



Prostekonferansen 2003

Forslag til ny tjenesteordning

*Presentasjon ved avdelingsdirektør Thom M. Rafoss
Bergen, 23. oktober 2003*

Kjære biskoper og proster!

Den 10. oktober sendte departementet på høring et forslag til ny tjenesteordning for proster. Tanken med å sende forslaget ut like før prostekonferansen, var at forslaget kunne være nyttig som bakgrunn for de samtale og drøftingene som skulle finne sted her i Bergen. Videre tenkte vi at det under denne konferansen ville komme fram viktige momenter som må ivaretas før ny tjenesteordning eventuelt blir fastsatt av Kongen i statsråd. Høringsfristen er derfor satt til om lag en måned etter konferansen, nærmere bestemt 28. november.

Tjenesteordningen for proster må sees i sammenheng både med tjenesteordningen for biskoper og tjenesteordningen for menighetsprester. Vi har ikke sett det nødvendig å endre tjenesteordningen for biskoper. Men, dersom en ny tjenesteordning for proster skulle bli vedtatt i hovedsak i samsvar med forslaget, bør også tjenesteordningen for menighetsprester endres. Dette er strengt tatt ikke nødvendig, men uten å endre også tjenesteordningen for menighetsprester, vil en ny tjenesteordning for proster i praksis ha liten effekt. Departementet har derfor funnet det hensiktsmessig å sende forslag til endringer i tjenesteordningen for menighetsprester på høring samtidig med forslaget til ny tjenesteordning for proster.

Formålet med de foreslåtte endringene

De erfaringer som er høstet gjennom systematiske forsøk og studier de siste årene (KIFOs rapport nr. 10, 17, 22 og 24) tilsier at det er både ønskelig og mulig å styrke ledelsen av prestedtjenesten.

Hovedformålet med de foreslåtte endringene i tjenesteordningene er å legge de juridiske rammevilkårene til rette for å skape en bedre ledelse av prestedtjenesten. Vi tror at en styrket ledelse vil gi bedre tjenestevilkår for den enkelte prest. Vi tror at

bedre tjenestevilkår er nødvendig for å sikre framtidig rekruttering til prestedtjenesten. Vi tror også at bedre ledelse vil resultere i en kvalitativt bedre prestedtjeneste for den enkelte menighet.

En styrket ledelse vil nødvendigvis måtte medføre visse begrensninger i den friheten som prestene tradisjonelt har hatt, blant annet i kraft av tidligere å ha vært statlige embetsmenn. Gevinsten ved styrket ledelse og ny organisering vil trolig først og fremst ligge i de mulighetene dette gir for bedre oppfølging av den enkelte prest. Vi ser også mulighet for teamarbeid eller i det minste økt samarbeid mellom prestene. Dette medfører større reell mulighet for prestene til å kunne skille mellom tjeneste og fritid. Videre ser vi muligheter for spesialisering, tilrettelegging og tilpasning av tjenesten for den enkelte prest i forhold til kvalifikasjoner, personlige forutsetninger eller fase i livet. Tilsvarende tilpasning vil også kunne skje i forhold til aktuelle utfordringer og ulike behov i menighetene.

En viktig forutsetning for å få til en bedre ledelse av prestedtjenesten er at det etableres mer hensiktsmessige tjenstedistrikt enn prestegjeld av den størrelse vi hittil har hatt, og at man generelt beveger seg fra regelstyring og mot en mer mål- og resultatorientert styring. Samtidig må det understrekes at en grunnleggende premiss for organiseringen må være at den enkelte menighet skal ha "sin" prest, d.v.s. at det alltid er (minst) en prest som har vedkommende sokn som sitt særskilte arbeidsområde. Denne presten forutsettes også å være medlem av menighetsrådet og ha stillingsbenevnelse "sokneprest".

Departementet har lagt vekt på å utforme bestemmelsene slik at tjenesteordningen skal kunne passe både i forhold til dagens organisering av prestedtjenesten og i prostier med ny organisering.

I det følgende vil jeg si noe først om innholdet i forslaget til ny tjenesteordning for proster og deretter noe om de foreslåtte endringene i tjenesteordningen for menighetsprester.

