



Referanser: KM 01/01, KM 05/06, KM 01/10, KM 02.7/12, KM 10/15, KM 04/16, KM 07/16, KM 09/16, KR 27/15, KR 60/15

Arkivsak: 15/3384 - 16 (16/3241)

Etablering av et nytt kontrollorgan for Kirkemøtet

Sammendrag

Som ledd i forberedelsen til forvaltningsreformen i 2017 har Kirkerådet utredet behovet for et eget kontrollorgan i Den norske kirke. Det er ikke foreslått en lovbestemt plikt til å opprette et slikt organ.

Det er eventuelt tale om et organ som på Kirkemøtets vegne kan kontrollere den kirkelige forvaltningen innen det nye rettssubjektet for kirken.

Den direkte foranledningen til at et slikt organ må vurderes opprettet, er todelt. For det første er det Kirkerådets nye rolle på økonomifeltet som tilsier at en slik vurdering må gjøres. Det viktigste kontrollbehovet som oppstår, er således rettet mot Kirkerådet – i særlig grad knyttet til hvordan Kirkerådet ivaretar de oppgaver innen økonomiforvaltningen som er foreslått lagt til Kirkerådet.

For det annet kan behovet for et slik organ ses i sammenheng med at Riksrevisjonen ikke lenger vil utføre forvaltningsrevisjon av den statlige del av den kirkelige organisasjon.

De overordnede spørsmål saken reiser var på høring høsten 2015 – etter at Kirkerådet i sitt junimøte godkjente et utkast til høringsnotat. Samtlige høringsinstanser støttet forslaget om etableringen av et nytt kontrollorgan. Det var også god oppslutning om de foreløpige vurderingene til Kirkerådet.

Kirkerådet foreslår et slikt kontrollorgan opprettet – etter kommunalt mønster kalt et *kontrollutvalg* og med en rolle som i stor grad kan sammenlignes med det kommunale utvalget. Kirkerådet anbefaler at kontrollutvalget overtar de oppgaver dagens *protokollkomité* har hatt mellom kirkemøtene. Samtidig utvides protokollkomiteens mandat under kirkemøtene noe, til også se til at Kirkemøtets vedtak ikke lider av feil. Denne endringen fremgår av utkast til endring i Kirkemøtets forretningsorden.

Kirkerådet drøfter om kontrollfeltet bør være avgrenset til bare å gjelde Kirkerådets virksomhet, og ikke omfatte alle organer innen det nye rettssubjektet. En slik

avgrensning foreslås, men den kan være gjenstand for nærmere vurdering. Blant annet for å unngå vanskelige avgrensninger, foreslås mandatet ikke å være avgrenset til kontroll av økonomiforvaltningen.

Saksfremlegget munner ut i et forslag til *Regler for Den norske kirkes kontrollutvalg*, der kontrollutvalget foreslås gitt et vidt mandat til å føre kontroll med Kirkerådet, herunder å ha en viktig funksjon overfor revisjonen.

Regelforslaget omfatter også bestemmelser om valg og sammensetning, administrative forhold samt enkelte bestemmelser om saksbehandling.

Forslag til vedtak¹

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vedta følgende:

I

Regler for Den norske kirkes kontrollutvalg

§ 1. Valg og sammensetning

I det første møte i sin valgperiode velger Kirkemøtet medlemmer og varamedlemmer til Den norske kirkes kontrollutvalg (heretter kontrollutvalget). Medlemmene velges for hele valgperioden.

Medlemskap i Den norske kirke er et vilkår for å være medlem eller varamedlem av kontrollutvalget.²

Kontrollutvalget skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Minst to medlemmer og likeledes varamedlemmer skal velges blant Kirkemøtets medlemmer.

Kirkemøtet velger leder og nestleder, som begge skal være medlem av Kirkemøtet.

Utelukket fra å bli valgt inn i kontrollutvalget, er medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, ansatte i den sentralkirkelige administrasjon, daglig leder av bispedømmerådenes virksomhet samt Den norske kirkes revisor.

§ 2. Kontrollutvalgets mandat

Kontrollutvalget skal på Kirkemøtets vegne forestå den løpende kontroll³ med Kirkerådets virksomhet – herunder kontrollere om Kirkemøtets vedtak blir fulgt opp etter deres innhold og forutsetninger.

¹ Fotnotene hører ikke til vedtaket.

² I dag følger dette også av kirkeloven § 29, som ikke er foreslått endret fra 2017.

³ For det kommunale kontrollutvalget som har dannet mønster for forslaget, brukes i den overordnede mandatbestemmelsen dels «tilsyn», jf. kommuneloven § 77 nr. 1, dels «tilsyn og kontroll», jf. forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner.

Kontrollutvalget skal se til at Den norske kirkes regnskaper blir revidert på en betryggende måte.

Kontrollutvalget skal se til at Kirkerådets virksomhet blir undergitt forvaltningsrevisjon. Herunder skal kontrollutvalget se til

- at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, herunder Kirkerådets eget økonomiregelverk med tilhørende instruksjer, og
- at det gjennom systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger blir tilført Kirkemøtet relevant informasjon om gjennomføringen av Kirkemøtets vedtak ut fra deres innhold og forutsetninger.

Kontrollutvalget rapporterer årlig resultatene av sitt arbeid til Kirkemøtet, etter at disse først har vært forelagt Kirkerådet til uttalelse.

§ 3. Alminnelige bestemmelser om kontrollutvalgets arbeid

Uhindret av eventuell taushetsplikt skal Kirkerådet gi kontrollutvalget tilgang til de dokumenter og den informasjon utvalget ber om.

Kontrollutvalget kan som ledd i sitt arbeid rette henvendelser til andre enn Kirkerådet for å tilveiebringe relevante opplysninger.

Kontrollutvalgets medlemmer og sekretariat er undergitt forvaltningslovens regler om taushetsplikt.

§ 4. Kontrollutvalgets arbeid knyttet til regnskapsrevisjon (årsregnskapet)

Kontrollutvalget gir innstilling til Kirkemøtet når Kirkemøtet skal velge revisor til å revidere Den norske kirkes årsregnskap.

Kontrollutvalget holder seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og ser til at dette følger gjeldende bestemmelser og standarder for revisjon.

Kontrollutvalget mottar kopi av revisors revisjonsberetning og avgir uttalelse om denne. Kontrollutvalget skal se til at revisors merknader blir fulgt opp.

§ 5. Kontrollutvalgets arbeid knyttet til forvaltningsrevisjon

Forslaget om bruk kun av begrepet «kontroll» er ikke ment å utgjøre noen realitetsforskjell, men er antakelig mer forenlig med kirkelig terminologi siden begrepet tilsyn her gjerne forbeholdes biskopens (eventuelt også menighetsprestens) tilsynsrolle. Om biskopens tilsynsrolle, se nedenfor i pkt. V.

Kontrollutvalget gir innstilling til Kirkemøtet når Kirkemøtet skal vedta plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Slik plan skal vedtas minst én gang i hver valgperiode.

Kontrollutvalget treffer nærmere bestemmelser om hvilke revisjoner som skal utføres innenfor planens rammer.

Kontrollutvalget avgir rapport til Kirkemøtet om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og resultatene av disse.

§ 6. Administrative forhold

Kontrollutvalget er direkte underordnet Kirkemøtet og er underlagt dets styrings- og instruksjonsmyndighet.

Kirkemøtet skal sørge for at kontrollutvalget har de ressurser som svarer til de oppgaver utvalget skal utføre.

Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for sitt arbeid.⁴ Dette forslaget følger Kirkerådets innstilling til budsjett til Kirkemøtet.

Kontrollutvalget skal tildeles sekretærbistand (et sekretariat) etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kirkemøtet.

Den som utfører sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget, er direkte underordnet utvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg dette gir.

Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget, på forhånd er tilstrekkelig utredet.

Den som utfører regnskapsrevisjon for Kirkemøtet eller revisjonsoppgaver for kontrollutvalget, kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Det samme gjelder kontrollutvalgets medlemmer.⁵

Sekretariatet skal organiseres uavhengig av Kirkerådets administrasjon og skal ikke være underlagt dens myndighet. Sekretariatet skal lokaliseres utenfor Kirkerådets sekretariat.

§ 7 Ikrafttredelse⁶

Reglene trer i kraft fra den tid Kirkerådet bestemmer.

⁴ Det bør eventuelt klargjøres om dette også skal omfatte utgifter til regnskapsrevisjon. Se også pkt. XIII nedenfor.

⁵ At dette også gjelder Kirkerådets medlemmer, er så klart at det ikke er nødvendig å sies.

⁶ Formelt sett forutsetter ikke forlaget til vedtak at kirkeloven endres. Kontrollutvalget kan også i dag opprettes i medhold av kirkeloven § 24 femte ledd. Imidlertid hviler det samlede forslag på den premiss at departementets lovforslag vedtas, slik at det nye rettssubjektet etableres og Kirkerådets rolle på økonomifeltet endres. Det er derfor behov for et forbehold som best kan ivaretas med en bestemmelse om ikrafttredelse. Dette får blant annet betydning for om det med henblikk på Kirkemøtet 2017 blir igangsatt en prosess for valg av medlemmer til kontrollutvalget.

II

I Kirkemøtets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 3-5 skal lyde:

§ 3-5. Protokollkomité og valgkomité

I det første møte i perioden velges for fire år medlemmer av protokollkomité, valgkomité og Kirkemøtets øvrige komiteer.

Blant Kirkemøtets medlemmer velges tre medlemmer til protokollkomiteen og fem medlemmer til valgkomiteen, alle med personlige varamedlemmer.

Protokollkomiteen skal

1. Se til at⁷ ingen vedtak lider av innholdsmessige feil.
2. Se til at alle vedtak er truffet i samsvar med forretningsordenens bestemmelser og at også andre saksbehandlingsregler er fulgt, slik at vedtakene ikke lider av tilblivelsesfeil.
3. Etter alle plenumssesjoner hvor det er fattet vedtak, gjennomgå og signere vedtakene.
4. Ved Kirkemøtets avslutning foreta en samlet gjennomgang av Kirkemøtets vedtaksprotokoll og eventuelt godkjenner den i henhold til Kirkemøtets forretningsorden, jf. § 1-7.

På et tidlig tidspunkt under Kirkemøtet drøfter protokollkomiteen, referentene og Kirkemøtets sekretariat de praktiske rutinene for arbeidet.⁸

III

Retningslinjer for protokollkomiteen oppheves.

IV

Kirkemøtet gir Kirkerådet fullmakt til å inngå avtale med revisor om revisjon av Den norske kirkes regnskaper for inntil de fire første regnskapsårene. Fullmakten og derfor også avtalen er betinget av at Den norske kirke fra 2017 blir etablert som eget rettssubjekt. Avtalen forelegges Kirkemøtet for godkjenning i 2017.

⁷ Uttrykket *se til at* betyr det samme som *påse at* eller *sørge for at*. Trass i den imperative ordlyd, er det ikke tanken at det skal innebære noe mer enn at dette blir *en særlig oppgave* protokollkomiteen skal *tilstrebe å løse best mulig*. Se også om kontrollutvalget i utkastet til § 2 annet og tredje ledd, der det samme uttrykket antakelig må forstås noe strengere.

