

Turid Skorpe Lannem

Ulla Schmidt

Evaluering av gjennomføringen av  
prøveordning ved utnevning av biskop i  
Sør-Hålogaland

Stiftelsen Kirkeforskning

2006

Forord .....	5
1 Evaluering av bispenominasjon i Sør-Hålogaland 2006 .....	7
1.1 Bakgrunn for evalueringen.....	7
1.2 Målsetning og problemstilling .....	7
1.3 Metode og data .....	11
1.4 Forskningsetikk .....	16
1.5 Forskergruppen.....	17
2 Nominasjonsprosessen .....	19
2.1 Prøveordning for nominasjon m.v. ved utnevning av biskop .....	19
2.2 Nominasjons- og utnevningprosessen til Sør-Hålogaland bispesete 2006 .....	20
3 Planlegning av prosessen og gjennomføring av forslagsfasen.....	31
3.1 Innledning.....	31
3.2 Bispedømmerådets planlegning av nominasjon av ny biskop i Sør-Hålogaland bispedømme. ....	31
3.3 Menighetenes deltakelse i forslagsfasen .....	34
3.4 Gjennomføringen av menighetsmøtene .....	36
3.5 Menighetsmøtedeltakernes erfaringer med menighetsmøtet.....	37
3.6 Menighetsrådsmedlemmenes erfaringer med menighetsmøtet .....	51
3.7 Bispedømmerådsmedlemmenes erfaring med og vurdering av gjennomføringen av forslagsfasen.....	63
3.8 Forslagsfasen: samsvar mellom gjennomføring og målsetninger? .....	65
3.9 Oppsummering .....	69
4 Fra forslag til uttalelse.....	71
4.1 Innledning.....	71
4.2 Forberedelse og nominasjon: Gjennomføring.....	71
4.3 Bispedømmerådets vurdering og nominasjon av kandidater .....	73
4.4 Menighetsrådsmedlemmene om nominasjonen .....	79
4.5 Menighetsmøtedeltakernes syn på bispedømmerådets behandling av nominasjonen ...	80
4.6 Nominasjonsfasen: Oppsummering av gjennomføring og erfaringer .....	83
4.7 Avstemningsfasen .....	84
4.8 Uttalelsesfasen.....	90
4.9 Nominasjons-, avstemnings- og uttalelsesfase: samsvar mellom gjennomføring og målsetninger? .....	92
5 Media og bispenominasjonsprosessen i Sør-Hålogaland bispedømme.....	99
6 Personvern, offentlighet og innsyn.....	104
6.1 Prøveordning for nominasjon av biskop, personvern og offentlighet.....	104
6.2 Bispedømmerådets medlemmer om personvern .....	105
6.3 Involverte kandidater om personvern.....	106
6.4 Offentlighet, innsyn og informasjon .....	107
6.5 Unntak fra offentlighet i forhold til åpenhet .....	108
6.6 Oppsummering: Personvern, offentlighet og innsyn.....	110
7 Sammendrag og konklusjon: svakt engasjement i ryddig prosess .....	112
7.1 Innledning.....	112
7.2 Engasjement og involvering.....	112
7.3 Bredder og åpenhet.....	113
7.4 Kvalifikasjoner og representativitet .....	114
7.5 Ryddighet og tydelighet .....	115
7.6 Personvern, offentlighet og innsyn.....	117
7.7 Sammenfattende tolkning.....	117
7.8 Overordnet sammenfatning .....	121

## 7 Sammendrag og konklusjon: svakt engasjement i ryddig prosess

### 7.1 Innledning

Problemstillingen for evalueringen var i hvilken grad det har vært samsvar mellom gjennomføringen av prøveordningen og de overordnede mål fastsatt for prøveordningen; engasjement og involvering, bredde og åpenhet, kvalifikasjoner og representativitet, ryddighet, tydelighet og hensyn til personvern. Har det vært godt samsvar, delvis samsvar, dårlig samsvar mellom disse overordnede målene og den konkrete gjennomføringen av prosessen i Sør-Hålogaland?

For å besvare dette spørsmålet, har vi dels sett på ulike sider av den faktiske gjennomføringen på lokalt, regionalt og nasjonalt plan, dels analysert data om aktørenes erfaringer med og vurderinger av ulike sider av gjennomføringen av prosessen. Disse dataene omfatter en spørreskjemaundersøkelse blant menighetsrådsmedlemmer i ca. halvparten av bispedømmets menighetsråd, en intervjuundersøkelse med 12 deltakere på menighetsmøtene i 5 av bispedømmets menigheter (utvalgt for å dekke en typisk variasjonsbredde i bispedømmets menighetsliv i rimelig grad), intervjuer med medlemmene av bispedømmerådet, med kandidatene som sa ja til å la seg vurdere for nominasjon, og med menighetsrådsledere i 16 menigheter som avsto fra å delta i hele eller deler av prosessen.

I dette kapitlet trekkes en konklusjon gjennom å oppsummere resultatene av analysene i de foregående kapitlene, og deretter antyde noen mer overgripende tolkninger for å forstå de viktigste resultatene.

