådets virksomhet. Direktør skal følge de retningslinjer og pålegg Kirkerådet gir.

9. Utvalg

Kirkerådet kan selv oppnevne og gi mandat til de utvalgene de selv finner formålstjenlig.

10. Struktur for Kirkerådets arbeid og kirkerådsmøter

Kirkerådet skal følge de regler for kirkelige organer som Kirkeordningen fastsetter.

Kirkerådet kan bare gjøre gyldige vedtak når preses og minst halvparten av medlemmene, eller lovlig innkalte varamedlemmer, er til stede og avgir stemme i saken.

Direktør skal delta i Kirkerådsmøter med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett.

Det skal føres protokoll for Kirkerådets møter. Protokollen skal godkjennes og offentliggjøres senest fire uker etter rådsmøtet.

Møter i Kirkerådet kan holdes for åpne eller lukkede dører, basert på sakenes natur. Saker som hovedsakelig faller inn under Kirkerådets styrefunksjon skal behandles i lukket møte, mens saker som faller inn under Kirkerådets forberedende og iverksettende funksjon for Kirkemøtet, skal behandles i åpent møte. I saker av blandet karakter, gis Kirkerådet fullmakt til selv å vurdere om saken skal behandles i åpent eller lukket møte. Personalsaker og saker hvor taushetsplikt tilsier det, skal behandles for lukkede dører.

Kirkerådet kan selv avgjøre om et kirkerådsmøte skal avholdes som fjernmøte.

Appendiks 1: Intervjuliste*

Navn	Stilling
Kristin Gunleiksrud Raaum	Leder av Kirkerådet
Kurt Haugen	Økonomidirektør
Torbjørn Backer Hjorthaug	Avdelingsdirektør, juridisk avdeling - Kirkerådet

*listen vil utvides i tråd med den interne behandlingen av denne saken.

Appendiks 2: Dokumentliste*

Dokument	Kilde
Delegasjonsreglement for Kirkerådet	kirken.no
Forskrift om regler for Kirkerådets virksomhet	Lovdata
Forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter i Kirkerådet	Lovdata
Kirkemøtets budsjettreglement	kirken.no
Kirkeordning for Den norske kirke	Lovdata
Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)	Lovdata
PwCs styrebok	pwc.no
Reglement for representasjon på vegne av Den norske kirke	kirken.no
Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke	kirken.no

* listen er ikke uttømmende