⁸ Dette er innholdsmessig som *Retningslinjer for protokollkomiteen* pkt. 1.1.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

- I Sakens bakgrunn
- II Regnskaps- og revisjonsplikt i det nye rettssubjektet – forholdet til internkontroll
- III Kort om hva som menes med forvaltningsrevisjon
- IV Rollefordelingen på økonomifeltet etter virksomhetsoverdragelsen
- V Behovet for et kontrollorgan – kort om forholdet til andre kontrollordninger
- VI Kontrollutvalgets funksjon – bare kontroll av Kirkerådet?
- VII Nærmere om kontrollutvalgets mandat – forholdet til protokollkomiteen
- VIII To andre prinsipielle spørsmål knyttet til mandat (sakstype og rettssubjekt) – informasjonsflyt
- IX Særlig om utvalgets rolle overfor revisjonen
- X Sammensetning – valg
- XI Arbeidsform, saksbehandling osv.
- XII Merknader om organisering og lokalisering
- XIII Økonomiske og administrative konsekvenser

I Sakens bakgrunn

Etter det forslag Kulturdepartementet har fremsatt i høringsnotat fra september 2014 og ved høringsdokument fra mars 2015 til Kirkemøtet, vil dagens statskirkelige virksomheter skilles ut og innordnes som organisasjonsheter i et nytt nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

Dette nye rettssubjektet er foreslått gitt navnet Den norske kirke, altså det samme navnet som trossamfunnet. Allikevel blir det ikke sammenfall mellom rettssubjektet og

trossamfunnet all den tid soknene ikke er foreslått å skulle inngå som enheter i det nye rettssubjektet.

Der de statskirkelige virksomhetene i dag rettslig og økonomisk er nærmere definerte enheter av staten, vil de etter den planlagte utskillingen bli del av én rettslig og økonomisk enhet, forankret i det nye rettssubjektet. I en arbeidsrettslig sammenheng vil denne utskillingen og overføringen være en overdragelse av virksomhet – såkalt *virksomhetsoverdragelse* i arbeidsmiljølovens forstand.⁹

Når kirken blir organisert utenfor staten, vil den bli tilskuddsmottaker av statstilskudd, mens den i dag regnes som en del av statens egen virksomhet der utgiftene i hovedsak føres som en del av statens ordinære driftsutgifter. Når statens bevilgninger slik omgjøres fra å være driftsutgifter til å bli tilskuddsbaserte, og kirken blir virksomheter organisert utenfor staten, vil *Riksrevisjonen* få en vesentlig endret rolle overfor de virksomheter som skal overføres til det nye rettssubjektet.

Riksrevisjonens ansvar vil etter reformen bli «begrenset til det ansvaret Riksrevisjonen har for å påse at Stortingets bevilgningsvedtak og bestemmelsene om tilskudd i økonomiregelverket i staten blir ivaretatt» (Kulturdepartementets høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, side 64). Dette innebærer at såkalt *forvaltningsrevisjon* overfor de aktuelle kirkelige virksomheter ikke lenger er aktuelt fra Riksrevisjonens side.

Om hva som menes med forvaltningsrevisjon, se nedenfor i pkt. III.

Det er to forhold som i særlig grad foranlediger en nærmere vurdering av behovet for et kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan påse at den kirkelige forvaltningen innen det nye rettssubjektet ivaretar sine oppgaver i tråd med Kirkemøtets vedtak og forutsetninger. Det er for det første den nevnte nedtoningen av Riksrevisjonens rolle som kontrollorgan overfor dagens statlige, kirkelige virksomheter. For det annet er det den i tid sammenfallende betydelige endringen i Kirkerådets oppgaver på økonomifeltet, jf. nærmere om sistnevnte i pkt. IV nedenfor.

Selv om departementet ikke har foreslått å lovregulere opprettelsen av en særskilt intern kontrollordning, forutsetter departementet at Kirkemøtet etablerer en kontrollordning, samtidig som det nettopp er Kirkerådets nye rolle innen økonomiforvaltningen i det nye rettssubjektet som utløser behovet for en slik ordning. I høringsnotatet av 2. september 2014 heter det således under overskriften *11.2 Kontrollutvalg* at:

«Kirkemøtet har ikke i dag utpekt et kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan kontrollere Kirkerådets økonomiske disposisjoner. Kirkemøtet har riktig nok en protokollkomite som kontrollerer at Kirkerådet følger opp Kirkemøtets vedtak mv., men kontrolloppgavene i en selvstendigkjort kirke *vil måtte utvides, med et oppgavefelt omtrent som kontrollutvalget i kommunene, se kommuneloven § 77*. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å lovregulere et slikt utvalg. Opprettelsen av utvalget, fastsetting av mandat osv. bør Kirkemøtet ta stilling til» (side 62 pkt. 11.2; kursivert her).

⁹ Se lovens § 16-1. Siden henholdsvis prestetjenesten, hver bispedømmeadministrasjon og den sentralkirkelige administrasjon innenfor staten er regnet som egne virksomheter, jf. Hovedavtalen § 4 nr. 2, jf. § 40 nr. 2, vil det formelt dreie seg om flere virksomhetsoverdragelser.

Kommunenes kontrollutvalg blir omtalt en rekke steder nedenfor – første gang allerede i slutten av pkt. II. Se pkt. IV for en nærmere omtale av Kirkerådets foreslåtte rolle på økonomifeltet fra 2017.

I sitt junimøte besluttet Kirkerådet å sende på høring en sak om å etablere et nytt kontrollorgan for Den norske kirke. Begrunnelsen var særlig angitt å være de to ovennevnte forhold. Høringsnotatet redegjorde for en del andre kontroll- og tilsynsordninger kirken har – med henblikk på å synliggjøre at det vil bli et behov ut over det dagens ordninger ivaretar. Høringsnotatet omfattet et utkast bare til overordnede bestemmelser for et nytt kontrollutvalg – det vil si om valg og sammensetning samt mandat. Som bebudet i høringen fremmes det for Kirkemøtet et utkast til et mer fullstendig regelverk for et slikt organ.

Saken ble sendt på høring til bispedømmerådene. Samtlige bispedømmeråd avga høringsuttalelse. Tre biskoper opplyste at de avga felles uttalelse med bispedømmerådet. Siden det på et par punkter var mindretallsuttalelser i *Nord-Hålogaland bispedømmeråd*, avga *Nord-Hålogaland biskop* dessuten en egen uttalelse.¹⁰ To av bispedømmerådene og én biskop ga sin generelle tilslutning til Kirkerådets vurderinger slik de fremkom i høringsnotatet.

II Regnskaps- og revisjonsplikt i det nye rettssubjektet – forholdet til internkontroll

Fra 2017 vil ikke lenger den statlige regnskaps- og revisjonsordning gjelde for de i dag statskirkelige virksomheter.

Hvis det ikke bestemmes noe annet,¹¹ vil det nye rettssubjektet måtte følge regnskapsloven, jf. Kulturdepartementets høringsdokument av 3. mars 2015 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, side 76–77 og utkastet til lovbestemmelser i § 25 fjerde ledd siste punktum.

Plikten i henhold til regnskapsloven omfatter plikt til avgi *årsregnskap og årsberetning*. Den som er regnskapspliktig etter regnskapsloven, vil samtidig være *bokføringspliktig* i henhold til bokføringsloven, jf. sistnevnte lov § 2 første ledd. Bokføringsforskriften utfyller bokføringsloven. En rekke forskrifter er gitt i medhold av regnskapsloven.

Regnskapsplikt etter regnskapsloven medfører *revisjonsplikt* etter revisjonsloven.¹²

¹⁰ Biskopens uttalelse svarte til den flertallet i rådet avga.

¹¹ For soknens del er det gitt særregler om regnskapsføring og dessuten om budsjettordning og revisjon. Særreglene er nedfelt i forskrift 25. september 2003 nr. 1215 om økonomiforvaltningen for kirkelig fellesråd og menighetsråd i Den norske kirke. Hva gjelder regnskapsføring, baserer denne forskriften seg langt på vei på de regnskapsprinsipper som gjelder for kommunene, jf. forskriftens § 1-3 som innebærer en henvisning til forskrift 15. januar 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner).

¹² Se revisjonsloven § 2-1 første ledd som slår fast at *revisjonsplikten* gjelder regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 første ledd. Det nasjonale rettssubjektet vil falle inn under regnskapsloven § 1-2 første ledd *nr. 12* som omfatter «andre som etter særskilt bestemmelse i eller i medhold av lov har regnskapsplikt etter regnskapsloven».

Denne revisjonsplikten er avgrenset til å gjelde *revisjon av årsregnskapet* (regnskapsrevisjon). Når Riksrevisjonens rolle som nevnt blir mer avgrenset, vil det ikke foreligge en ordning med forvaltningsrevisjon for de aktuelle virksomheter.

Det nye rettssubjektet står i prinsippet fritt til å definere hvilke revisjonsoppgaver som skal utføres *ut over* den obligatoriske regnskapsrevisjon. For kommunenes del er dette annerledes. Der er det gjennom kommuneloven innført en plikt til å la den kommunale forvaltningen bli undergitt *forvaltningsrevisjon*.¹³ Ved forskrift henholdsvis om et kontrollutvalg og om revisjon er det gitt utdypende regler om pliktens innhold og rollefordelingen på området.

På samme måte som regnskapsrevisjon hører forvaltningsrevisjon systematisk sett til såkalt *ekstern kontroll*.

Kirkerådet legger til grunn at det er ønskelig at virksomheten i det nye rettssubjektet blir undergitt også forvaltningsrevisjon. Dette kan, men trenger ikke, bli utført av den samme revisor som foretar regnskapsrevisjonen. Se nærmere nedenfor i pkt. VIII om den foreslåtte rollefordelingen på revisjonsfeltet.

En slik – i så fall selvpålagt – ekstern kontroll i form av forvaltningsrevisjon vil kunne ha mye til felles med *internkontroll*¹⁴ i regi av administrasjonen. Dette gjelder blant annet hvilke forhold som gjøres til gjenstand for kontroll.¹⁵

Spørsmålet i vår sammenheng er om det ved siden av slik administrativ internkontroll er behov for et eget *internt kontrollorgan* som på vegne av Kirkemøtet som det øverste politiske nivå i rettssubjektet, kan utøve intern kontroll med forvaltningen i det nye rettssubjektet.

Et slikt internt kontrollorgan kan samtidig være et bindeledd mellom Kirkemøtet og *eksterne* kontrollinstanser, altså regnskapsrevisor og dem som har i oppdrag å utføre forvaltningsrevisjon.

Kommunesektoren kan tjene som illustrasjon.¹⁶ Som et supplement til rådmannens internkontroll bestemmer således kommuneloven § 77 nr. 1 at kommunestyret velger selv et kontrollutvalg som på sine vegne forestår «det løpende tilsyn» med den kommunale forvaltning. Herunder skal kontrollutvalget føre tilsyn med at kommunens revisjonsordning er forsvarlig, jf. lovens § 77 nr. 4 første punktum om at

¹³ Kommuneloven § 78 nr. 2, jf. § 77 nr. 4 annet punktum.

¹⁴ Internkontroll omtales også som *egenkontroll*.

¹⁵ Det er viktig å klargjøre funksjonsfordelingen mellom den administrative internkontroll og dem som utfører forvaltningsrevisjon. Internkontrollen vil kunne avlaste revisjonen blant annet ved løpende rutinemessige undersøkelser og ved å bistå med å fremskaffe tallmateriale og andre data som revisjonen ønsker. Det må imidlertid være en forutsetning at internkontrollen ikke trer i stedet for revisjonen. Videre er det viktig at internkontrollen ikke utvikler seg til å tjene som en buffer mellom revisjon og administrasjon.

¹⁶ De samme ordninger som omtales for kommunene, gjelder helt tilsvarende for fylkeskommunene. For enkelhets skyld er dette ikke omtalt.

«kontrollutvalget skal påse at kommunens (...) regnskaper blir revidert på en betryggende måte».¹⁷

III Kort om hva som menes med forvaltningsrevisjon

Det rett ovenfor nevnte ansvar det kommunale kontrollutvalget har på revisjonsfeltet er ikke begrenset til et tilsyn med ordningen for *regnskapsrevisjon*. Utvalget skal også påse at forvaltningen er gjenstand for *forvaltningsrevisjon*. Kommuneloven § 77 nr. 4 annet punktum lyder slik:

Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Som sluttparentesen viser er ordlyden her en beskrivelse av hva som menes med forvaltningsrevisjon.

