



Reformer i Den norske kirkes ordning 1984-98

Delrapport, april 2001



DEN NORSKE KIRKE
Kirke/stat-utvalget

© Kirkerådet april 2001

Produsert av Kirkens informasjonstjeneste

Omslag: Askheim+Eriksen

Trykk: Johs. Grefslie, Mysen

Oppl.: 500, 04/01

Bestilles fra:

Kirkerådets materiellekspedisjon

Boks 5913 Majorstua

0308 Oslo

Telefon 22 93 27 50

Faks 22 93 28 28

E-post: materiell@kirken.no

Innholdsfortegnelse



KAPITTEL 1

Innledning

- 1.1 Oppnevning og mandat 5
- 1.2 Om arbeidet med delinnstillingen
Reformer i Den norske kirkes ordning
1984-99 6

KAPITTEL 2

Den historiske bakgrunn for reformene

- 2.1 De lange linjer 8
- 2.2 Perioden etter 1945 12
- 2.3 Den nære historie 12

KAPITTEL 3

Grunnlag for vurdering av reformene

- 3.1 Avgrensning i evalueringen 16
- 3.2 Generelt om statskirkeordningen 17
- 3.3 Mål og intensjoner for reformene 20
 - på lokalt nivå 20
 - på regionalt nivå 23
 - på sentralt nivå 24

- 3.4 Kirke og kirkeordning - hva ønsket en
å realisere? 26
- 3.5 Forvaltningsutvikling som kontekst for
kirkelige reformer 28
- 3.6 Om kriterier for vurdering av reformer 30

KAPITTEL 4

Reform av den lokale kirke

- 4.1 Bakgrunn og formål 32
 - 4.1.1 Kirkelovutvalgets innstilling 32
 - 4.1.2 Høringsrunde og FoU prosjekt 34
- 4.2 Utformingen av ny kirkelig lovgivning 35
 - 4.2.1 Kirkemøtets uttalelser 35
 - 4.2.2 Intensjoner og innhold i kirkelov-
reformen 37
- 4.3 Konsekvenser av reformen på lokalt nivå 38
 - 4.3.1 Kirkelig organisering 38
 - 4.3.2 Kirke, kommune og økonomi 39
 - 4.3.3 Relasjonen mellom menighetsrådene
og kirkelig fellesråd 41
 - 4.3.4 Konsekvenser for ledelse 43
- 4.4 Utvalgets vurderinger 49

KAPITTEL 5

Reformer på regionalt nivå

- 5.1 Bakgrunn og formål for endringene på regionalt nivå 51
- 5.2 Utgangspunktet på regionalt nivå i 1984 52
- 5.3 Vedtak om endringer som følge av Stat/kirke - behandlingen i Stortinget 54
- 5.4 Endringer som følge av ny kirkelig lovgivning i 1996 56
- 5.5 Vurderinger av endringene på regionalt nivå i perioden 56
 - 5.5.1 Vurdering av oppgaver gitt ved lov og delegasjon 57
 - 5.5.2 Utviklingen som følge av forvaltningsreformene 59
 - 5.5.3 Valg, utnevning og relasjon til øvrige nivåer i kirken 62
- 5.6 Sammenfattende vurderinger 64

KAPITTEL 6

Evaluering av reformer på sentralt nivå

- 6.1 Innledning 65
- 6.2 Kirkerådets evaluering i 1992 66
 - 6.2.1 Generell evaluering av Kirkemøtet 66
 - 6.2.2 Generell evaluering av Kirkerådet 67
 - 6.2.3 Generell evaluering av Bispemøtet 68
 - 6.2.4 Generell evaluering av Lærenemnda 68
 - 6.2.5 Forholdet mellom de sentralkirkelige organer 68

- 6.3 Evaluering 68
 - 6.3.1 Grad av indrekirkelig selvstyre 68
 - 6.3.2 Representativitet 80
 - 6.3.3 De sentralkirkelige organer - organisering og ressursutnyttelse 87

KAPITTEL 7

Samlet vurdering av reformene

- 7.1 Kriterier for evaluering 91
- 7.2 Har reformene gitt en mer selvstendig og selvstyrt kirke? 93
 - 7.2.1 Generelle vurderinger 93
 - 7.2.2 Sentralt nivå 94
 - 7.2.3 Regionalt nivå 95
 - 7.2.4 Lokalt nivå 96
 - 7.2.5 Oppsummerende om selvstendigjøring 97
- 7.3 Har kirken fått demokratiske og representative styringsorganer? 98
- 7.4 Har kirken fått økt sitt ressursgrunnlag? 99
 - 7.4.1 Oppsummerende om ressursgrunnlag 99
- 7.5 Har reformene gitt en tjenlig organisasjon? 99
 - 7.5.1 Lokalt nivå 100
 - 7.5.2 Regionalt nivå 101
 - 7.5.3 Sentralt nivå 102
 - 7.5.4 Relasjonen mellom nivåene 102
- 7.6 Gjenstående og nye problemområder 105
- 7.7 Epilog 106

Vedlegg:

- Mandat for Kirke/stat-utvalget 108
- Medlemmene i Kirke/stat-utvalget 108

Relformer i Den norske kirkes ordning 1984-98



KAPITTEL 1 Innledning

1.1 Oppnevning og mandat

Kirkerådet besluttet på sitt møte i mai 1997 å nedsette et utvalg til å utrede relasjonen mellom stat og kirke i Norge. Utvalget ble utnevnt i februar 1998, med prost Trond Bakkevig som leder av utvalget. Utvalget benevnes Kirke/stat-utvalget. På sitt første møte satte utvalget ned grupper for å arbeide med ulike temaer innenfor utvalgets mandat. Blant annet ble det nedsatt arbeidsgrupper for reformer i kirkeordningen og økonomi og alternative finansieringsformer:

Fra og med 08.12.99 har disse gruppene vært slått sammen til en arbeidsgruppe som har behandlet økonomi, alternative finansieringsformer og reformer i kirkeordningen. Gruppen har bestått av:

Assisterende fylkeslege Ingrid Hauge Lundby (leder)
Prost, dr. theol., Trond Bakkevig
Sorenskriver John Egil Bergem
Professor Berge Furre
Stiftskapellan Egil Morland
Ligningssjef Astri Marija Rosenqvist
Biskop Olav Skjevesland
Pensjonert rektor Nils Valde

Arbeidsgruppen hadde i utgangspunktet Harald Askeland som sekretær, men fra august 1999 har den kjøpt sekretariatstjenester fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. Sekretærer for denne delinnstillingen har vært kompetansesjef Marit Halvorsen Hougnæs og spesialrådgiver Harald Askeland.

Tidligere har denne gruppen levert en delinnstilling om økonomi og finansieringsformer. Den delinnstilling som her leveres, er utformet av denne nye og utvidede arbeidsgruppen. Delinnstillingen er særlig knyttet til følgende punkt i utvalgets mandat:

Arbeidsgruppen har hatt ansvar for å belyse følgende punkter i utvalgets mandat:

Utvalget skal gi en samlet vurdering av de reformer som er gjennomført for Den norske kirke med utgangspunkt i revisjonen av Kirke-loven i 1984 og den seneste kirke-lov av 7. juni 1996 og klargjøre de konsekvenser disse reformer har på det konstitusjonelle plan, og i forhold til de politiske og demokratiske mekanismer i vårt statssystem.

Utvalget skal vurdere de økonomiske rammeordninger på statlig og kommunalt plan som gjelder for Den norske kirke og religions-samfunnene og utrede mulige alternative finansieringsordninger for kirken og livssynskorporasjonene (sml Kirkeskattutvalget).

Delinnstilling om økonomi og finansieringsform er som nevnt publisert tidligere. I denne innstillingen blir det fokusert på de reformer som er gjennomført i kirken fra 1984-99. Det vil allerede her være nødvendig å markere de avgrensninger som ligger i innstillingen, jf en mer utførlig redegjørelse i kapittel 3. Ut fra utvalgets mandat er det i hovedsak reformer med utgangspunkt i revisjon av kirkeordningsloven i 1984 og kirke-loven av 1996 som er gjort til gjenstand for evaluering. Innstillingen fokuserer derfor hovedsakelig på ytre organisatoriske spørsmål. Reformene er søkt plassert i en større reformhistorisk ramme gjennom kapittel 2 og det er også foretatt en gjennomgang av de mer eksplisitte mål, både av teologisk og politisk art, som har vært lagt til grunn for reformene.

I evalueringen har også utvalget gjort det valg å starte gjennomgangen med de lokale reformer, selv om dette kronologisk ikke har vært den naturlige progresjon. Når utvalget har valgt en slik tilnærming, henger det sammen med det syn at kirken hovedsakelig utfolder seg lokalt og at kirkens ordninger og styringsstruktur skal tjene det lokale menighetsliv. Samtidig er kirken lokalt del av et større nasjonalt og globalt kirkefellesskap og må utforme sitt virke og sine beslutninger i bevissthet om dette.

Konsekvenser på det konstitusjonelle plan og i forhold til politiske og demokratiske mekanismer i det norske statssystemet vil bli utredet gjennom et særlig prosjekt innenfor rammen av utvalgets arbeid.

1.2 Om arbeidet med delinnstillingen Reformer i Den norske kirkes ordning 1984-99

Med dette publiseres utvalgets delinnstilling på dette feltet. Innstillingen har fått en form der den er delt ut fra reformer på de ulike nivåer. Dels skjer det en samlet gjennomgang innledningsvis av den historiske sammenheng og de hovedintensjoner som har vært sentrale premisser for reformene. Så blir reformene på de ulike nivåer gjennomgått, ut fra de spesifikke forutsetninger, mål og rammer som har vært gjort gjeldende. Avslutningsvis vil implikasjoner for relasjonen mellom nivåene bli drøftet, før det

pekes på hovedinntrykk med hensyn til positive og mindre positive konsekvenser av reformene.

Denne innstilling er i hovedsak en evaluering, som vil danne grunnlag for de drøftinger og valg som gjøres angående modeller for en framtidig organisering av relasjonen mellom stat og kirke. Ved å peke på styrker og utfordringer ved reformene, vil det også kunne være lagt et grunnlag for å peke på områder der det bør arbeides videre med avklaringer innenfor den interne kirkelige organisering. Da slike faktorer vektlegges i mindre grad, henger det sammen med at de faller utenfor utvalgets mandat som er relatert til kirke-stat relasjonen.

Da utvalget slik har vektlagt en evaluering som grunnlag for en bredere debatt og en senere samlet vurdering, vil det i denne omgang ikke bli trukket endelige konklusjoner angående vurdering av reformene og eventuelle behov for endring. Slike spørsmål må ikke minst sees i sammenheng med den tidligere publiserte delinnstilling om kirkens økonomiske rammeordninger. Etter en samlet drøfting av de delinnstillinger som med dette vil foreligge, ønsker utvalget å bruke det siste året til en helhetlig avveining av erfaringer og komme med sine forslag til endringer i kirkeordningen.

Publiseringen ledsages av håpet om at den må bidra til aktiv debatt i kirke og samfunn omkring disse spørsmål. Utvalget vil søke å inkorporere synspunkter fra debatten i sin endelige innstilling som ventes framlagt våren 2002.

KAPITTEL 2

Den historiske bakgrunn for reformene

Kapitlet vil skissere den historiske bakgrunn for reformene i kirkeordningen. I særlig grad vil det bli fokusert på sentrale konfliktlinjer og temaområder i Den norske kirkes reformhistorie. Utviklingen av en mer selvstendig kirkelig organisasjonsstruktur i forhold til offentlige myndigheter har foregått over lang tid. Forståelsen av utviklingen må søkes både i lys av generelle politiske og sosiale strømninger og av mer særegne kirkelige forhold.

2.1 De lange linjer

Kirkeordningen har røtter tilbake til reformasjonen, da den dansk-norske kirke ble organisert som en fyrstestyrte landskirke. Med innføringen av eneveldet i 1660 ble kirken betraktet som en del av samfunnslivet som lå under kongemakten. På mange måter ble hovedtrekkene i kirkeordningen videreført ved grunnlovsarbeidet i 1814. Grunnloven taler ikke om kirken, men om «Statens offentlige Religion». Det var altså ikke kirken, men religionen og geistligheten som ble gjort til gjenstand for lovgivning og administrasjon. I de første tiårene på 1800-tallet var det derfor ikke vanlig å skjelne mellom kirke og

stat. Noen rett for norske borgere til å tre ut av kirken fantes ikke før i 1845.

Først i 1840-årene ble den idé formulert at kirken ikke var en ren statsinstitusjon, men et samfunn av en annen art enn statsamfunnet. På denne tid kom de første forslag til reformer av den norske kirkeordning. Både den kirkelige styringsform og den statlige religionstvang ble problematisert. Debatten om kirkeordningen i forrige århundre ble på mange måter både en parallell debatt og en del av den alminnelige politiske drakamp mellom den konservative embetsmannsstaten og den radikale, politiske lekmannsbevegelse som førte fram til parlamentarismens gjennombrudd i 1884. I spørsmålet om oppbyggingen av kirkelige rådsorganer, kom de kirkelige representanter derfor til å innta ulike posisjoner avhengig både av politisk og teologisk profil. Når det gjaldt forslagene om opprettelse av lokale menighetsråd, ble disse i stor grad sett i sammenheng med den alminnelige demokratisering anvendt på det kirkelige område. I 1837 hadde lokalsamfunnene gjennom formannskapslovene fått folkevalgte organer med en viss autonomi i forhold til løsning av lokalsamfunnets fellesoppgaver. Disse organene var basert på allmenne demokratiske valg og på den tradisjonelle kirkelige inndeling, prestegjeldene eller herredene. Geistligheten kom i dette spørsmål i stor grad til å ta parti med de konservative krefter som forsvarte embetsmannsstyret mot de liberale og demokratiske forkjempere. I spørsmålet om opprettelse av et sentralt Kirkemøte med sterk geistlig representasjon ble imidlertid mønsteret annerledes. Geistligheten var generelt

mer positiv til en slik ordning, mens de folkevalgte på Stortinget var kritiske.

I 1850-årene blir det klart at de kirkelige reformkravene hadde sine fremste talsmenn blant representantene for den ortodoks-pietistiske vekkelsesbevegelsen - både blant deres leke og geistlige representanter. Sentralt her sto vekkelses-høvdingen Gisle Johnson. Opprettelsen av den lammerske frimenighet i Skien i 1851 utløste uro i disse miljøer og behovet for reformer presset på. Viktig for denne retningen ble etterhvert å sikre de troendes prestedømme ved å foreslå innskrenkninger i den alminnelige kirkelige stemmerett. I dette spørsmål fikk man støtte fra den konservative geistlighet.

Også de mer grundtvigiansk orienterte grupperinger støttet opp om deler av reformkravene og gikk på enkelte punkter lenger enn johnsonsianerne. Særlig i spørsmål om religionsfrihet og opphevelse av alle tvangsordninger på det religiøse området, var grundtvigianerne sterke talsmenn. I spørsmål om kirkeforfatning, var de derimot skeptiske. Statskirken ble vurdert som den beste sikkerhet for den nødvendige frihet for flere retninger til å leve side om side innenfor samme kirkesamfunn. Grundtvig hadde i sin tid forfektet en "fri statskirke" med soknebåndsløsning, ritualefrihet osv. som kun fungerer som ramme rundt det frie og pulserende liv. Å opprette egne organer for kirken fortonte seg for disse som innskrenkning av friheten. Det var Stortinget som best kunne sikre kirken den nødvendige lovgivningsmakt gjennom dets allmenne og bre-

de folkelige representasjon. Grundtvigianere kom imidlertid til å få begrenset gjennomslag i de kirkelige fora.

Ved siden av disse, fantes den radikale lekmannsbevegelse med forankring på Vestlandet. I disse miljøer var skepsisen mot presteskapet stort. Idealene fra urkirken og den lutherske lære om det allmenne prestedømme ble brukt som forbilde for kirkens organisering og lokalmenighetens selvstyre og kallsrett. De vestlandske reformvenner kom derfor til å profilere seg radikalt på lekfolkets side. I disse miljøer utvikler det seg også etter hvert en sterk sympati for frikirketanken uten at det blir noe formelt oppbrudd fra Den norske kirke. Venstrepolitikere som Jakob og Johan Sverdrup kom til å føre disse tankene inn i den politiske debatt om kirkeordningen ut fra en primært liberal politisk grunnholdning.

Allerede i 1840-årene hadde Jens Lauritz Arup foreslått valgte menighetsråd og en videre oppbygging av en kirkelig organisasjon med prostimøter, stiftssynoder og en nasjonal rikssynode. Den første Stortingsdebatt om kirkeordningen fant sted i 1851 - i kjølvannet av opphevelsen av konventikkelplakaten i 1842 og dissenterloven som kom i 1845. Først i 1859 førte reformkravet til at det ble nedsatt en Kirkekommisjon, og i 1862 ble det framlagt forslag fra kommisjonen om oppretting av menighetsråd. I 1868 la den samme kommisjonen fram forslag om et kirkemøte med lovgivende, men ikke bevilgende myndighet. Grunnholdningen i forslaget var en fortsatt nær tilknytning mellom kirke og stat, men med minst mulig sammenblanding.

Kirkemøtets lovgivende myndighet skulle hentes fra kongens anordningsmyndighet, og stadfestes av Kongen eller Stortinget dersom det medførte utgifter for staten.

Stortinget avviste tanken om et kirkemøte og dets begrunnelse var at Kongens myndighet etter grunnlovens § 16 ikke gav slik organiseringskompetanse. Stortinget vedtok i stedet en lov om etablering av menighetsråd. Denne loven møtte motstand hos kirkeministeren og ble nektet kongelig sanksjon. Når disse reformforslagene ikke vant fram, hadde dette flere grunner. Det har blitt pekt på at det i denne perioden var stadig sterkere motsetninger mellom Storting og regjering, og at en slik motsetning vanskeliggjorde muligheten for å oppnå enighet. En forklaring må også søkes i uenighet om strategi for de kirkelige reformer. Stortinget ville starte reformene fra lokalt nivå, mens regjeringen søkte å starte ovenfra. Under disse motsetningene lå det også ulike syn på relasjonen mellom embetet og eventuelle rådsorganer. Motsetningen var knyttet til demokratiske idealer som vektla lekfolkets rolle og geistlighetens ønske om å sikre embetsautoriteten i kirken.

Når det her er stoppet opp ved nettopp disse forslagene, henger det sammen med at de forslagene som ble fremmet i stor grad har gitt retning også på de senere reformbestrebelse. Gjennom Kirkekommisjonen ble tanken om menighetsråd og kirkemøte trukket i forgrunnen for de kirkelige reformkrav. I forslagene ble problemområdene tydelige. De knyttet seg særlig til stemmerettsbestemmelser, rådernes kompetanse vis a vis embetet og mer generelt til

maktforholdet mellom kirke og offentlige myndigheter. Parallelt med dette ble det etablert en frivillig kirkelig organisasjon. Det første frivillige kirkelige landsmøte ble arrangert i 1873 med utsendinger fra 212 menigheter. Blant de spørsmål som skapte strid i den kirkelige reformbevegelse var spørsmålet om stemmerett ved kirkelige valg. Dette medførte videre spenning både innad i de kirkelige fora og i forbindelse med Stortingets behandling av kirkesaker. I 1885 ble det frivillige landsmøte samlet igjen og vedtok et forslag til en ny kirkelig forfatning der det skulle opprettes en «rådgivende kirkerepresentasjon». På sentralt nivå skulle et Kirkemøte på 70 medlemmer fungere som et rådgivende organ for det statlige kirkestyre. Lokalt skulle det etableres menighetsråd og menighetsmøter som basis for denne kirkelige organisasjonen. Året etter, i 1886, fremmet regjeringen Sverdrup forslag til lov om menighetsråd og menighetsmøter som ville gi lokalmenigheten mer selvstendighet bla i spørsmål om prestetilsetninger og der menighetsrådet skulle tillegges kirketuktsmyndighet.

Den vesentlige endring som kom i forrige århundre var lov om kirker og kirkegaarde i 1897, enkelte av bestemmelsene i denne loven er først blitt avløst ved den nye kirkelige lovgivningen av 1996. I 1890 ble det nedsatt en kommisjon for å arbeide med ulike sider ved den kirkelige lovgivning. Selv om kommisjonen kom med seks innstillinger til lover, vil vi her bare gå nærmere inn på bakgrunn og hovedtrekk i Kirkeloven av 1897. Det viktigste siktemålet med lovforslaget var å rydde opp i konsekvensene av det store kirkesalget i 1720-årene, da svært mange

kirker kom i private hender. Loven søkte å finne en ensartet måte å ordne eiendomsforholdene på. Dette skulle i hovedsak skje ved en tilbakeføring av kirkene til menighetene. Soknekirkene skulle for fremtiden være menighetenes eiendom. Dette kunne skje ved opprettelse av kirkefond, og forvaltningen av kirkebyggene ble tenkt ivarettatt gjennom opprettelse av «kirkens tilsyn».

Vinteren 1908 ble det nedsatt en kommisjon for å vurdere spørsmålet om en eventuell fri folkekirke. Et par år tidligere hadde professor Taranger offentlig lansert sitt program om avvikling av statskirken. Programmet var tuftet på to grunnprinsipper; toleranse og demokrati. Da regjeringen oppnevnte sin kommisjon, ble Taranger medlem av denne. Kirkekommisjonen av 1908 leverte sine reformforslag i 1911, men var delt i synet på en framtidig kirkeordning. Tarangers linje hadde ikke vunnet fram og flertallet ville beholde statskirken. Flertallet nøyde seg med å foreslå opprettelsen av menighetsråd, mens et mindretall ønsket en fri folkekirke. To av mindretallets medlemmer kunne subsidiært støtte tanken om å fortsette forbindelsen mellom kirke og stat, under forutsetning av at «kirken ble organisert til topps» og fikk større indre selvstyre. I en omfattende høringsrunde i 1914 fikk forslaget om en fri folkekirke en tilslutning på 17 % i de menighetsmøter som ble arrangert.