### 7.2 Engasjement og involvering

*Prøveordningen på lokalnivå: svakt engasjement og liten involvering*

Hovedinntrykket er at det har vært dårlig samsvar mellom den konkrete prosessen i Sør-Hålogaland og målsetningen om å skape engasjement og involvering gjennom prøveordningen, spesielt på grunnplanet i menighetene som jo er det en framfor alt ville involvere gjennom prøveordningen. Det gjelder deltakelsen blant *medlemmene* (oppmøte/deltakelse på menighetsmøter) i de menighetene der det ble arrangert menighetsmøter, og det gjelder oppslutningen blant *menighetene*, dvs. hvorvidt menighetene deltar i de deler av ordningen de er forventet å gjøre (forslagsfase, avstemningsfase). Oppslutningen om forslagsfasen lå på 53 % av menighetene som avholdt menighetsmøte og sendte inn forslag fra disse, og 68 % av menighetsrådene i bispedømmet som sendte inn

forslag. Gjennomsnittlig oppmøte på menighetsmøtene har mest sannsynlig ligget under 15, og med en god del av deltakerne som menighetsrådets egne medlemmer. Oppslutningen om avstemningsfasen er omtrent den samme. Ca. 2/3 av menighetsrådene avgir stemme, omtrent det samme gjelder for bispedømmets egne prester.

En oppnår altså en nokså smal involvering, ikke bare når det gjelder menighetsmedlemmer som blir involvert, men også hvor mange og i hvilken grad menigheter er involvert. Den generelt lave oppslutningen kan derfor heller ikke forklares som et utslag av en aktiv menighetskjerne til forskjell fra en noe mindre aktiv "folkekirkemenighet". Det er i ganske stor grad menigheten som sådan som avstår fra å delta i hele eller deler av prosessen.

Når det gjelder oppmerksomhet, spesielt oppmerksomhet i media, omkring prosessen, er hovedinntrykket også her at det er begrenset, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Stort sett begrenser det seg til gjengivelse av pressemeldinger som orienterer om beslutninger og framdrift i prosessen. Især er det lite debatt og diskusjon i form av støtte til bestemte kandidater eller ønske om bestemt profil på nominasjon, avstemning eller utnevning.

### *Mulige årsaker til manglende engasjement og involvering på lokalplanet*

Menighetsrådsledere i menigheter som har avstått fra å delta i forslagsfase og/eller avstemningsfase, oppgir særlig tre typer grunner for at de ikke har deltatt:

- *Tidsfaktoren*; det var for knapp tid fra brevet fra bispedømmekontoret/henholdsvis Kultur- og kirke departementet (KKD) ble mottatt og til innsendingsfristen, til at en maktet å gjennomføre et menighetsmøte/avholde menighetsrådsmøte
- *Opplevelse av mangel på kunnskap og innsikt*; følelse av ikke å ha nok oversikt og kjennskap til aktuelle kandidater; beskjedenhet når det gjelder å involvere seg i prosessen, til dels kombinert med større oppfatning av lokale forhold og aktiviteter
- *Administrative rutiner*: post som ikke mottas og/eller manglende registrering av at menigheten inviteres til å delta i prosessen; forslag og avstemningsresultater som ansvarlige i menigheten mener er sendt, men som ikke er registrert mottatt på henholdsvis bispedømmekontoret eller i KKD

Bare én av de spurte begrunner manglende deltagelse (delvis) ut fra manglende tro på at det har noen betydning hvorvidt menigheter på lokalplan involverer seg. Ingen nevner misnøye med kandidatene som grunn til at de ikke deltar (for så vidt som det gjelder avstemningen).

Dette er selvsagt bare noen mulige direkte utløsende årsaker; nedenfor antyder vi noen mer omfattende tolkninger for å belyse oppslutningen om prosessen i Sør-Hålogaland, sett i forhold til den foregående prosessen i Borg.

## 7.3 Bredde og åpenhet

Bredde svarer langt på vei til hensynet til involvering, men kan forstås mer "innholdsmessig" i den forstand at det dreier seg om i hvilken grad en har fått involvert og fanget inn *ulike* deltagere og typer innen et felt (hvorvidt det er bestemte skjevheter eller om det er jevnhet i

fordelingen av dem som er involvert – f.eks. når det gjelder teologisk/kirkelig ståsted, kirkelig tilknytning, bosted/bostedstype, alder osv.).

Undersøkelsen tyder på liten bredde når det gjelder menighetstilknytning. Det er først og fremst de mest aktive, tette knyttet til og som tydeligst identifiserer seg med menigheten, dens aktiviteter og virksomheter, som har deltatt og engasjert seg underveis. Gjennomføringen av ordningen samsvarer altså dårlig med hensynet til ”bredde” hva angår type menighetstilknytning. Når det gjelder ”bredde” med henblikk på andre forhold (geografi, type menighet, alder, kjønn) har vi ikke funnet noen spesielle mønstre eller sammenhenger.