Generelt om forholdet mellom prost og biskop

Prostens rolle er tradisjonelt beskrevet som "biskopens medhjelper". Denne forståelsen av prosteembetet finner vi blant annet i Norske Lov av 1687 (NL 2-16-1):

"Der skal være een Provst i hvert Herret, som skal være Superintendentens Medhielper at tilholde Kirke- og Skoletienere at gjøre deris Embede og see til, at alting gaar allevegne skikkelig og ret til".

Også i gjeldende tjenesteordning for proster, fastsatt ved kgl.res. 10. september 1993, er prosten definert som "biskopens medhjelper". I forslag til ny tjenesteordning vil man lete forgjeves etter dette begrepet, som i dag nok oppleves noe gammelmodig og vel heller ikke alltid gir de riktige assosiasjonene. Realitetene foreslås likevel ikke endret.

Når det i § 1 i forslaget heter at prosten "bistår biskopen i dennes embetsutøvelse", så defineres prostens rolle i prinsippet som tidligere.

Det er altså den tradisjonelle forståelsen av prosteembetet som ligger til grunn for utformingen av forslaget til ny tjenesteordning for proster. Tjenesteordningen for proster må derfor forstås på bakgrunn av tjenesteordningen for biskoper og leses i sammenheng med denne. Tjenesteordningen for biskoper starter med fokus på biskopens ansvar og myndighet som tilsyn (§ 1). Dernest omhandler den biskopens rolle som leder av prestedtjenesten (§ 2) og endelig gis det en oppstilling av myndighet og ansvar på en rekke områder (§§ 3-17).

Når det i § 1 i forslaget til ny tjenesteordning for proster heter at prosten "bistår biskopen i dennes embetsutøvelse", så siktes det i utgangspunktet til alle oppgaver som ligger til bispeembetet. Av og til vil det kunne være tvil om et gjøremål skal defineres som ivaretagelse av biskoppelig tilsyn eller arbeidsgiveransvar eller om det dreier seg om en annen form for embetsutøvelse. I forslaget til tjenesteordning for proster har vi verken fremhevet eller avgrenset prostens ansvar, myndighet og rolle i forhold til det biskoppelige tilsyn. Vi tror det verken er nødvendig eller hensiktsmessig i denne sammenheng. Poenget med å bruke formuleringen "embetsutøvelse" er at prostens rett og plikt til å bistå biskopen gjelder uavhengig av om den enkelte oppgave eller det enkelte gjøremål defineres innenfor eller utenfor rammen for tilsynsutøvelsen.

Paragraf 1 gir også hjemmel for å delegere beslutningsmyndighet fra biskopen til prosten. Dette gjelder både i enkeltsaker og innenfor avgrensede og nærmere definerte områder. Slik delegasjon vil være å anse som "intern delegasjon" og ikke "ekstern delegasjon". I saker med klagerett betyr dette at biskopen ikke kan avskjære overordnet organ (departementet) som klageinstans ved å delegere avgjørelsesmyndighet til prosten. I regelverket er det ikke satt opp noen sperre for hvor langt biskopen kan gå i å delegere til prosten. Vi regner med at biskopene selv vil sette fornuftige grenser, og har derfor ikke funnet det nødvendig å foreslå begrensninger.

I henhold til § 14 annet ledd i tjenesteordningen for proster av 1993, kan biskopen etter godkjenning av departementet bemyndige domprosten til å utføre "embetshandlinger" som tilligger biskopen. Bestemmelsen har vært forstått som en særskilt hjemmel for i enkelte tilfeller å overlate til domprosten å foreta en ordinasjon eller en visitas. I forslaget til ny tjenesteordning er denne bestemmelsen ikke videreført, i det vi legger til grunn at slik bemyndigelse vil kunne gis i medhold av § 1. Delegasjonsadgangen vil da ikke være begrenset til domprosten, men oppgaven vil kunne tillegges enhver prost i bispedømmet. Slik delegasjon vil heller ikke lenger være betinget av departemental godkjenning. For ordens skyld vil jeg nevne at departementet for sin del ikke har vurdert hvordan denne type bemyndigelse blir å betrakte i lys av økumeniske avtaler som gjelder for Den norske kirke.

Prosten som leder av prestedtjenesten

Den viktigste og mest krevende oppgaven for prosten vil være å lede prestedtjenesten i prostiet. Derfor er dette nevnt først i § 1 forslaget til ny tjenesteordning.