Først i 1920 ble det, gjennom Lov om menighetsråd, konkrete resultater av reformarbeidet. En vesentlig side ved loven var at menighetsrådene ble basert på alminnelig

stemmerett. Forbildet for det lokale kirkelige selvstyre var kommunestyret som politisk institusjon. Samtidig fikk menighetsrådene ikke beskatnings- eller bevilgningsrett, og heller ingen vesentlig forvaltningsmyndighet. Rådets mandat var blitt avsvakket, men var fortsatt av åndelig karakter. Kallsretten for prestestillinger var blitt endret til en uttalerett. Rådernes kirkelige tilknytning ble markert ved at valgene skjedde i tilknytning til en gudstjeneste.

Loven åpnet også muligheten for å etablere et kirkelig fellesråd der det var flere sokn i en kommune. Ordningen fikk utbredelse særlig i større kommuner og influerte bla på utviklingen mot flere kirkevergestillinger. Det var tradisjonelt et sammenfall mellom kirkevergens oppgaver og de oppgaver som nå ble lagt til et eventuelt fellesråd (kirker og kirkegårder, samt regnskapsarbeidet). Kirkevergene ble knyttet til fellesrådene og den økning i arbeidsmengde som fulgte av ansvaret for flere sokn, førte til etableringer av faste stillinger som kirkeverge. Utviklingen hadde også sammenheng med kommunenes behov. Ved oppretting av fellesråd og kirkevergestilling, fikk kommunene ett organ og en stilling å forholde seg til i stedet for mange, slik det var med menighetsrådene.

I stedet for noen vesentlig endring i kirkeforfatningen på regionalt og nasjonalt nivå, ble det gjennom ulike vedtak i ulike perioder lagt nye organisatoriske enheter til kirkestyret. Bispedømmeråd kom i 1933, bispemøtet ble lovfestet, og en fikk etter hvert framveksten av bispedømmerådernes fellesråd og opprettelsen av Kirkerådet i 1969.

Denne gjennomgangen viser at Stortinget allerede på 1800-tallet innvirket sterkt i statens kirkestyre. Ved flere lovvedtak knyttet til kirkesaken ble menighetenes eiendomsrett til kirker og deres økonomi påvirket, det religiøse liv regulert gjennom opphevelsen av bla konventikkelpakaten og Stortinget avviste at Kongens anordningsmyndighet gav organiseringskompetanse i forhold opprettelse av et Kirkemøte. Etter parlamentarismens gjennombrudd i 1884, ble regjeringen ansvarlig overfor et flertall i Stortinget – et Storting som også klart markerte seg som kirkestyre.

2.2 Perioden etter 1945

Den kirkelige lovgivning ble gjennomgått av Kirkeordningsnemnda av 1945, og førte til en revidering gjennom kirkeordningsloven av 1953. Kirkeordningsnemnda ble nedsatt med mandat «til å utrede spørsmålet om visse reformer i den kirkelige ordning». Forutsetningen var at kirken skulle bevares som statskirke og innenfor en slik ramme få organer som var tilfredsstillende for det kirkelige liv.

Nemnda så sin hovedoppgave i å finne fram til ordninger med kirkelige organer, i realiteten handlet det om en nyordning på regionalt og sentralt nivå. Forslaget om organer på nasjonalt nivå, Kirkeråd og Kirkemøte, fikk imidlertid ikke politisk gjennomslag. Sett på bakgrunn av hvordan forholdet mellom kirke og stat hadde utviklet seg under krigen, der kirken hadde stått fram organisatorisk fristilt

fra okkupasjonsmakten, kunne en ha trodd at det var skapt et grunnlag for en reform på dette området. Lov om den norske kirkes ordning som ble vedtatt i 1953 lovfestet kun at det hvert fjerde år skulle avholdes et Bispedømmerådernes Fellesmøte. En viktig bakgrunn for Stortingets holdning i dette spørsmålet var en uttalt frykt, særlig fra framtrepende Arbeiderpartifolk, for en kirkeledelse som ville komme til å misbruke sin makt.

Med utgangspunkt i Bispedømmerådernes Fellesmøte ble Det frivillige kirkeråd etablert. Dette organet kom til å spille en aktiv pådriverrolle i det videre kirkelige reformarbeid. Parallelt med dette ble det også på 50-tallet etablert andre «sentralorganer for kirkelig aksjon» som Bispemøtet kalte dem. Eksempler på slike var IKO, Mellomkirkelig Institutt, Menighetsinstituttet, Kirkens Nødhjelp m fl.

Først utover på 60- og 70-tallet begynte det å skje ting på sentralt nivå igjen. Kirkerådet ble opprettet av Stortinget i 1969, etter initiativ fra kirkestatsråd Bondevik. Parallelt med dette fortsatte Det frivillige kirkeråd i en kort periode å eksistere som et organ valgt av Det frivillige Kirkelige Landsmøte.

2.3 Den nære historie

Det lovvedtaket som ble gjort av Stortinget 7. juni 1996, er en slutføring av en reformprosess som ble varslet gjennom St meld nr 40 (1980-81) om stat og kirke og ved

Stortingets behandling av saken, jf Innst S nr 265 (1980-81). Regjering og Storting tok på prinsipielt grunnlag opp forholdet mellom stat og kirke for framtida og varslet at man ville beholde statskirken, men med betydelige reformer. Som en oppsummering kan en si at behandlingen skisserte følgende målsetting for statskirken:

- Fortsatt statskirke for den tid en med rimelighet kunne overskue
- Økt kirkelig selvstyre innen rammen av statskirkeordningen
- Fortsatt folkekirke
- Økte ressurser til kirken.

Av spesiell interesse for drøftingene i denne delinnstillingen er Stortingets tilslutning til følgende avsnitt i regjeringens melding:

- Kirken må settes bedre i stand til å fungere gjennom økte tilførsler av ressurser og gjennom organisatoriske tiltak som er formålstjenlige.
- Kirken må sikres arbeidsgrunnlag i lovverket bl. a. ved at samfunnets anerkjennelse og beskyttelse er fastslått på mest mulig bindende måte.
- Det trenges regelverk og institusjoner som sikrer kirken tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell på ulike nivåer og faste ordninger for tilsetting av personell i stillingene (Innst. S.nr 265 (1980-81):10ff).

Samtidig var regjering og Storting opptatt av å styrke kontor- og sekretariatsfunksjonene for menighetsrådene, både for å styrke arbeidet i menighetsrådene og for å avlaste

prestene. Videre ønsket komiteen at funksjonsfordeling og økonomisk ansvar mellom kirke og kommune skulle klarlegges. Komiteen gav også signaler knyttet til mer konkrete endringer, og angav dermed noe om retning for videre reformer i den lokale kirke: fellestråd burde lovfestes da de var viktige for kontakt og samarbeid med kommunene, det burde etableres fastere ordninger med kirkeverge, menighetsrådet burde få tilført avgjørelsesmyndighet (f eks om bruk av kirker) og gav også åpning for utvidelse av adgang til at arbeidsutvalg kunne foreta avgjørelser i slike praktiske spørsmål (Innst S nr 265 (1980-81):12).

Komiteen gav sin tilslutning til at det burde nedsettes et utvalg til å gjennomgå stillingsstrukturen på menighetsplan og vurdere endringer i Kirkeloven av 1897. I tilknytning til disse spørsmålene mente komiteen at det var naturlig at lokale kirkelige stillinger, kirke og kirkegård fremdeles skulle være et ansvar for kommunene (Innst S nr 265 (1980-81):16).

De konkrete reformer som ble foreslått i Stortingsmelding nr. 40, var i første rekke rettet mot det sentrale og regionale kirkestyre. En rekke av disse reformene er gjennomført, delvis som følge av lovendringer og delvis som følge av delegasjon. For det første har det skjedd en organisatorisk oppfølging gjennom oppretting av organer, med en tilhørende kompetansetildeling og -regulering i forhold til eksisterende organer. Dette har skjedd gjennom lovendring og kongelige resolusjoner. Så har det også skjedd en oppfølging av mer styringsmessig art. Endringene langs

denne linjen har i stor grad skjedd som delegering av myndighet fra regjering/departement.

Den første oppfølgingen kom ved lovendringene i 1984 (Ot. prp. nr. 74) og innebar innføring av frivillige prostimøter og prostiråd, innføring av bispedømmemøte og endring i sammen-setning av bispedømmeråd, innføring av Kirkemøte og representasjon for leke kirkelige tilsatte i møter og råd.

Her var Kirkemøtet det mest sentrale, idet Den norske kirke med dette var organisert til topps på den demokratiske representasjonssiden. I første omgang ble Kirkemøtet delegert myndighet til å godkjenne gudstjenestelige bøker og liturgier når dette ble bestemt av Kongen. Den videre progresjon i delegasjonsprosessen til Kirkemøtet, har blitt videreført i ulike omganger fram til ny kirkelig lovgivning i 1996. Kirkemøtet har gjennom prosessen blitt tilført ansvar for liturgiske klær, liturgier, tekstrekker og pretekster, utarbeide regler for bruk av kirker, mulighet for opprettelse av utvalg og råd under Kirkemøtet, utarbeide retningsgivende planer for kirkelig undervisning og diakoni og foreslå retningslinjer for soknereguleringer.

Det ble opprettet en egen Lærenemd for Den norske kirke i 1987. Bestemmelse om nemndas mandat ble tatt i kirkeordningsloven, og var knyttet til etter anmodning å uttale seg i saker som gjelder den evangelisk lutherske lære. Uttalelse fra nemnda vil danne grunnlag for eventuelle forvaltningsmessige forføyninger overfor vedkommende prest.

Parallelt med reformer på sentralt kirkelig plan startet en delegasjonsprosess der avgjørelsesmyndighet ble overført til bispedømmenivå for tilsettingsmyndighet for kapellaner og soknediakoner, tilsettingsmyndighet for menighetsprester og statlige kateketer, instruks for menighetsprester, og bispedømmerådet ble gitt myndighet til å fastsette instruks for den enkelte prestepstilling.

Budsjettreformen som innebar rammetildeling til bispedømmeplan startet i 1986 med tildeling av midler for drift av bispedømmeadministrasjonen, mens budsjettmyndigheten på lønnskapitlet for presteskaper ble tildelt i 1991. Siden har denne del av reformen blitt videreført skritt for skritt og prosessen pågår fremdeles, innordnet mål- og resultatstyring som overordnet styringsform. Det har skjedd en sammenslåing av biskopens og bispedømmerådernes sekretariater til ett felles sekretariat, og det ble i denne sammenheng innført kontorsjefstillinger som administrative ledere av bispedømmeadministrasjonen.

Det har skjedd få systematiske vurderinger av reformene. Unntaket i denne sammenheng er Kirkerådets evaluering av lovendringene fra 1984. Et hovedtrekk ved de konkrete lovendringene som kom i 1984, var at de i stor grad var av formal karakter. Hvordan endringene skulle gis innhold, var i stor grad uavklart da lovendringene kom. En samlet vurdering gjenstår fremdeles, men hovedinntrykk er at reformen har skjedd som en gradvis prosess – der loven framstår som en mulighetsstruktur, som er blitt utfyllt etterhvert.

Den høring som Kirkerådet gjennomførte i 1992 sammenfattet de til da gjennomførte reformer på følgende måte:

Hovedinntrykket er entydig. Høringsinstansene uttrykker glede over lovendringene i 1984 og mener reformprosessen har gått i riktig retning at de de ordningene man har fått både er gode og tjenlige for kirken. De reformene som de fleste uttrykker størst glede over er opprettelse av Kirkemøtet, overføringen av tilsettingsmyndigheten til bispedømmerådene og delegasjon av myndighet fra «staten til kirken», som har bidratt til økt selvstendighet for kirken (Kirkerådet 1992:71).

På basis av denne høringen foretok Kirkemøtet en omfattende evaluering og uttalte seg slik om de da gjennomførte reformer:

Lovendringene som ble gjennomført i 1984, med senere justeringer og tillegg, er opplevd som meget positive i kirken. Reformene har vært til gagn for kirken og har gitt den bedre mulighet til å fungere som en mer selvstendig, evangeliserende og inkluderende folkekirke. (...) De målsettinger for en ny kirkeordning som i 1970-årene ble formulert av reformbevegelsen og av kirkelige organer, er lagt på vei innfridd og virkningene har vært positive.

Av særlig betydningsfulle og gledelige endringer vil Kirkemøtet fremheve opprettelsen av Kirkemøtet, overføring av tilsettingsmyndigheten til bispedømmerådene og over-

føring av avgjørelsesmyndighet i liturgispørsmål til Kirkemøtet (KM 1994:121f).

Den nye kirkeloven, som trådte i kraft i sin helhet 01.01.97, er en foreløpig avslutning av denne reformprosessen. Mål og retning for prosessen ble angitt allerede ved Stortingets behandling av saken. Det kan også være grunn til å vise til regjeringens mål for kirken, bla uttalt i St prp nr 1 (1993-94). Der peker regjeringen på at den ønsker å videreføre de kirkelige reformer, og vil gå videre i å legge fullmakter og styringsansvar til valgte kirkelige organer. Selv om det slås det fast at det ville være avgjørende at disse organer har de ressurser og den kompetanse som skal til for å ivareta styringsoppgavene, påpeker departementet at det kan:

..være grunn til å presisere at det ikke er et siktemål med lovforslaget å legge til rette for en generell bedring av menighetenes økonomiske situasjon» (Ot prp nr 64:49)

En av hovedintensjonene i Stortingets målsettinger for de kirkelige reformer, dvs å tilføre kirkelige organer ressurser slik at de kunne ivareta sine styringsoppgaver, ble dermed forlatt i forbindelse med slutføringen av reformene i kirkeordningen. Som evalueringen vil vise har staten på sett og vis fulgt opp sitt økonomiske ansvar for de reformer som har falt under etatstyringen, men har ikke gjort dette i samme grad i sin sektorstyring.

KAPITTEL 3

Grunnlag for vurdering av reformene

Hva har vært hensikten med de kirkelige reformene fra 1984-99 og hvordan skal de vurderes i ettertid? Dette er det hovedspørsmål som delinnstillingen må søke å svare på. Vanligvis tenker man seg at reformer gjennomføres ut fra en bestemt situasjonsvurdering, konkret formulerte målsettinger eller intensjoner som ønskes realisert, og at en så implementerer f eks legale, organisatoriske og økonomiske endringer som realiserer mål og intensjoner.

En slik tilnærming ville ha betydelige svakheter ved seg. For det første vil det ved reformer være ulike aktører som søker å realisere ulike mål og intensjoner. De kirkelige reformer har vært gjennomført over en drøy tiårsperiode. På de årene har delvis målene og ikke minst rammebetingelsene endret seg. Ettersom reformer gjennomføres gjøres det ulike erfaringer, det er derfor ikke uvanlig at mål og intensjoner endrer seg noe underveis. En evaluering vil, dersom den kun baseres på dagens mål og intensjoner, ikke fange det som var intensjonene og bidro til den konkrete utformingen av reformene.

3.1 Avgrensning i evalueringen

Som nevnt allerede i kapittel 1 skjer det en bevisst tematisk avgrensning i denne delinnstillingen. Utvalget har bevisst valgt å fokusere de konsekvenser reformene har hatt for Den norske kirke, med utgangspunkt i lovrevisjonen i 1984 og ny kirkelig lovgivning i 1996.

En første avgrensning ligger i at utvalget har tatt Den norske kirkes synspunkt. De samfunnsmessige konsekvenser av at Den norske kirke beveger seg i retning av en mer selvstendig posisjon i forhold til staten, er ikke gjort til gjenstand for vurdering i innstillingen. Et slikt anliggende var viktig bla i Sivertsen-utvalgets innstilling og i påfølgende stortingsmelding om Stat og kirke. Til en viss grad vil kirkens posisjon i samfunnet, på et mer generelt grunnlag, bli reflektert i andre delinnstillinger fra utvalget og i den endelige innstillingen. Utvalget er ikke fremmed for problemstillingen og har hatt den framme i sine drøftinger, men har likevel funnet å måtte avgrense seg fra å ta den opp til drøfting i denne sammenheng.

Evalueringen er, for det andre, hovedsakelig knyttet opp mot de lovendringer som er gjennomført i Den norske kirkes ordning. Fokus vil derfor i stor grad være rettet mot de ytre ordninger og organiseringen av kirkens styringsstruktur. Kirkens indre liv og virksomhet vil derfor i liten grad bli berørt, annet enn som indirekte vurderinger av konsekvensene av reformene. Når evalueringen er gjennomført vil dette anliggendet bli berørt i en kort epilog.

Lovreformene har, for det tredje, i stor grad vært konsentrert omkring rådsstrukturen. Den geistlige tjeneste har i liten grad blitt berørt. Geistlig tjeneste har tradisjonelt ikke blitt regulert ved lov, men har blitt forankret i Kongens anordningsmyndighet etter Grunnlovens § 16 mv. De endringer som har skjedd i organiseringen av prestedtjenesten, bla gjennom nye tjenesteordninger, og i utdanningen av prester har derfor i liten grad blitt berørt av de reformer som her er i fokus. Derimot har endringene blitt regulert av Kongen som kirkestyre. En konsekvens av den fokusering som skjer om lovreformer er at Stortingets rolle i kirkestyret blir tematisert i sterkere grad. I vår kirkes ordning henger embets- og rådslinjen så tett sammen at utviklingen av den ene strukturen med nødvendighet må medføre drøfting av konsekvenser for den andre strukturen. Derfor vil forholdet til prestedtjenesten bli tematisert i evalueringen av hvert enkelt nivå, mens det i liten grad skjer noen vurdering av de særskilte endringer i den geistlige tjeneste.

Det fokus som dermed preger innstillingen henger sammen med flere forhold. Når reformene har kommet til å bli iverksatt gjennom lovreform, henger det sammen med et markert skille i reformbestrebelsene. Reformbevegelsen har tradisjonelt ønsket etableringen av en «fri folkekirke». I første halvdel av 70-tallet skjedde det nok et skifte, ved at fokus kom til å bli rettet mot selvstendigjøring innenfor statskirkens rammer. Dermed ble arbeidet for nye kirkelige organer med beslutningsrett trukket i forgrunnen for reformarbeidet. Dette medførte lovendringer og nett-

opp fokus på ytre ordninger og organisatoriske endringer. Evalueringen bærer derfor preg av dette.

Tilsvarende bør det allerede nå sies noe om begrepsbruken omkring kirkelige styringsorganer. I vår statskirkelige ordning vil det mest generelle begrepet være knyttet til kirkelige styringsorganer. Slike vil være de som etter kirkeordningen er tillagt myndighet i kirken, dvs Kongen (regjeringen og departementet), Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmene, biskopene, kirkelig fellesting og menighetsråd. Uten at Stortinget er definert som et kirkelig organ, vil det like fullt være et sentralt styringsorgan med betydning for Den norske kirke. Samtidig har det i kjølvannet av reformene i kirkeordningen blitt vanlig, også innen offentlige dokumenter, å snakke om rent kirkelige organer. Det vil si styringsorganer som er utgått av kirkelige valg og biskopene. Med begrepet det statlige kirkestyre siktes det til Kongen med regjering og departementet, og dette vil særlig være rettet mot etatsstyringen av den geistlige tjeneste.

3.2 Utgangspunktet: Generelt om statskirkeordningen

I Norge har vi en statskirke der Kongen gjennom Grunnlovens § 16 er tillagt en selvstendig rolle i kirkestyret. I sammenhengen er det nyttig å presisere at vi ikke lenger har en personlig kongemakt. Med opphøret av den personlige kongemakten vil man for «Kongen» praktisk talt over alt

måtte lese «Regjeringen». Samtidig er det stadig et skille mellom regjeringen og kirkelig statsråd, der kun de medlemmer av regjeringen deltar som er medlemmer av Den norske kirke. Kirkens oppbygging er regulert gjennom lover gitt av Stortinget. Gjennom, eller på basis av, denne lovgivning og kongelige resolusjoner reguleres de ulike kirkelige organers kompetanse og relasjon til hverandre. Alle døpte medlemmer er formelt likestilte i kirken. Kirken er gjennom sin territoriale inndeling representert med organisatoriske enheter over hele landet, og kirkens medlemmer tilhører det sokn der de bor.

Den norske statskirkeordningen bygger på en tradisjon som har røtter tilbake til reformasjonstiden. En side ved statskirkeordningen er at grunnlovens § 2 gjør den evangelisk-lutherske religion til statens offisielle religion. Mer tydelig er statskirkeordningen forankret i Kongens rolle i kirkestyret. En del kirkelige forhold er regulert i Grunnloven. Etter § 2 forblir den evangelisk-lutherske religion statens offentlige, og Kongen skal etter § 4 bekjenne seg til denne, håndheve og beskytte den. Halvparten av regjeringen må være medlemmer av statskirken (§ 12b). Paragraf 16 gir Kongen rett til å anordne all offentlig kirke- og gudstjeneste (...) og påse at religionens lærere følger de dem foreskrevne normer. Av betydning for en del geistlige stillinger er § 21 som gir Kongen rett til å besikke geistlige embetsmenn. Dette gjelder nå bare proster og biskoper. Til slutt slår § 106 fast at det benefiserte gods kun skal brukes til geistlighetens beste og opplysningens fremme.

Den statsform vi har i dag med en ordning bygget på folkesuverenitet og demokratiske valg, men med bevaring av monarkiet, har innebygd en dobbelthet som er videreført i kirkestyret. Selv om de formale bestemmelser står ved lag og aksepteres av de sentrale aktører i kirkestyret, er den historiske situasjon ikke lenger den samme som i 1814. Relasjonen mellom styringsorganene i kirken bør tydeliggjøres ut fra den någjeldende forfatningspraksis. Som nevnt betyr det at kongens rolle i kirkestyret ivaretas av regjeringen. Med den utviklingene som har vært i delegasjonsprosessen og som følge av forvaltningsreformene må man også på mange områder legge til grunn at regjeringens myndighet utøves av departementet. Samtidig har det i det siste tiåret skjedd betydelig overføring av myndighet fra Kongen (regjering og departement) til valgte kirkelige organer og til biskopene ut fra Grunnlovens § 16.

Det hersker en viss uklarhet om relasjonen mellom Stortingets myndighet og Kongens prerogativer etter Grunnlovens § 16. På øvrige felter har kongelige prerogativer som følger av grunnlovsbestemmelser (§§ 18, 19 og 20 knyttet til skatteoppkreving, forvaltning av statseiendom, benådning) blitt utvisket gjennom utviklingen etter parlamentarismens gjennombrudd. På det kirkelige felt har man imidlertid en situasjon der Stortinget er varsomme med å bevege seg inn på områder som antas å ligge under prerogativene. Samtidig må det legges til grunn en forståelse der regjeringen er parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget også i sin utøvelse av myndighet etter grunnlovens § 16.