Den beskrivelse som i statlig sektor er gitt ved Stortingets instruks av 11. mars 2004 om *Riksrevisjonens* virksomhet, får uttrykkelig frem det som er et grunnleggende formål – å fremskaffe relevant informasjon til adressaten. Se instruksens § 9 under overskriften *Forvaltningsrevisjon*:

§ 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

¹⁷ Her er ordlyden nær identisk med den *der kommunestyrets eget tilsynsansvar* beskrives, jf. § 76 der siste punktum lyder: «Kommunestyret (...) skal påse at de kommunale (...) regnskaper revideres på betryggende måte».

Sammenfallet i ordlyd kan ses i sammenheng med at kontrollutvalgets tilsynsansvar er avledet av *det tilsynsansvaret kommunestyret selv har* og derfor i prinsippet er like vidt som sistnevnte ansvar.

I forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. er det i § 7 gitt ytterligere en beskrivelse av hva som menes med forvaltningsrevisjon – hva den «innebærer». Bestemmelsen er i stor utstrekning basert på beskrivelsen av Riksrevisjonens oppgave innen forvaltningsrevisjon i statlig sektor. Sistnevntes understrekning av formålet med å *fremskaffe relevant informasjon* er ikke tatt inn, men må underforstås.¹⁸

IV Rollefordelingen på økonomifeltet etter virksomhetsoverdragelsen

I samband med sitt forslag til nytt fjerde ledd i kirkeloven § 25, gir departementet en beskrivelse av rollefordelingen på økonomifeltet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Kirkemøtet blir det organ som på det nye rettssubjektets vegne skal motta det som foreslås å bli ett samlet rammetilskudd til kirken. Dette er en konsekvens av at det er Kirkemøtet som i henhold til forslaget til nytt fjerde ledd i § 24 blir det organ som «treffer avgjørelser og opptrer på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i lov eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ». Kirkemøtet blir med andre ord rettssubjektets øverste organ – slik det også er for trossamfunnet Den norske kirke. For å kunne ivareta denne budsjettfunksjonen, er det forutsatt at Kirkemøtet må fastsette et *budsjettreglement* som trekker opp de overordnede retningslinjer, selvsagt innenfor rammen av de bestemmelser som departementet har fastsatt for tilskuddsordningen i egenskap av å være tilskuddsforvalter av de midler Stortinget vedtar å stille til kirkens disposisjon.

Om Kirkerådets ansvar er det opplysende å vise til følgende i høringsnotatet fra 2. september 2014:

«11. ØKONOMIFORVALTNINGEN

11.1 KIRKERÅDETS ANSVAR

¹⁸ Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv:

§ 7. Forvaltningsrevisjonens innhold

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt.

Selv om departementet foreslår at Kirkemøtet i en fristilt kirke skal bestemme fordelingen av statens rammetilskudd mellom ulike formål og oppgaver, er Kirkemøtet som organ ikke egnet for økonomioppgaver ellers. Etter departementets syn må Kirkerådet bestemmes som det organet som har ansvaret for økonomien i det nye rettssubjektet, og som på vegne av Kirkemøtet også forpliktes til å følge opp tilskudd som er viderefordelt til andre instanser. Hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilke beløp, vil det være Kirkemøtet som bestemmer, men ansvaret for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen bør ligge til Kirkerådet. Tilsvarende bør det være Kirkerådet som avlegger og fastsetter regnskapet for det nye rettssubjektet. Ett organ, dvs. Kirkerådet, må kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende.

Selv om Kirkemøtet vil være tilskuddsmottaker, vil det dessuten være Kirkerådets ansvar å rapportere om anvendelsen av gitte tilskudd, i tråd med formålet med tilskuddet og de bestemmelsene for tilskuddsordningen som er gitt.

Departementet antar at Kirkerådets ansvar på området bør fastsettes i lov, siden bestemmelser om dette vil være en innskrenkning av Kirkemøtets generelle myndighet. Av Kirkerådets lovbestemte økonomiansvar synes det også å følge at delegasjonslinjene fra Kirkemøtet i alle saker som har økonomiske konsekvenser, bør gå gjennom Kirkerådet» (side 62).

Om *rapporteringsansvaret* utdypes det i høringsdokumentet av 3. mars 2015 at:

«Formålet med forslaget var å tydeliggjøre at ett organ, dvs. Kirkerådet, kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende, og at det er ett organ som bør ha ansvaret for å rapportere om anvendelsen av midlene, *ikke bare overfor Kirkemøtet, men også overfor staten som bevilgende myndighet*» (side 46; kursivert her).

Om Kirkerådets ansvarsområde heter det videre i høringsnotatet fra september 2014 at:

«11.3 ØKONOMIREGELVERK. LOVFORSLAG

Med forslaget om Kirkerådets lovbestemte ansvar for økonomien og økonomistyringen følger det at Kirkerådet må påse at regnskapene føres korrekt i alle organisasjonsenhetene, dvs. i henhold til lov- og regelverk. Kirkerådet må også føre kontroll med at alle organisasjonsenhetene i det nye rettssubjektet har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll, avstemming og regnskapsrapportering. Det følger av det samme lovforslaget at Kirkerådet også må ha ansvaret for å fastsette interne økonomiinstruksjoner.

Økonomiinstruksjoner som Kirkerådet fastsetter, må harmonere med Kirkemøtets budsjettreglement. I denne sammenhengen vil det være viktig å avstemme Kirkemøtets rolle som budsjettmyndighet med Kirkerådets ansvar for økonomien og økonomistyringen, slik at disse rollene ikke kommer i strid med hverandre.

Tilsvarende vil ansvaret for oppfølging og kontroll med andre instanser som er tildelt midler av Kirkemøtet, dvs. andre instanser enn rettssubjektet selv, ligge hos Kirkerådet. Også på dette området kan det være aktuelt å avstemme regler gitt av Kirkemøtet med Kirkerådets ansvar og myndighet.

Økonomiregelverket i staten, som i dag gjelder fullt ut for de aktuelle kirkelige virksomhetene, vil falle bort når virksomhetene er skilt fra staten. Departementet vil på vanlig måte ha ansvaret for at statstilskuddet til kirken blir anvendt etter Stortingets forutsetninger. Departementets overordnede ansvar vil ellers følge av de bestemmelsene om tilskuddsordninger som er fastsatt i statens økonomiregelverk» (side 62–63; se sitat av samme tekst i høringsdokumentet av 3. mars 2015 side 47).

I lys av dette foreslår departementet i høringsdokumentet fra 3. mars 2015 følgende ordlyd i et nytt fjerde ledd i § 25:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

V Behovet for et kontrollorgan – kort om forholdet til andre kontrollordninger

I høringsnotatet ga Kirkerådet uttrykk for at det ved vurderingen av det nærmere behov for et kontrollorgan kunne være nyttig først å avgrense mot de funksjoner eller redskaper som ligger i andre, nåværende kontrollordninger:

Klageordninger – med eller uten et særskilt klageorgan opprettet for dette formål – omfatter klagebehandling av konkrete enkeltsaker av ulik sakstype. Klageordninger er uegnet som virkemiddel til mer generelt å følge opp Kirkemøtets politikk, være seg på det økonomiske felt eller på andre områder. Sak KM 07/16 omhandler etableringen av en egen lovforankret klagenemnd.

Tilsynsbegrepet knyttet til biskopens rolle blir brukt i litt ulike betydninger – herunder både som et teologisk og et rettslig begrep. Uaktet de nærmere avgrensninger er det på det rene at *biskopens tilsynsrolle eller -funksjon* i særlig grad er knyttet til det læremessige ansvar biskopen har. At biskopen i første rekke har en åndelig lederfunksjon, ses av tjenesteordning for biskoper § 1, som – sammen med vigslingsliturgien av biskop pkt. 10 og visitasreglementet – er det klareste formaliserte uttrykk for den tilsynsmyndigheten biskopen er tildelt:

Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.

Biskopen ser til at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro, slik den er uttrykt i vår kirkes bekjennelse og ordninger, og at også andre som er vigslet til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingsformaning og løfte.

Biskopen fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.

Som kollegium har *Bispemøtet* etter kirkeloven § 26 et ansvar for å «virke for samordning» mellom biskopene. Dette gjelder også innen lærespørsmål. I samme gruppe som biskopens og Bispemøtets læremessige ansvar, kan også nevnes kirkens ordnede læreorgan.¹⁹ Forskjellen er at læreorganet kun gir uttalelser, mens biskopen kan gi bindende pålegg, jf. ovenfor i tjenesteordningen.

I arbeidet med ny kirkeordning både i denne og neste fase legger Kirkerådet til grunn at biskopens tilsynsrolle blir sikret et reelt innhold.

Det kontrollbehov nærværende sak knytter seg til, er som det vil fremgå, ikke av læremessig karakter.

Siden Kirkemøtet eller Kirkerådet *selv* kan bestemme at forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, er ikke viktigheten av at forvaltningsrevisjon utføres i seg selv et argument for et kontrollutvalg.

Heller ikke er utbyggingen av Kirkerådets egen *internkontroll* – herunder de krav Kirkerådet stiller til slik kontroll hos bispedømmerådene – avhengig av et kontrollutvalg.

Dagens *protokollkomité* har et mandatområde som – slik retningslinjene for dets arbeid er formulert – gir vide fullmakter til å følge opp Kirkemøtets vedtak. Det vises særlig til kapittel 5 i Retningslinjer for protokollkomiteen:²⁰

5. Protokollkomiteens arbeid

5.1 I forbindelse med oppfølging av vedtak skal protokollkomiteen påse at Kirkerådet har fulgt opp Kirkemøtevedtakene fra siste og tidligere år på en forsvarlig måte.

5.2 Protokollkomiteen kan på eget initiativ ta opp saker dersom det er tvil om vedtaket og/eller saksbehandlingen er skjedd på en tilfredsstillende måte.

Formuleringen å «påse at» betyr å *sørge for* og kan vanskelig tas bokstavelig. Protokollkomiteen er ikke til stede i Kirkerådets møter. Det som nok er ment, er at komiteen skal *kontrollere om* Kirkerådet har fulgt opp Kirkemøtets vedtak. Dette blir da i praksis en kontroll i forkant av et kirkemøte med henblikk på *rapportering til Kirkemøtet*.²¹

Også dette er et vidtrekkende mandat. Allikevel er ikke protokollkomiteen i dagens støpning skreddersydd til å være et kontrollorgan overfor *Kirkerådet i dets rolle på*

¹⁹ Etter 2017 vil den lærenemnda vi i dag har som lovfestet organ i medhold av kirkeloven § 27, bli avvirket eller forankret i et vedtak av Kirkemøtet. I en egen sak for Kirkemøtet i 2016 (sak KM 09/16) skal det bestemmes hvilken ordning Kirkemøtet etablerer fra den tid dagens § 27 blir opphevet.

²⁰ Disse er i Lovsamling for Den norske kirke, 9. utgave 2013 omtalt som *Retningslinjer for Kirkemøtets protokollkomite*, jf. der side 212.

²¹ Se slik i saksfremlegget i sak KM 05/06 *Revisjon av retningslinjer for protokollkomiteen i Kyrkemøtet* side 3 om den tilsvarende formulering i forretningsordenen § 3-5 tredje ledd annet strekpunkt (daværende § 3-4 sjette ledd).

økonomifeltet. Som nevnt er Kirkerådets foreslåtte rolle her en hovedbegrunnelse for å etablere et nytt kontrollorgan.

Se nedenfor i pkt. VII om hvilken betydning opprettelsen av et nytt kontrollorgan eventuelt bør få for arbeidsoppgavene til dagens protokollkomité.