Gjennomføringen samsvarer bare delvis med *åpenhet utover*, dvs. i form av *informasjon* fra prosessens sentrale ledd til potensielle deltakere og interessenter. Den er begrenset til det formelt nødvendige og det som følger nødvendig av ordningen, å informere om de oppgaver som ulike instanser skal utføre i kraft av ordningen (bispedømmeråd, kirkeråd, KKD). Det settes ikke i verk ekstra tiltak i form av en mer aktiv og pågående informasjon for å skape engasjement eller motivere til innsats og deltakelse. På menighetsplan brukes stort sett de samme informasjonskanaler en ellers bruker til å annonsere menighetens arrangementer.

Praktiseringen av åpenhet i betydningen *offentlighet* og *innsyn* i gjennomføringen av prosessen er det også en del å utsette på, i lys av prøveordningens sterke vekt på prinsippet om åpenhet. Når det gjelder opplysninger som ikke må, men som kan unntas offentlighet, gis det som hovedtendens prioritet til å unnta fra offentlighet. Begrunnelsene for dette virker ikke helt konsistente gjennom prosessens forløp, og en har i liten grad lagt vekt på argumenter som kunne tale for offentliggjøring.

Når det gjelder den *formelle åpenhet innover*, i form av formell adgang for deltakere til å påvirke prosessen, har denne vært begrenset. Menighetsråd som ikke har avholdt menighetsmøter, har i realiteten fratatt menighetsmedlemmer formell adgang til prosessen (f.eks. til å komme med forslag). Dette gjelder nær halvparten av menighetene i bispedømmet. Samsvaret mellom gjennomføringen og formell åpenhet innover må derfor sies å være dårlig.

Den *reelle åpenheten innover* er i stor grad avhengig av hvordan en lykkes med å spre informasjon til potensielle deltakere. I denne prosessen har en hovedsakelig informert gjennom de tradisjonelle kanaler der en annonserer menighetens arrangementer. Dette gir en reell åpenhet som omfatter dem som typisk responderer på den typen informasjon. For resten er prosessen i praksis lukket, siden de ikke får vite om prosessen, når møtet er osv.

*Åpenhet innover* i form av adgang for forslag, er i utgangspunktet god. Den ganske omfattende forslagslisten (i lys av de relativt få involverte i prosessen) tyder på at navneforslagene når fram til og blir brakt videre i prosessen. På den annen side bruker menighetene en god del av sine ”forslagsplasser” på navn som ikke kan regnes som mulige reelle kandidater, sannsynligvis på grunn av lite kjennskap til andre gode kandidater. At det rundt om i menighetene ser ut til å være for lite kjennskap til aktuelle kandidater og for lite forberedelse av prosessen, gir derfor samtidig en lukket prosess.

## 7.4 Kvalifikasjoner og representativitet

Spørsmålet om samsvar mellom gjennomføringen av ordningen og hensynet til kvalifikasjoner og representativitet, dreier seg særlig om hvordan gjennomføringen bringer fram kvalifiserte kandidater som er representative demokratisk forstått.

Forslagsfasen får godt fram representative kandidater (men en må da ta høyde for at manglende åpenhet likevel har gitt en begrensning når det gjelder adgang til prosessen, og dermed også hvor reelt representative forslagene er); spesielt har forslagene fra menighetene i Sør-Hålogland hatt en tydelig "bispedømmeprofil" ved at en del navn som i tillegg til å være gode navn i et helhetlig, nasjonalt perspektiv også har en tydelig regions-/bispedømmebakgrunn og/eller -tilknytning, foreslås i ganske stort omfang. Den samsvarer også med hensynet til representativitet i den forstand at det kommer fram mange forslag.

Dette siste forholdet – de mange forslag – står imidlertid i et visst spenningsforhold til i hvilken grad prosessen bringer fram kandidater med gode kvalifikasjoner. Uten å benekte at forslaget er alvorlig ment, må en likevel kunne si at en del av forslagene neppe kan betraktes som reelt mulige kandidater, ut fra den erfaringsbakgrunn en vanligvis som et minimum vil kreve av en biskop. Dette kan best forstås i lys av utsagn fra deltakerne selv, om at de har for liten kunnskap om og kjennskap til aktuelle kandidater, og derfor foreslår en prest de kjenner, har tillit til og synes er dyktig. Et problem i gjennomføringen av ordningen med tanke på å frembringe kandidater med "kvalifikasjoner" ligger altså i det grunnlag og den kunnskap og kjennskap som fins på grasrotplan i menighetene. For at forslagsfasen skal kunne sikre og få fram kvalifikasjoner, må dette grunnlaget forbedres, f.eks. gjennom tydeligere forberedelse av gjennomføringen av forslagsfasen.

Bispedømmerådets forberedelse av nominasjonen balanserer mellom hensynet til både kvalifikasjoner og representativitet. En er bevisst på å ta godt vare på representativiteten (i demokratisk forstand) og respekten for menighetenes forslag, gjennom å legge stor vekt på forslagslisten i de tilfellene der en person er foreslått av mange, uten at en tilsidesetter krav til kvalifikasjoner.