Selv om området for Kongens anordningsmyndighet etter § 16 har vært oppfattet som ganske vidt, har viktige reformer i kirkens ytre ordninger i praksis blitt gjennomført ved Stortingets lovgivning. Dette er naturlig så langt det er tale om å legge slike plikter på borgerne som omfattes av legalitetsprinsippet, fordi dette ikke har vært regnet å tilhøre området for § 16. Men lovreguleringen har gått lenger enn dette, og noen vil nok hevde at Stortinget gradvis har begrenset det eksklusive området for Kongens anordningsmyndighet. Gjennom denne lovregulering har Stortinget endret Den norske kirkes karakter fra å være et religionsvesen organisert ut fra statlige embetsmenn til å være en kirke der sentrale aktiviteter er basert på en demokratisk rådsstruktur. Lovgivningen regulerer også de ulike kirkelige organers kompetanse i forhold til hverandre. Både gjennom sin lovgivningsmyndighet og gjennom den betydelige finansiering som skjer over statsbudsjettet, har dermed Stortinget en betydelig innflytelse i kirkestyret.

I tillegg til sin regulerende rolle som lovgiver, vil Stortinget legge føringer for kirkestyret ved sin bevilgende myndighet. Den virksomhet som skjer i regi av sentrale og regionale kirkelige organer og den geistlige tjeneste (prestenes lønn), finansieres over statsbudsjettet. Denne styringen kan sies å ha blitt mer tydelig de siste år ved at statsforvaltningen har utviklet seg fra å vektlegge regelstyring, til mot en større vektlegging av mål- og resultatstyring. Denne siden ved kirkestyret utvikles og har sitt grunnlag i statsbudsjettets forutsetninger og reglene for statlig økonomiforvaltning.

Det har vært hevdet at Stortingets lovgivningskompetanse er omfattende på samfunnets vegne, også overfor Den norske kirke og livssynssamfunn. Den er kun begrenset av rammer som følger av folkeretten, Grunnloven og den parlamentariske statsskikk.

Stortingets lovgivningsmyndighet på statskirkenes område må holde seg innenfor rammen av det som følger av Grunnlovens bestemmelser om den evangelisk-lutherske religion som statens offentlige religion. Selv om Grunnloven § 2 altså legger en viss begrensning på Stortingets lovgivningsmyndighet når det gjelder Den norske kirke, har det vært framhevet at Stortinget ikke vedtar kirkelov med hjemmel i statskirkeordningen, men i kraft av sin allmenne lovgivningsmyndighet. Samtidig er det neppe grunn til å anta at Stortinget ville ha vedtatt lover som i samme grad regulerte intern organisatorisk kompetanse i noe annet trossamfunn. Det må derfor reises spørsmål om det ikke er betimelig å legge til grunn en forståelse der også Stortinget sees som en sentral del av det sentrale kirkestyret.

Ved siden av Grunnlov og lov har det tradisjonelt vært en rekke forordninger ved kongelig resolusjon og en rekke departementale rundskriv som til sammen har dannet det rettslige grunnlaget for Den norske kirkes oppbygging og virkemåte. Fra 1985 har det skjedd en betydelig opprydding i det kirkerettslige grunnlaget.

Det spesifikke ved statskirkeordningen er Kongens rolle i kirkestyret. Kongens rolle er regulert gjennom bestemmel-

sene i Grunnloven. Paragraf 16 rommer den sentrale bestemmelse om Kongens stilling som leder av kirkeforvaltningen: «Kongen anordner all offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religions-sager, og paaser at Religionens offentlige Lærere Følge de dem foreskrevne Normer.» Etter Grunnlovens § 16, og som inneholder av den utøvende makt (§ 3), har Kongen myndighet til å treffe organisatoriske bestemmelser for kirken og regulere den løpende forvaltning (Gullaksen 1996:7).

Innen vår statsskikk vil det imidlertid i praksis være regjeringen som utøver kongens rolle i kirkestyret. Samtidig har det over tid skjedd en delegering av denne myndigheten til departementet og Kirkemøtet. En slik utvikling er i tråd med Stortingets forutsetninger ved behandlingen av Statkirke meldingen i 1981. Der ble det lagt opp til en utstrakt grad av delegering til kirkelige organer innen statskirkens rammer.

Stortinget har også med tiden fått en betydelig rolle i kirkestyret, gjennom sin lovgivningsmyndighet, gjennom bevilgninger og å legge forutsetninger for anvendelse av bevilgninger, og ved sin kontroll med regjeringen.

3.3 Mål og intensjoner for reformene

Som det framgikk av forrige kapittel, har det vært ulike syn også blant kirkelige aktører og innen den såkalte reformbevegelsen på hva en ønsket oppnådd med reformer

i kirkeordningen. Det vil derfor være vanskelig å entydig vise til kirkelige organers mål og intensjoner med reformene. Samtidig vil det være mulig å trekke ut noen hovedlinjer som det synes å ha vært enighet om og hvilke ulike hovedsyn som har eksistert. I kirkeordningsloven av 1953 ble det etablert lovfestede fellesmøter for bispedømmerådene hver fjerde år. I tillegg til offentlige utvalg vil det derfor være utredninger initiert av disse møtene som danner grunnlag for den sammenfatning av målsettinger som her presenteres.

De politiske målsettinger med de senere kirkereformer finnes nedfelt hovedsakelig i dokumentene fra Stortingsbehandlingen av kirkelovgivningen i 1952-53, 1983-84 og i tilknytning til den nye kirkeloven i 1996. Følgende hovedlinjer kan leses ut av disse dokumenter.

Mål og intensjoner for reformene på lokalt nivå *KIRKELIGE ORGANERS MÅL OG INTENSJONER*

Helt siden middelalderen har lokalsamfunnet og soknet hatt en betydelig autonomi i saker knyttet til kirkebygget, kirkegårdene og lokale kirkelige stillinger (klokker og kirkeverge). Det har vært en intensjon, formulert i de fleste av reformutredningene, at menigheten også er den ekklesiologiske grunnenhet – også med hensyn til autonomi og styringsrett. Tilsvarende synspunkt ble framhevet av Kirkemøtet i 1988 i etterkant av høringsrunden til Embete og råd. I den kirkelige behandling av disse spørsmål ble derfor følgende målsettinger lagt til grunn for utviklingen av kirkeordningen:

Det er lokalmenigheten som er stedet der livet skal utfolde seg. Ordningene må derfor legges til rette for en grasrotstruktur slik at lovverket la til rette for et levende og dynamisk menighetsliv.

At beslutninger derfor i størst mulig grad burde legges lokalt, så nært de som ble berørt av avgjørelsen som mulig.

De organer som ble gitt ansvar og beslutningsmyndighet måtte gis en administrasjon som muliggjorde realiseringen av de oppgaver man var tildelt (Sak KM 11/88)

Intensjonene i reform- og lovendringsarbeidet har derfor, i samsvar med tendensen ellers i offentlig forvaltning, vært knyttet til selvstendigjøring av kirken lokalt fra offentlige myndigheters styring (f eks kommunenes arbeidsgiver- og økonomiinstruksjon) og til å beholde og styrke soknet som autonom kirkelig beslutningsenhet i vesentlige spørsmål. Det vil si at desentralisering har vært et viktig retningsgivende prinsipp. Ett element i et slikt arbeid har vært å forenkle lovverk og ansvarsforhold, slik at det skulle være entydige kirkelige organer som satt med forvaltnings- og styringsansvar.

Som en del av disse intensjonene har det vært enighet om at reformene måtte innebære en demokratisering, dvs en styrking av rådet som organ med en handlingsorganisasjon (sekretariat og stilling som daglig leder) for å kunne virke som styringsorgan. Samtidig har det vært en like sentral intensjon å sikre embetet frihet i dets tjeneste med Ord og sakrament, samt å sikre representasjon på de ulike nivåer i

rådsstrukturen.

I utgangspunktet ønsket partene å se menigheten, representert ved soknet, som en slik grunnleggende enhet. Denne intensjonen er delvis blitt justert ut fra effektivitets- og økonomihensyn – noe som innebar at fellesrådet ble valgt som det sentrale organ for forvaltning og styring av økonomi, personell og planarbeid.

POLITISKE MÅL OG INTENSJONER

Hovedendringene i departementets høringsnotat til Kirke-møtet i 1994 og i regjeringens proposisjon til ny kirkelig lovgivning i forhold til tidligere lovgivning, kan oppsummeres i følgende punkter:

Ny kirkelov gir en mer selvstendig lokal kirke i forhold til kommunen. Kommunenes økonomiske forpliktelser videreføres omtrent på det nivå det hadde tidligere. Endringen ligger hovedsakelig i at menighetene vil motta et økonomisk tilskudd, og får selv et avgjørende ansvar og frihet for bruken av midlene. Det vil fremdeles være et politisk spørsmål å avgjøre tilskuddets omfang, begrenset av lovplagte økonomiske forpliktelser.

I alle kommuner med flere sokn vil det bli opprettet et menighetenes fellesråd. Dette rådet skal «ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen». Videre vil fellesrådet sitte med drifts og vedlikeholdsansvar for

de kirkelige bygninger, drift og forvaltning av kirkegårder og har også ansvar for opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellestrådets budsjett.

Menighetsrådet skal fortsatt ha sin «oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet», avgjøre om det skal tas opp offer, og vil fremdeles fylle visse forvaltningsfunksjoner i forhold til menighetsmøtet og andre kirkelige myndigheter. Menighetsrådet får slik sett ansvaret for den lokale menighetsvirksomhet, mens de styringsmidler og -ansvar som legger rammebetingelser for virksomheten, er lagt til fellestrådet. Slik sett vil lovforslaget kunne innebære en svekkelse av menighetsrådet som styringsorgan.

Utkastet til ny kirkelov slår fast at fellestrådet skal ha en daglig leder av virksomheten. Denne stillingen kan gjerne kalles kirkeverge. Slik vil loven styrke den administrative og utøvende funksjon i menighetene, og det er grunn til å vente at de menigheter som ikke har kirkeverge eller administrativ leder (på kommunenivå), vil få opprettet slik. Når det gjelder situasjonen på soknenivå, foreslår departementet at menighetsrådet kan bestemme at det skal være en daglig leder av virksomheten. Det ligger ikke føringer i lovkastet for hvilke typer stillinger dette skal eller kan være. Samtidig synes det klart at utformingen av stillingene og arbeidsoppgaver vil måtte variere etter størrelsen på kommune og fellestrådets virksomhet.

Departementet la til grunn at de foreslåtte endringer ikke ville få økonomiske konsekvenser:

Det er departementets oppfatning at lovkastets bestemmelser om utgiftsforpliktelser for kommunekassen, ligger tett opp til dagens bestemmelser, og at den administrative styrking av fellestråd/menighetsråd har sin inndekning gjennom tilsvarende avlastning for kommuneadministrasjonen (KUF 1994:30).

Når det gjelder administrative konsekvenser, anså man det slik at det særlig vil være funksjonsendringene mellom kirke og kommune som ville kreve bearbeiding. Departementet antok at endringene ville være mulig å løse i samarbeid mellom kommune og kirke, og har ikke sett grunn til å tematisere hvordan endringsprosessene bør forløpe eller styres:

Et nært samvirke mellom kommune og menighet er ellers en generell og nødvendig forutsetning for en vellykket praktisk gjennomføring av lovens bestemmelser. Departementet har tillit til at kommune og menighet i fellesskap vil være i stand til å løse de administrative og praktiske spørsmål som reiser seg i forbindelse med den nye loven (KUF 1994:30).

Den folkekirkelige målsetting kommer sterkt til uttrykk i innstillingen fra kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen: «Fleirtallet ser det som ei viktig kyrkjepolitisk oppgave å vidareutvikle ei open og inkluderande folkekyrkje». Komiteen gir en rekke eksempler på hvordan dette kan sikres og komme til uttrykk. Komiteen er også opptatt av hvordan dette kan avbalanseres mot et sterkt kirkelig selv-

styre: «Komiteen er oppteke av at Den norske kyrkja skal ha eit betydeleg sjølvstyre, men meiner at folkekyrkja inn- anfor ei statkyrkjeramme må vere nær knytta opp til lokalsamfunna...dei praktiske ordningane mellom kom- mune/kyrkje blir viktige for om kyrkja blir oppfatta som inkluderande».

Fra et mindretall ble det markert andre posisjoner. Fra SV og FrP signaliseres at det er prinsipielt ønskelig med et skille stat-kirke. Den flerreligiøse og flerkulturelle utvik- ling er for mindretallet et anliggende som markeres ekspli- sitt inn i drøftingen av kirkeordningen. Særlig fra Frem- skrittspartiet blir dette markert i en lengre, prinsipiell be- traktning omkring stat-kirkespørsmålet.

En sentral målsetting med hele kirkeloven var også å få foretatt en regelforenkling, bla ved en sanering av eldre lov og regelverk. Bla ble de tidligere profesjonslovene opphevet og lagt inn i den nye kirkeloven. Samtidig har det i etterkant av lovvedtaket skjedd en utvidelse av om- fanget av forskrifter, bla er forskriftene som ble vedtatt av Kirkemøtet nokså detaljerte. Tilsvarende har departementet fastsatt budsjett- og regnskapsforskrifter som har økt om- fanget av arbeid og utgifter i kirken lokalt.

Ett av de punkt som kom til å skape mest debatt i forbin- delse med den nye kirkeloven var knyttet til den normgiv- ningskompetanse som var foreslått lagt til Kirkemøtet når det gjaldt kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for visse stillinger som lå inn under lokal kirkelig arbeidsgiver. Ko-

miteen presiserte her eksplisitt i sine komitemerknader til lovens §21 at den normgivningskompetanse som her var lagt til Kirkemøtet som sentralkirkelig organ «er avgrensa til å gjelde retten til å fastsetja krav til kvalifikasjonar og utdanning, beskrive stillingane sine hovudarbeidsområde og gi reglar om vigsling.. ut over dette kan Kyrkjemøtet ikkje avgrense tilsettingsorganet eller arbeidsgjevar si mynd eller gripe inn i ho» (Innst.O.nr. 1995-96).

Stortinget behandlet samtidig også forslaget til ny Grav- ferdslov og fondslov. Stortinget sluttet seg til de kirkelige ønsker om større innflytelse over Opplysningsvesenets fond (Innst. O. nr. 1995-96). Den sentrale forskriftsmyn- digheten til den nye gravferdsloven ble imidlertid ikke delegert til sentralkirkelige organer selv om Stortinget valgte å la den lokale kirke få ansvaret for kirkegårdsdriften. Dette tyder på at det fortsatt hersker større skepsis i det politiske miljø når det gjelder oppbyggingen av en sterk sentralkirkelig organisasjon enn når det gjelder utviklingen av lokalt kirkelig selvstyre.

Mål og intensjoner for reformene på regionalt nivå

Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 40 (1980-81) Om stat og kirke, ble det gitt signaler om at en ønsket å iverksette omfattende endringer innenfor statskirkeord- ningen. De politiske hovedkonklusjoner var knyttet til øn- sket om å beholde statskirkeordningen «for den tid vi

med rimelighet kan overskue framover» og at en så at «kirken kan få vesentlig større grad av selvstyre i saker av indrekirkelig karakter.» (Innst. S. nr. 265 (1980-81):7 og 10).

Departementet hadde signalisert at delegasjon kunne skje til geistlige embeter eller, og oftest, til rådsorgan som var bygd opp på grunnlag av kirkelige valg. En slik utvikling ble fra departementets side vurdert på denne måten:

Departementet ser muligheten for å kunne overføre slik myndighet som et naturlig ledd i en demokratisering og desentralisering og mener at det kan være hensiktsmessig å overføre enkelte funksjoner fra det offentlige kirkestyre til spesifikt kirkelige organer (Innst. S. nr. 265 (1980-81):9).

På denne bakgrunn skisserte Stortinget følgende forutsetninger som måtte være tilstede for at kirken skulle kunne fylle sin funksjon i samfunnet:

- Kirken må settes i bedre stand til å fungere gjennom økte tilførsler av ressurser og gjennom organisatoriske tiltak som er formålstjenlige.
- Kirken må sikres arbeidsgrunnlag i lovverket bla ved at samfunnets anerkjennelse og beskyttelse er fastslått på mest mulig bindende måte.
- Det trengs regelverk og institusjoner som sikrer kirken tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell på ulike nivåer og faste ordninger for tilsetting av personell i stillingene (Innst S nr 265:10).

Fra kirkelig side hadde mye av oppmerksomheten blitt rettet mot reformer lokalt og ikke minst mot behovet for å få opprettet et sentralt kirkelig organ som kunne motta myndighet og formulere standpunkter på vegne av kirken. Utviklingen på regionalt nivå var derfor ikke i samme grad forberedt på kirkelig hold.

Mål og intensjoner for reformene på sentralt nivå **KIRKELIGE ORGANERS MÅL OG INTENSJONER**

Om en ser på de mer offisielle kirkelige utredninger og høringsuttalelser, har det vært forholdsvis bred oppslutning om målsettingene for sentrale kirkelig reformer. Det sentrale mål kan knyttes til ønsket om at Den norske kirke organisatorisk måtte løsrives noe i forhold til den alminnelige statsforvaltning. Posisjonene i debatten har vekslet fra å se ordningsspørsmål som et adiaforon til å hevde at det må være en ubrytelig sammenheng mellom kirkens vesen, oppdrag og struktur.

Det har dessuten vært bred enighet om at blant reformene ville det sentrale krav være opprettelsen av en synodal struktur på sentralt plan, det vil si en form for Kirkemøte. Størrelse, sammensetning, valgordning og virkefelt har det vært ulike meninger om. Argumentasjonen knyttes mot å se dette som et ønsket demokratisk innslag, med en dominans av lekfolk. Av de ting som tidligere reformkommisjoner har lagt inn som forventninger, var at Kirkemøtet burde ha lovgivningskompetanse for Den norske kirke og en sterkere innflytelse i saker av økonomisk karakter. I den ene enden har en tenkt seg at et kirkemøtet skulle samord-

ne kirkelige budsjettkrav og tildele midler til regionale og lokale nivåer, mens en i den andre enden har sett et slikt møte som et forhandlingsorgan overfor sentrale myndigheter på vegne av Den norske kirke. Dette reformkravet har vært koblet til ulike modeller for finansiering av kirkelig virksomhet, men det har ikke vært mulig å finne noen samlende målsetting på dette feltet.

Et sentralt mål har vært at kirkelige organer skulle få selvstendighet i spørsmål som med noe ulike betegnelser ble kalt kirkens «indre liv» eller «læremessige saker». I dette har spørsmål knyttet til tilsetting og disiplinærmyndighet vært tatt opp.

POLITISKE ORGANERS MÅL OG INTENSJONER

De politiske målsettinger som har ligget til grunn for de kirkelige reformer som har funnet sted i siste del av det tyvende århundre, har dermed utviklet seg fra en nokså markert motstand mot å fristille kirken fra statsforvaltningen på 50-tallet til en aktiv politisk støtte til prinsippet om indre kirkelig selvstyre innenfor statskirkeordningens rammer på 80-tallet. Denne linjen har hatt støtte av og falt inn i den generelle utvikling i forvaltningsutviklingen. Økt indre kirkelig selvstyre har dermed utviklet seg til å bli et sentral tverrpolitisk målsetting med bred oppslutning på Stortinget. Det er dette som ligger til grunn for uttalelsene fra Stortinget i 1996 om at det har vært bred «semje» mellom politikere og kirkelige representanter når det gjelder hovedlinjene for de kirkelige reformer.

Gjennomgangen viser at det samtidig har vært en klar politisk målsetting med reformene å sikre at Den norske kirke fortsatt skulle være en åpen folkekirke. Gjennom demokratiske valgordninger, stemmerettsregler og myndighetsfordeling har Stortinget forsøkt å sikre et fortsatt mangfold og en bred medlemsbasert deltakelse i den nye strukturen. Spenningen mellom de politiske målsettinger om en åpen folkekirke og reformbevegelsens fokus på å sikre Den norske kirkes egenart som trossamfunn gjennom indre kirkelig selvstyre i lærespørsmål blir dermed også synlig.

Sammenholder vi de politiske målsettingene med de spesifikke kirkelige reformer med de øvrige statlige forvaltningsreformer som er gjennomført i samme periode, har vi sett at også de på flere områder har sammenfallende mål. Samtidig innebærer de nye styringsprinsipper i staten at den tradisjonelle tenkning om økt indrekirkelig selvstyre blir problematisert. Dette blir særlig tydelig når hensikten med innføringen av mål og resultatstyring på statlig sektor i tilknytning til økonomiforvaltningen, har vært å få til økt politisk styring av de statlige virksomheter. Her ligger det en åpenbar spenning mellom de mål som er satt for de kirkelige reformer og for de øvrige statlige reformer.

3.4 Kirke og kirkeordning – hva ønsket en å realisere?

I det bibelske materiale og i vår lutherske teologiske tradisjon finnes det flere og til dels ulike bilder av hva en kristen menighet og kirke er. De fleste bildene søker å holde sammen beskrivelsen av menigheten som både synlig og usynlig. Den skjulte kirke er ikke kjent av andre enn Gud og samtidig framtrer kirken synlig i verden med en ordning og organisasjon. Selv om kirkeordning i vår lutherske tradisjon har vært sett som et adiaforon, har det gjennom reformbestrebelsene i Den norske kirke vært formulert bilder av kirken og sammenhenger mellom kirkeforståelse og kirkeordning som reformene skulle bidra til å realisere. Dette delkapitlet søker å formulere hovedtrekkene i det som har vært sett som sentrale sammenhenger mellom kirketenkning, kirkeordning og reformer i kirkens ordninger.