Til sammenlikning kan det neves at i den Svenska Kyrkan er det ikke et eget kontrollorgan ved siden av den *revisjonsordning* som Kyrkoordningen har fastsatt for kirkens administrative enheter. Det gjelder for *församlingar* eller *samfälligheter*, der församlingar inngår i en samfällighet (se Kyrkoordningen kapittel 48), *stiftet* (se dens kapittel 50) og *nationella nivå*n (dens kapittel 52).

Bestemmelsene er bygget opp etter samme struktur og omtales som *revision och granskning*. De omfatter *valg av revisorer*. Antallet er henholdsvis tre, tre og syv revisorer for de ulike nivåene – der den ene kan være et registrert revisjonsselskap. Revisorene velges «för att granska verksamheten». Felles er også at revisorenes oppgaver («oppgifter») er å påse at revisjonslovens regler følges: «I revisionslagen finns föreskrifter om revisorernas granskning». Dette omfatter regnskapsrevisjon.

I tillegg skal revisorene utføre det som i vår terminologi innebærer *forvaltningsrevisjon* og som i Sverige kalles granskning av virksomheten – ved at revisorene skal

även [skal] granska om [församlingens, stiftets eller nationella nivåns] verksamhet sköts på ett ändamålsenligt²² och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Selv om det i den svenske løsningen tales om revisorer og ikke en ordning med et (eller flere) kontrollorgan, vil de respektive revisorkollegier ha et bredere virkefelt enn kun én valgt revisor ville ha. Det er vanskelig å se noen prinsipiell forskjell mellom henholdsvis en ordning med et revisorkollegium og et kontrollorgan med henblikk på hva det potensielle mandat kan være. Den viktigste forskjellen er at et kontrollutvalg etter kommunalt forbilde *ikke selv utfører* regnskapsrevisjon og normalt ikke selv utfører forvaltningsrevisjon, men mer har en bestillerrolle vedrørende sistnevnte.

Enda kommunestyret møtes omtrent månedlig, har Stortinget ment at kommunestyret trenger et kontrollutvalg som på sine vegne kan forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget har ikke bare en kontrollfunksjon på det økonomiske feltet, men dette er særskilt fremhevet i loven og i praksis antakelig et hovedområde for disse utvalgenes arbeid. Til sammenligning samles Kirkemøtet bare én gang årlig, og behovet for et kontrollorgan overfor Kirkerådet og den øvrige forvaltningen i rettssubjektet er neppe mindre enn i kommunesektoren.

I lys av denne oversikten la Kirkerådet i høringsnotatet til grunn som sin foreløpige vurdering – herunder med en henvisning til departementets forslag til funksjonsfordeling mellom Kirkemøtet og Kirkerådet – at det var gode grunner for å etablere et eget kontrollutvalg. Kirkerådet viste til at et slikt kontrollutvalg vil ha til oppgave på vegne av Kirkemøtet å kontrollere at *Kirkerådet på en betryggende måte ivaretar sin funksjon som ansvarlig for økonomien i det nye rettssubjektet* – herunder at Kirkerådet gjør dette i tråd med de føringer som er gitt fra staten og Kirkemøtet.

²² Hensiktsmessig.

Kirkerådet viste i høringsnotatet til at kontrollutvalget skal være *et redskap for internkontrollen* – et virkemiddel for Kirkemøtet til å avdekke eventuelle feil eller misligheter hos Kirkerådet med henblikk på ansvarliggjøring av rådet. Selv om det er Kirkerådets foreslåtte rolle på økonomifeltet som i særlig grad utløser et behov for en ny kontrollordning, er det hensiktsmessig at et nytt kontrollorgan får et mer allment mandat. Herunder må det vurderes om det skal overta enkelte av protokollkomiteens oppgaver, jf. nedenfor i pkt. VII.

På Kirkerådets spørsmål om høringsinstansene er enige i at det er behov for et eget kontrollorgan for det nye rettssubjektet, svarte samtlige bekreftende. Et *mindretall i Nord-Hålogaland bispedømmeråd* ønsket en presisering av om det er det valgte kirkeråd eller sekretariatet som er ment å være gjenstand for kontroll (kontrollobjekt). Svaret på dette spørsmålet er at det er det valgte rådet som er gjenstand for kontroll, men at det valgte rådet svarer for det sekretariatet gjør.²³

I lys av høringsssvarene fremmer Kirkerådet forslag om opprettelsen av et kontrollorgan som nevnt.

Se rett nedenfor i pkt. VI om at Kirkerådet på ett punkt har valgt å reise spørsmålet om utvalgets kontrollfelt *ikke skal avgrenses* til å gjelde Kirkerådets virksomhet, men bli utvidet til å gjelde hele forvaltningen i rettssubjektet. I høringsnotatet ble dette ikke problematisert: Det ble der uten nærmere drøftelse lagt til grunn at utvalgets funksjon skulle bestå i å være Kirkemøtets kontrollorgan *overfor Kirkerådet*.

Heller ingen høringsinstanser tok sistnevnte spørsmål opp til klar drøftelse. *Hamar bispedømmeråd* synes å ha vært inne på problemstilling i samband med spørsmålet om informasjonsinnhenting:

Det synes prinsipielt riktig at Kontrollutvalgets informasjonsinnhenting skal foregå tjenestevei. Det er Kirkerådet og Kirkerådets sekretariat ved dets direktør som vil være de *primære* objekter for organets kontroll av at Kirkemøtets vedtak blir fulgt opp. *Samtidig vil også bispedømmerådene og dets sekretariater ved stiftsdirektør kunne være gjenstand for kontrollen.*

Det er nærliggende å tro at *Hamar bispedømmeråd* med «gjenstand for kontrollen» her har ment noe mer enn å tilveiebringe relevant informasjon knyttet til Kirkerådets oppgaveutføring.

VI Kontrollutvalgets funksjon – bare kontroll av Kirkerådet?

At det er Kirkerådet som i høringsnotatet ble foreslått gjort til gjenstand for kontroll (kontrollobjekt), skyldes dels den rollen Kirkerådet foreslås å få på økonomifeltet, jf. ovenfor. Dessuten skyldes det at Kirkerådet blir det utøvende organet for Kirkemøtet og rettssubjektet. Kirkerådets rolle er i dag nedfelt i lovens § 25 annet ledd, som lyder slik:

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger.

²³ Av praktiske grunner vil for øvrig det meste av kontakten mellom utvalget og Kirkerådet gå gjennom sistnevntes sekretariat. Dette vil blant annet være situasjonen ved kontrollutvalgets innhenting av informasjon, jf. pkt. VIII nedenfor.

Kulturdepartementet beskriver rettstilstanden og sitt forslag slik:

«Kirkemøtet er i dag overordnet Kirkerådet. Etter kirkeloven § 25 [annet] ledd ”forbereder [Kirkerådet] de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger”. Dette innebærer at Kirkemøtet har anledning til å pålegge Kirkerådet oppgaver, delegere myndighet, instruere og kontrollere.

Dersom det etableres et rettssubjekt for Den norske kirke som Kirkemøtet opptrer på vegne av, kan det etter departementets syn ikke være andre enn Kirkerådet som ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet. Departementet foreslår at dette klargjøres i lov.»²⁴

Denne klargjøringen ble søkt uttrykt i utkastet til annet og tredje ledd i § 25, ved at formuleringen «...og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger» i annet ledd ble erstattet med et nytt tredje ledd: «Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå». De to leddene foreslås å derved å lyde slik:

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger.

Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.

Som en følge av Kirkemøtets overordnede rolle, må Kirkerådet respektere de nærmere føringer Kirkemøtet måtte gi. Dette gjelder generelt – også på økonomifeltet – og dessuten der Kirkemøtet *delegerer* oppgaver til andre organer enn Kirkerådet.²⁵ I ny § 24 siste ledd ventes Stortinget å bestemme at Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene, prostene samt dessuten den (klage)nemnd Kirkemøtet har anmodet om å få lovhjemmel til å opprette.

Det er således viktig at Kirkemøtet i størst mulig grad legger tydelige føringer for hva som ligger innenfor en delegasjon. Uansett vil Kirkerådet gjennom sin rolle som utøvende myndighet i enkelte sammenhenger måtte *følge opp* den myndighet som er delegert til andre organer – ikke minst knyttet til deres økonomiske aspekter. Denne oppfølgingen må imidlertid alltid være i samsvar med Kirkemøtets intensjoner.

I høringsnotatet foreslo Kirkerådet som nevnt i slutten av pkt. V at kontrollutvalgets funksjon eller mandat skulle avgrenses til å gjelde Kirkerådets virksomhet. Dette hang sammen med at det nettopp var Kirkerådets foreslåtte nye rolle på økonomifeltet som – sammen med endringen i Riksrevisjonens rolle – var bakgrunnen for saken om et nytt kontrollorgan. Som vist rett ovenfor foreslås dessuten Kirkerådet å være Kirkemøtets og det nye rettssubjektets utøvende organ.

Det kan reises spørsmål om en slik definering utgjør en for snever avgrensning av det som bør være kontrollutvalgets virkefelt. Som vist ovenfor får det nye rettssubjektet andre organer enn Kirkerådet til å opptre på vegne av seg (og Kirkemøtet). Dette skulle i så fall medføre en endring i forslaget ved at kontrollutvalgets funksjon utvides fra å

²⁴ *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, høringsnotat av 2. september 2014 side 26.

²⁵ Se den utførlige redegjørelsen om forholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet i pkt. XVI i sak KM 04/16.

være Kirkemøtets kontrollorgan overfor Kirkerådet til generelt å bli Kirkemøtets kontrollorgan overfor forvaltningen innen det nye rettssubjektet.

Selv om Kirkerådet i noen grad også vil spille en rolle i form av å følge opp den myndighet som måtte bli delegert til andre organer, kan det spørres om det er tungtveiende grunner til at kontrollutvalget ikke også skal kunne føre direkte (umiddelbar) kontroll med alle rettssubjektets organer – altså uten å måtte gå via Kirkerådet. Det er vanskelig å si noe generelt om når dette særlig ville kunne bli aktuelt. Men jo større selvstendighet Kirkemøtet gir de øvrige organene i deres oppgaveutføring,²⁶ desto mer behov kan det bli for kontrollutvalget til å kunne føre umiddelbar kontroll og tilsyn med denne oppgaveutføringen. Slik Kirkerådet ser det, har avgrensningen mot andre organer enn Kirkerådet som direkte gjenstand for kontroll, til konsekvens at det bare er Kirkerådets virksomhet og oppgaveutføring som kan gjøres til gjenstand for forvaltningsrevisjon.

Se igjen *Hamar bispedømmeråds* uttalelse, som kan synes å åpne for et kontrollfelt som omfatter alle organene i rettssubjektet. Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å vurdere dette spørsmålet nærmere, selv om Kirkerådet har valgt å ikke endre sitt opprinnelige forslag på dette punkt.

Begrunnelsen for å avgrense mandatet til å gjelde Kirkerådets virksomhet, er blant annet at med de økonomiske rammer som må settes for utvalgte virksomhet, antar Kirkerådet at det ligger bedre til rette for et målrettet og ressurseffektivt arbeid hvis kontrollfeltet avgrenses til å gjelde Kirkerådets virksomhet – all den tid dette uansett vil bli det primære kontrollfelt.

Avgrensningen kan herunder ses i lys av forslaget om en ordning der Kirkerådet kan ansvarliggjøres. Videre er det et moment at *Kirkerådet selv får et kontrollansvar* overfor alle organisasjonssenheter i rettssubjektet – herunder knyttet til at disse har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll osv, jf. ovenfor i pkt. IV om departementets beskrivelse. Se der også at Kirkerådet gjennom lovforslaget dessuten får ansvaret for å fastsette interne økonomiinstruksjoner.

På økonomifeltet vil derfor kontrollbehovet kunne ivaretas gjennom direkte kontroll av Kirkerådets ivaretagelse av dets myndighet.

Som ledd i utformingen av delegasjonsvedtak har dessuten Kirkemøtet en viss mulighet til å etablere ordninger med rapportering til Kirkerådet. Slik kan kontrollutvalget, mer indirekte, følge opp andre organers myndighetsutøvelse.