Hensynet til både kvalifikasjoner og representativitet blir imidlertid vanskelig å tilfredsstille i selve nominasjonen, fordi mange av de som blir spurt om å la seg vurdere for nominasjon, svarer nei. Dette slår særlig ut i forhold til å få gode kvinnelige kandidater på listen. Menighetene har stort sett fulgt opp forskriftens pålegg om å foreslå kandidater av begge kjønn; bispedømmerådet er også opptatt av å få god kvinnerepresentasjon på nominasjonsliste, og ønsker å ha gode kandidater å velge blant for dette formålet. Problemet med å få flere gode navn å velge blant ligger dermed verken hos de ansvarlige i gjennomføringen, eller i selve ordningen, men er en annen type problem.

Representativitet når det gjelder tilhørighet til og bakgrunn fra bispedømmet, i tillegg til andre kvalifikasjoner, er godt ivaretatt i begynnelsen av gjennomføringen (forslag, nominasjon), men blir vanskelig å berge helskinnet gjennom avstemningsprosessen. Dette må kanskje ses i lys av hvordan nominasjonslisten var komponert i utgangspunktet.

## 7.5 Ryddighet og tydelighet

Hovedinntrykket er at gjennomføringen stort sett har foregått *ryddig* og vært oversiktlig og klar. Enkelte menighetsråd rapporterer riktignok om noe avvik i avstemningsprosedyren i forhold til forskriften, men dette må nok regnes som et mindre problem, og for øvrig har vi ikke funnet direkte feil i avviklingen av ordningen, og det har heller ikke oppstått uklarheter eller forstyrrelser underveis i forløpet (med et lite unntak for den første, gale offentliggjørelsen av stemmetallene fra KKD. Dette rettet KKD imidlertid opp da de ble gjort oppmerksom på det)

Spesielt ser det ut til at de ansvarlige aktører i første del av prosessen, bispedømmeråd og bispedømmekontor, har sikret hensynet til en ryddig prosess på en god måte. Den dårlige oppslutning og manglende åpenhet skyldes neppe uklarheter eller usikkerhet omkring prosessens enkelte ledd. I andre del, da KKD tar over ansvaret, er nok den positive vurderingen av prosessens ryddighet litt mer avdempet. Grunnen er særlig at kandidatene gir uttrykk for at de opplever å bli holdt dårlig informert underveis, både når det gjelder informasjon som sendes ut, og når det gjelder tidsplan for prosessens gang.

Når det gjelder tydelighet, er vurderingen noe mer vekslende. Hensynet til tydelighet kan konkretiseres som god indre sammenheng i prosessen, at beslutninger og beslutningsgrunnlag er klargjort og forståelig for de involverte; at hensyn og anliggender som er brakt inn på et tidligere tidspunkt, tas med videre i prosessen, evt. tas ut av prosessen på en klar og begrunnet måte; unngå tilfeldigheter. Med denne forståelsen av tydelighet ser vi at:

- Tydeligheten er bedre ivaretatt i første del av prosessen enn i den senere del. Stort sett er det godt samsvar i hvilke kvalifikasjoner de ulike instansene er opptatt av hos ny biskop. Enkelte kriterier er likevel gjenstand for diskusjon: hvor stor vekt skal en legge på "tilhørighet til bispedømmet", og hvordan skal en i så fall forstå det? Og hvor viktig er teologisk ståsted, og i så fall hvilket ståsted?
- Derimot er tydeligheten merkbart mindre når det gjelder på hvilket grunnlag en har utarbeidet kravene til kvalifikasjoner for ny biskop. Bispedømmets strategiplan har nok spilt en viss rolle. Bruken av den kan ha bidratt i forhold til å profilere en "biskoptype" for Sør-Hålogaland spesielt. Andre grunnlagsdokumenter eller beskrivelser av bispetjenesten nevnes derimot ikke som noe en har brukt spesielt. Når det er ganske godt samsvar mellom hvilke kvalifikasjoner de enkelte instanser synes er viktige, virker det dermed også mer som et utslag av tilfeldigheter, enn fordi en arbeider ut fra et felles grunnlag. Dette svekker tydeligheten i prosessen.
- Derimot er det en god sammenheng og tydelighet mellom menighetenes forslag, og bispedømmerådets arbeid med nominasjonen. Bispedømmerådet er bevisst om å gi stor vekt og plass til de forslag og anliggender menighetene har brakt inn.
- I avstemningsfasen svekkes tydeligheten: Gjennom fordelingen av stemmerett (og til dels opptellingsprinsipper) får lokale og regionale hensyn og anliggender vanskeligere for å slå gjennom i avstemningen på en måte som oppleves rimelig. Aktørene på bispedømmeplan opplever avstemningsordningen som en urimelig vektforskyvning av myndighet og interesser vekk fra bispedømmets egne organer, til fordel for nasjonale organer.
- Det må sies å være dårlig sammenheng og tydelighet i at man ber om stemmer på 5 kandidater (og indirekte forespeiler stemmeinstansene at stemmer på 5 kandidater har betydning), mens det er helt uklart hva stemmene ut over 1. stemmene egentlig skal tjene til. (Dette "lurer" avstemningsinstanser til å tro at de kan "spre" stemmene eller at de kan stemme strategisk, på tross av at dette for avgjørelsen ikke har noen tydelig betydning)
- Videre er det heller ikke godt samsvar mellom tydelighet og gjennomføringen av uttalelsesfasen, eller rettere: uttalelsenes form (bispedømmerådets og Kirkerådets). Disse framstår som uttalelser om de tre kandidatene, og ikke som en begrunnelse for rangeringen av den ene over de to andre som "mest skikket til å bli utnevnt".