Grunnlinjen i tenkningen ble lagt av reformkommisjonen allerede i 1969. Kommisjonen la til grunn at forståelsen av Den norske kirke ikke kunne ta utgangspunkt i rent pragmatiske eller juridiske premisser. Man måtte besinne seg på kirkens art og funksjon:

Vi forstår Den norske kirke som en Jesu Kristi kirke. Det betyr ikke at alle døpte medlemmer i folkekirken tror og bekjenner, heller ikke at strukturer og embetsordning svarer til noen idealkirke. Når vi betegner vår kirke som en

kristen kirke, beror det på at Guds ord fritt kan forkynnes etter Skriften og sakramentene forvaltes i samsvar med Jesu Kristi innstiftelse. Der dette skjer, er den kristne kirke levende og kaller og samler Guds folk til en menighet som bekjenner sin tro på Jesus Kristus.

Etter luthersk tradisjon er kirkeordningen et adiaforon. Det betyr imidlertid ikke at det er likegyldig hvilken ordning en kirke har. Av en sådan ordning kreves det at den skal tjene troens liv, lærens renhet og nådemidlenes offentlige tilbud til menneskene. Den må være slik at kirken kan være misjonerende og evangeliserende, og dermed alltid søke ut over sine grenser. Videre må kirkens ordning være slik at der kan øves kirketukt, dvs at falsk lære og anstøtelig livsferd hindres i å besmitte menigheten. Ingen ytre ordning må hemme ufoldelsen av kirkens nådemidler, nemlig Guds ord til dom og frelse, dåpen til forsakelse og nytt liv i troen og nattverden til syndsforlatelse og samfunn (Reformkommisjonen 1969:16f).

Reformkommisjonen la til grunn en kirketenkning der det var «en ubrytelig sammenheng mellom kirkens vesen, oppdrag og struktur». Denne sammenhengen måtte synliggjøres i en selvstendighet som gjorde at Den norske kirke kunne framtre som en korporasjon, som et trossamfunn.

Det at drøftinger av kirkeordning og kirkelig styringsmyndighet hadde en grunnleggende forankring i kirkeforståelsen, er noe som har preget de kirkelige utredninger. Når dette betones, henger det sammen med den funksjon ut-

redningene hadde knyttet til debatten om kirkeordningen og kravet om en selvstendigjøring av kirken i forhold til statlige myndigheter. Tenkningen tydeliggjøres i Utredningskommisjonen:

(...) ledelsen av kirken må utgå fra den kristne menighet og prinsipielt ligge hos kirken selv, ikke hos noen myndighet utenfor den (Utredningskommisjonen 1973:110).

Et syn som ensidig så kirken som en del av statsforvaltningen var uantakelig. Kirkestyret måtte forankres i kirkelige og ikke politiske organer. Ut fra dette grunnsynet gav det seg noen praktiske konsekvenser. Det kirkelige styrings- og ordningsmandat ble forstått ut fra menigheten og det allmenlige prestedømme. Embetsforståelsen hadde sin basis i hele menighetens ansvar for utfoldelsen av det kirkelige embete.

Samtidig har det vært ulike mindretallssyn knyttet til denne diskusjonen. Et mindretall i Utredningskommisjonen forfektet et mer positivt syn på statskirken og nærmet seg spørsmålet om kirkeordning på en annen måte:

At en og samme størrelse beskrives forskjellig i en juridisk og teologisk sammenheng, behøver i og for seg ikke å volde altfor stor bekymring. At kirken under en juridisk synsvinkel kan betraktes som en del av statsforfatningen, er ikke i veien for at den under et annet og langt mer vesentlig synspunkt er et trossamfunn med sitt eget grunnlag, innhold og oppdrag. Men det kirken under ingen omsten-

dighet kan akseptere er å bli betraktet bare eller først og fremst som en del av statsforvaltningen (Utredningskommisjonen 1973:173).

Fra midten av 70-tallet ble tanken om en fri folkekirke forlatt av de sentrale kirkelige aktører på reformsiden. Selvstendigjøring innenfor statskirkens rammer med oppbygging av rent kirkelige organer som kunne tale kirkens sak og fatte beslutninger på vegne av kirken ble trukket i forgrunnen som reformkrav. Disse tankene slo blant annet gjennom i Kirkerådets høring til Sivertsen-utvalgets innstilling og gikk som veiledning til menighetsrådene. Stortingsmeldingen summerte derfor opp at de kirkelige høringsinstanser ønsket å beholde statskirken, men med betydelige reformer. Denne linjen ble videreført i Voksø-utvalgets innstilling om modeller for det framtidige kirkestyre. Her fokuserte en på hvilke organer som måtte opprettes, hvordan de skulle velges og settes sammen, samt hvilket mandat de skulle inneha.

I det utredningsarbeidet, ledet av pastor Rosemarie Køhn, som ledet til utredningen Embete og råd ble spørsmålet om kirkeordningen tonet noe ned. Dette kan ha hatt sammenheng med at betydelige reformer var gjennomført i 1984 og 1987. Fokus kom derfor til å ligge på premisser for en videreutvikling av kirkens styringsstruktur. Disse prinsippene var det bred enighet om i høringsrunden og ble formulert slik av Kirkemøtet i 1988:

Kirkemøtet stadfestet den grunnleggende tilordning mellom prestedtjenesten og den kirkelige rådsstruktur som hadde vokst fram som utvalget hadde lagt til grunn i sitt samvirkebegrep:

Kirkemøtet vil særlig understreke at fremveksten av rådene er et uttrykk for at mennesker som gjennom dåpen er blitt kirkemedlemmer, tar ansvar for sin kirke (...) dette innebærer en sterk understrekning og oppvurdering av det ansvar lekfolket har og skal ha i kirkestyret og i kirkens virksomhet. Samtidig understreker Kirkemøtet at embetet er en nødvendig forutsetning for at forvaltning av Ord og sakrament kan føres videre som en offentlig tjeneste i kirken (KM-sak 11/88).

Møtet konkretiserte videre prinsipper for det videre arbeid med kirkeordningen. Hovedfokuset ble skjøvet fra den sentrale plan, og slo for det første fast at lovverket skal tjene livet i menighetene. Som en følge av dette «bør avgjørelsesmyndighet ligge så nær som mulig til dem som berøres av avgjørelsen». Videre ble enhver styringsmyndighet i kirken prinsipielt forankret i hele menigheten og ikke i embetet. Styringskompetanse lå i rådene, der lekfolk og embetet samlet er til stede.

3.5 Forvaltningsutvikling som kontekst for kirkelige reformer

Reformene i kirkeordningen siden 1984 har vært innram-

met i mer generelle trender for forvaltningsutvikling. Blant annet har det vært en generell tendens i hele etterkrigstiden at oppgaver har blitt overført til lavere forvaltningsnivåer, som for eksempel fylkeskommuner, kommuner og underliggende etater i statsforvaltningen. Når forvaltningsutviklingen behandles her, er det for å kunne se målsettingene for kirkelige reformer i lys av en mer generell forvaltningspolitisk utvikling.

I etterkrigstiden har det skjedd en kontinuerlig desentralisering. På den ene side har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert til underliggende virksomheter. Samtidig har departementene på den andre side søkt å rendyrke sin rolle som politiske sekretariater og styrke den overordnede styring. Målene for fornyingsprogrammet var knyttet til 1) å styrke mulighetene for politisk styring, 2) å gi virksomhetene større selvstendighet i oppgaveløsning, 3) å gjøre virksomhetene mer mål- og resultatorientert, og 4) å bedre ledelsen av statlig virksomhet (Administrasjons- og arbeidsdepartementet 1987:5). I en evalueringsrapport om erfaringer med mål- og resultatstyring peker Statskonsult på følgende begrunnelse for reformene:

På denne bakgrunn kan introduksjonen av mål- og resultatstyring i staten for det første betraktes som en reaksjon på relativt sterkt sentralstyrte og standardiserte rammevilkår for statlig budsjettering og lønns- og personalpolitikk. For det andre kan framveksten av mål- og resultatstyring og den økende oppmerksomheten om kontroll av forvaltningen betraktes som et forsøk på å forbedre eller sikre

hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning, dvs nærmest som et motstykke til økende lokal autonomi (Statskonsult 1999:18).

Sentrale tiltak for å realisere disse målene, som også hang nøye sammen, var de statlige budsjettreformer og innføringen av mål- og resultatorientert styring. Hensikten med budsjettreformene var å få til endringer i statens budsjett-system som kunne være produktivitetsfremmende, ved at økonomistyringen i økende grad burde konsentreres om mål for virksomhetenes aktivitet. Denne dreiningen ble kombinert med økt grad av frihet for virksomhetene til å disponere over driftsbevilgningene, inklusive personalressursene. Det var også en del av budsjettreformen at resultater som en ønsket oppnådd skulle omtales i budsjettforslaget, samtidig som opplysninger om oppnådde resultater i regnskapsåret skulle omtales i etterfølgende budsjettproposisjon (Statskonsult 1999:21).

Dermed kan budsjettreformen kobles til innføring av målstyring og resultatorientering, noe som er av interesse i denne sammenheng. Endringene i bevilgningsreglementet har medført en økt delegasjon av budsjettfullmakter fra Storting og finansdepartement til fagdepartementene og underliggende etater. De økte fullmakter har bla vært knyttet til omdisponeringsadgang mellom lønnspost og posten for andre driftsutgifter, overføre ubrukt del av driftsbevilgning (begrenset oppad til 5 %) til neste års budsjett, samt overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende mer-

inntekter. Samtidig med denne delegeringen, har det vært lagt økende vekt på overordnet kontroll og styring fra regjeringens og Stortingets side:

Det er viktig å merke seg sammenhengen mellom delegasjon av budsjettfullmakter fra Stortinget til regjeringen/ departementene og innføring av en alternativ styringsform fra Stortingets side gjennom mål- og resultatstyring (Stokke 1993:124).

Som en videreføring av et mål- og resultatorientert styringssystem ble virksomhetsplanlegging pålagt alle statlige virksomheter ved inngangen til 90-tallet. I 1993-94 skjedde det en innskjerping av kravet til at mål og resultater skulle formuleres som en del av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevene til underliggende virksomheter. Resultatmålene skulle oppfattes som «resultatkrav fra Stortingets side innenfor de økonomiske rammevilkår som ligger i budsjettvedtakene» (Statskonsult 1999:19.22). Resultatmål som senere skulle rapporteres skulle være formulert i budsjettproposisjonen fra 1994.

En sentral erfaring har vært at innføringen av nye styringsmodeller ikke har medført en fullstendig omlegging i statlig styring. Det rapporteres at omleggingen har medført større bevissthet om mål og resultater for virksomhetene, noe som også har medført sterkere koordinering av underliggende virksomheter fra departementenes side. Samtidig er det slik at mål- og resultatstyring i stor grad supplerer

eksisterende regler, rutiner og tradisjoner (Christensen & Læg Reid 1998). Innføringen er preget av skrittvis tilpasninger av de nye styringsformene.

Statskonsult peker også på at utviklingen medfører sentralisering og desentralisering samtidig. Virksomhetene har fått større frihet i økonomiske og administrative spørsmål, i enkelte tilfeller også i faglige. Samtidig har sentralt fastsatte mål, resultatrapportering og koordinering medført sentralisering og styring. «Styring er og blir styring, selv med prefikset mål foran» (Saglie 1993:64). Men denne sentraliseringstendensen har ikke medført sterkere politisk inngrep i styringsprosessen, det politiske aspekt er knyttet til budsjettproposisjonen med budsjettforslag og rapportering, etterfulgt av Stortingets politiske budsjettvedtak.

3.6 Om kriterier for vurdering av reformer

For å kunne foreta en vurdering, må det drøftes på hvilket grunnlag en evaluering av reformer i kirkeordningen skal finne sted.

Reformene i Den norske kirkes ordning etter 1984 (jf utvalgets mandat) har i stor grad behandlet relasjonene mellom ulike styringsorganer og -nivåer i kirken. I disse reformene har det vært lagt til grunn ulike typer premisser, mål og intensjoner fra ulike aktører. En vurdering av reformene må derfor kunne relatere teologiske, politiske, organisatoriske og økonomiske kriterier for vurdering. Et utgangs-

punkt for reformene, ved siden av den oppsummering som har funnet sted i det foregående, er å ta tak i de hovedpremisser Stortinget la ved behandlingen av Stat-Kirke meldingen i 1981:

- Fortsatt statskirke
- Økt kirkelig selvstyre innen rammen av statskirkeordningen
- Fortsatt folkekirke
- Økte ressurser til kirken

Hvordan framtrer utfallene i forhold til de mål som ble lagt til grunn for reformen? Å evaluere reformene i kirkeordningen stiller en overfor noen sentrale utfordringer. For det første har det, for noen av reformene, gått såpass kort tid at alle konsekvenser på langt nær er tydelige. For det andre har det vært ulike målsettinger til hva reformene skulle realisere både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Dette betyr at en evaluering for enkelte områder mer vil angi en vurdering av retning og hovedtrekk, enn å være konkluderende.

Det videre arbeid med kartlegging av reformene på sentralt, regionalt og lokalt nivå vil da kunne relateres til følgende mer konkrete spørsmål:

1. Hvor stor grad av kirkelig selvstyre er etablert gjennom de kirkelige reformer?
2. I hvilken grad har organene på ulike nivåer blitt gitt en tjenlig organisasjon i forhold til oppgavefordeling, oppgaveivaretagelse og med hensyn til spørsmålet om ressursbruk?

3. Hvordan vurderer berørte aktører utfallet av endringene: hva er erfaringene med de nye styrings- og samhandlingsmodellene mellom ulike organer og nivåer i Den norske kirke?

4. I hvilken grad kan de kirkelige organer sies å være representative styringsorganer i kirken?

KAPITTEL 4

Reform av den lokale kirke

Ordningene på lokalt nivå i kirken ble berørt sist av reformene i kirkeordningen. Fra opprettingen av Kirkemøtet i 1984 til 1996, var reformene rettet mot det sentrale og regionale nivå i Den norske kirke. Med kirke- og gravferdsloven av 1996 kom den lokale kirke i fokus. I denne omgang er det nettopp den nye lovgivningen, og det lokale nivå, som står i fokus. Våren 1996 vedtok Stortinget ny kirkelov og ny gravferdslov. Med dette ble det satt en foreløpig sluttstrek for et drøyt tiår med betydelige reformer i Den norske kirkes ordning. Som grunnlag for evaluering av reformene på lokalt nivå, ble det formulert følgende spørsmål:

- I hvilken grad har kirken lokalt blitt selvstendigjort i forhold til kommunene?
- I hvilken grad har det utviklet seg en tjenlig organisering i kirken lokalt, med hensyn til relasjonen mellom fellestrådene og menighetsrådene og i forhold til spørsmålet om relasjonen mellom lokale kirkelige lederroller?

Reformene startet med Stortingets behandling av stat-kirke spørsmålet i 1981. Det ble særlig pekt på behovet for å styrke den lokale kirkes økonomi, både med hensyn til administrative ressurser og for virksomhetsmessige formål.

Slik ville menighetsrådene kunne ivareta sitt lovpålagte ansvar for lokal kirkelig virksomhet og prestene bli frigjort fra administrative oppgaver. Det ble videre pekt på at kirken måtte sikres arbeidsgrunnlag ved at samfunnets anerkjennelse ble fastslått på mest mulig bindende grunnlag. Institusjoner for ivaretagelse av tilsetning av personell og ordninger som sikret tilgang på tilstrekkelig kvalifiserte medarbeidere.

4.1 Bakgrunn og formål

4.1.1 Kirkelovutvalgets innstilling

Den lokale kirke i Norge har hatt en sterk tilknytning til, og langt på vei vært en del av, den lokale forvaltning. På Mostratinget i 1024 ble det bestemt at Kongen skulle holde prester, mens bøndene skulle holde kirke og driften av den. Selv om prinsippet har vært gjennomført på ulike måter, har den grunnleggende utgiftsfordelingen mellom sentralt og lokalt nivå vært beholdt. Ved innføringen av det kommunale selvstyre på 1800-tallet, inngikk det kirkelige forvaltningsområde som en naturlig del av de nye kommunenes ansvarsområde. Samtidig har den kirkelige lovgivning knyttet til kommunens økonomiske forpliktelser for kirkebygg og kirkegårder i store trekk holdt seg siden kirke- og kirkegårdsloven av 1897, med enkelte endringer i kirkeordningsloven av 1953. Utviklingen av det lokale kommunale selvstyre og den utvikling som har skjedd på sentralt og regionalt plan i kirken, har ført med seg spenninger for ordningene på lokalt plan.

Kirkelovutvalget summerte i sin innstilling, inntatt i NOU 1989:7, opp de viktigste ankepunkter mot daværende ordning i følgende punkter:

- Gjeldende regler var ikke i takt med utviklingen eller med dagens virkelighet.
- Ordningen samsvarte ikke med en riktig forståelse av kirken.
- Ordningen gav menighetene for trange økonomiske rammer.
- Menighetenes økonomi ble i for stor grad utsatt for skiftende prioriteringer i de forskjellige kommuner.
- Bestemmelsene om kirkelige stillinger skapte uklare ansvarsforhold.
- Saksgangen var på mange områder tungrodd og uhen-siktsmessig, (NOU 1989:7, s 95).

I utvalgets arbeid sto spørsmål om rettslig status, økonomi, arbeidsgiveransvar, styring og ledelse i menighetene sentralt. Gjennom utvalgets innstilling ble det lagt til rette for en styrking av de lokale kirkelige organer i forholdet til kommunen. For det første foreslo utvalget at den lokale kirkes ordning måtte utvikles slik at menighetsrådet for framtiden kan framstå som det representative styringsorgan for den lokale kirke.

I forhold til kommunen skulle dette skje ved at soknene ble egne rettssubjekter og ved å tillegge dem forvaltningsansvaret for kirker og kirkegårder, at de skulle overta som styre i kirkekassa og ved at de skulle bli arbeidsgivere for alle lokale kirkelige stillinger (unntatt prestene). Samtidig

ønsket en ikke å bryte de nære forbindelser som hadde vært mellom den lokale kirke og kommunen. Derfor ble det foreslått at den lokale kirkes finansiering fortsatt skulle ha sitt primære grunnlag i kommunale bevilgninger. Men utvalget ville binde kommunale bevilgninger til et fast definert minsteutgiftsnivå, og legge de økonomiske forpliktelser på et noe høyere omfang enn det til da hadde vært.

Disse sentralt fastsatte normer var knyttet til fire hovedkomponenter: Lønn til lovpålagte stillinger, tilskudd til kontorlokaler, tilskudd til kontordrift og øvrige driftsutgifter. Omfanget av slikt tilskudd skulle baseres på forhold som forordnede gudstjenester, folketall, befolkningskonsentrasjon osv. Utgifter til bygging og vedlikehold av kirker og kirkegårder skulle fortsatt vedtas lokalt på grunnlag av de lokale forutsetninger. Kommunale bevilgninger skulle så overføres som et tilskudd som menighetenes organer skulle disponere fritt. På denne måten ønsket utvalget å sikre et minimumstilskudd til alle menighetsråd. Dette ville i tilfelle bety et skritt videre i en utjevning i lokal kirkelig økonomi.

På grunn av usikkerhet omkring kommunenes faktiske utgifter til kirkelige formål på enkelte områder, fant ikke utvalget å kunne angi fullstendige overslag over de økonomiske konsekvenser. Anslag utvalget gjorde kunne tyde på en utgiftsøkning på ca 100 millioner kroner, men dette ville samtidig bli redusert gjennom andre forslag fra utvalgets side.

Slike utgiftsreducerende forslag fra utvalget var overføring av ansvar for middelalderkirker til staten og det samme for skyssutgifter for prestene. Samtidig mente en at kommunene ville kunne få innsparinger ved at ansvar for oppgaver ble overført kirkelig fellesråd og menighetsrådene. Utvalget vurderte også i hvilken grad det burde bygges inn utgiftskompenserende elementer i overføringene mellom stat og kommune. Dette ble ikke foreslått, da en mente at det ville kunne være vanskelig å påvise at nettobelastningen på kommunenes økonomi vil øke som følge av utvalgets forslag.

Utvalget la videre til grunn at all forvaltningsmyndighet i den lokale kirke skulle overføres til soknet og menighetsrådene. Dette gjaldt ikke minst forvaltningen av kirkene og de lokale kirkelige stillinger. Samtidig ønsket en at det i kommuner med flere sokn skulle opprettes et kirkelig fellesråd. Men utvalget la vekt på at fellesrådet kun skulle være «et samordnende kirkelig organ overfor kommunen, dels et samarbeidsorgan for de enkelte menighetsråd. Bare på enkelte avgrensede områder foreslås det at fellesrådet tillegges bestemmende myndighet overfor de enkelte sokn» (NOU 1989:7:17). Videre ble det foreslått opprettet kirkevergestillinger både på menighetsrådsnivå og på fellesrådsnivå, som sekretær og daglig leder av virksomheten på vedkommende nivå.

Spørsmålet om ledelse i menighetene hadde allerede kommet på dagsorden. Dette hadde blant annet sin bakgrunn i den uklarhet som hersket omkring tilsettings- og instruks-

sjonsmyndighet for kirkelig ansatte. Tidligere hadde det i stor grad vært menighetsrådene som selv måtte ivareta dette ansvaret. Mange steder førte dette til at soknepresten i realiteten (ofte mot eget ønske) måtte ivareta et slikt ansvar, mer eller mindre tydelig på vegne av menighetsrådet. I sitt valg av løsning la kirkelovutvalget til grunn at det ikke ville være ønskelig verken at menighetsrådet eller soknepresten skulle ivareta et slikt ansvar for framtiden. Utvalget pekte på følgende løsning:

Som nevnt er det kirkevergen som i framtiden forutsettes å ha det administrative lederansvar i soknet, herunder den daglige personalledelse overfor soknets tilsatte (NOU 1989:7:184).

Blant annet fordi arbeidsledelse var foreslått lagt til soknet, så utvalget for seg at det enkelte steder ville være nødvendig med en ordning der soknepresten foresto ledelsen av soknets ansatte. En slik løsning ville i tilfelle baseres på følgende forutsetninger:

Dersom f eks presten påtar seg oppgaver innenfor et saksområde som hører inn under menighetsrådets arbeidsfelt, står presten på dette området ikke i noen særstilling i forhold til andre tilsatte i soknet. Her vil presten – som de øvrige tilsatte i soknet – være underlagt menighetsrådet som oppdragsgiver (NOU 1989:7:184).