Vi har i denne sammenheng ikke sett det som nødvendig eller hensiktsmessig å gi noen nærmere innholdsbestemmelse av begrepet "ledelse". Vi har heller ikke søkt å plassere prosten i en eller annen lederkategori som f.eks. personalleder, teamleder, arbeidsleder, administrativ leder, virksomhetsleder, strategisk leder, faglig leder eller åndelig leder. Vi legger til grunn at prosten må opptre i mange roller og at de fleste av disse hattene vil kunne passe i en eller annen sammenheng.

Når det gjelder prosten som leder av prestedtjenesten, og i forlengelsen av det jeg tidligere har sagt om forholdet mellom biskop og prost, vil jeg understreke tre ting:

- 1) At prostens ansvar og myndighet til å lede prestedtjenesten i prostiet ligger innenfor rammen av det overordnede lederansvar som er tillagt biskopen som leder av prestedtjenesten i bispedømmet.
- 2) At prosten har biskopen som sin nærmeste overordnede og derfor under utøvelsen av arbeidsgivermyndigheten alltid må rette seg etter de instruksjoner biskopen gir, både generelt og i enkeltsaker.
- 3) At biskopen har plikt til å informere, veilede, støtte og på andre måter gi prosten den oppfølging han eller hun trenger for å ivareta sitt lederansvar.

I forslaget til § 3 heter det at "prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet". Dette er en utdypning av hva det innebærer at "prosten leder prestedtjenesten". "Arbeidsgivers styringsrett" er en del av arbeidsgivermyndigheten og betyr at arbeidsgiver har rett til å instruere og på andre måter styre eller lede en arbeidstaker, men innenfor rammen av det regelverk og de avtalene som gjelder for arbeidsforholdet. I forhold statstjenestemenn generelt, setter f.eks. tjenestemannsloven viktig grenser for utøvelse av styringsretten. I forhold til menighetsprester vil dessuten eksempelvis tjenesteordningen for menighetsprester være et regelverk som prostens styringsrett må utøves innenfor rammen av. For menighetsprester – som for andre statstjenestemenn – er det i utgangspunktet Kongen som er arbeidsgiver. Kongens myndighet er så delegert til departementet og for en stor del videre til biskop og bispedømmeråd. Vi sier gjerne at bispedømmerådets myndighet som arbeidsgiver er positivt avgrenset. Med det mener vi at bispedømmerådet ivaretar de konkrete arbeidsgiverfunksjoner som overordnet myndighet har vedtatt å legge til dette organet. Dvs. myndighet til å treffe vedtak om tilsetting, oppsigelse, avskjed og suspensjon m.v. Biskopens myndighet som arbeidsgiver er derimot negativt avgrenset. Dvs. at biskopen har rett og plikt til å ivareta alle de arbeidsgiverfunksjoner som ikke er lagt til annet organ. Tilsvarende vil også prostens arbeidsgivermyndighet overfor menighetsprestene i dette hierarkiske systemet være å anse som negativt avgrenset. Under ivaretakelsen av arbeidsgivermyndigheten må prosten til gjengjeld selv finne seg i å bli instruert av biskopen.

Prostens lederansvar er altså knyttet til prestedtjenesten i prostiet. I § 4 først ledd har vi derfor listet opp de viktigste elementene i prestedtjenesten. Beskrivelsen finner vi igjen i

tjenesteordningen for menighetsprester. Poenget med § 4 er å gi prosten et overordnet ansvar for at prestene i prostiet samlet utfører en prestatjeneste som gir den enkelte menigheten i prostiet en tilfredsstillende betjening, både med tanke på innhold, omfang og kvalitet. Dette betyr også at prosten og biskopen vil kunne bestemme at det skal være innholdsmessige forskjeller i den enkelte prest sin tjeneste. Nærmere regler om dette finner vi i forslaget til tjenesteordning for menighetsprester.

Ettersom alle proster er fortrolige med Confessio Augustana, og i særdeleshet dennes artikkel V, har vi ikke sett behov for å formulere noen overordnet målsetting for prestatjenesten.

Hittil har prestene hatt ansvaret for konfirmasjonsopplæringen. Med bakgrunn i dåpsopplæringsreformen vil det være vanskelig å opprettholde et formelt skille mellom dåpsopplæring og konfirmasjonsopplæring. Vi legger til grunn at hovedansvaret for dåpsopplæringen i framtida formelt vil høre inn under menighetsrådenes virksomhet og ikke under prestatjenesten, men at prestene selvsagt skal delta i utførelsen. Dette stiller prostene overfor særlige utfordringer knyttet til samvirke, samordning og samarbeid med menighetsråd og fellesråd.