## 7.6 Personvern, offentlighet og innsyn

De formelle og juridiske sider av personvernet ser ut til å være godt ivaretatt av de aktører som har tilgang på personopplysninger, dvs. bispedømmeråd/-kontor, og KKD. Bispedømmerådet og -kontoret har vært omhyggelige i sitt arbeid med å understreke at interne drøftelser av kandidater og personopplysninger ikke skulle komme ut. Ingen av kandidatene opplever at det har vært opplysninger som ikke burde vært gjort kjent, har lekket ut.

Kandidatene har ikke opplevd at opplysninger om personlige forhold eller annen informasjon har kommet ut eller blitt brukt på en måte de synes er problematisk i lys av personvern-hensyn, heller ikke i en mer etisk eller moralsk forstand.

Derimot er de kritiske til hvordan de selv er blitt holdt informert underveis. Dette går hovedsakelig på å bli underrettet hva som sendes ut av informasjon om den enkelte, f.eks. til avstemningsinstanser, og på å bli holdt orientert om framdriften i prosessen.

Det er naturlig å se hensynet til personvern i sammenheng med hensynet til innsyn og offentlighet. Kandidatene registrerer og aksepterer at de ikke gis innsyn i prosessen eller i dokumenter ut over det som generelt er offentlig, men enkelte av dem er likevel spørrende til dette, og antyder at de ville foretrukket å vite noe mer.

Når det gjelder offentlighet ser det ut til at det er en hovedtendens til – i de tilfeller der dokumenter *kan* unntas offentlighet, at de også blir unntatt fra offentlighet, og at dette til dels skjer på et litt uklart grunnlag. Selv om det kan være gode grunner til å unnta visse dokumenter og opplysninger i en slik prosess fra offentlighet, er det grunn til å spørre om de aktørene dette gjelder, også i tilstrekkelig grad har overveid problemene ved å unnta fra offentlighet, henholdsvis argumentene som taler for offentlighet. På dette punktet er det en ytterligere svekkelse av hensynet til åpenhet som sentralt i prosessen.

## 7.7 Sammenfattende tolkning

De fleste av de funnene som er gjengitt ovenfor, lar seg forklare ut fra de involverte aktørenes praksis og valg av handlemåte i løpet av prosessen. Aktørene i de sentrale ledd (bispedømmeråd, -kontor, KKD, kirkeråd) setter i verk prosessens ulike ledd på måter som har betydning for hvordan gjennomføringen samsvarer med de overordnede målsetninger for prøveordningen.

Det er imidlertid ett sentralt funn som er særlig påfallende, og som det derfor kan være grunn til å se litt nærmere på, med tanke på bedre å forstå sammenhenger mellom prøveordning, gjennomføring og virkeliggjøring av målsetninger. Det gjelder den dårlige oppslutningen på lokalplanet, og det svake engasjement og den lave grad av involvering vi ser i lokalmøtene. Siden ønsket om å involvere ”grasrota” i utnevnesprosessene er en viktig del av motivasjonen for prøveordningen, er det grunn til å se nærmere på det forhold at grasrota bare lot seg involvere og engasjere i beskeden grad i denne prosessen. Er det mulig å antyde noen sammenheng som kan belyse dette forholdet?

Mest sannsynlig skal årsaken ikke finnes i ett forhold eller én faktor, men i en kombinasjon eller samvirke mellom flere forskjellige faktorer. De faktorer vi her foreslår *kan* ha betydning, er en kombinasjon av strategi og målsetning for gjennomføringen av prosessen på



bispedømmeplan, gitte geografiske og demografiske forhold i bispedømmet, ressurstilgangen til den typen tiltak som ordningen krever, og kirkesosiologiske forhold. Mens vi tror at de tre første har betydning, er vi mer tvilende til i hvilken grad det siste har særlig betydning.