En slik avgrensning trenger heller ikke å være til hinder for at kontrollutvalget, der det fremstår som hensiktsmessig, *innhenter informasjon* fra andre organer enn Kirkerådet, jf. om dette nedenfor i pkt. VIII.

Kontrollutvalgets funksjon blir etter Kirkerådets forslag med andre ord å påse at *Kirkerådet* ivaretar sine oppgaver i tråd med Kirkemøtets vedtak og forutsetninger.

²⁶ For eksempel biskopene og bispedømmerådene i deres utøvelse av arbeidsgiveransvaret for prestene. Et annet eksempel kunne være biskopenes håndheving av de regelverk de er satt til å forvalte, for eksempel *regler om bruk av kirkene*. Dette er ikke primært et læremessig tilsyn, men er et rettslig tilsyn med at regelverket følges; sml. ovenfor i pkt. V.

Med «Kirkerådet» menes i denne sammenheng også Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd. Grunnen er at dette er råd som – selv om de formelt er underlagt Kirkemøtet²⁷ – allikevel «kan instrueres av Kirkerådet som har det overordnede ansvaret for å forberede saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksette dets beslutninger og lede arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger», jf. lovproposisjonen til kirkeloven.²⁸

Kontrollutvalget er ment å være *et redskap for Kirkemøtet* til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet. Derimot blir ikke kontrollutvalget et lovbestemt organ. Utvalget vil således ikke kunne overprøve lovbestemte eller andre organers avgjørelser eller ha noen annen slags form for instruksjonsmyndighet. Kontrollutvalget vil derimot være direkte underordnet Kirkemøtet og blir underlagt dets styrings- og instruksjonsmyndighet, slik som det kommunale kontrollutvalget er det overfor kommunestyret. Det heter at dette er underlagt både kommunestyrets administrative og økonomiske styrings- og instruksjonsmyndighet. Siden Kirkemøtet også på økonomifeltet får et overordnet ansvar med å fordele statens rammetilskudd, legges det til grunn at det samme formelt sett er dekkende å si også her. Det følger av formålet med ordningen at dette ikke er en rolle *Kirkerådet* kan ha overfor kontrollutvalget.

Kirkerådet påpekte i høringsnotatet at selv om det er den mer formelle kontrolldimensjonen som er hovedbegrunnelsen for et slikt kontrollutvalg, bør også målet om læring og forbedring søkes hensyntatt i de mer detaljerte regler for utvalgets arbeid.²⁹

VII Kontrollutvalgets mandat – forholdet til protokollkomiteen

Oppgaver utenfor Kirkemøtets samling

I høringsnotatet tok Kirkerådet opp forholdet til de oppgaver *protokollkomiteen* i dag utfører. Konkret spurte Kirkerådet om protokollkomiteen skal beholde noen av sine oppgaver som ikke er knyttet til dens arbeid under selve Kirkemøtet. Se om disse oppgavene i kapittel 2 flg. i Retningslinjer for protokollkomiteen.

Kirkerådet foreslo at samtlige av disse oppgavene *utenfor* Kirkemøtets samling blir overført til kontrollutvalget. Kirkerådet begrunnet dette med at det i motsatt fall ville bli etablert en ordning med to organer som har en sammenlignbar kontrollfunksjon og at det da kunne by på praktiske utfordringer å skille mellom saker som skal høre til de

²⁷ Jf. dagens § 24 femte ledd, som ventelig blir opphevet som overflødig.

²⁸ Ot. prp. nr. 64 (1994–95) side 59 andre spalte.

²⁹ Det kan her vises til proposisjonen til en endringslov om kommuneloven, der det i samband med omtalen av forvaltningsrevisjon heter at:

«Etter departementets oppfatning er forvaltningsrevisjon et nyttig virkemiddel i kommunestyrets kontroll og tilsyn med forvaltningen. Denne typen undersøkelser gir de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultatene av vedtak i kommunestyret. Forvaltningsrevisjon kan virke som en *kontrollmekanisme* mellom kommunestyret og det øvrige forvaltningsapparatet, og i tillegg ha *læringseffekter*» (Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon) side 58; kursivert her).

respektive organer. Kirkerådet viste også til at ressursmessige grunner taler for en slik arbeidsdeling.

Ingen høringsinstanser sa seg uenige i dette, og enkelte ga eksplisitt uttrykk for sin enighet.

Kirkerådet foreslo derimot at protokollkomiteen fortsatt bør ha ansvaret med å «godkjenne og underskrive Kirkemøtets vedtaksprotokoll», jf. forretningsordenen § 3-5 tredje ledd første strekpunkt. Se også retningslinjene kapittel 1.

De øvrige bestemmelser om protokollkomiteen i henholdsvis forretningsordenen og retningslinjene kunne da oppheves, og det som innholdsmessig beholdes fra retningslinjene, mente Kirkerådet burde vurderes overført til forretningsordenen.

Når det i Retningslinjer for protokollkomiteen pkt. 5.2 heter at protokollkomiteen «kan på eget initiativ ta opp saker dersom det er tvil om vedtaket og/eller saksbehandlingen er skjedd på en tilfredsstillende måte», er det *Kirkerådets* vedtak det siktes til – ikke Kirkemøtets. Med ovennevnte forslag vil en slik funksjon bortfalle og høre under kontrollutvalget.

Kontrollen under Kirkemøtet

Protokollkomiteen har forutsatt at den også har myndighet til å kontrollere *Kirkemøtets* vedtak i form av *etterkontroll*, jf. for eksempel knyttet til om forretningsordenen er fulgt, jf. slik sak KM 01/10.

Kirkerådet påpekte i høringen at det er vanskelig å se noen mindre grunn til at protokollkomiteen skal kunne utføre kontroll *under selve møtet*, selv om det ikke kunne vise til eksempler på at det er gjort.

Kirkerådet mente det måtte vurderes om fremtidens protokollkomité skal ha et slikt ansvar i forbindelse med at vedtak treffes. Det vil i så fall omfatte kontroll med at vedtak ikke har *feil på grunn av innhold eller tilblivelse*.

Kirkerådet viste til at denne type kontroll under møtet blant annet kunne omfatte prøving av om vedtak blir fattet i tråd med bestemmelsene i forretningsordenen eller om de av andre grunner inneholder feil, for eksempel på grunn av uriktig vurdering av habilitetsspørsmål³⁰ eller uriktig anvendelse av valgeregler.³¹ Ett år (2010) påpekte således protokollkomiteen at Kirkemøtet *året før* hadde truffet et vedtak det ikke hadde full kompetanse til.³²

Kirkerådet anbefalte at protokollkomiteens mandat ble begrenset til å godkjenne protokollene. Kirkerådet foreslo at heller ikke kontrollutvalget skulle ha et særskilt ansvar for at Kirkemøtets vedtak ikke beheftes med innholds- eller tilblivelsesfeil. Kirkerådet viste til at ethvert medlem av Kirkemøtet vil kunne melde fra til

³⁰ I to saker under Kirkemøtet 2014 skjedde dette, *uten* at protokollkomiteen eller dirigentskapet grep inn og påpekte dette.

³¹ Se sak KM 02.7/12 om valg av Kirkeråd, der det ble avholdt en tredje valgomgang på grunn av feil i den andre. Heller ikke her var det protokollkomiteen som grep inn.

³² Protokollkomiteen ville «understreke at så lenge Kyrkjemøtet ikkje har økonomiansvar, kan møtet ikkje fatte vedtak som bind Kyrkjerådet økonomisk» (KM 01/10).

dirigentskapet, og at sekretariatet vil besitte den nødvendige juridiske kompetanse som også dirigentskapet ved tvil kan støtte seg til.

Kirkerådet påpekte samtidig at en slik møtefunksjon ville kunne utøves av protokollkomiteen, og at den neppe vil ha dårligere forutsetninger enn kontrollutvalget til å utføre slik kontroll. Det ble vist til at Kirkerådets sekretariat besitter den nødvendige juridiske kompetanse som det ved behov kan trekkes veksel på, jf. også dagens retningslinjer pkt. 1.1, som forutsetter at sekretariatet kan ha en slik funksjon.

I lys av ovennevnte stilte Kirkerådet følgende spørsmål:

Bør protokollkomiteens oppgaver begrenses til å omfatte en godkjenning av møteprotokollene (å være protokollunderskrivere)?

Hvis ikke, hva bør øvrige oppgaver bestå i?

Bør kontrollutvalget tildeles et særskilt ansvar for at Kirkemøtets vedtak ikke beheftes med innholds- eller tilblivelsesfeil?

Blant de elleve bispedømmerådene var det et knapt flertall på seks mot fem som svarte nei på det første spørsmålet. Den type oppgave samtlige av disse seks høringsinstanser pekte på at protokollkomiteen kunne ha ut over en ren signering av møteprotokollen, var oppgaven med å se til at vedtak ikke beheftes med innholds- eller tilblivelsesfeil, jf. ovenfor. Enkelte instanser la særlig vekt på tilblivelsesfeil, altså saksbehandlingsfeil. Kirkerådet bemerker til ovennevnte at en uriktig anvendelse av valgreglene kan falle både i gruppen innholds- og tilblivelsesfeil.

Blant disse seks bispedømmerådene ga svaret på det tredje spørsmålet seg selv (nei). Heller ikke de fem bispedømmeråd som mente at protokollkomiteens oppgaver skulle begrenses til å omfatte en ren godkjenning av møteprotokollene, svarte ja på dette spørsmålet.

Kirkerådet velger å følge flertallet, men skal tiltre merknaden til en av instansene om at det ikke skulle dreie seg om et «ansvar», da dette uansett skulle tilligge Kirkemøtet selv, men mer en særskilt oppgave. Kirkerådet skal presisere at det her vil dreie seg om en oppgave som i tid er begrenset til Kirkemøtets samling.

Kirkerådet foreslår etter dette at det som innholdsmessig beholdes fra retningslinjene for protokollkomiteen, overføres til forretningsordenen § 3-5, der det også klargjøres hva protokollkomiteens kontrollfunksjon under møtene vil bestå i. De deler av § 3-5 som knytter seg til de oppgaver som overføres til kontrollutvalget, oppheves.

VIII To andre prinsipielle spørsmål knyttet til mandat (sakstype og rettssubjekt) – informasjonsflyt

Siden Kirkemøtets budsjettmyndighet etter reformforslaget vil innebære tildeling av midler også utenfor det nasjonale rettssubjektet, kan kontrollutvalgets kontroll på økonomifeltet vanskelig bli avgrenset til å omfatte de midler som fordeles innad i det nye rettssubjektet.

I høringsnotatet påpekte Kirkerådet i denne sammenheng at dette reiser et spørsmål om hvordan kontrollutvalget skal innhente den informasjon kontrollutvalget måtte mene det trenger for å utføre sin kontrollfunksjon.

Kirkerådet reiste spørsmålet om kontrollutvalget skal tilveiebringe etterspurt informasjon *gjennom* Kirkerådet – eller om utvalget skal ha myndighet til å gå direkte til et bispedømmeråd, et sokn eller en bevilgningsmottaker utenfor den formelle rådsstrukturen.