Prostens forhold til menighetsråd og kirkelig fellesråd

Et grunnleggende trekk ved Den norske kirkes ordning er de to gjennomgående strukturene: Embetsstrukturen og rådsstrukturen. Dette gir seg utslag i at kirken lokalt omfatter to virksomheter: Prestetjenesten og soknets (menighetens) virksomhet. Prest og menighetsråd/fellesråd står ikke i et over- eller underordnet forhold til hverandre. En prest kan ikke instruere et menighetsråd eller et fellesråd. Rådet kan for sin del heller ikke instruere presten. Når jeg understreker dette, er det fordi man i enkelte tilfeller møter oppfatninger som synes å bygge på at rådet er å anse som et slags styre med prost eller sokneprest som administrerende direktør. Kanskje vil dette en gang i framtida bli ordningen, men slik er det ikke i dag, og det er gjeldende ordning vi må forholde oss til. Dagens svar på de utfordringene som knytter seg til at vi har to virksomheter, det er samvirke, samarbeid og samordning. Forslaget til § 5 handler om dette.

En viktig betingelse for at samvirke og samarbeide skal lykkes, er at man har en felles forståelse av mål og strategier. I denne forbindelse kan det være grunn til å understreke betydningen av § 2 som sier at "prosten er forpliktet på de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke og i vedkommende bispedømme og skal støtte opp om tiltak som fremmer disse." Bestemmelsen innebærer ikke bare en forpliktelse knyttet til prostens egen tjeneste. Meningen er å gi prosten som leder et ansvar for å underbygge fastsatte mål og strategier hos de andre prestene i prostiet og medvirke til at disse setter sitt preg både på prestatjenesten og på rådenes virksomhet.

Formålet med tredje ledd i § 5 er å fremheve prostens ansvar for å søke å bidra til å forebygge konflikter og til å søke å finne løsninger når konflikter oppstår. Dette gjelder

særlig når det dreier seg om konflikter mellom menighetsprester eller mellom en prest og et menighetsråd/fellesråd. Når konflikten involverer andre arbeidstakere, må prosten være nøye med å ikke opptre på en slik måte at det vanskeliggjør fellesrådets eller menighetsrådets mulighet til å utøve ansvar og myndighet som arbeidsgiver. For øvrig vil vi understreke prostens ansvar for å forholde seg til etablerte ordninger med hensyn til vernetjeneste og arbeidsmiljøutvalg.

Prosten som menighetsprest

Hittil er prostene blitt utnevnt til både et prosteembete og et sokneprestembete. I dag er det likevel flere proster som i praksis ikke er sokneprester. Med forslaget til § 6 bokstav a) tar vi konsekvensen av dette. Bestemmelsen innebærer at vi i framtida tar sikte på å utnevne kun til et prosteembete, samtidig som biskopen vil kunne bestemme i hvilket omfang prosten skal gjøre tjeneste som menighetsprest. En prost vil med andre ord ikke nødvendigvis også ha funksjon som sokneprest, og det er vel grunn til å regne med at det normale i framtida vil være at prostens tjeneste som menighetsprest mer vil kunne ligne tjenesten til en prostiprest.

Prostens øvrige oppgaver

I forslaget til § 6 er det listet opp en lang rekke gjøremål som ligger til prosten, og som i hovedsak er en videreføring av det vi finner i gjeldende tjenesteordning. Et punkt bør imidlertid nevnes særskilt. Det gjelder prostens befatning med kirker og kirkegårder. Her har vi valgt å frita prosten for ansvar knyttet til kirkegårdsforvaltningen, men lagt til grunn at prosten fortsatt skal ha et ansvar i forhold til kirkebyggene. Dette er i samsvar med arbeidsfordelingen på bispedømmenivå, der biskopen har myndigheten knyttet til f.eks. forandring av kirkebygg mens godkjenningsmyndigheten etter gravferdsloven er lagt til bispedømmerådet.