Slik la utvalget til rette for en sammenheng mellom virksomhetsansvar, arbeidsgiveransvar og ledelse av menighet-

enes ansatte. Ledelse skjedde på vegne av menighetsrådet, og primært ønsket en at kirkevergen skulle ivareta dette ansvaret på vegne av rådene.

Som et siste punkt foreslo et flertall i utvalget at den framtidige forvaltningen av offentlige gravplasser ble tillagt kommunen. Et mindretall (på ett medlem) foreslo at gravplassforvaltningen skulle være et rent kirkelig ansvar.

4.1.2 Høringsrunde og FoU prosjekt
Høringsrunden viste at et overveldende flertall av menighetsrådene ønsket soknet som den kirkelige grunnenhet, med rettslig, økonomisk og administrativ selvstendighet fra kommunen. Samtidig var det et flertall som hadde innvendinger mot enkelte forslag. Særlig var det en skepsis til at arbeidsgiveransvaret for lokale kirkelige stillinger i sin helhet skulle ivaretas av menighetsrådet. Dessuten uttrykte mange skepsis til om de foreslåtte løsninger innebar en nødvendig styrking av den lokale kirkelige økonomi. Fra kommunenes side var svarene mindre positive. Et flertall av kommunene gav uttrykk for at en ønsket en selvstendigjøring av soknet overfor kommunen. Innvendingene fra kommunene var sterkest med hensyn til forslaget om finansieringsordning. Det ble framholdt at det var

uakseptabelt at kommunen skal bevilge midler til menighetene på grunnlag av kriterier og normtall som fastlegges sentralt og uten kommunens medvirkning. Dette vil i tilfelle stride mot prinsippet om at kommunen selv må stå

ansvarlig for styringen av sin økonomi, og vil ellers innebære at menighetene får en privilegert stilling og skjermes for svingninger i den enkelte kommunes økonomi (Ot prp nr 64 (1994-95):13).

Når det gjelder spørsmålet om gravplasser, var det slik at menighetsrådene med et flertall ønsket en framtidig kirkelig forvaltning av gravplassene. Blant kommunene var det et flertall som støttet utvalgets forslag om en framtidig kommunal forvaltning.

Slik kom høringsrunden til å gå mot flere av hovedforslagene til kirkelovutvalget og kom i stor grad til å forsinke arbeidet med ny kirkelig lovgivning. Kommunene hadde gitt signaler om at de ikke kunne godta et tilskuddssystem etter faste og objektive kriterier. Menighetsrådene hadde gitt tydelige signaler om at en ikke ønsket at arbeidsgiveransvaret skulle ligge i soknet. Kommunene og kirkelige høringsinstanser gav også ulike signaler til den framtidige forvaltningen av gravplasser.

I kjølvannet av høringsrunden ble det i 1991 igangsatt et forsknings- og utviklingsprosjekt for å kartlegge det foreliggende samspill mellom kirke og kommune. Kommunal sektor hadde gjennomgått en betydelig organisatorisk utvikling, ikke minst i forbindelse med ny kommunal lovgivning. Kirken hadde ikke hatt en slik tilsvarende utvikling, noe som bla medførte usikkerhet om hvilke organer og stillinger kirke og kommune skulle samhandle gjennom. I tillegg var det den kommunale utvikling som var

drivkraften i samhandlingen – kirken ble organisert inn på premissene til den kommunale organisasjon.

Utviklingen i den kirkelige organisasjon viste framvekst av kirkelig felleusråd og stillinger som kirkeverge. Ivaretagelse av budsjettansvar, bygg og anlegg og personaladministrative oppgaver hadde utviklet seg til å bli sentrale oppgaver for felleusrådene og kirkevergene. En slik utvikling hadde vokst fram på basis av behov for en enklere samhandlingsstruktur mellom kirke og kommune. Samtidig ble kirkevergestillingene dels gjort til lederstillinger av kommunen og dels ble oppgaver overført dem fra menighetsrådene pga kompetanse og kapasitet.

Fra prosjektet kom det ut viktige forutsetninger for det videre arbeid med kirkelov:

1. Utviklingen i samarbeidet mellom kirke og kommune pekte i retning av at det måtte etableres en kirkelig organisatorisk enhet på kommunenivå.
2. Arbeidsgiveransvaret for lokalt kirkelig tilsatte ble foreslått ivaretatt på kommunenivå.

4.2 Utformingen av ny kirkelig lovgivning

4.2.1 Kirkemøtets uttalelser

Ut fra § 53 i da gjeldende kirkeordningslov hadde Kirkemøtet høringsrett i forhold til endringer i den kirkelige lovgivning. Kirkedepartementet utarbeidet derfor et hø-

ringsnotat til Kirkemøtet i 1994, der hovedintensjoner og forslag til ny kirke- og gravferdslov ble presentert.

Gjennom notatet ble det klart at departementet ville innta andre standpunkter enn kirkelovutvalget i sentrale spørsmål.

- På felter som økonomi og arbeidsgiveransvar skulle kirkelig fellesråd representere soknet, dersom det var flere sokn i kommunen.
- Når det gjaldt finansieringsform valgte en å beholde det gamle systemet, med angivelse av de utgiftsformål og -typer som kommunen hadde ansvar for å finansiere.
- Stilling som daglig leder (kirkeverge) ville bli lovfestet på kommunenivå, men ikke lovfestet som en kommunal utgiftsforpliktelse.
- De tidligere lovene for kirkelige stillingsgrupper ble foreslått opphevet. I ny kirkelov ønsket en heller å lovfeste disse formål (kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk) som særskilt ansvar for menighetsrådet å innarbeide i soknet. På den andre siden var dette formål som fellesrådet skulle innarbeide i budsjettforslaget overfor kommunen.

Et sentralt element i lovrevisjonen var at den ikke berørte prestetjenesten, verken dens organisering eller innhold. Grunnlaget for en slik tilnærming lå i at det fra departementets side ble lagt til grunn at geistlig virksomhet og lokalt kirkelig virksomhet på basis av rådernes mandat var to ulike virksomheter, organisatorisk og styringsmessig. Departementet signaliserte at lovendringene lå tett opp til

eksisterende bestemmelser om kommunens utgiftsforpliktelser og antok derfor at de foreslåtte endringer ikke ville få økonomiske konsekvenser.

Høringsnotatet ble behandlet på Kirkemøtet høsten 1994 (Sak KM 9/94). I hovedsak la Kirkemøtet til grunn at den foreslåtte endringen i relasjonen mellom kirke og kommune måtte vurderes positivt. Man ønsket at kommunene fortsatt skulle være reelle samarbeidsparter, og la vekt på at nær tilknytning mellom kirke og kommune også burde prege den framtidige relasjon. Samtidig var Kirkemøtet sterkt opptatt av at de lokale kirkelige organer måtte tilføres ressurser og var skeptiske til muligheten for at kommunal tjenesteyting skulle kunne tre i stedet for kommunale bevilgninger på enkelte områder, og så dette som uforenlig med prinsippene om økt kirkelig selvstyre.

Kirkemøtet behandlet også lovutkastets forslag til kompetansedeling mellom menighetsrådene og kirkelig fellesråd. En hadde ikke innvendinger mot at det skulle være to organer som representerte soknet. Imidlertid var Kirkemøtet opptatt av å profilere relasjonen mellom disse rådsnivåene. Menighetsrådene måtte framstå som strategiorganer, mens fellesrådene i sterkere grad måtte være serviceorganer for menighetsrådene. Kirkemøtet synes å ha ønsket en noe sterkere desentralisering av den lokale kirkelige styringsstruktur enn det lovforslaget la opp til.

Når det gjaldt spørsmålet om opphevelse av profesjonslovene, sluttet Kirkemøtet seg til lovutkastet. Etter lovutkastet ville alle arbeidstakere, utenom menighetsprester, bli tilsatt av kirkelig fellesråd. Kirkemøtet ville få myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for stillinger innen undervisning, diakoni og kirkemusikk.

4.2.2 Intensjoner og innhold i kirkelovsreformen
Hovedsiktemålet med loven, slik det ble formulert i Ot prp nr 64, var å forenkle og systematisere den kirkelige lovgivning, samt å selvstendiggjøre menighetene i forhold til kommunene. I første rekke betydde dette at soknet ble et eget rettssubjekt, og fikk overført ansvaret for lokal kirkelig økonomi og lokalt kirkelig ansatte. Gjennom loven ble det tydeliggjort at kirkene og kirkegårdene var den lokale kirkes eiendom og ansvar. Samtidig ble et tradisjonelt ansvarsforhold fastholdt: Det var fortsatt lokalsamfunnet, ved kommunen, som skulle stå for finansieringen av lokal kirkelig virksomhet. Dette ansvar ble videreført ved at kommunene fortsatt skulle ha et lovpålagt ansvar for å yte tilskudd til bestemte kirkelige formål og stillinger. Kommunene skulle fortsatt ha styringen med volumet av kirkens ressurser, mens kirkelige organer i større grad skulle kunne styre disponeringen av disse midlene.

På det organisatoriske felt synes hovedanliggender for regjeringen å ha vært: For det første å bidra til en tydeliggjøring og selvstendigjøring av de valgte kirkelige organer som styringsorganer i den lokale kirke. Dette skulle primært skje ved en klargjøring av at kommunene skulle yte

et tilskudd til kirkelig virksomhet, som fellesrådene skulle forvalte. Samtidig ville det bli kirkelige organer som forvaltet arbeidsgiveransvaret, kirkebyggene og kirkegårder/gravplasser. For å sette de kirkelige organer i stand til å styre, ble det lovfestet at det skulle etableres stilling som daglig leder for fellesrådets virksomhet. Gjennom det nye lovverket ønsket en at det skulle være lagt et grunnlag for etablering av en selvstendig lokal kirkelige organisasjon, med selvstendighet og styringsorganer for å kunne bidra til utvikling og fornyelse av menighetslivet.

Loven kan slik sett i første omgang ikke vurderes i forhold til om det har skjedd en utvikling og fornyelse av menighetslivet. I første omgang må en vurdering ta stilling til om lovendringene faktisk har selvstendiggjort de lokale kirkelige organer i forhold til kommunene, om det er etablert strukturer som setter de kirkelige råd i stand til å styre og om den lokale kirke er blitt tilført nødvendige ressurser. Med nødvendige ressurser siktes det til om det er tilført ressurser til å ivareta de krav til stillinger og rutiner som er en direkte konsekvens av lovgivningen. Dessuten vil det være et spørsmål om den lokale kirke er tilført ressurser som gjør det mulig for de menighetsrådene og fellesrådene å utvikle og fornye menighetslivet, bla gjennom ressurser til undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet.

4.3 Konsekvenser av reformen på lokalt nivå

4.3.1 Kirkelig organisering

Gjennom den nye kirkeloven ble soknet gitt status som eget rettssubjekt. Som rettssubjekt blir soknet representert av to organer, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Bestemmelsene i kirkelovens § 14 er uttømmende i forhold til de saker der kirkelig fellesråd representerer soknet. Følgen av å være eget rettssubjekt innebærer bla mulighet for å saksøke og å bli saksøkt, det gjelder muligheten for å stå som hjemmelshaver i grunnboken for kirkebygg og menighetshus, og har også kommet til uttrykk gjennom den fellesavtale som er inngått med Kopinor på vegne av Den norske kirkes menigheter.

Et av de viktige punktene i loven, og i lovgivningsprosessen, er knyttet til lokaliseringen av det lokale kirkelige arbeidsgiveransvar. Det var et sentralt anliggende for Stortinget at dette ble liggende på kommunenivå. Et markert fokus på en profesjonell ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjonen kan bidra til å forklare at det i liten grad har skjedd en delegasjon av dette ansvar til menighetsrådene. En konsekvens av å være rettssubjekt på arbeidsgiverområdet har vært muligheten til å overdra partsansvar til en sammenlutning av arbeidsgivere, i kirkelig sammenheng Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon.

Selv om loven i stor grad hadde som intensjon å selvstendigjøre kirkelige organer, bla ved at de ble egne rettssubjekter, medførte også ny lovgivning en sterkere regulering

av lokal kirkelig virksomhet. Regjering og Storting var opptatt av å sikre en forsvarlig kirkelig ivaretagelse av det utvidete ansvarsområde. Gjennom den nye loven skjedde det derfor en regulering av måten kirkelig organisering og forvaltning skulle skje på. I kommuner med flere sokn, ble det pålagt å opprette et kirkelig fellesråd. Argumentasjonen var i stor grad knyttet til at kommunen, som et fellesrådsområde, ville kunne fungere best som en effektiv administrativ og forvaltningsmessig enhet. For lokal kirkelige virksomhet ble Offentlighetsloven og Forvaltningsloven gjort gjeldende, for økonomiforvaltningen ble det innført nye budsjett- og regnskapsforskrifter. Disse bestemmelsene har bidratt til en formalisering av den kirkelige organisering og saksbehandling og har også medført en fordyring av regnskapsarbeidet.

Gjennom kirkelovsreformen har styringen med det lokale nivå dermed fått mer indirekte former. I tillegg til de nevnte former har Kirkemøtet med hjemmel i kirkeloven gitt regler om formene for menighetsrådenes og fellesrådenes virksomhet, samt fastsatt relativt detaljerte tjenesteordninger for kateketer, diakoner og kantorer.

Utvalget legger til grunn at dersom de kirkelige råd skulle kunne ivareta et utvidet ansvar, måtte det skje en styrking av deres administrative kapasitet. Lovfestingen av stilling som daglig leder (kirkeverge) i den lokale kirke på fellesrådsnivå var derfor nødvendig. Disse stillingene skulle forestå ledelse, administrasjon og forvaltning av folkekirkenes ressurser på vegne av de lokale kirkelige organer (me-

nighetsråd og fellesråd). Samtidig ville dette kunne medføre en avlastning av prestene, som i lang tid hadde brukt tid nettopp til å avhjelpe der de lokale råd manglet administrative ressurser.

Et viktigere spørsmål i denne sammenhengen, er om disse ressursene ble etablert på nivå som var tilstrekkelig. Den nye loven medførte økte oppgaver og skjerpet kravene til kirkelig saksbehandling og forvaltning, slik at det skulle ligge på samme nivå som i offentlig forvaltning for øvrig. Hva dette konkret ville innebære, ble i liten grad berørt gjennom regjeringens og Stortingets behandling av loven. Det ble, noe upresist, anslått at de nye oppgavene krevde en betydelig administrativ ressurs. Utvalget registrer at dette samlet sett medførte et press i retning av å øke den administrative kapasitet i rådsstrukturen. Samtidig synes det klart at kirkelig fellesråd i mindre kommuner har hatt problemer med å etablere administrasjoner som i tilstrekkelig grad kan drive en kirkelig administrasjon som er effektiv. Det er derfor mange steder i gang prosesser for å tilpasse oppgavene til ressurs situasjonen, bla ved at det søkes å samarbeide om enkelte oppgaver på tvers av fellesråds-grenser.

4.3.2 Kirke, kommune og økonomi¹

Regjeringen la opp til at omfanget av kirkelig forvaltning og administrasjon ville ligge på det nivå kommunene alle-

¹ Med hensyn til en nærmere gjennomgang av økonomiske rammeordninger vises det til egen delinnstilling: *Kirkens økonomiske rammeordninger – Alternative finansieringsformer.*

rede var forpliktet til. Styrking av den kirkelige administrasjon ville derfor kunne skje ved tilsvarende avlastning av kommuneadministrasjonen. Det skjedde i liten grad noen konkretisering av det omfang som var nødvendig for å ivareta de administrative oppgaver som loven la til de kirkelige organer. I ettertid, gjennom revidert nasjonalbudsjett i 1996, ble det satt av 39 millioner kroner til kompensasjon for kommunale merutgifter. I statsbudsjettet for 1997 ble den lokale kirke i tillegg tilført et tilskudd på 100 millioner kroner. Dette tilskuddet ble utbetalt direkte til de kirkelige organer for å styrke kirkelig administrasjon.

Tallene for perioden viser at det har skjedd en økning i ressursnivå for den lokale kirke generelt. Samtidig har det være markerte forskjeller mellom kommunene og mellom ulike kommunegrupper. Den nominelle økningen i kommunale overføringer har vært større i kommuner med flere innbyggere enn i mindre kommuner.

Materialet for 1997 kan tyde på at de kommunale overføringer ble redusert i ca 20 % av tilfellene etter at Stortingets budsjettvedtak (om direkte tilskudd til den lokale kirke) ble kjent. I følge kirkelig fellesråd har kommunale reduksjoner skjedd tilsvarende statstilskuddet i ca 5 % av tilfellene, mens det i noe over 15 % har skjedd en delvis reduksjon. Denne tendensen ble dokumentert første gang i 1997, men synes å ha blitt videreført og forsterket. I stor grad er dette noe som har rammet de minste og mellomstore kommunegruppene, dvs i kommuner med inntil 10.000 innbyggere. Hovedsakelig har dette skjedd som en

delvis reduksjon av de kommunale overføringer. Effekten av en slik reduksjon vil være størst nettopp i de minste kommunegruppene, da dette også var de steder der den kirkelige administrasjon var svakest utbygd før kirkelovs-reformen.

Det synes rimelig ut fra eksisterende materiale å hevde følgende: Selv om kommunene har bidratt med mer enn de er blitt kompensert for, ville den lokale kirke ikke kunnet etablere den minimumsadministrasjon som har skjedd uten det statlige tilskudd. Tilskuddet på 100 millioner har i stor grad blitt benyttet til styrking av den lokale kirkelige administrasjon, slik Stortinget forutsatte for tildelingen i 1997. Enkelte fellesråd har oppgitt at de har sett seg nødt til å supplere driftsbudsjettet som skulle vært dekket av kommunale overføringer.

Ut fra Økonomiutredningsprosjektet i regi av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon ser hovedbildet i utviklingen slik ut: I de minste kommunene har en prioritert enten å øke kirkevergestillingene og/eller styrke fellesrådsadministrasjonene i tillegg. I de større kommunene har en prioritert å øke fellesrådsadministrasjonene, samt administrasjonen på soknenivå. Dette har en kunnet gjøre i de større kommunene da de ofte hadde kirkevergestilling fra før. Samtidig synes situasjonen i de større kommuner også å være presert. De bruker statstilskuddet til å supplere driftsbudsjett og har i mange sokn ikke maktet å etablere administrative stillinger.

På det rent organisatoriske plan tyder materiale fra en case-studie på at relasjonen mellom kirke og kommune har gjennomgått endringer som følge av ny kirkelig lovgivning. De fleste av case-kommunene har en nokså lik organisering av den framtidige relasjonen. Kirken har fått en selvstendig organisering, med ulik grad av tjenesteyting fra kommunene på områder som regnskapsføring, lønnskjøring, forsikringer osv. Verdien av slik tjenesteyting er som regel fastsatt skjønnsmessig, noe som kan innebære et problem dersom den senere skal opphøre. I tillegg er det avtalt faste møtepunkter mellom kirkelige og kommunale organer knyttet til samarbeid og ikke minst knyttet til plan- og budsjettprosessen.

Samtidig synes det å ha skjedd en markert organisatorisk segregering i flere av case-kommunene. Selvstendigjølringen av den lokale kirke har medført at de arenaer som tidligere var felles organisatoriske arenaer, har opphørt. Eksempler på slike arenaer har vært ulike lederfora der kirkevergene tidligere deltok, og at kirkelig fellesråd ikke i samme grad som tidligere automatisk blir trukket inn i en tidlig fase av kommunens budsjettprosess. I tillegg synes det å ha hatt betydning at den daglige virksomhet, både for kirkelige og kommunale aktører, har bidratt til mindre kontakt.

Et viktig område for kontakt- og informasjonsflyt mellom kirke og kommune har vært kirkelovens bestemmelse om at det skal være en kommunal representant i kirkelig fellesråd. Økonomiutredningsprosjektet viste at dette i nær

100 % var representant som kom fra formannskapet eller kommunestyret. Dette tyder på at det også fra kommunal side sees som viktig å holde kontakten med de kirkelige organer.

Utvalget finner at kirken lokalt de fleste steder er blitt tilført ressurser som sikrer den nødvendige administrasjon for å ivareta en selvstendig styring av virksomheten og forvaltning av ressurser. Det synes også å være slik at kommunene prioriterer kirkelig fellesråd ved å la seg representere av politikere i sentrale organer. Samtidig er utvalget urolige for at mangelfulle kommunale overføringer bidrar til å svekke enkelte fellesråds evne til å kombinere en selvstendig forvaltning med utvikling av den lokale kirkelige virksomhet.

4.3.3 Relasjonen mellom menighetsrådene og kirkelig fellesråd

Innretningen i reformen endret seg fra kirkelovutvalgets innstilling og til Ot prp nr 64. Et av de sentrale punkter som ble endret, var den rettslige tilrettelegging av ansvar mellom menighetsrådene og kirkelig fellesråd. Høringsrunden på kirkelovutvalgets innstilling viste at det var betydelig motstand mot at et omfattende forvaltningsansvar skulle tilligge de enkelte menighetsråd. Kirkeloven av 1996 la derfor dette forvaltningsansvaret til kirkelig fellesråd i kommuner med flere sokn.

Gjennom § 14 ble det lagt opp til at det var kirkelig fellesråd som skulle representere menighetsrådene i relasjonen

til kommunene og ha ansvaret for å utarbeide samlede planer for den kirkelige virksomhet på kommunenivå. På samme tid ble ansvaret for det kristelige liv i soknet, med innarbeiding av kirkelig undervisning, diakoni og kirke-musikalsk aktivitet, gjennom § 9 fremdeles lagt til menighetsrådet. Denne delingen vil kunne tenkes å danne basis både for komplementært ansvar og spenninger mellom nivåene.

Gjennom kirkeloven ble det dermed lagt opp til en viss sentralisering på kommunenivå i kirken lokalt. Materialet fra Økonomiutredningsprosjektet tyder på at dette har skjedd som en generell trend, ut fra følgende indikasjoner: De fleste steder har en fått opprettet stilling som kirkeverge. I den grad det har vært behov for ressurser ut over slik stilling, har det i første rekke medført en utbygging av fellesrådets sekretariat. Dersom det har vært ytterligere behov og ressurser, har en sett en videre utbygging av sekretariatsfunksjoner for menighetsrådene.