### *Mulige årsaker til svak oppslutning*

#### *Strategi, målsetning og gjennomføring*

- Menighetsrådslederne i menigheter som avstår fra å delta i hele eller deler av prosessen oppgir hovedsakelig tre typer av begrunnelser: Tidsfaktoren, at de føler de ikke har nok oversikt over saken og over kandidater, og det som sett utenfra nærmest må tolkes som utilstrekkelige administrative rutiner (uten at vi kan si noe om hvor svikten eventuelt er). Disse er jo imidlertid i beste fall bare direkte årsaksforklaringer, som i seg selv kaller på en videre utdypning. Spesielt de to første forklaringene kan til dels settes i forbindelse med strategiske valg og målsetninger som (ikke) ble foretatt i oppstarten av planleggingen av prosessen.
- I planleggingen ble det ikke lagt opp til noen spesiell målsetning om å "skape engasjement" eller sikre at menigheter og menighetsmedlemmer ble involvert; heller ikke ble det lagt vekt på å forberede menighetene på arbeidet de skulle gjøre; derfor var det heller ingen målrettede tiltak for å øke sjansen for oppslutning, involvering og tro på at en hadde noe å bidra med i menigheter der denne i utgangspunktet var svak. Kanskje kan en si at det var en (feilaktig) tro på at saken i seg selv og måten ordningen er bygd opp på, utløser engasjement, involvering og frimodighet til delta.
- Informasjonen som ble sendt ut til menighetene om å "åpne" forslagsprosessen, var "nøktern" i formen; den var neppe egnet til å skape engasjement og motivasjon som ikke var der fra før av, og den ble heller ikke supplert av mer "oppmuntrende" informasjon.
- Det var så langt vi har brakt på det rene ingen systematisk oppfølging underveis (fra bispedømmekontoret eller fra prostene) med tanke på om arbeidet med å avholde menighetsmøter og få sendt inn forslag gikk planmessig framover.
- Denne tilretteleggingen var nok ikke egnet til å frembringe engasjement, involvering, kompetanse eller sans for å prioritere denne prosessen, i menigheter der dette eventuelt ikke var tilstede fra før av.

Det er selvsagt vanskelig å si noe om hva som skal bedømmes som "lav/dårlig oppslutning"; det er ingen absolutte mål for å avgjøre om oppslutningen i Sør-Hålogaland var god, mindre god eller dårlig. Det beste målet vi har, er å se i forhold til tilsvarende prosesser, og det mest naturlige er å se i forhold til den foregående gjennomføringen av prøveordningen i Borg. I Borg vet vi at oppslutningen i form av antall menigheter som deltok i de ulike faser av prosessen var en god del høyere.<sup>9</sup> En kan imidlertid ikke sammenligne to bispedømmer så direkte. Dersom vi sammenligner med tanke på oppslutning, må vi samtidig også sammenligne når det gjelder andre relevante forhold som kan virke inn på og forklare

---

<sup>9</sup> Botvar, P.K.; I.M. Høeg; U. Schmidt 2005. *Evaluering av nominasjonsprosessen ved utnevning av ny biskop i Borg 2005*. 28–29.

forskjellen i oppslutning. I det følgende peker vi på tre slike mulige forskjeller som vi spør om kan kaste lys over hvordan prosessen forløp i Sør-Hålogaland.

#### *Bosetningsmessig /geografiske forhold (sammenlignet med Borg)*

- En større andel av befolkningen bor i "spredtbygde strøk"<sup>10</sup> i Sør-Hålogaland (32 % i Nordland fylke mot henholdsvis 17 % i Østfold og 12 % i Akershus (ikke tatt ut Asker og Bærum, som tilhører Oslo og ikke Borg bispedømme. Disse kommunene øker befolkningsandel i tettbygde strøk)). Og av de som bor i tettbygde strøk i Sør-Hålogaland bor en større andel i "mindre tettsteder" (< 2000 innbyggere) sml. med Borg, og en mindre andel i "større tettsteder".
- Større avstander geografisk: Nordland mer enn 4 ganger så stort som Østfold og Akershus til sammen;
- Kombinert med mindre innbyggerantall, større befolkningsandel i spredtbygde strøk, flere sokn i Borg enn i Sør-Hålogaland, gir det også større geografiske avstander mellom innbyggere / kirkemedlemmer innen soknene i Sør-Hålogaland.

Disse bosetningsmessige og geografiske forskjellene gir naturlig nok ulike betingelser for å samle folk på møter i Sør-Hålogaland bispedømme og Borg bispedømme. Det vil mest sannsynlig være vanskeligere å få en tilsvarende andel av innbyggerne/medlemmene i et sokn til å møtes i Sør-Hålogaland, sammenlignet med Borg.

#### *Ressursmessige forhold*

Gjennomføringen av forslagsfasen i menighetene, inkl. å forberede og avholde menighetsmøter, krever tilgang på administrative ressurser. Generelt kan forskjeller i ressurstilgang dermed også gi forskjeller i betingelser for å gjennomføre denne prosessen. Her er det vanskelig å finne et godt mål som gir grunnlag for sammenligning, men en mulighet er å se på "lønn, kirkelig administrasjon"<sup>11</sup> i de respektive bispedømmene (dvs. kommunalt lønnede stillinger/fellesrådsstillinger)

- Lønn kirkelig administrasjon i Sør-Hålogaland bispedømme (tall fra 2002): 26,4 mill.; Borg bispedømme: 53,7 mill.