Kirkerådet la til grunn som sin foreløpige vurdering at informasjonsstrømmen bør gå via Kirkerådet. Hovedbegrunnelsen for dette er at kontrollutvalgets kontrollobjekt er Kirkerådet, ikke forvaltningsenhetene (organene) i det nasjonale rettssubjektet – enda mindre i trossamfunnet Den norske kirke.³³

På spørsmålet om kontrollutvalgets informasjonsinnhenting bør skje – finne sted – gjennom Kirkerådet, svarte et flertall på syv bispedømmeråd ja uten nærmere forbehold. Bare *Møre biskop og bispedømmeråd* svarte uttrykkelig nei, ved å uttale at utvalget «fritt henter informasjon fra der man finner det nødvendig». Både *Nord-Hålogaland biskop* og *Nord-Hålogaland bispedømmeråd* påpekte at:

«Kontrollutvalgets informasjonsinnhenting bør *normalt* foregå gjennom Kirkerådet. Det bør likevel være *prinsipielt mulig* for kontrollutvalget å innhente informasjon direkte fra sokn, bispedømmeråd eller en bevilgningsmottaker utenfor den formelle rådsstrukturen. Begrunnelsen for dette er at selv om det er Kirkerådet som er kontrollutvalgets kontrollobjekt, må også kontrollutvalget kunne kontrollere Kirkerådet i sin relasjon til Kirkerådets bevilgningsmottakere.»

Nidaros biskop og bispedømmeråd samt *Borg bispedømmeråd*, hadde liknende synspunkter. Kirkerådet har etter nærmere vurdering funnet at det vil gi en mer fleksibel og effektiv ordning hvis utvalget ved behov også kan rette henvendelser direkte til andre organer enn Kirkerådet, og da ikke begrenset til organer for det nasjonale rettssubjektet, jf. presiseringen ovenfor hos *Nord-Hålogaland biskop* og *Nord-Hålogaland bispedømmeråd*. Se utkastet til regler § 3 første og annet ledd.

I forlengelsen av ovennevnte reiste Kirkerådet spørsmålet om det skulle være Kirkerådets rolle for det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke eller for trossamfunnet ved samme navn som skal danne *avgrensningen av kontrollfeltet*.

Kirkerådet viste således til at Kirkemøtet er foreslått å få en todelt rolle, både som øverste organ for det nye rettssubjektet og som øverste representative organ for trossamfunnet. Tilsvarende rollemessig todeling vil gjelde for Kirkerådet, selv om det neppe blir et stort behov for å foreta en avgrensning.³⁴

Kirkerådet legger til grunn at det er lite hensiktsmessig å avgrense oppfølgingen av Kirkerådet til å omfatte det arbeid Kirkerådet gjør innenfor – eller med rekkevidde for

³³ Hva enten vi er innenfor eller utenfor det nasjonale rettssubjektet antar Kirkerådet at det ikke ville blitt spørsmål om behov for lovhjemmel på grunn av legalitetsprinsippet. Det er upraktisk å se for seg at bevilgningsmottakere ikke gir etterspurt informasjon – rettslig plikt eller ikke.

Hva særlig gjelder bispedømmerådene og menighetsrådene er det lovhjemmel for pålegg i departementets forslag til ny § 23 fjerde ledd første punktum og i dagens § 9 siste ledd, som ikke er foreslått endret.

³⁴ Se således departementets utkastet til nytt tredje ledd i lovens § 25: *Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå*. Her er det med «kirken» formodentlig ment begge relasjoner eller roller.

– det nasjonale rettssubjektet. Ikke minst ville en slik avgrensning kunne reise vanskelige avgrensningsspørsmål.³⁵

På spørsmålet om kontrollen av Kirkerådet bør avgrenses til å omfatte dets rolle for det nye rettssubjektet, var samtlige bispedømmeråd enig med Kirkerådet om at svaret bør være nei. Svarene til et par av bispedømmerådene er noe utilgjengelige, men kan ikke leses som en støtte til en avgrensning av kontrollfeltet til å gjelde Kirkerådets rolle for det nye rettssubjektet.

Flere bispedømmeråd pekte på behovet for at kontrollutvalget får *et åpent mandat med vide fullmakter*. Således uttalte *Borg bispedømmeråd* at det var

«enig med Kirkerådet om at kontrollfunksjonen ikke må bli saksmessig avgrenset til dets rolle og oppgaver innenfor det nye nasjonale rettssubjektet. En avgrensning i saksområder vil bety en innsnevring av kontrollorganets funksjon og oppgaver. Det er derfor ønskelig med et kontrollorgan med vide fullmakter.»

Hva særlig gjelder kontroll av økonomifunksjonen, pekte Kirkerådet på at kontrollutvalgets mandat ikke bør være avgrenset til å gjelde oppfølging av Kirkemøtets budsjettvedtak og dets forutsetninger, herunder de forutsetninger som staten har lagt. Mandatet bør også omfatte å føre kontroll med at Kirkerådet følger opp *egne* vedtak på økonomifeltet – herunder dets eget økonomiregelverk med tilhørende instruksjer.

Kirkerådet stilte ikke spørsmål på dette punktet, men et par bispedømmeråd hadde særskilte merknader til støtte for en slik vurdering.

Derimot stilte Kirkerådet spørsmål om kontrollen av Kirkerådet bør avgrenses til å omfatte dets rolle innen økonomiforvaltningen. Kirkerådet viste til at selv om kontroll med Kirkerådets økonomiske disposisjoner vil være en viktig oppgave, bør ikke kontrollfunksjonen bli *saksmessig avgrenset* til å omfatte Kirkerådets ansvar for økonomiforvaltningen. Kirkerådet påpekte at en avgrensning mot eller overfor spørsmål som ikke er av økonomiske karakter, ville innebære en uheldig innsnevring av kontrollfeltet – også sammenlignet med kontrollfeltet protokollkomiteen i dag har. Det ville dessuten også i denne sammenhengen kunne by på vanskelige avgrensninger.

Også på dette punktet var samtlige bispedømmeråd enige med Kirkerådet. *Agder og Telemark bispedømmeråd* samt *Sør-Hålogaland bispedømmeråd* skrev således at:

«kontrollutvalgets mandat ikke må avgrenses til bare å gjelde økonomiforvaltningen. Dette er et viktig felt for kontrollutvalget å føre kontroll med, men i tillegg bør kontrollutvalget ha en rolle i forhold til legalitetskontroll m.v. utenfor det som skjer under Kirkemøtets samlinger, slik som nevnt under spørsmål 2, og drive forvaltningsrevisjon tilsvarende den kommunale ordningen, jfr vårt svar på spørsmål 3. Bispedømmerådet støtter forslaget om et vidt utformet mandat for kontrollutvalget.»

I samme retning uttalte både *Nord-Hålogaland biskop* og *Nord-Hålogaland bispedømmeråd* at:

³⁵ En slik avgrensning kan heller ikke innfortolkes i mandatet til dagens protokollkomité, altså da i så fall knyttet til den statskirkelige virksomheten. Se for eksempel sak KM 01/01, der protokollkomiteen hadde merknader knyttet til disponering av midler ved gjennomføringen av valg til menighetsråd.

«kontrollfunksjonen saksmessig [ikke bør] avgrenses til spørsmål som gjelder økonomiforvaltningen. Med utgangspunkt i begrepet forvaltningsrevisjon (Jf. Side 2 i høringsnotatet) kan man anta at kontrollen også for eksempel vil omfatte hvorvidt forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige, og hvorvidt tjenesteproduksjonen er i tråd med Kirkemøtets forutsetninger.»

Kirkerådet skal bemerke at det er riktig at forvaltningsrevisjon kan omfatte andre spørsmål enn de som har å gjøre med økonomi. Men også forvaltningsrevisjon kan knytte seg til økonomiske forhold.

Se utkastet til mandat for kontrollutvalget nedfelt i utkastet til § 2 første ledd. Som der ses er mandatet utformet vidt, slik at det favner alle sakstyper og ikke setter rammer for hvilke deler av Kirkerådets virksomhet som gjøres til gjenstand for kontroll.

IX Særlig om utvalgets rolle overfor revisjonen

Som omtalt ovenfor i pkt. II og III har det kommunale kontrollutvalget en form for tilsynsfunksjon vis-à-vis revisjonen – både knyttet til regnskapsrevisjonen og forvaltningsrevisjon. Som Kirkerådet viste til i høringsnotatet er det imidlertid *kommunestyret* som både treffer bestemmelse om ordning for revisjon og som foretar det nærmere valg av revisor, jf. henholdsvis kommuneloven § 78 nr. 3 og nr. 4. Men begge avgjørelser treffes på grunnlag av *innstilling fra kontrollutvalget*.

Kirkerådet viste også til at det er uttrykk for det kommunale kontrollutvalgets tilsynsrolle at det også har ansvar for å *utarbeide en plan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjon*. Dette fremgår av kontrollutvalgsforskriften § 10.³⁶ I dette ligger en innstillingsfunksjon, siden det er kommunestyret som vedtar selve planen, jf. samme sted. Derimot er det utvalget som treffer avgjørelser om de enkelte prosjekter – altså hvilke konkrete revisjoner som skal gjennomføres med utgangspunkt i planen.

Videre vil det kommunale kontrollutvalget ha et særskilt oppfølgingsansvar overfor kommunestyret hva gjelder forvaltningsrevisjonsrapporter: Utvalget skal – «med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon» – *avgi rapport* til kommunestyret «om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse», jf. kontrollutvalgsforskriften § 11.

Hva særlig gjelder *regnskapsrevisjonen*, viste Kirkerådet til at kontrollutvalget skal bli forelagt revisjonsberetningen fra revisor om denne og *avgi uttalelse* om den til kommunestyret.

³⁶ § 10. *Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon*

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

Kirkerådet viste til at dets forslag gikk ut på at Den norske kirkes kontrollutvalg skal være *Kirkemøtets* kontrollorgan overfor Kirkerådet. Når dette sammenholdes med at revisjonen er et sentralt instrument i kontrollarbeidet som skal utføres med Kirkemøtet som den viktigste adressat, tilsa dette etter Kirkerådets oppfatning at kontrollutvalget bør få *en liknende rolle på revisjonsfeltet som kommunens kontrollutvalg*.

Med den samme begrunnelse mente Kirkerådet at det bør være Kirkemøtet og ikke Kirkerådet som *velger revisor*, etter innstilling fra kontrollutvalget. Kirkerådet viste til at dette sikrer uavhengighet vis-à-vis Kirkerådet og at det vanskelig kan utledes av departementets forslag til ny § 25 fjerde ledd om Kirkerådets ansvar for økonomiforvaltningen og økonomistyringen, at rådet også skal velge revisor. Kirkerådet mente at den foreslåtte ordningen med at Kirkerådet skal kunne stilles til ansvar for sine disposisjoner, tvert imot taler for at det er Kirkemøtet som velger revisor.

På ovennevnte bakgrunn ønsket Kirkerådet for det første høringsinstansenes syn på spørsmålet om

Hvem bør utpeke revisor for det nasjonale rettssubjektet?

Alle unntatt ett bispedømmeråd var enig med Kirkerådet i at det bør være Kirkemøtet som utpeker revisor. Det ene bispedømmerådet mente Kirkerådet burde utpeke revisor, uten å gi noen nærmere begrunnelse for dette syn.

Det fremgikk av redegjørelsen i forkant av spørsmålene at det her er tale om revisor til å *revidere årsregnskapet og å avgi revisjonsberetning* i henhold til revisorloven kapittel 5.³⁷

Bare to høringsinstanser hadde merknader vedrørende Kirkerådets forslag om at *kontrollutvalget skulle innstille* til Kirkemøtet i sak om utpeking (valg) av revisor. *Stavanger bispedømmeråd* bemerket følgende til dette:

«Kirkerådet foreslår at Kirkemøte velger ekstern revisor etter innstilling fra kontrollutvalget. Stavanger bispedømmeråd mener at dette *ikke er en oppgave for kontrollutvalget*, men at KR kan være saksforbereder til Kirkemøtet på vanlig måte også når det gjelder valg av revisor for det nye rettssubjektet. Samlede årlige revisjonskostnader vil trolig bli av en slik størrelse at kjøp av revisjonstjenester må legges ut på anbud. Det er viktig at de som har ansvar for saksforberedelsen har nødvendig kompetanse på innkjøp og regelverk om offentlige anskaffelser, noe vi forutsetter at Kirkerådet allerede besitter.»