Materialet fra case-studien viser også at det har skjedd en sentralisering på fellesrådsnivå. Det innebærer at en de aller fleste steder ikke har benyttet seg av anledningen til å desentralisere økonomi- og arbeidsgiveransvar til soknene. I hovedsak har årsaken vært knyttet til muligheten for å utøve dette ansvaret på en profesjonell og lik måte i hele fellesrådsområdet. Ivaretagelse av særlig arbeidsgiveransvaret var også sterkt framhevet som et fellesrådsanliggende i Stortingets arbeid med den nye loven. Mye av årsaken til dette handler også om at den lokale kirke de fleste steder

er en relativt liten organisatorisk enhet, selv på kommune-nivå. Derfor vil en delegering av arbeidsgiver- og økonomiansvar til de enkelte sokn antakelig være en aktuell mulighet i et fåtall større kommuner. Slik delegering vil avhenge av at det kan etableres tilstrekkelig ressurs som daglig leder på soknenivå, som kan motta og utøve slike delegererte fullmakter.

Med de grep som loven la opp til i myndighetsfordeling og organisering mellom menighetsrådene og kirkelig fellesråd og kombinert med den manglende ressurstilføring en har sett mange steder, vil en slik sentralisering være den naturlige organisatoriske konsekvens. En av hensiktene med den ansvarsfordeling som loven la opp til, var at menighetsrådene skulle bli avlastet for forvaltningsoppgaver og kunne konsentrere seg om den menighetsbyggende virksomhet. På mange måter forutsatte en slik tenkning at det ville være ressurser, i form av økonomi og personell, som kunne bidra til å realisere menighetsrådenes mål for undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet. Utviklingen har vist at menighetsrådene har maktet omstillingen i ulike grad. Mange menighetsråd opplevde at saker knyttet til kirkebygget og kirkegården, som var lokalt forankrede saker, var tunge å gi fra seg. De erfaringer som hittil er systematisert peker likevel i retning av at dette i stor grad oppleves som en lettelse. Mange steder har en etter en omstillingsperiode fått et sterkere fokus på det særlige ansvar menighetsrådene har, nemlig å ha sin oppmerksomhet henvendt på menighetslivet og utviklingen av dette. En av flere indikasjoner på dette er at det mange steder er blitt

satt i gang arbeid med utforming av lokale planer for dåpsopplæring, diakoni og for kirkemusikalsk virksomhet.

Det kan se ut til at utviklingen av rådenes respektive styringsrolle vil kunne medføre spenninger ut fra forskjellige årsaker, årsaker som er dokumentert gjennom de relativt få undersøkelser som finnes til temaet i Den norske kirke.

For det første kan det oppstå en ressursulikevekt mellom menighetsrådene og kirkelig fellesråd. Med etablering av fellesråd og oppretting av stilling som kirkeverge, vil sentrale beslutningsressurser som disponibel tid og kompetanse være knyttet til fellesrådsnivået. Slik vil fellesrådet kunne framstå som det sentrale organ som «tar styringen» i alle vesentlige plan- og budsjettprosesser. I en slik situasjon vil menighetsråd kunne oppleve at en betydelig mulighet for innflytelse er tatt fra dem. Samtidig er det nettopp på dette området at menighetsrådsledere også gir uttrykk for at de føler avlastning som gjør det mulig å bli værende i vervet. En ressursulikevekt kan også være knyttet til økonomiske ressurser, og en slik ulikevekt kan slå begge veier.

Mange steder er ressurs situasjonen slik at det for de lokale kirkelige rådene er en opplevelse av at det er vanskelig å vite hvordan en skal få realisert det ansvar som ligger i loven. For menighetsrådene blir det vanskelig dersom tilskudd fra kommunen er såvidt lite at det ikke gir grunnlag for utadrettede stillinger i lokalmenigheten. Dersom ressursene knapt holder til de lovpålagte oppgavene, blir det

lett spenninger mellom de organer som ønsker å realisere sine lovpålagte oppgaver som styringsorganer i den lokale kirke.

Den lokale kirkelige struktur, både med hensyn til sokneinndeling og stillingsstrukturer, er ikke helt tilpasset dagens organisasjons- og arbeidsliv. En av intensjonene i kirkeloven var å bidra til en effektiv utnyttelse av de lokale kirkelige ressurser. Intensjonen krever at det i utgangspunktet var ressurser som det kunne effektiviseres i forhold til. Denne intensjonen synes å bli ivarettatt på ulike måter: Ut fra lovreformen vil det være naturlig at det utvikles lokale strategier for ivaretagelse av ansvar og utnyttelse av ressurser med kommunen som område. Dermed skjer det en sentralisering på kommunenivå. Dette vil lett kunne støte an mot tradisjonelle inndelinger og oppfatninger, som er knyttet til kirke, sokn og prestegjeld.

I etterkant av kirkelovsreformen har det skjedd en tiltakende utvikling der kirken lokalt samarbeider over kommunegrensene. Et slikt samarbeid er nettopp begrunnet med at ressursnivået er for lite til å håndtere de omfattende oppgaver som ligger i lovverket, og flere prosjekter sikter mot kvalitetsforbedring og en mer effektiv utnyttelse av ressursene gjennom slikt kirkelig interkommunalt samarbeid. Nyere materiale tyder på at samarbeid på et eller annet nivå mellom fellesråd, etterhvert mer synes å være regelen enn unntaket.

De seneste år har det også vært fokusert på rådenes legiti-

mitet som representative styringsorganer. Utvalget ønsker at rådsstrukturen generelt skal ha en bredest mulig basis, sikret gjennom en høyere valgdeltakelse. En vil likevel ikke samlet uttale seg om hva som er et tilstrekkelig nivå for å sikre legitim representativitet.

Gjennom de undersøkelser som er gjort, synes det klart at for eksempel ledere i menighetsråd og kirkelig fellesråd selv vektlegger det faktum at de er valgt av menighetens medlemmer til et styringsorgan. De som igjen velges til ledere i de lokale kirkelige råd er middelaldrende eller eldre, de er aktive i kirkelige, humanitære og politiske organisasjoner ut over det som er gjennomsnittet, de er stabile gudstjenestedeltakere og de har relativt høyt utdanningsnivå. Rådstrukturen har også en kjønnsfordeling som svarer til de målsettinger som er formulert av Kirkemøtet.

4.3.4 Konsekvenser for ledelse

Utgangspunktet

Utvalget legger til grunn at ny kirkelov av 1996 kan ikke helt ut kan sees som startpunkt for endringer i den lokale kirkes ledelsesstruktur. Det vil være mer naturlig å se den nye kirkeloven som en foreløpig avslutning av en utvikling der spørsmålet om ledelse har vært fokusert over en lang periode. Flere forhold har bidratt til at spørsmål omkring ledelse har stått på dagsorden.

I de siste tiårene har en mange steder sett en betydelig økning i menighetenes staber. Denne økningen har i seg selv krevd større vekt på en lederstilling som kunne ivareta en

målrettet koordinering på vegne av rådene, representere tilstedeværelse og stå for en profesjonalisering av arbeidsgiverfunksjonen. I det samme tidsrommet har kravene til personalansvar utviklet seg fra å være ren administrasjon til større vekt på forvaltning og utvikling. Det har dermed over tid skjedd en markert økning i de ledelsesfunksjoner som måtte ivaretas.

Enkelte steder har tilsetning og oppfølging av medarbeider vært et ansvar som har vært ivaretatt av menighetsrådene ved deres ledere. Dermed har ledelse og personalforvaltning vært preget av lekmannsforvaltning. I ulik grad har kommunenes personalkontorer bistått de enkelte menighetsråd i slike spørsmål. Mange steder har sokneprestene ivaretatt denne funksjonen på vegne av rådene. Omfanget av dette ansvaret har enkelte steder medført at det dels har blitt mangelfullt ivaretatt gjennom en slik løsning og dels har det medført en betydelig merbelastning for sokneprestene. Merbelastningen har mange steder gått ut over enten prestetjenesten eller sokneprestens fritid.

Den lokale kirkelige styrings- og ledelsesstrukturen ble mange steder opplevd som uklar. Samtidig skjedde det gjennom det nære samvirke mellom kirke og kommune en naturlig samling av arbeidsgiveransvar og personaladministrasjon på kommunenivå. Dermed førte utviklingen til en sentralisering av disse funksjonene ved fellesrådet og til kirkevergestillingene. Utviklingen for kirkevergestillingene gikk fra kjerneoppgaver knyttet til kirke, kirkegård og økonomi i retning av saksbehandling, kontaktledd overfor

kommunene og personaladministrasjon. Denne utviklingen skjedde ikke i et kirkepolitisk eller -organisatorisk vakuum. Allerede gjennom kirkelovutvalgets innstilling var kirkevergestillingen pekt ut som den sentrale framtidige lederstilling på vegne av de lokale kirkelige styringsorganer. Det kan derfor være grunn til å anta at de lokale kirkelige råd i samarbeid med kommunene organiserte seg ut fra signalene kirkelovutvalget kom med. Sentrale signaler og lokale behov synes å ha vært drivkrefter i en tidlig forming av kirkevergestillingen mot en tydeligere lederrolle.

Enkelte steder har slik uklarhet slått ut som organisatorisk spenning mellom sokneprest- og kirkevergestillingene som lederroller i den lokale kirke. Kirkevergene har kunnet trekke veksler på organisatorisk plassering og ivaretagelse av organisasjonens styringsverktøy, mens sokneprestene har hatt en sterk posisjon både formelt, tradisjonelt og i medaktørens bevissthet.

Rådenes styringsrolle synes særlig å ha blitt svekket gjennom to prosesser. Den ene har vært at den eneste naturlige lederstillingen har vært sokneprestens, og dermed har rådene til en viss grad gitt fra seg muligheten til å styre ledelsen av personalressursene. Samtidig har selve framveksten av staber i menighetene forsterket denne tendensen. Flere forfattere rapporterer at stabene utvikles til å bli en autonom gruppe som styrte seg selv og la premissene for menighetsvirksomheten. Rådene har beholdt sin formelle rolle, men har i praksis mange steder blitt svekket gjennom den organisatoriske utvikling.

Hva skjedde gjennom ny kirkelov?

Kirkeloven av 1996 videreførte og tydeliggjorde den utvikling som hadde avtegnet seg. Det grunnleggende fokus var en styrking av de lokale kirkelige råd som representative organer for soknet. Dette skjedde i stor grad som en selvstendigjøring overfor kommunene. Samtidig ble det påpekt at disse styringsorganene trengte daglige leder for å kunne fungere som styringsorganer. Det kan derfor sies at det vesentligste som skjedde med hensyn til ledelse i den lokale kirke gjennom loven var to faktorer: Kirkevergestillingene var kirkelige stillinger og ikke lenger både kirkelige og kommunale. Stillingene var underlagt det kirkelige styringsorgan og skulle utøve ledelse på vegne av dette, for hele rådets virksomhet.

Legitimeringen av de ulike lederrollene blir tydeligere ut fra kirkeordningen. Den kirkelige lovgivning legger langt på vei et formelt grunnlag som samsvarer med de prinsipper som den kirkelige reformbevegelse hadde krevd. Rådene er den lokale kirkes styringsorganer med et omfattende forvaltnings og virksomhetsansvar. Dette formelle ansvar følger av loven og ved at rådet ut fra allmenne valg representerer soknet, dvs kirkens medlemmer. Samtidig er det i rådet at menighetenes valgte representanter og det kirkelige embete møtes, noe som Kirkemøtet har tillagt vekt i omtale av rådet som styringsorgan. Selv om det i hovedsak er rådene som organer det tales om, er det ved den nye kirke-loven en utvikling i retning av å styrke lederrollen i rådet. Mulighetene for en slik styrking kommer bla til uttrykk i

de retningslinjer for rådenes virksomhet som ble fastsatt av Kirkemøtet.

Selv om prestetjenesten ikke ble omfattet av lovendringen, har den likevel hatt betydning. Den viktigste har vært at vedkommende mange steder sluttet å være daglig leder. Soknepresten framstår fremdeles med et tydelig selvstendig lederansvar for den geistlige tjeneste. Samtidig har prestene gjennom ordinasjon og tjenesteordning en ledende rolle i menighetene. Gjennom forvaltningen av Ord og sakrament utøves det et pastoralt lederskap overfor menighetens medlemmer, ansatte og råd. Soknepresten (eller forrettende prest) leder den enkelte gudstjeneste og de kirkelige handlinger. Slik vil sokneprestens formelle lederrolle være sterk i kommuner der den kirkelige aktivitet i stor grad er knyttet til nettopp den geistlige tjeneste. Samtidig er embetet, oftest representert ved soknepresten, representert i de lokale kirkelige råd. Slik er embetet representert også i den lokale kirkes styringsstruktur. På dette grunnlag vektlegger Kirkemøtet at i rådene skjer den samlede strategiske ledelse. Kirkeordningen legger til grunn at soknepresten vanligvis ikke skal ivareta ansvaret som daglig leder på vegne av rådene, selv om det formelt ikke er noe i veien for en slik delegasjon.

Loven tydeliggjør at kirkevergestillingen er en lederrolle. Samtidig er det også ut fra loven rådene som organer som er tillagt myndighet, kirkevergens mandat og legitimitet som leder vil derfor følge av rådets delegasjon. Likevel er det neppe noen tvil om at selve lovfesting vil kunne

bidra til å gi stillingene sterkere legitimitet som lederrolle. Et forhold som trekker i samme retning er at det også er tydeliggjort at kirkevergen handler på vegne av fellesrådet eller menighetsrådet i ettsoknskommuner. Slik blir rollen mer entydig kirkelig i motsetning til tidligere der kirkevergen stod i skjæringsfeltet mellom kirke og kommune.

En konsekvens av den klare ansvarsdeling som skjer i lovverket knyttet til virksomhetsområder kan være at den lokale kirke framstår som to ulike virksomheter: En geistlig knyttet til gudstjenestene og de kirkelige handlinger, og en virksomhet som springer ut av rådernes mandat og oppgaver. Arbeider fra fagteologisk hold og utredningen om Embete og råd fokuserer sterkt på at disse må bindes sammen i en enhetlig tenkning. En slik interesse fører til vanskeligheter med å samordne det overlappende ansvar i en klar forståelse av de enkelte lederrollers mandat.

Slik det har blitt rapportert gjennom Økonomiutredningsprosjektet, kom stillinger som kirkeverge på plass i løpet av våren 1997. Det er grunn til å anta at det manglet slike stillinger i ca 150 kommuner, samt at det en god del steder ble foretatt nyansettelser. Hvor mange som fortsatte i stilling med den nye lovgivningen er ikke kjent. Gjennom Lederrolleundersøkelsen våren 1997 ble det fra et representativt utvalg rapportert at vel 46 % av kirkevergene hadde vært i stilling i under ett år. Vi kan derfor anta at drøyt 200 av dagens kirkeverger ble tilsatt i forbindelse med innføring av ny kirkelov. Nær 25 % hadde blitt tilsatt i pe-

rioden fra 1992-97, mens rundt 28 % oppgav at de hadde vært i stilling fra tiden før 1992.

Det har i kjølvannet av ny kirkelig lovgivning blitt reist spørsmål om den nye ledelsesstrukturen avspeiler en hellig funksjonsdeling, der særlig to momenter har blitt tilagt vekt. Det første har vært tendensen til sentralisering av myndighet, fra menighetsrådene og til fellesrådet. Dette vil kunne implisere spørsmål om daglig ledelse burde vært ivaretatt på soknenivå og berører dermed spørsmål om delegasjon av økonomi og arbeidsgiveransvar til soknene. Som nevnt tidligere synes hovedtrenden foreløpig å indikere at man de fleste steder har valgt å legge disse funksjonene til kirkelig fellesråd. Dette synes i første omgang å være en strategi som gjenspeiler de organisatoriske realiteter i kirken lokalt. I nær 400 av landets 435 kommuner er det under 20 000 innbyggere. Fra tidligere undersøkelser er det dokumentert at menighetene i kommunegruppene opp til denne størrelsen har tilsatt under 10 årsverk. Utvalget mener at den valgte styringsmodell synes å avspeile en fornuftig ressursdisponering i forhold til å ivareta økonomi- og arbeidsgiverfunksjoner på en profesjonell måte.

I tilknytning til kirkelovsreformen har det i regi av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Stiftelsen Kirkeforskning blitt gjennomført studier om organisasjonsendring og ledelse. Undersøkelsene tyder på at ett viktig fellestrekk for alle ledergruppene har vært en sterk orientering mot legalitet når de ulike ledere skulle gi uttrykk for hva som var basis

for eget mandat som leder. Konkret har dette betydd en vektlegging av de formelle sider ved lederposisjonen, dvs lov, tjenesteordning, reglementer fastsatt av Kirkemøtet og delegerte fullmakter.

Rådsledere viser særlig ofte til at de er valgt og ut fra dette sitter som ledere i et organ som er tillagt myndighet. Selv om valget gir legitimitet, gir en god del uttrykk for at de ikke opplever å ha stor legitimitet (aksept) som ledere i lokalsamfunnet. Her synes også lokal kontekst å spille inn i den forstand at det er et mønster knyttet til nivå og organisasjonsstørrelse. Der rådene tradisjonelt ikke har hatt særlig ansvar for menighetsvirksomhet og heller ikke har en stab som iverksetter vedtak, synes eget syn på legitimitet som leder å være svak. Dette gjelder særlig for menighetsrådsledere, som oftere peker på soknepresten som den egentlige leder i den lokale kirke. Disse trekker oftest inn sokneprestens tradisjonelle rolle som kilde til dennes autoritet og legitimitet som leder. Menighetsrådsledere i større sokn med flere ansatte gir oftere uttrykk for opplevelse av egen legitimitet som leder. Samtidig trekker de veksler på egen profesjonell eller menighetsmessig bakgrunn for legitimiteten som leder. Også disse menighetsrådslederne peker ofte på soknepresten som den tydeligste lederrollen, men argumentasjonen er da sterkere knyttet til prestens profesjonelle bakgrunn. Deling av lederlegitimitet kan sies å være basert på et delt kompetansefellesskap.

Fellesrådslederne har ofte en noe høyere bevissthet om egen posisjon som en lederrolle. De er i større grad vant til

å samarbeide med og lede gjennom kirkevergen. Samtidig har de en klarere profilert styringsrolle basert på å representere og få fram interessene til flere menighetsråd, og denne ledergruppen har også i prosessen med innføring av ny kirkelov representert den lokale kirke i møte med kommunale organer og aktører. Både det å ha en intern organisasjon og det å representere eksternt, synes å bidra til økning av legitimitet som leder. Fellesrådslederne vektlegger også egen bakgrunn fra yrkesliv som et element i utøvelsen av lederrollen. Slik handlingskompetanse gir mulighet for sterkere involvering i pågående prosesser, og synes å danne grunnlaget for oppnåelse og følelse av å oppnå legitimitet som leder. Slik sett blir legitimiteten som leder basert både på en formell legalitet og en personlig vunnet legitimitet. Fellesrådslederne gir også oftere uttrykk for at den samlede ledelse i den lokale kirke er delt mellom de ulike lederroller, men særlig mellom sokneprest og rådets leder. De peker også i noen tilfeller på at kirkevergen har del i dette felles lederansvaret.

Sokneprestene gir svar som vitner om at de kan trekke veksler på flere av de autoritetsgrunnlag som vanligvis antas å eksistere for lederroller. Ikke overraskende er det sokneprestene som både selv, og av andre, nevner tradisjon som grunnlag for legitimitet som leder. Det vanlige er å se på soknepresten som leder i kirken lokalt. Dette gjelder særlig for «folk flest» og for menighetsrådene. Av interesse er det at sokneprestene ofte peker på at «slik ser andre det», når de skal begrunne hvorfor deres ledende rolle ikke bør beskjæres i for stor grad. De gir uttrykk for stor

grad av støtte til den nye rollefordelingen som utvikles, og vil ikke selv formulere innvendinger mot at egen lederrolle innsnevres. I større grad enn de øvrige ledere peker sokneprestene på ytre faktorer når spørsmålet om mandat kommer opp. Slike faktorer er kirkens kall formidlet gjennom ordinasjon og det formelle ansvar de har som ledere av den geistlige tjeneste. I den grad personlige faktorer nevnes, er det den faglige bakgrunn som danner grunnlaget for legitimitet og aksept som leder. Dette responderer også til et grunnlag som flere rådsledere tillegger dem.

Kirkevergene har sitt mandat og legitimitet som ledere i at de gjennom sin organisatoriske rolle er autorisert som ledere, gjennom lovverket og gjennom fellesrådets delegering av myndighet. Samtidig er kirkevergene de som tydeligst gir uttrykk for at de også oppnår legitimitet som ledere gjennom personlige egenskaper og gjennom faglig bakgrunn. De er den gruppe ledere som har det smaleste formelle grunnlaget, gjennom en tildelt eller delegert autoritet. Samtidig synes de å klare å konvertere den organisatoriske posisjon til legitimitet som leder, gjennom personlig og profesjonell kompetanse.

I Lederrolleundersøkelsen var det ingen av kirkevergene som gav entydig uttrykk for at de ikke opplevde aksept i rollen som leder, men rundt 17 % svarer at de opplever at situasjonen er både/og. En viktig, og udramatisk årsak, er det faktum at stillingen er relativt ny. De øvrige grunner for mangel på aksept er knyttet enten til soknepresten eller til rådene. Mange av dem som har svart, oppgir at det er

vanskelig å vinne aksept som leder enten fordi soknepresten aktivt søker å hindre en slik utvikling, eller at mange fremdeles oppfatter soknepresten som den egentlige leder. Knyttet til rådsstrukturen henger det dels sammen med at enkelte menighetsråd misliker at ansvar flyttes til fellesråd og kirkeverge, men det henger også sammen med en opplevelse av at kirkelig fellesråd mangler en forståelse av stillingens karakter. Selv om det er ikke er så mange som gir uttrykk for manglende aksept, så viser materialet at i nær 1/5 av tilfellene skjer det en viss kamp om kirkevergestillingens legitimitet som lederrolle. Noe av bakgrunnen kan synes å bunne i at legitimitet henger sammen med interessekonflikter når det gjelder innflytelse i den lokale kirke.