- Antall medlemmer av Den norske kirke (fortsatt brukt 2002-tall): Sør-Hålogaland: 218 000, Borg: 496 000

- Antall sokn (2002): Sør-Hålogaland: 94 (i 2002; i dag: 90); Borg: 118

---

<sup>10</sup> Til forskjell fra "tettbygde strøk", som er definert av Statistisk Sentralbyrå som "tettbygde områder med minst 200 innbyggere" (<http://www.ssb.no/befsett/>)

<sup>11</sup> Innrapportert fra kirkelige fellesråd i kommunene til SSB. Tallene fanger *ikke* inn evt. forskjeller i posteringspraksis mellom fellesrådene, og fanger derfor heller *ikke* inn "tilskudd" i form av fellestjenester / fellesdrift som finansieres av kommunene. Dette vil antagelig være særlig relevant i forhold til små kommuner. De reelle administrative ressurser som soknene disponerer, finansiert av kommunen, *kan* derfor være noe høyere. Gjengitt bl.a. i: O.G. Winsnes (red.) 2004. *Den norske kirke i tall*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Sammenligner en de to bispedømmene er det et rimelig samsvar mellom administrative ressurser (målt i lønnsmidler) og *medlemstall* (et evt. misforhold går snarere i Borgs disfavør enn i Sør-Hålogalands). Derimot er det et misforhold mellom administrative ressurser og *sokn*, i Sør-Hålogalands klare disfavør. Forholdet Sør-Hålogaland – Borg når det gjelder lønn/adm. er 1:2; når det gjelder antall sokn er det 4:5. Dvs. Sør-Hålogaland disponerer halvparten så store administrative ressurser/lønnsmidler som Borg, men har 4/5 del av antallet sokn.

Administreringen av prøveordningen på lokalplan generelt, og forslagsfasen spesielt, er lagt til soknet. Selv om det kan være noe merarbeid (informasjon, arrangement) ved å avholde menighetsmøter i sokn med mange innbyggere sammenlignet med sokn med få innbyggere, er det likevel rimelig å anta at "hovedbelastningen" ligger i overhodet å skulle gjennomføre dette, uavhengig av om soknet er stort eller lite. Det kan derfor virke mer relevant å sammenholde forskjellene i administrative ressurser (i form av lønnsmidler) med antall sokn, snarere enn med antall innbyggere. Det innebærer at Sør-Hålogaland må gjennomføre forslagsfasen (og andre deler av prøveordningen som involverer lokalplanet i menighetene) for langt mindre ressurser pr. sokn enn Borg.

#### *Kirkesosiologiske forhold*

Har forskjeller i "kirkelig tradisjon"/kirkelandskap betydning for forskjellen i oppslutning om prøveordningene på grunnplanet i menighetene?

- Sør-Hålogaland er ofte definert som "typisk folkekirkelig", dvs. med høy medlemskapsprosent, høy dåpsprosent, og evt. høytids-/julaftensgudstjeneste, men antatt relativt lavere oppslutning om gudstjenester for øvrig, eller menighetens øvrige aktiviteter. Derimot oppfattes Borg å være preget av vekkelser- og bedehustradisjon, i kombinasjon med forstadsbebyggelse med "arbeidskirke-kultur". Til sammen kunne en ventet at dette medførte sterkere kirkelig engasjement i form av større andel av aktive menigheter og større involvering i menighetenes aktiviteter og gudstjenestelivet, på måter som også virket inn på oppslutning om en bispenominasjonsprosess.
- I så fall skulle en ventet at dette også slo ut i tilsvarende forskjell når det gjaldt gjennomsnittlig gudstjenestedeltagelse pr. uke i de to bispedømmene.
- Gjennomsnittlig gudstjenestedeltakelse pr. uke (i prosent av befolkning – ikke tilgang på tall for prosentvis gjennomsnitt av Dnk-medlemmer) er høyere i Sør-Hålogaland (2.4 %) enn i Borg (1.4 %).<sup>12</sup> Når det gjelder gudstjenestedeltakelse ved søn- og helligdagsgudstjenestene slår denne antatte forskjellen i "kirkelig kultur" altså ikke ut på den måten en skulle vente (deltakelsesfrekvensen er *lavere* i Borg enn i Sør-Hålogaland). Dette svekker antagelsen om at forskjellen mellom bispedømmene i kirkelig tradisjon og "kirkelandskap" virker inn på og gir ulik oppslutning om prøveordningen for bispenominasjon.
- Samtidig ser vi at gjennomsnittlig gudstjenestedeltakelse er høyere i Borg enn i Sør-Hålogaland når det gjelder *menighetsrådsmedlemmer*. Dette kan gi en noe mer "aktiv"

---

<sup>12</sup> O.G. Winsnes (red.) 2005. *Tallenes tale. Perspektiver på statistikk og kirke*. Trondheim: Tapir akademisk forlag, side 176.

menighetskjerne i Borg enn i Sør-Hålogaland, noe som *kan* ha betydning for tilfang av menneskelige ressurser når det gjelder avvikling av slike sentrale menighetsarrangementer.