Tjenesteordningen for menighetsprester

Mens formålet med forslaget til ny tjenesteordning for proster er å legge til rette for en bedre ledelse av prestatjenesten, så er formålet med endringene i tjenesteordningen for menighetsprester å fjerne noen av de hindringene som i dag gjør ledelse til nærmest en umulighet. Jeg vil likevel understreke at de foreslåtte endringene i tjenesteordningene i seg selv ikke innebærer en ny organisering av prestatjenesten, kun en tilrettelegging av noen rammevilkår slik at ny organisering kan gjennomføres der dette er ønsket og hvor forholdene ellers ligger til rette for det. De foreslåtte endringene er f.eks. utformet slik at prestegjeldet fortsatt vil kunne være tjenestedistrikt i overskuelig framtid, dersom man ser seg best tjent med det.

Tjenestedistrikt og særskilt arbeidsområde

Selv om endringene som foreslås i tjenesteordningen for menighetsprester i seg selv ikke innebærer en ny organisering, pekes det likevel mot enkelte mål. Et av disse finner

vi i § 9, hvor det står at "alle menighetsprester har prostiet som tjenestedistrikt". Men, så kommer det en viktig bisetning: "med mindre det følger av arbeidsavtale at tjenestedistriktet skal være et prestegjeld eller en annen avgrenset del av prostiet." I dag har praktisk talt alle menighetsprester prestegjeldet som tjenestedistrikt. Tjenestedistriktet er å anse som en del av "arbeidsavtalen", og denne kan bare endres dersom begge parter, arbeidsgiver og presten, er enige. Dette betyr at prestegjeldet forblir tjenestedistrikt inntil man blir enige om noe annet. Ved nytilsetting derimot, vil det normale være at man tilsettes med prostiet som tjenestedistrikt.

I forslaget til tjenesteordning innfører vi et nytt begrep: "særskilt arbeidsområde". Dette begrepet finner vi i §§ 9, 10 og 13. "Særskilt arbeidsområde" er ikke det samme som tjenestedistrikt, men en avgrenset del av tjenestedistriktet – dvs. ett eller flere sokn som ofte vil falle sammen med dagens prestegjeld. Prestetjenesten i dette området skal ledes av en sokneprest. På denne måten vil alle sokn få "sin" sokneprest. Soknepresten forutsettes å ha det vesentligste av sin tjeneste knyttet til sitt særskilte arbeidsområde, men han vil også kunne tillegges tjeneste utenfor dette avgrensede området.

I tjenesteordningen for menighetsprester foreslås det en formalisering av en ny stillingstype som vi har fått de siste årene, prostipresten. Forslaget går ut på at prostipresten – i likhet med soknepresten skal ha prosten som sin nærmeste overordnede. Når det gjelder kapellanen, opprettholder vi som normalordning at denne har soknepresten som sin nærmeste overordnede, men her åpnes det for at biskopen kan bestemme noe annet.

Teamarbeid og spesialisering

Forslaget innebærer også tilrettelegging for teamarbeid eller mer samarbeid mellom prestene og økt spesialisering. De foreslåtte endringene i § 2 første ledd er dels en teknisk konsekvens av at det ikke lenger vil være bare prestegjeld som er tjenestedistrikt. Men endringen innebærer også en nedtrapping av regelstyring og dermed utvidet rom for prosten til å fordele oppgaver mellom prestene, se § 2 siste ledd. Det legges likevel til grunn at prosten må forholde seg til at menighetsprester har både rett og plikt til en tjeneste som er i samsvar med ordinasjonen. Dersom det er aktuelt med en særskilt spesialisering av tjenesten, legges det i forslaget til grunn at dette må bestemmes ved instruks. Forslag til instruks skal utarbeides av prosten. Når det gjelder hvem som skal ha myndighet til å fastsette instruks, innebærer forslaget at myndigheten overføres fra bispedømmerådet til biskopen. Dette er etter vårt skjønn mest logisk, så lenge det er biskopen som leder prestetjenesten i bispedømmet.

Avslutningsvis

Departementet sikter mot at både ny tjenesteordning for proster og nødvendige endringer i tjenesteordningen for menighetsprester skal kunne settes i kraft fra 1. januar 2004. For ikke å "selge skinnen, før bjørnen er skutt", må det likevel presiseres at denne fremdriften er avhengig av at det i den videre prosessen ikke oppstår problemer

som vi har oversett. Den nyorganiseringen av prestedtjenesten som vi ønsker å skape rom for er så viktig at den bør være gjennomtenkt og ha basis i bred enighet, ikke bare om overordnede mål og strategier, men også når det gjelder det konkrete innholdet. Høringen er ment å være reell. Det innebærer også en viss risiko for at de forslagene som vi har lagt fram kan bli avvist.