En av hovedkonklusjonene i Lederrolleundersøkelsen er at det eksisterer en høy grad av komplementaritet i hvordan de ulike ledergrupper profilerer sin egen og hverandres lederrolle. Samtidig er det et potensiale for spenning mellom sokneprestens og kirkevergens lederrolle i at begge grupper profilerer seg i forhold til medarbeiderorientering, dvs at begge grupper ser det som en viktig lederoppgave å bidra til utvikling og motivasjon av medarbeidere.

Undersøkelsen viser en større grad av enighet om kring spørsmålet om ledelse av menighetens ansatte enn ventet. Alle tre lederkategorier gir sin tilslutning til at dette i hovedsak er en oppgave som kirkevergen må ivareta. Sterkest støtte finner dette blant rådslederne, mens sokneprestene gir den laveste tilslutning. Kirkeverger og rådsledere følger

opp holdningen til at lederansvaret ligger hos kirkevergen ved å markere markert uenighet i at oppgaven skal ivaretas av soknepresten. Sokneprestene er tydelig delt i synet på eget lederansvar. Det er neppe rimelig å tolke resultatet som at de er lite interessert i spørsmålet, og da er det nærliggende å tolke dette som usikkerhet om egen lederrolle overfor ansatte. Sokneprestene skiller seg i sitt syn på ledelse ut fra kjønn, alder og størrelsen av den lokale kirkelige organisasjon. Det er mannlige sokneprester fra 50 år og oppover som tjenestegjør i større kommuner som er mest skeptiske til kirkevergen som leder. Dette kan også sees som et uttrykk for at det nettopp i kommuner med mange menigheter er et behov for en desentralisert kirkelig ledelsesstruktur.

Det felt der det synes å kunne oppstå et konkurranseforhold, er i forhold til forholdet til de ansatte. Sokneprester og kirkeverger profilerer seg omtrent likt på en medarbeiderorientering, både når det gjelder viktighet og tidsbruk. Samtidig kan det ut fra spørsmålene om en mer konkret ansvarsfordeling, synes å være trekk i materialet som også viser utfyllende tendenser innenfor denne rollen. De samlede forventninger trekker i retning av at soknepresten bør bidra til formulering av visjoner, mål og at de ansatte vokser og modnes som kristne. Her har ikke kirkevergene ambisjoner som kan gi et konkurranseforhold. Kirkevergen forventes, i hvert fall i hovedtyngden av materialet, å lede menighetens ansatte. Ut fra det virksomhetsansvar som rådene har, ville det være naturlig å forvente at kirkevergen også utøvet et åndelig lederansvar. Et slikt lederansvar vil

følge av den organisatoriske funksjon som leder (med arbeidsgiveransvar, personalforvaltning, daglig oppfølging osv). Imidlertid er det her trekk som tyder på at sokneprestene er noe usikre. Selv om mange gir sin tilslutning til at kirkevergene skal lede de ansatte, er det fremdeles en del som mener at de selv bør ivareta funksjonen.

4.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser at det enda har gått kort tid siden ny kirkelig lovgivning ble vedtatt og implementert. Alle konsekvenser er derfor ikke synlige og heller ikke dokumentert i tilstrekkelig grad. På basis av de evalueringer som er gjort har utvalget lagt følgende vurderinger til grunn.

Den lokale kirke er gitt styringsorganer som kan ivareta styringsmyndigheten på vegne av soknet. Disse har fått en betydelig større innflytelse på anvendelse og forvaltning av menighetenes samlede ressurser, både med hensyn til økonomi, personell og bygg/anlegg. Utvalget ser at dette har vært i tråd med de sentrale reformintensjoner, slik de ble formulert av Kirkemøtet og gjennom det statlige kirkestyre, og vil generelt vurdere utviklingen positivt.

Samtidig har utviklingen reist noen spørsmål om selvstendigheten for de kirkelige organer. Denne har blitt søkt realisert samtidig med at staten har lagt til rette for økt kommunalt selvstyre, noe som kompliserer bruk av effektive statlige virkemidler i reformprosessen.

Kirken på lokalnivået er selvstendiggjort med egne styringsorganer, men vil på mange måter oppleve en økende indirekte styring fra stat og kommune på ressursiden, organisasjonssiden og forvaltningssiden. Dette skjer dels gjennom at kommunene stadig regulerer de økonomiske overføringer og dels ved at staten har fastsatt budsjett- og regnskapsforskrifter som er utgifts- og administrasjonsdrivende. Denne utviklingen vil på sikt kunne undergrave de lokale rådsorganers legitimitet som styringsorganer.

De organisatoriske konsekvenser av ny kirkelig lovgivning er på plass, dvs at fellesråd er opprettet og i stor grad også stillinger som daglige ledere (kirkeverger). Utvalget ser at loven har lagt til rette for en tjenlig styrking av en nødvendig lokal administrativ handlingsorganisasjon. De administrative ressurser er imidlertid tilført på et nivå (stillingssomfang) som ikke kan sies å være tilfredsstillende. Dette gjelder særlig i de minste kommunene. Samtidig har det vært en markert økning på dette felt i perioden. Mange steder synes det å medgå unødige ressurser for å sikre den nødvendige administrative kapasitet. Utvalget registrerer derfor som positivt at det mange steder arbeides med sikte på å finne løsninger over kommunegrensene, nettopp for å sikre en mer profesjonell og effektiv bruk av ressursene.

Reformen har også hatt en noe tvetydig virkning sett i et likestillingsperspektiv. Andelen kvinnelige daglige ledere (kirkeverger) har økt, men kvinnene har de minste stillingene og har tapt i forhold til den lønnsøkning som har funnet sted innenfor gruppen. Strukturelt henger dette

sammen med at kvinnelige kirkeverger jobber i de minste kommunene, der stillingene er mindre og er lavere avlønnet.

På den økonomiske siden gir materialet et blandet inntrykk. Reformen har kostet kommunene mer enn de har fått kompensasjon for. Den lokale kirke er ikke alle steder blitt tilført tilstrekkelig med midler ut fra tidligere beregnet behov. 20 % av de fellesråd/menighetsråd som har svart, oppgir at tilskuddet har gått ned fra 1996 til 1997. Men på grunn av øremerkede tilskudd fra Stortinget vil en de fleste steder komme noenlunde godt ut av det.

Valgoppslutningen er lav for menighetsrådsvalgene. Utvalget er bekymret for om menighetsrådene og kirkelig fellesråd på et slikt grunnlag kan framstå som representative styringsorganer i demokratisk forstand. I tiden framover bør det derfor arbeides med fornyet styrke for å øke valgdeltakelsen. Et alternativ som bør kunne vurderes vil være å legge valgene i tid, og også muligens i sted, sammen med andre offentlige valg.

KAPITTEL 5

Reformer på regionalt nivå

I perioden fra 1984-98 framstår regionalt nivå som det nivå der reformene har vært mest omfattende. Ved lovendring har det blitt gjort endringer i organisering og former for rådets virksomhet. Det har videre blitt lagt grunnlag for delegasjon av myndighet til bispedømmerrådet, særlig med hensyn til tilsettingsmyndighet. De mest omfattende endringene og delegasjonene har imidlertid kommet som følge av generelle utviklingstrekk i statlig forvaltning. Denne utviklingen startet i 1987, men har særlig skutt fart i løpet av 90-tallet.

Endringene på bispedømmenivå var ikke forutsatt og heller ikke krevd gjennom den kirkelige reformbevegelse. Her er det derfor mulighet for å vurdere i hvilken grad reformene har skjedd etter de premisser og på de områder som var forutsatt. Arbeidsgruppen for reformer i kirkeordningen har formulert følgende spørsmålsstillinger knyttet til de reformer som er gjennomført på regionalt nivå fra 1984-98:

- Hvilke konkrete endringer er gjennomført på regionalt nivå som følge av reformene i kirkeordningen etter 1984?
- Hvordan har bispedømmerrådenes og bispedømmeadministrasjonenes oppgaver og organisering utviklet seg i perioden?

- Hvordan fungerer valgordningen?
- I hvilken grad har ansettelsespraksis i prestestillinger endret seg som følge av delegasjon til bispedømmerråd? Bør det vurderes om prester skal ansettes av fellelråd i framtiden?
- Hvordan virker de endringer som er gjennomført, på relasjonen mellom regionalt og øvrige nivåer i Den norske kirke?

5.1 Bakgrunn og formål for endringene på regionalt nivå

Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 40 (1980-81) Om stat og kirke, ble det gitt signaler om at en ønsket å iverksette omfattende endringer innenfor statskirkeordningen. De politiske hovedkonklusjoner var knytte til ønsket om å beholde statskirkeordningen «for den tid vi med rimelighet kan overskue framover» og at en så at «kirken kan få vesentlig større grad av selvstyre i saker av indrekirkelig karakter.» (Innst. S. nr. 265 (1980-81):7 og 10).

Departementet hadde signalisert at delegasjon kunne skje til geistlige embeter eller, og oftest, til rådsorgan som var bygd opp på grunnlag av kirkelige valg. En slik utvikling ble fra departementets side vurdert på denne måten:

Departementet ser muligheten for å kunne overføre slik myndighet som et naturlig ledd i en demokratisering og

desentralisering og mener at det kan være hensiktsmessig å overføre enkelte funksjoner fra det offentlige kirkestyre til spesifikt kirkelige organer (Innst. S. nr. 265 (1980-81):9).

På denne bakgrunn skisserte Stortinget følgende forutsetninger som måtte være tilstede for at kirken skulle kunne fylle sin funksjon i samfunnet:

- Kirken må settes i bedre stand til å fungere gjennom økte tilførsler av ressurser og gjennom organisatoriske tiltak som er formålstjenlige.
- Kirken må sikres arbeidsgrunnlag i lovverket bla ved at samfunnets anerkjennelse og beskyttelse er fastslått på mest mulig bindende måte.
- Det trengs regelverk og institusjoner som sikrer kirken tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell på ulike nivåer og faste ordninger for tilsetting av personell i stillingene (Innst S nr 265:10).

Den kirkelige reformbevegelse hadde siden begynnelsen av 70-tallet fokusert og reist reformkrav knyttet til sentralt nivå. Opprettelse av et Kirkemøte med delegert myndighet var det sentrale krav. Mange så for seg at et slikt sentralt organ ville være sterkt inne i forberedelsene av statsbudsjettets kirkeandel, og det var også foreslått at overtakelse av ansettelsesrett for prester burde legges til et sentralkirkelig organ. På denne bakgrunn er utviklingen på bispedømmenivå noe uventet og en utfordring for beskrivelse og vurdering.

5.2 Utgangspunktet på regionalt nivå i 1984

Utgangspunktet i 1984 var at det på bispedømmenivå var etablert to organer med hver sin administrasjon og oppgaver: Biskopen og bispedømmerådet.

Embetsstrukturen i vår kirke har historisk sett vært den dominerende. Prestetjenesten, med gudstjenester, kirkelige handlinger og sjelesorg, har stått for den dominerende aktivitet i kirken helt fram til 1960-tallet. Det har ligget fast at biskopen har ledet prestenes tjeneste, men de virkemidler som har vært til disposisjon har variert gjennom historien. I følge Fisknes har noen av de viktigste virkemidlene, som f eks visitas, ordinasjonssamtaler og fastsettelse av gudstjenesteordningen i hovedtrekk holdt seg siden Kong Christian V's Norske Lov av 1687.

Utgangspunktet for denne framstillingen er situasjonen før 1984, hensikten er gjennom det å kunne beskrive og vurdere de endringer som har skjedd i perioden fram til 1998.

I stortingsmeldingen om Stat og kirke (1975:30) ble det gitt en oversikt over biskopens oppgaver og sekretariat:

Biskopen fører tilsyn med bispedømmets menigheter og prester, særlig gjennom visitaser. Han kan foreta ordinasjon når en teologisk kandidat har fått ordinasjonstillatelse. Biskopen gir kallsbrev til diakoner og tilsettingsbrev (kollas) til menighetsprester som tiltrer nytt embete eller

stilling. Den rettslige betydning av kollasen er vurdert noe forskjellig og kan ikke sies å være klarlagt. Biskopen gir rådgivende uttalelser til den kirkelige sentraladministrasjon og er forøvrig tillagt en rekke administrative og forvaltningsmessige gjøremål som å sørge for betjening av ledige embeter og stillinger, fordele stiftskapellaner og mulige vikarprester, meddele prester tjenestefri, bemyndige andre prester enn sokneprestene til å føre kirkebøker, innvie kirker og interimskirker og gi tillatelse til bruk av kirken til bevertning, fravike aldersgrensen ved konfirmasjon og samtykke i forandring av konfirmasjonsordningen, bemyndige leke kristne å utføre soknebud og forvalte nattverden, samtykke i at dåpen blir henlagt til etter gudstjenesten og gjøre forandring i gudstjenesteordningen i en menighet (NOU 1975:40:97).

Biskopens sekretariat utgjorde i begynnelsen av 1980-tallet, foruten biskopen selv, en kontormedarbeider og en stiftskapellan.

Sammen med fylkesmannen utgjorde biskopen stiftsdireksjonen. Oppgavene til stiftsdireksjonen var å være overtilsyn for kirkene og gravlundene i bispedømmet og for offentlige stiftelser og legater.

Slik sett framsto bispeembetet som det sentrale forvaltningsorgan for kirkelig virksomhet på regionalt og for lokalt nivå.

Bispedømmerådene ble etablert i 1933, og var gjennom

kirkeordningsloven av 1953 (KOL) gitt følgende oppgaver:

- Ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kunne gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene (KOL § 46).
- Utføre de gjøremål som ble pålagt ved lov eller bestemmelse av Kongen eller den han gav fullmakt (KOL § 46).
- Dersom det stod midler til rådets rådighet kunne det organisere ulike typer kristelig virksomhet, formidle utveksling av prester, få i stand gudstjenester i kirker der det ikke var alminnelig gudstjeneste hver søndag, samt støtte og medvirke til sosiale og humanitære tiltak (KOL § 47).
- Medvirke til at diakonatet innarbeides og utvikles i menighetene og bestemme at stillinger i diakoni blir godkjent som ordnet menighetstjeneste (KOL § 49).
- Innkalle, tilrettelegge og forberede de saker som skulle opp på bispedømmemøtet (KOL § 50).
- Medvirke ved utnevning av biskop, tilsette menighetsprester, kateketer eller andre tjenestemenn etter bestemmelse av Kongen, fastsette instruks for de tjenestemenn rådet tilsatte og for klokker og kateket, samt fastsette antall og oppnevne medhjelpere etter forslag fra vedkommende prest (KOL § 51).

Rådets arbeid ble beskrevet slik i NOU 1975:30 Stat og kirke:

Bispedømmerådets arbeid består dels i å bistå menighetene i bispedømmet, særlig ved kursvirksomhet, og dels i arbeidet på tvers av menighetsgrensene, f.eks tiltak for turister, opprettelse av familierådgivningskontor, industritjeneste, andakter i fjellet i påsken (NOU 1975:30:96).

Bispedømmerådene hadde fast tilsatt bispedømmerådssekretær. Ut fra de lovbestemte oppgaver og ut fra beskrivelsen i NOU 1975:30, framsto rådene i høy grad som tiltaks- og inspirasjonsorganer for menighetene i bispedømmet. Dette lå også til grunn for den praksis som har vært i mange bispedømmer, at menighetsrådene har betalt noen øre pr kirkemedlem til rådet for å støtte dette felleskirkelige arbeidet. I departementets rapportering til Stortinget for 1984 framgår det kun at «bispedømmerådene har arrangert kurs og konferanser og eller vært engasjert på områder innen undervisning, diakoni, menighetsplanlegging m.v.»

I denne sammenheng var sentrale kirkelige myndigheter klar over at den framtidige oppgaveoverføring ville stille krav til styrking av bispedømmeadministrasjonene, og bebudet at det ville skje en slik ressursmessig styrking. Den statlige bevilging i 1984 gav grunnlag for at det ved bispedømmerådsadministrasjonene skulle være ansatt bispedømmerådssekretær, diakonikonsulent og undervisningskonsulent.

5.3 Vedtak om endringer som følge av Stat/kirke behandlingen i Stortinget

Premisser for Stortingets behandling i 1981

Når det gjaldt bispedømmenivået mer konkret, foreslo departementet i St meld nr 40 (1980-81) følgende:

- Bispedømmerådene skulle utvides fra 5 til 7 medlemmer.
- Bispedømmerådenes sekretariat skulle styrkes og utbygges og tilskuddene til deres virksomhet skulle økes.
- Bispedømmerådet skulle tillegges ansettelsesmyndighet for visse stillinger.

For å fremme mer konkrete løsninger som realisering av disse forslagene, antok departementet at det burde nedsettes utvalg til å utrede spørsmålene nærmere.

Stortingskomiteen sluttet seg til departementets holdning om desentralisering av oppgaver til bispedømmenivået:

Komiteen er enig i at mange hensyn taler for å bygge ut organene på bispedømmeplan og mener at nødvendige utredninger med sikte på det må komme i gang snart. Komiteen gir også sin tilslutning til at bispedømmemøtene bli lovfestet, og at antall medlemmer i bispedømmerådene økes slik departementet antyder.

Dersom bispedømmerådene skal ha muligheter til å løse en økende arbeidsmengde på forsvarlig vis, er det, som

også departementet peker på, behov for en vesentlig økning av de økonomiske rammer for rådenes virksomhet (Innst. S. nr. 265 (1980-81)13).

Endringer ved Stortingets behandling i 1984

Høsten 1981 ble det, på grunnlag av Stortingets behandling av saken, nedsatt en arbeidsgruppe for å legge fram forslag til regler for møter og råd i Den norske kirke. Forslagene skulle også ta hensyn til framtidige reformer, og innarbeide hensiktsmessige organer og ivareta muligheten for framtidig delegasjon av myndighet. Forslagene fra arbeidsgruppen ble fremmet av departementet i Ot prp nr 74 ((1982-83) og omfattet bla:

- Innføring av frivillig prostimøte og prostiråd
- Innføring av bispedømmemøte og endringer i sammensetningen av bispedømmerådene
- Innføring av Kirkemøte og endringer i sammensetningen av Kirkerådet
- Representasjon for leke kirkelige tilsatte i møter og råd.

Arbeidsgruppen foreslo omfattende oppgaver til Kirkemøtet, som ikke ble tatt med i Ot prp nr 74. Det ble bla foreslått at Kirkemøtet skulle medvirke i utarbeidelsen av langtidsbudsjett for Den norske kirke og fremme budsjettforslag etter gjeldende regler. Forslaget innebar også at Kirkemøtet skulle få godkjenne kirkens bøker, liturgiske ordninger og fastsette ordninger for tjenester og stillinger.

I denne omgang vil vi konkret vise til de endringer i loven som gjaldt bispedømmenivået:

- Bispedømmerådet ble utvidet fra 5 til 7 medlemmer.
- De 4 leke medlemmene ble valgt på bispedømmemøtet, representanter for prestene og de leke kirkelige tilsatte skulle velges av de respektive grupper.
- Lovendringen la til rette for en utvidelse av bispedømmerådets tilsettingsmyndighet
- Tjenesteordning for menighetsprester ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 19.10.90, og ved samme resolusjon ble bispedømmerådene delegert myndighet til å fastsette instruks for menighetsprester.

For en konkretisering av endringene som følge av lovgivning, synes det fornuftig først å redegjøre for perioden fram til 1996 og deretter se på de endringer som kirkeloven av 1996 medførte. På grunnlag av Stortingsbehandlingen og lovendringene som ble gjort i 1984, har det summarisk skjedd følgende endringer i myndighet og delegasjon til regionalt nivå:

- Tilsettingsmyndigheten ble gradvis utvidet for ulike stillingskategorier i siste halvdel av 80-tallet (kapellaner fra 1984, soknediakoner fra 1985, menighetsprester, kateketer og tjenestekvinner ved bispedømmekontoret fra 1989).
- Budsjettansvar og anvisningsmyndighet for statsbudsjettets kapittel for presteskaper ble i første omgang delegert til biskopene. Fra 1996 ble dette overført til bispedømmerådet.
- Omdisponeringsadgang på budsjett (1991) og overfø-

- ring av midler fra ett år til det neste (1992) og adgang til å overskride tildelt budsjett mot merinntekter (1993).
- Omorganisering ved at biskopens og bispedømmerådernes sekretariater ble slått sammen (1991)
- Pålegg om å utarbeide virksomhetsplaner (1991) og eksplisitt krav om å levere årsrapporter (1992)
- Fullmakt til bispedømmerådene til å plassere i alternative lønnsrammer (1993).
- Fastsettelse av resultatmål (1994) og resultatkrav (1995) fra departementets side i tildelingsbrevet.
- Fra 1996 ble bispedømmerådene delegert ansvaret for å føre lokale lønnsforhandlinger med prester og kateketer.

5.4 Endringer som følge av ny kirkelig lovgivning i 1996

I Ot prp nr 64 (1994-95) slo departementet fast at de ikke så noen grunn til vesentlige endringer med hensyn til bestemmelsene for de regionale og sentrale kirkelige organer. Samtidig ble det foreslått noen mindre endringer, både direkte for den regionale organisering og dels angående relasjonen mellom lokalt og regionalt nivå:

- Bispedømmemøtene ble gjort om til frivillige møter. Som en følge av dette ble Kirkemøtet gitt myndighet til å fastsette nye regler for valg av leke medlemmer til bispedømmerådet.

- Avvikling av Stiftsdireksjonen, oppgavene overføres til bispedømmerådene, biskop og departement.
- Bispedømmerådene fordeler statlig tilskudd til diakoni og kirkelig undervisning, som følge av en overføring av arbeidsgiveransvar for statlige stillinger til kirkelig fellesråd. De fordeler også et generelt tilskudd til lokal kirkelig virksomhet etter fastsatte kriterier.
- Forvaltnings - og godkjenningsoppgaver i forhold til kirken lokalt (bla som klageinstans for enkeltvedtak knyttet til fellesrådets kirkegårdsforvaltning, godkjenning av låneopptak på soknets vegne, sette kirkelig fellesråd under administrasjon dersom dette ikke kan innfri sine forpliktelser).