- I Sør-Hålogaland er gjennomsnittlig soknestørrelse (gjennomsnitt antall Dnk-medlemmer i hvert sokn) mindre enn i Borg (ca. 1:2). Tallmessig er gudstjenesteaktiv ”kjerne” i hver menighet mindre, og det er mindre rekrutteringsgrunnlag for verv og frivillig innsats i menigheten. Dette *kan* bidra til å forklare evt. lavere oppmøte på de enkelte menighetsmøter, og det *kan* ha betydning for generelt ressurstilfang på lokalplan i menighetene som har betydning for forutsetninger for å gjennomføre deler av prøveordningen på lokalplan.

En mer kirkesosiologisk tilnærming gir altså ingen entydig forklaring på forskjellene i prosessforløp mellom Sør-Hålogaland og Borg. Noen forskjeller skulle en ventet ville slå ut i høyere oppslutning om prosessen i Sør-Hålogaland, andre kunne en vente ville slå motsatt ut. Å vise til forskjeller i ”kirkelig tradisjon” mellom de to bispedømmene gir altså en noe svakere forklaring.

### *Konkluderende*

Et forsøk på å forstå noe mer av den svake oppslutning om prøveordningen på lokalplan i menighetene i Sør-Hålogaland kan se slik ut:

En kombinasjon av geografiske, bosetningsmessige og ressursmessige forhold gir i utgangspunktet Sør-Hålogaland vanskeligere betingelser for gjennomføringen av en slik nominasjonsprosess når det gjelder å involvere lokalplanet. Innbyggerne i soknene er i utgangspunktet bosatt over større områder, slik at det er mer krevende (tidsmessig, ressursmessig) å samle folk til møter etc.; de administrative ressursene er langt mindre pr. sokn til å gjennomføre slike tiltak i det enkelte sokn. For å få god oppslutning på lokalplanet måtte en derfor fra sentralt ansvarlig hold (KKD, bispedømmeråd, bispedømmekontor) ha ”kompensert” for disse ulempene som ”rammer” Sør-Hålogaland mye mer enn de rammer Borg. En måtte ha investert forholdsvis mer i klare målsetninger og målrettede tiltak når det gjelder informasjon, motivering og oppfølging. Det skjedde ikke. Tvert imot var det en viss mangel både på tydelige målsetninger når det gjaldt å skape engasjement og oppslutning (den reelle målsetning var å gjennomføre ordningen, verken mer eller mindre), en mangel på informasjon som kunne motivere og skape bevissthet i menighetene om at de burde prioritere dette arbeidet, og en fullstendig mangel på oppfølging underveis (fram til innsendelsesfrist for forslag/fram til frist for innsending av stemmer).

## 7.8 Overordnet sammenfatning

Gjennomføringen av prøveordningen for utnevning av ny biskop i Sør-Hålogaland, har som hovedtendens ikke svart så godt til de overordnede målsetningene fra Kirkemøtets vedtak. Først og fremst har engasjement og involvering vært dårlig, men også åpenhet, bredde, og delvis tydelighet er bare delvis fanget inn i gjennomføringen. Derimot ser gjennomføringen ut til å ha vært i godt samsvar med hensynet til ryddighet. Også hensyn til kandidater som tilfredsstillt krav til kvalifikasjoner og representativitet, er rimelig godt tilfredsstillt (eller rettere: i den grad de ikke er tilfredsstillt har det å gjøre med forhold som ligger utenfor måten ordningen er gjennomført på). Ordningen har i rimelig grad gitt bispedømmet anledning til å profilere ”sin” biskoptype, selv om det er utfordringer knyttet til å bevare hensynet til en slik

”profil” gjennom hele prosessforløpet. Det formelle hensyn til personvern er godt ivaretatt, likeså et mer uformelt hensyn til hvordan personopplysninger sirkulerer i løpet av prosessen. Derimot er det noen utfordringer knyttet til hvordan hensynet til åpenhet i betydningen offentlighet og innsyn tas vare på.

Et overordnet resultat av denne evalueringen er at den tydelig viser at ordningen *i seg selv* ikke utløser det engasjement og den grad av lokal involvering som var et av hovedsiktene med ordningen (og ett av hovedproblemene med den ordinære ordningen). Heller ikke er ordningen i seg selv med på å sikre åpenhet, tydelighet, eller bredde. Denne ordningen lykkes eller feiler i forhold til målsetningene helt avhengig av de omgivelsene den iverksettes og fungerer innenfor. Flere forhold skaper disse omgivelsene, blant annet:

- De sentrale aktørenes tydelige målsetninger, strategiske valg, og konkrete iverksetting av prosessens ulike ledd.
- Ressurstilgang, spesielt på lokalplan, både når gjelder rent økonomiske ressurser til administrasjon; men også når det gjelder ting som (opplevd) kompetanse og innsikt i de forhold som ordningene legger opp til at menigheten skal involvere seg i, rutiner til å administrere ordningen, og forståelse for og motivasjon til å prioritere den.
- Bispedømmets generelle ”utforming”: geografisk, demografisk (bosetningsmessig/befolkningssammensetning), kirkesosiologiske forhold og dets kirkelige tradisjon.

Uten at en tar hensyn til betydningen av slike forhold, vil ordningen neppe kunne fungere i samsvar med målsetningen.