Noe liknende mente *Hamar bispedømmeråd* at:

«Revisor må sannsynligvis velges på bakgrunn av en omfattende anbudskonkurranse i henhold til lov og forskrift om offentlig anskaffelse. Det synes således *utfordrende at andre enn Kirkerådets sekretariat skal legge fram innstilling til valg av revisor*. Et eventuelt kontrollorgan bør dog ha høringsrett

³⁷ Også ved forvaltningsrevisjon kan begrepet *revisor* benyttes, se for eksempel den kommunale revisjonsforskriften § 8. Vel så vanlig er det å tale om den som utfører forvaltningsrevisjon. Det er ikke krav om å være statsautorisert revisor for å utføre slik revisjon.

vedørende innstilling av ny revisor. Synspunktene fra kontrollorganet bør så gjøres kjent for Kirkemøtet før vedtak om valg av revisor fattes.»

Også Kirkerådet legger til grunn at prosessen må være forenlig med reglene om offentlige anskaffelser. Imidlertid forutsetter Kirkerådet at dette ikke er en uoverkommelig terskel for kontrollutvalget, som eventuelt kan innhente rettslig bistand ved behov, slik for øvrig også Kirkerådet selv gjør i dag.

I samband med problemstillingen om utpeking av revisor, kommenterte Kirkerådet til sitt eget forslag at det eventuelt kunne reises spørsmål ved om det er praktisk at Kirkemøtet skal velge revisor, og at det burde vurderes om denne oppgaven skal delegeres til kontrollutvalget selv. Bare én av høringsinstansene kommenterte denne problemstillingen:

«Møre bispedømme mener revisor bør utpekes av Kirkemøtet. Det blir stilt spørsmål ved om dette er praktisk. Møre bispedømmeråd legger til grunn at den som utpekes som revisor vil stå i dette arbeidet over tid. Behovet for raske endringer knyttet til revisor er neppe til stede. Ved at Kirkemøtet utpeker, så oppstår også bevissthet om revisorrollen og relasjonen mellom revisor og Kirkemøtet. Om det oppstår behov for å skrive revisor i løpet av perioden, kan det skje etter innstilling fra kontrollorganet.»

Kirkerådet fastholder i lys av dette sitt forslag om at Kirkemøtet utpeker revisor og at det er kontrollutvalget som innstiller i saken om dette. Se utkastet § 4 første ledd.

Kirkerådet ser at det allerede *før* det nye rettssubjektet blir opprettet og ved endringslovens ikrafttredelse blir tildelt den myndighet som loven omtaler, er behov for bistand til å planlegge virksomhetsoverdragelsens regnskapsmessige forhold. Tilsvarende bistandsbehov gjelder for planleggingen av økonomiforvaltningen og økonomistyringen. Hva gjelder det regnskapsmessige, viser Kirkerådet til at departementet foreslår at det vedtas en egen *omdanningslov*, som blant annet vedrører overføring av henholdsvis forpliktelser og rettigheter knyttet til den statskirkelige virksomheten. Rettssubjektet vil ventelig også bli tildelt et særskilt tilskudd som en startkapital. Det nye rettssubjektet vil således ha en åpningsbalanse.

Til dette *forberedende arbeid* vil det kunne være behov for å knytte til seg ikke bare regnskapsfører, men også revisor. Fremtidig myndighet vedrørende valg av *regnskapsfører*, må ses i lys av forslaget til ny § 25 fjerde ledd annet punktum om at *Kirkerådet* fastsetter regnskapet. Her vil det derfor være Kirkerådet som utpeker leverandøren.

Kirkerådet vil altså ha behov for å inngå avtaler om bistand fra nevnte faggrupper til å forberede de regnskapsmessige og økonomirelaterte sider knyttet til opprettelsen av rettssubjektet. Eventuelle avtaler Kirkerådet inngår om dette, skjer innenfor den myndighet Kirkerådet i dag har som statlig forvaltningsorgan. Fra 2017 blir dette annerledes. Grunnet de særlige behov i en overgangsfase, mener Kirkerådet at Kirkemøtet – *motsatt* av forslaget til § 4 første ledd i reglene for kontrollutvalget – bør gi Kirkerådet særskilt fullmakt til å inngå avtale med *revisor* om å revidere Den norske kirkes regnskaper for inntil de fire første regnskapsårene. Hvis slik fullmakt gis allerede under Kirkemøtet i 2016, vil det i så fall være en fullmakt som er betinget av opprettelsen av rettssubjektet.

Se forslaget til vedtak pkt. IV om denne overgangsordningen.

Om utvalget rolle på revisjonsfeltet var som nevnt Kirkerådets forslag i høringsnotatet at det bør få en liknende rolle som kommunens kontrollutvalg, jf. gjengivelsen ovenfor av denne. I denne forbindelse spurte Kirkerådet om

Hvilke rolle bør kontrollutvalget ha knyttet til revisjon?

På dette punktet støttet samtlige høringsinstanser Kirkerådets forslag. *Hamar bispedømmeråd* bemerket at

«Kontrollorganet bør gis anledning til å foreta forvaltningsrevisjon av at Kirkemøtets vedtak følges opp, disse kan, hvis ønskelig, eventuelt bestilles fra andre kilder enn den valgte revisjon.»

Kirkerådet er enig i dette – likeledes i *Borg bispedømmeråds* presisering om at

«Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer som er fastsatt av Kirkemøtet og Kirkerådet som valgte organ.»

Sistnevnte er tilsvarende som for det kommunale utvalget, som er undergitt en liknende begrensning knyttet til politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer. Kirkerådet mener imidlertid at det ikke er nødvendig å regelfeste dette, da det følger underforstått av kontrollutvalgets rolle.

Se utkastet §§ 4 og 5, der Kirkerådet har søkt å gi en beskrivelse av hvilken særlig rolle utvalget er tenkt å få knyttet til revisjonen.

X Sammensetning – valg

I høringsnotatet la Kirkerådet til grunn at det ikke kan være andre enn Kirkemøtet som velger kontrollutvalgets medlemmer, jf. at det skal være Kirkemøtets kontrollutvalg, som skal utføre kontroll på dets vegne.

Kirkerådet påpekte også at hensynet til kontinuitet tilsier at medlemmene velges for hele valgperioden. Kirkerådet omtalte ordningen i kommunen, der kommunestyret når som helst kan foreta nyvalg av kontrollutvalgets medlemmer, men i så fall slik at det må foretas formelt nyvalg av samtlige medlemmer. Kirkerådet viste til at denne ordningen har vært omdiskutert, og den ble ikke foreslått for det kirkelige kontrollutvalget.

Hva gjaldt antall medlemmer, anbefalte Kirkerådet i høringsnotatet fem medlemmer som det mest egnede antall. Kirkerådet viste til at fem medlemmer gir større fleksibilitet og slagkraft enn tre. Det ble vist til at i kommunesektoren er kravet «minst tre» medlemmer, men at tre av fire kommuner har valgt fem – og enkelte kontrollutvalg har endog seks eller flere medlemmer. Av ressursmessige grunner frarådet Kirkerådet flere enn fem medlemmer.

Et særskilt spørsmål Kirkerådet tok opp i høringen var hvor mange medlemmer som bør velges blant Kirkemøtets medlemmer – herunder om utvalgsleder alltid bør være medlem av Kirkemøtet ut fra det syn at utvalget er Kirkemøtets kontrollorgan. Kirkerådet påpekte at hensynet til fleksibilitet kan tilsi at ledervervet ikke undergis en slik begrensning. I utkastet til bestemmelse foreslo Kirkerådet at minst ett medlem og (dessuten) varamedlem velges blant Kirkemøtets medlemmer.

Bispedømmerådene ble bedt om å komme med innspill om

valgperiode, antall medlemmer og hvor mange medlemmer som bør utgå fra Kirkemøtet – herunder om leder alltid bør være medlem av Kirkemøtet.

Samtlige høringsinstanser støttet forslaget om at medlemmene velges for hele valgperioden på fire år og at det velges fem medlemmer. Kirkerådet legger til grunn at forslaget om fem personlige varamedlemmer underforstått ble støttet.

På spørsmålet om leder av utvalget alltid bør (skal) være medlem av Kirkemøtet, var det et (simpelt) flertall på fem som svarte ja. Hos ett av disse bispedømmerådene fulgte dette av at det mente alle medlemmene skulle utgå fra Kirkemøtet.

Fire bispedømmeråd støttet Kirkerådets forslag om at leder kan, men ikke må være medlem av Kirkemøtet. Ett bispedømmeråd svarte (underforstått) nei, i og med at ingen medlemmer skulle utgå fra Kirkemøtet. Ett bispedømmeråd lot spørsmålet stå ubesvart.

Kirkerådet har i sitt utkast til ordlyd til regler valgt å følge det knappe flertallet. Et særlig hensyn for denne løsningen kan være at siden leder forutsettes å være til stede under behandlingen av innstillingen fra utvalget – som leder vil legge frem (lese opp) for Kirkemøtet – kan *ressursmessige grunner* tale for at leder er medlem av Kirkemøtet. Leder bør også være til stede på andre saker som berører utvalgets arbeid. Dette vil i denne sammenhengen antakelig begrense seg til de økonomirelaterte sakene. Det kan diskuteres hvor tungtveiende dette hensynet til ressursbruk skal være, jf. at møtegodtgjørelse under Kirkemøtet formodentlig blir en relativt beskjeden utgiftspost.

Et annet argument for denne løsningen er at gjennom en slik binding til Kirkemøtet får leder *en tettere identifikasjon til oppdragsgiver*.

Hvis leder skal være medlem av Kirkemøtet, bør dette antakelig også gjelde nestleder. Kirkerådet påpekte som nevnt på den annen side at hensynet til fleksibilitet kan tilsi at ledervervet ikke undergis en slik begrensning. I denne sammenheng er det relevant å nevne at en rekke bispedømmeråd understreker betydningen av at utvalget ble sammensatt med medlemmer med særlig kompetanse innen juss, økonomi og revisjon. Kirkerådet nevner dette da det kan være av særlig betydning at leder innehar spesialkompetanse innen ett eller flere av disse områdene, og det vil lettere kunne oppnås uten en slik begrensning.

Hva gjelder den nærmere sammensetningen av utvalgets fem medlemmer, var det stor spredning i svarene – med slik fordeling:

Ingen medlemmer fra Kirkemøtet	1
Inntil to medlemmer fra Kirkemøtet (0,1 eller 2)	1
Minst ett medlem fra Kirkemøtet	3
To medlemmer fra Kirkemøtet	3
Minst to medlemmer fra Kirkemøtet	2

Kirkerådet finner det lite heldig å binde antallet utvalgsmedlemmer med sete i Kirkemøtet til et forhåndsbestemt tall. Kirkerådet mener derfor at antallet enten bør være minst ett eller minst to medlemmer. Hvis også nestleder skal være medlem av Kirkemøtet, jf. ovenfor, må antallet bli minst to medlemmer. Dette er inntatt i forslaget, jf. der § 1 tredje ledd annet punktum.

Kirkerådet omtalte ikke hvordan nominasjon tenkes gjennomført. Kirkerådet legger til grunn at det blir nominasjonskomiteen som forbereder valget, før valgkomiteen overtar under Kirkemøtet. Dette vil da være den valgkomité som velges samme år og for samme fireårsperiode, jf. Kirkemøtets forretningsorden § 3-5.³⁸

Kirkerådet tok i høringen særskilt opp spørsmålet om hvem som skal være utelukket som utvalgsmedlem. Kirkerådet ba høringsinstansene særlig å vurdere om slik utelukkelse også skal gjelde ansatte ved bispedømmeadministrasjonene. Kirkerådet antok at med unntak fra stiftsdirektørene, vil de ansatte være for fjernt fra Kirkerådet til at det er tungtveiende hensyn som taler for utelukkelse fra å bli valgt. Kirkerådet anbefalte derimot at alle ansatte i den sentralkirkelige administrasjonen skulle være utelukket – og presiserte at dette også omfattet de ansatte i Bispemøtets sekretariat.

Utkastet til bestemmelse lød slik:

Utelukket fra å bli valgt inn i kontrollutvalget, er medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, ansatte i den sentralkirkelige administrasjon, daglig leder av bispedømmerådene virksamhet samt Den norske kirkes revisor.

Kirkerådets ba i lys av dette om høringsinstansenes synspunkter på hvem som bør være utelukket som utvalgsmedlem.

Borg bispedømmeråd gikk lengst i å trekke opp grensene for hvem som kunne være valgbar:

«Bispedømmerådet mener at medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, *ansatte i Den norske Kirke* samt Den norske kirkes revisor ikke kan være valgbar som medlemmer til kontrollutvalget. Bispedømmerådet understreker med dette at *ingen ansatte i Den norske kirke bør være valgbar til kontrollorganet*» (kursivert her).

Seks av bispedømmerådene støttet Kirkerådets utkast til bestemmelse. To bispedømmeråd mente at også øvrige tilsatte ved bispedømmekontorene burde være utelukket, ikke bare daglig leder. Motsatt var to av bispedømmerådene spørrende til at daglig leder av bispedømmerådene virksamhet skulle være utelukket. Dette var *Sør-Hålogaland bispedømmeråd* og *Agder og Telemark bispedømmeråd*. Sistnevnte uttalte følgende om dette:

«Selvsagt vil dette være avhengig av hvilken rolle bispedømmerådene får i forhold til Kirkerådet i en framtidig kirkelig struktur. I dag har stiftsdirektørene ingen formell rolle i forhold til saksforberedelse eller har noen form for

³⁸ Til etableringen i 2017 vil det alene være valgkomiteen som forbereder valget. Det første kontrollutvalget vil ha en funksjonstid på tre år.

beslutningsmyndighet på Kirkerådets vegne. En ser derfor ingen forskjell på stiftsdirektørene og øvrige tilsatte ved bispedømmekontorene i forhold til deltakelse i et framtidig kontrollorgan for kirken. Fra sitt ståsted vil stiftsdirektørene ha god innsikt i Kirkerådets disposisjoner og vil derfor kunne være nyttige bidragsytere som «vaktbikkjer» for Kirkerådets virksomhet. At en stiftsdirektør kunne ha sete i kontrollutvalget, kunne derfor være ønskelig.»

Kirkerådet finner disse refleksjonene relevante og ber Kirkemøtet vurdere om utkastet til bestemmelse bør endres, slik at stiftsdirektørene ikke er utelukket.

XI Arbeidsform, saksbehandling osv.

Behovet for i detalj å regulere kirkens kontrollutvalg er mindre enn for det kommunale utvalget, der det dreier seg om en obligatorisk ordning, pålagt ved lov. De to forskriftene om henholdsvis kontrollutvalg og revisjon er derfor svært detaljerte.

De nærmere mer generelle bestemmelser om utvalgets arbeidsform, slik som møtehyppighet, møteinnkalling, møteform osv., mener Kirkerådet det ikke er behov for at Kirkemøtet treffer bestemmelser om. Allikevel ber Kirkerådet om at Kirkemøtet vurderer å ta inn bestemmelser tilsvarende de som er gitt for Kirkerådets virksomhet §§ 2 til 7.³⁹

Enkelte forhold bør imidlertid klargjøres i de regler som gjelder utvalgets virksomhet. Dette er for det første at utvalget uhindret av eventuell taushetsplikt skal ha tilgang til de opplysninger det måtte trenge for å utføre sitt arbeid. Det foreslås at det bare er Kirkerådet som har *plikt* til å gi slik informasjon. Som nevnt ovenfor i pkt. VIII bør imidlertid kontrollutvalget også kunne rette henvendelser til andre organer.

I forlengelsen av ovennevnte bør det for det annet presiseres at utvalgets medlemmer og dets sekretariat vil være undergitt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Se utkastet § 3 siste ledd. Kirkerådet skal presisere at også *ut over dette* vil lovfestede forvaltningsrettslige regler (forvaltningsloven og offentleglova) samt dessuten ulovfestede forvaltningsrettslige regler komme til anvendelse for kontrollutvalgets arbeid. Dette følger ikke av kirkeloven § 38, slik som for den foreslåtte *klagenemnda*. I motsetning til kontrollutvalget vil klagenemnda bli et lovbestemt kirkelig organ. Se utkastet til regler § 3 første ledd i sak KM 07/16. Det er imidlertid lagt til grunn både av Kirkerådet og departementet⁴⁰ at det samme som gjelder for de lovbestemte kirkelige organene, også vil gjelde for kirkelige organer som ikke er lovfestet. Dette gjelder blant annet Mellomkirkelig råd, Kirkerådets arbeidsutvalg og Evalueringsnemnda – samt dessuten kontrollutvalget. Kirkerådet ber Kirkemøtet vurdere om dette skal *gå frem uttrykkelig* av reglene for kontrollutvalget, for eksempel i et utbygget § 3 siste ledd.⁴¹

³⁹ Se til sammenligning sak KM 07/16 om en klagenemnd, der det utkastet til § 3 annet ledd er foreslått følgende: *Så langt det passer gjelder Regler for Kirkerådets virksomhet §§ 2, 3, 5 og 7 også for klagenemndas arbeid*. Behovene trenger imidlertid ikke å være sammenfallende for de to organene.

Ved et eventuelt behov for slike regler kan det alternativt overlates til utvalget selv å treffe nærmere beslutning om disse, sml. Bispemøtets forretningsorden, som er gitt av Bispemøtet selv.

⁴⁰ Se departementet høringsdokument av 3. mars 2015 side 27.

⁴¹ Se slik for *Evalueringsnemnda* i utkastet til § 8 annet ledd i utkastet til forskrift om kvalifikasjonskrav for tilsetning av prest i Den norske kirke, jf. sak KM 04/16. Når det der bare er vist til forvaltningsloven, er det fordi de aller fleste dokumenter denne nemnda har tilgang til og selv utarbeider ikke vil være undergitt offentlighet.

Siden det enten vil være utvalgets leder eller nestleder som legger frem for Kirkemøtet utvalgets årlige rapport, er det ikke behov for en egen bestemmelse i forretningsordenen § 1-4 om at disse har (møte- og) talerett i Kirkemøtet. De vil etter utkastets § 1 fjerde ledd være medlem av Kirkemøtet.

For det tredje kan det gjennom noen få rutinebestemmelser synliggjøres hvilken rolle utvalget skal ha innen revisjon, jf. allerede ovenfor pkt. IX.

Både i kommuneloven § 77 nr. 8 og i kontrollutvalgsforskriften § 19 annet ledd er det presisert at revisor har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Kirkerådet er i tvil om dette bør formuleres som en kirkelig ordning. Det kan tenkes at utvalget i enkelte sammenhenger har behov for å holde lukkede møter, uten andre enn egne medlemmer til stede. At derimot den som utfører revisjonsoppgaver har en plikt – om ikke rettslig – til å stille på møte etter innkalling fra utvalget, følger av utvalgets funksjoner på revisjonsfeltet.

For det fjerde bør det gis en kort omtale av utvalgets sekretariat og om budsjettprosessene.

XII Merknader om organisering og lokalisering

I tilknytning til administrative forhold mente Kirkerådet at det bør presiseres at kontrollutvalget skal tildeles sekretærbistand.

På samme måte som for det kommunale kontrollutvalget,⁴² anbefalte Kirkerådet at sekretariatsfunksjonen blir *organisert* uavhengig av Kirkerådets administrasjon.

Videre la Kirkerådet til grunn at sekretariatsfunksjonen bør være utenfor Kirkerådsadministrasjonens instruksjons- eller avgjørelsesmyndighet – med andre ord at sekretariatsfunksjonen ikke skal ligge under administrasjonens myndighetsområde.⁴³

Kirkerådet reiste ikke dette som problemstillinger, men flere bispedømmeråd gjenga synspunktene og uttrykte støtte til disse. Derimot spurte Kirkerådet om synspunkter på hvor sekretariatet bør lokaliseres – nærmere bestemt om:

høringsinstansene [har] synspunkter på om lokaliseringen av sekretariatsfunksjonen bør legges helt utenfor Kirkerådets sekretariat eller om utvalgets sekretariat kan være samlokalisert med rådets?

Dette spørsmålet ble reist da det ventelig vil ha betydning for utvalgets behov for kontorressurser, med de økonomiske konsekvenser dette vil ha.

Et par bispedømmeråd tok ikke tydelig stilling til spørsmålet. Bare *Stavanger bispedømmeråd* uttalte uttrykkelig at det ikke hadde vesentlige innvendinger mot en samlokalisering:

⁴² Se forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 20 tredje og fjerde ledd.

⁴³ Dette betyr blant annet at en ansatt i den sentralkirkelige administrasjon ikke også kan være sekretær for utvalget.

«Det vil være viktig å sikre kontrollutvalgets uavhengighet i forhold til Kirkerådet. Ideelt sett burde derfor sekretariatsfunksjonen for kontrollorganet utøves uavhengig av Kirkerådets sekretariat. Samtidig ser vi at sakstilfanget til kontrollutvalget neppe blir så stort at det forsvaret opprettelse av en egen sekretariatsfunksjon. Dersom det anses nødvendig å opprette en særskilt sekretariatsfunksjon for kontrollutvalget, kunne det vurderes om denne kunne være felles med sekretariatsfunksjonen for klagenemnda. Vi har ingen vesentlige innvendinger mot at et eventuelt særskilt sekretariat for kontrollutvalget samlokaliseres med Kirkerådets sekretariat.»

De øvrige bispedømmeråd ga klart uttrykk for at en samlokalisering ikke var ønskelig. Det ble vist til hensynet til uavhengighet.

Bispedømmerådene i henholdsvis *Borg, Agder og Telemark* bispedømmer samt et *mindretall i Nord-Hålogaland bispedømmeråd* tok opp muligheten for en samlokalisering med en bispedømmeadministrasjon. Sistnevnte viste til behovet for kompetanse på kirkespørsmål.

XIII Økonomiske og administrative konsekvenser

Om administrative forhold, se pkt. XII ovenfor, herunder om sekretærbistand.

Et kontrollutvalg som foreslått vil genere behov for økonomiske ressurser langt ut over det som i dag knyttes til protokollkomiteen. Som Kirkemøtets organ bør det være Kirkemøtet som fastsetter de årlige budsjetttrammer for utvalget.

Det er imidlertid grunn til å påpeke at utgifter til revisor med henblikk på regnskapsrevisjon, er en følge av lovpålagte oppgaver og *ikke en følge av at det etableres et kontrollutvalg*.⁴⁴

Det er ventelig tre utgiftskomponenter som vil veie tungt:

- honorar/møtegodtgjørelse til utvalgets medlemmer,
- utgifter til sekretariatsfunksjonene – herunder til kontorhold og
- utgifter til forvaltningsrevisjon

Den siste posten vil i stor grad være avledet av innholdet i den planen Kirkemøtet vedtar etter utkastets § 5 første ledd.

I og med at *honorar* må påregnes til medlemmene av kontrollutvalget, vil antall utvalgsmedlemmer ha betydning for de økonomiske konsekvenser av å etablere et kontrollutvalg, jf. ovenfor i pkt. X der antallet medlemmer omhandles. Allikevel vil trolig utgifter til innleid hjelp generere større utgifter enn honorarene til medlemmene.

En *lokalisering* utenfor de sentralkirkelige råd vil som nevnt i pkt. XII ventelig ha betydning for utvalgets behov økonomiske ressurser til kontorhold.

⁴⁴ En annen sak er at det inn under kontrollutvalgets forslag til budsjett for dets arbeid, bør vurderes om utgifter til all revisjon skal medregnes. Se utkastet § 6 tredje ledd med note.