5.5 Vurderinger av endringene på regionalt nivå i perioden

Det er i liten grad gjennomført eller formulert vurderinger av reformene eller deres enkeltelementer. Men det må kunne pekes på noen hovedlinjer. En hovedlinje har bestått i å delegere avgjørelsesmyndighet til Kirkemøtet for saker som etter Grl § 16 tilligger Kongens anordningsmyndighet. Også myndighet som ved lov er tillagt departementet, har en i noen grad vurdert å overføre til Kirkemøtet. Den andre hovedlinjen i reformene er den alminnelige tendens i statsforvaltningen til desentralisering. Det har vært et ønske å legge beslutningsmyndigheten så nær dem den gjelder som mulig. Ikke minst på det budsjettmessige område har dette vært et drivende motiv for reformarbeidet.

Disse hovedlinjene har preget både reformene på sentralt nivå og på regionalt nivå, det som faller under etatstyringen av Den norske kirke. Vurderingene av reformene og de endringer som har skjedd på regionalt nivå i perioden vil bli vurdert ut fra 3 hovedlinjer:

- Ivaretagelse av oppgaver gitt i medhold av lov og delegert ut fra departementets lovpålagte ansvar.
- Utvikling av oppgaver og organisering som følge av de generelle forvaltningsreformer.
- Organisering av virksomheten og valg/utnevning (bispedømmeråd og biskop)

5.5.1 Vurdering av oppgaver gitt ved lov og delegasjon

Kirkerådets evaluering i 1992

På oppdrag fra Kirkemøtet gjennomførte Kirkeordningsrådet i 1992 en omfattende høring blant kirkelige organer om erfaringene med lovendringene fra 1984. Utvalget legger rapporten fra Kirkeordningsrådet (Kirkerådet 1992) til grunn for evaluering av den første perioden fram til 1992. Hovedtrekkene i vurderingene fra 1992 framgår av følgende punkter:

- De fleste uttrykte tilfredshet med bispedømmerådets mandat. Menighetsrådene hadde ulike erfaringer med kurs og veiledning fra regionalt nivå. Det ble også gitt uttrykk for at overføringen av forvaltningsoppgaver ikke måtte bli så omfattende at det gikk ut over rådets samordnende og inspirerende oppgaver.
- Høringsinstansene var stort sett godt fornøyd med at rådet foretok tilsetninger og med måten dette skjedde på.

I den grad det framkom innvendinger, var disse dels knyttet til at menighetsrådene burde få styrket sin innflytelse og dels at de helhetskirkelige hensyn ikke ble ivaretatt godt nok.

- Tjenesteordning og instruks for menighetsprester var en relativt ny ordning, med få erfaringer. Vurderingene i 1992 gikk på at de syntes å være tjenlige ordninger. Instruks hadde sin særlige funksjon i prestegjeld med flere prester og i de tilfeller der eventuelt soknepresten ble tillagt det administrative ansvar i menigheten.
- Erfaringene med bispedømmemøtet var noe mer delt, ikke minst var det usikkerhet om hva møtet skulle og burde være. Evalueringen konkluderer med at møtene har fungert best der de har fått et preg av inspirasjon og kommunikasjonsarena.

Evaluering av bispedømmerådenes tilsettingsmyndighet (KM 1995)

Kirkemøtet i 1995 summerte opp tilsettingene, slik de var rapportert fra bispedømmerådene, for perioden fra 1989-1994 (Sak KM 8/95). Fra protokollen framgår det at komiteen merket seg følgende forhold i rapporteringen:

- Tendensen hadde stort sett vært den samme med hensyn til vektlegging av ansiennitet, etter at bispedømmerådene overtok tilsettingsmyndigheten. Den søker som hadde lengst ansiennitet var ansatt i 48 % av tilfellene. Komiteen ønsket at dette prinsippet skulle praktiseres noe løsere i prestegjeld med flere prestestillinger, for å få en spredning med hensyn til kjønn og alder.

- En merket seg også at uttalelsene til menighetsråd og proster ble tillagt betydelig vekt ved tilsettingene.
- Intervju ble benyttet i liten utstrekning, men i den grad det ble benyttet var det ulik praksis. Komiteen ønsket at det skulle brukes standardiserte opplegg i forbindelse med slike samtaler.
- Rapporteringen avdekket at det var ulik søkertilgang mellom bispedømmene, noe som kunne sees som et problem i et helhetsskirkelig perspektiv. Komiteen antok at dette var en sak som burde følges opp av et senere Kirkemøte.

I det endelige vedtak sa Kirkemøtet seg generelt fornøyd med praktiseringen av tilsettingsmyndigheten. Det ble fokusert på ulikheten i tilgang på kvinnelige søkere, og det ble derfor pekt på at det fortsatt ville være behov for tiltak som kunne stimulere kvinner til å søke stillinger i alle bispedømmer. Særlig gjaldt dette sokneprest- og prostestillinger. Kirkemøtet ønsket også å komme tilbake til den generelle ulikhet mellom bispedømmene med hensyn til søkertilgang, noe som særlig rammet de nordligste bispedømmene.

Stiftelsen Kirkeforskning undersøkte i 1998 kvinnelige presters erfaring med ansettelsesreglementet (Høeg 1998). En av hovedkonklusjonene i undersøkelsen var at de kvinnelige prestene i hovedsak var fornøyd med ansettelsesreglementet, men opplevde at det hadde vært problemer med hvordan det har vært anvendt. Bla rapporteres det i undersøkelsen at kvinnelige prester opplever å ha bli for-

bigått av mannlige kolleger med kortere ansiennitet, de har trukket søknaden (bla pga kvinneprestmotstand), hatt ubehageligheter i sitt møte med arbeidsplassen og opplevd å ikke få kollas. De opplever dette å henge sammen med at de er kvinner.

Kirkerådet har, som ledd i den kirkelige bemanningsplanene som nettopp er framlagt, arbeidet for tiden med en analyse av tilsettingspraksis fram til dags dato. Da denne for tiden er ute til en kirkelig høringsprosess vil utvalget i denne omgang kun vise til denne.

Utvalgets vurderinger

Som det har framgått av tidligere oversikt over de konkrete endringer som har funnet sted, har det skjedd en betydelig overføring av oppgaver og myndighet til de kirkelige organer på regionalt nivå. Samtidig må en også ha for øye at medlemmene i bispedømmerådene utgjør Kirkemøtet, som også i stor grad er blitt tilført myndighet. Denne utviklingen ble av Aarflot i 1994 oppsummert slik:

Alt i alt har delegasjonen av myndighet til Kirkemøtet etter Grl. § 16 tilført de rent kirkelige organer en beslutningskompetanse som dekker de vesentlige sider av statskirkestyret forstått som indrekirkelig anordningsmyndighet (Aarflot 1994).

Gjennom perioden har det skjedd markerte endringer i departementets styring av kirken. På den ene siden har målsettingene fra Stortingets behandling av Stat-kirke mel-

dingen i 1981 blitt realisert ved økt vekt på delegasjon. I denne sammenheng har også bispedømmerådene fått en større betydning overfor den lokale kirke, gjennom sin godkjenningsmyndighet, gjennom tilskuddsforvaltning og veiledning. Stortingets påpeking av behov for økte ressurser til kirkelig virksomhet har av departementet i stor grad vært tolket i retning av å styrke prestedtjenesten, samt gjennom en økning av statlige kateketstillinger og tilskudd til diakonstillinger. Også gjennom opprettingen av Særfond II i 1985 ble det skapt grunnlag for ressurser som kunne rettes inn mot finansiering av prosjekter knyttet til Kirke- og kirkemøtets satsningsområder.

I tillegg har ansvar og myndighet for konkrete saksfelter også blitt overført kirkelige organer på sentralt og særlig på regionalt nivå. Departementet har lagt ut ansvar for enkeltsaksbehandling til disse rådsnivåene. Gjennom denne utviklingen har det i realiteten skjedd vesentlige endringer i styringsrelasjoner. For det første har særlig bispedømmeadministrasjonene fått et sterkere preg av å være forvaltningsorganer. For det andre har det skjedd en forskyvning av styringskompetanse fra embetslinjen og til rådene. Departementet har beholdt styring med de kirkelige organer, ved å ha ansvar for rettslige, organisatoriske og økonomiske ordninger. Den styring gjennom mål som har skjedd, har imidlertid i sterk grad vært orientert ut fra de mål og prioriteringer som Kirkemøtet har fastsatt.

5.5.2 Utviklingen som følge av forvaltningsreformene

Endringene har på den annen side skjedd innen rammen av de generelle trender i statlige forvaltningsreformer. Dette har medført overføring av arbeidsgiveransvar og budsjettmyndighet. Slik har regionalt nivå blitt styrket som styringsorganer på arbeidsgiversiden.

Samtidig har biskopen, ved linjen gjennom prost til sokneprest, beholdt utøvelsen av dette lederansvaret. Gjennom tjenesteordningene er den geistlige linjeledelse tydeliggjort og styrket. Blant annet er biskopens tilsyn gitt sanksjonsmyndighet også i forhold til lokale kirkelige tilsatte. Samtidig gir flere biskoper uttrykk for et manglende samsvar mellom tilsynsmyndighet og ressurser til tiltak som følge av tilsynsmyndigheten.

Som ledd i utviklingen av en geistlig ledelseslinje har utviklingen av prosten som mellomleder vært av særlig betydning. Det har skjedd en utvikling i prostenes lederoppgaver fra i første rekke å være en tillitsmann til å bli mer en tilsynsman. Prostene rapporterer i KIFO sin prosteundersøkelse at et dilemma har vært manglende ressurser. De tilgjengelige personalressurser har vært knyttet til prestegjeldene, slik at prosten i realiteten kun har hatt egen stilling å råde over til ulike tiltak. Utvalget finner det derfor interessant å følge de prosjekter som er startet med nyorganisering av prestedtjenesten i enkelte prostier, både som tiltak for utvikling av geistlig ledelse og for virksomhetsutvikling.

I nevnte undersøkelse fra KIFO kom det fram at prostene oppgir at mye tid går med til personalomsorg og administrasjon knyttet til å innvilge permisjoner, ferier, skaffe vikarer osv. Selv opplever de også at mye av tiden går med til å inspirere og motivere medarbeidere til ressursutnyttelse. Prostene oppgav at minst tid gikk med til tilsyn med embetsførsel og tilsyn med kirker og kirkegårder. Gjennom perioden har prostestillingene blitt styrket både som ledd i tilsynsansvaret og som ledere av prestedtjenesten på prostinivå.

En gjennomgang av St prp nr 1 (forslag til statsbudsjett) for perioden viser at det har skjedd betydelige endringer. Budsjettproposisjonene på begynnelsen av 1980-tallet var tekstfattige og desto mer tabellrike. Teksten var preget av rapportering og opplisting av endringer på nokså detaljert nivå. Styringen og forvaltningen av midler og personale lå i departementet og var preget av regelstyring. I 1984 skjedde det en rapportering av antall stillinger og stillingstyper både for presteskapet og de kirkelige råd, der selv lønnsrinnsplassering for de enkelte stillingstypene var beskrevet. Budsjettforslaget for 1984 synes også å ha vært det første året der en innarbeidet en første rapport for virksomheten i foregående år og angivelse av mål for den framtidige virksomhet.

Delegasjonsprosessen medførte endringer i styringsroller og -relasjoner i det statlige kirkestyret, og departementet formulerte sitt syn slik i budsjettproposisjonen for 1992:

Delegering av ansvar og oppgaver til kyrkja sine egne organ er vesentlege element i det kyrkjelege reformarbeidet. I takt med denne utviklinga vil departementet si rolle i større grad enn før vere prega av overordna styring gjennom fastsetting av dei ytre rammevilkåra for kyrkja si verksemd, dvs dei rettslege, organisatoriske og økonomiske ordningane. Sjølve oppgåveløysinga og utviklinga av målsettingar og strategiar knytta til innhaldet i kyrkja si verksemd, vil i sterkare grad ligge til kyrkja sine egne organ.

Samtidig skjedde det innen statsforvaltningen en sterkere vektlegging av målstyring og statlige virksomheter ble pålagt å innføre virksomhetsplanlegging. Denne utviklingen slår i gjennom i budsjettproposisjonen for 1994, der det blir lagt vekt på utvikling av gode informasjonssystem og metoder for måling av resultater. Proposisjonene har fra begynnelsen av 1990-årene en stadig mer omfattende rapportering av utviklingstrekkene i kirken, der en presenterer konkret materiale som knyttes til de mål som er satt for den kirkelige virksomhet. I budsjettproposisjonen for 1995, formuleres det for første gang konkrete resultatmål for de enkelte budsjettkapitler.

Det er også et generelt inntrykk fra lesningen av budsjettproposisjonene at departementet i stor grad henter mål fra Kirkemøtets målformuleringer og prioriterte innsatsområder. I den grad departementet i perioden har gått fra regelstyring og til målstyring, blir målene i stadig sterkere grad innrettet ut fra det kirkens egne organer formulerer.

Dette inntrykket styrkes ytterligere ut fra en undersøkelse gjort av Statskonsult angående ressursbruk og styring i KUF. Etter å ha påpekt at departementet generelt ikke tøver klar nok kobling mellom styringsdialogen med underliggende etater og budsjettprosessen, omtales det kirkelige programområde:

Det er et kirkepolitisk ønske at etatstyringen av Den norske kirke skal sikre kirken stor grad av frihet. Styringsdialogen synes å være preget av gjensidig informasjon og påvirkning. Departementet spiller en viktig rolle som sentral ansvarlig instans for personalutvikling og kompetanseutvikling. Innenfor de begrensninger som kirkelig selvstendighet setter, har Statskonsult inntrykk av at etatsstyringssystemet har en ukontroversiell og hensiktsmessig form (Statskonsult 1998:5).

Konsekvenser for organisering - utvalgets vurderinger

Endringene i organisering på bispedømmeadministrasjonen har vært knyttet til delegering av beslutningsmyndighet til kirkelige organer på sentralt og regionalt nivå. Parallelt med en overføring av ansvar og myndighet til de kirkelige råd har det skjedd en styrking av rådernes sekretariater.

Endringene i omfanget av stillinger og som følge av lovendringene i 1984 skjedde gradvis. Som et eksempel ble stillinger som undervisningskonsulenter ved bispedømme-

rådene innført over en tre års periode. Tilsvarende ble det hvert år lagt til enkelte preste- og kateketstillinger.

Ved hver oppgaveoverføring til de kirkelige råd, har det vært forutsatt at sekretariats-funksjonene måtte styrkes og midler bevilges til dette. Retningen for de framtidige delegasjoner ble berørt i budsjettforslaget for 1985 (St prp nr 1 (1984-85)):

Etter endringsloven vil bispedømmerådernes tilsettingsmyndighet, som i dag gjelder kapellaner, etter bestemmelse av Kongen kunne utvides til over tid å omfatte også andre menighetsprester og kateketer m.v. Departementet har drøftet fremtidig tilsettingsprosedyre med berørte tjenestemannsorganisasjoner, og en vil innhente uttalelse fra flere kirkelige organer før nye ordninger etableres. I første omgang vil bispedømmerådene få rett til å tilsette egne medarbeidere. Overføring av tilsettingsoppgaver til bispedømmerådene forutsetter en styrking av sekretariatsfunksjonene ved disse rådene, noe det i budsjettet er lagt inn midler til.

I løpet av 80-tallet kom de første markerte endringer i omfang og ordninger for den statlige kirkeøkonomi. Økning i omfang var knyttet til opprettelsen av Kirkemøtet og styrking av Kirkerådets sekretariat, økning i antall prestestillinger og kateketstillinger og tilskudd til diakoni/diakonstillinger. Fra slutten av 1980-tallet skjedde økningen av stillinger ved de kirkelige råd særlig ved bispedømmerådene. En markert økning i bevilgningen til de kirkelige råd skjedde mellom 1989 (da tilsetting for menighetsprester

ble overført) og 1990. Fra 1991 fikk bispedømmenivået også budsjetmyndighet for bevilgningen til presteskapet.

På begynnelsen av 90-tallet skjedde en sammenslåing av bispedømmerådene og biskopenes budsjettposter i proposisjonen og parallelt skjedde det en organisatorisk sammenslåing av disse administrasjonene. Det skjedde en videre delegasjon til og styrking av disse rådene og administrasjonene som sentrale styrings- og forvaltningsorgan i bispedømmene.

Fra 1996 blir det lagt vekt på at biskopenes forvaltningsmyndighet bør bygges ned til fordel for deres tilsynsoppgaver. Departementet tok derfor sikte på «at budsjett- og forvaltningsmyndigheten fra 1996 legges til bispedømmerådene, som derved vil være det fremste forvaltningsorgan i bispedømmene.» En slik forskyvning av styringsansvar fra embete til råd hadde fått Kirkemøtets tilslutning i 1992.

Fra og med 1997 skjedde det en vesentlig endring i omfang og område for den statlige kirkeøkonomi, ved at Stortinget bevilget et øremerket tilskudd til styrking av lokal kirkelig administrasjon. Fra 1998 ble dette gjort om til et generelt tilskudd til styrking av lokal kirkelig virksomhet. Bispedømmene ble delegert ansvaret for utbetaling av dette tilskuddet til de enkelte fellesråd og menighetsråd i ett-soknskommuner. Gjennom denne reformen fikk bispedømmerådene et økt ansvarsområde, både knyttet til godkjenningmyndighet (knyttet bla til kirkegårdsspørsmål

som rådene fikk etter at stiftsdireksjonene ble nedlagt) og med hensyn til tilskuddsforvaltning.

Utviklingen på basis av reformene har på mange måter ført til at bispedømmeadministrasjonene har fått et økende forvaltningsansvar. Samtidig synes det ut fra bispedømmenes årsmeldinger å være grunnlag for regionale variasjoner. De ulike bispedømmene profilerer ulike sider ved kirkelig virksomhet og menighetsliv. I stor grad synes det å være slik at de også utformer fleksible stillingsmønstre for å kunne realisere de regionale strategier.

5.5.3 Valg, utnevning og relasjon til øvrige nivåer i kirken

Kirkerådets evaluering i 1992

- Erfaringene med frivillige prostimøter og prostiråd var delte. Flere instanser pekte på at de enten burde styrkes eller nedlegges. På den positive siden ble de sett som samordnings-, inspirasjons- og strategiorganer, mens mange uttrykte usikkerhet om deres framtidige rolle og pekte på at det kunne bli for mange råd. Kirkeordningsrådet anbefalte at prostimøter og -råd kunne fortsette som frivillige ordninger, men at de ikke burde tillegges noen formell myndighet.
- Høringen viste at majoriteten var fornøyd med at bispedømmerådet var utvidet fra 5 til 7 medlemmer. Også selve valgordningen ble evaluert positivt, men det ble

pekt på behov for forenkling av nominasjonen og presentasjon av kandidatene. Det ble uttrykt ønske om at Kirkemøtet ble gitt myndighet til å fastsette regler for nominasjon og valg til bispedømmerådet.

Utvalgets vurderinger

Dermed må vurderingen av reformene gå et skritt videre og se på relasjonen mellom bispedømmerådene og de øvrige styringsnivåer i kirken. Den nye kirkelige lovgivningens vekt på de lokale kirkelige organers styringsrett og kompetanse antas å ha konsekvenser for hvordan bispedømmerådene og Kirkemøtet/Kirkerådet forvalter tilskudd til kirkelig virksomhet:

Både for Kirkerådet og bispedømmerådene ligger det i dette en særskilt utfordring i å avklare og tilpasse sin egen rolle i kirkeforvaltningen i forhold til det selvstendige ansvar som fellesrådene og menighetsrådene er gitt i lovgivningen (St prp nr 1 (1997-98)).

Ut fra bispedømmenes årsmeldinger (bla for 1998) framgår det at bispedømmerådene bruker betydelig med ressurser på det nye ansvaret. Kirkeloven forutsatte at de statlige kateketstillingene og soknediakonstillingene med statlig tilskudd etter hvert skulle overføres til kirkelig fellesråd. Det er imidlertid ikke rapportert om mange tilfeller der ledighet i stilling har medført overføring av kateketstilling til kirkelig fellesråd eller at tilsvarende endring har gitt grunnlag for endring av tilskuddet til diakonstilling. I første omgang synes bispedømmerådene å ha gått inn i for-

handlinger med fellesrådene om på hvilket nivå tilskuddet skal videreføres. De fleste rapporterer at de har som intensjon å redusere dette, slik at det gir grunnlag for flere kateket- og diakonstillinger lokalt. Mange steder har denne intensjonen ikke vært mulig å gjennomføre grunnet stramme eller reduserte overføringer fra kommunene til kirkelig fellesråd.

Bispedømmerådene rapporterer at den lokale kirkelige økonomi er svak mange steder, og har nær sammenheng med svak kommuneøkonomi, og påpeker at det generelle tilskudd til kirkelig virksomhet må videreføres.

Samtidig synes det mange steder å ha blitt etablert gode prosesser mellom bispedømmenivået og lokalt nivå, bla knyttet til kompetanseutvikling og strategisk planlegging.

Med ny kirkelig lovgivning ble det også innført ny valgordning for valg til bispedømmeråd. Denne virket første gang etter menighetsrådsvalget i 1998 og er derfor vanskelig å evaluere. Flere av bispedømmene gir i sine årsrapporter uttrykk for at det har vært vanskelig å finne kanaler å profilere kandidatene gjennom, slik at menighetsrådene har måttet velge uten å kjenne til kandidatenes profil og programmer/målsettinger.

5.6 Sammenfattende vurderinger

Det er et hovedinntrykk at det regionale ledd i Den norske kirke er blitt betydelig styrket gjennom denne perioden. En slik vurdering vil kunne gjøres gjeldende både for bispedømmerådet og for bispeembetet. Den utvidete myndighet har særlig kommet på områder som tilsettingsmyndighet og instruksmyndighet, arbeidsgiveransvar og økonomiansvar. Ved ny kirkelov av 1996 har det regionale nivå også blitt tillagt viktige godkjennings- og kontrolloppgaver, samt en del koordineringsoppgaver i forhold til kirken lokalt.

Biskopene har særlig blitt styrket langs to hovedlinjer, nemlig som arbeidsgivere og med hensyn til det rettslige innhold i tilsynsmyndigheten. Biskopen har fått en tydeligere formell arbeidsgiverrolle, både som medlem av bispedømmerådet og ut fra en selvstendig myndighet (hjemlet i tjenesteordning for biskoper). Som medlem i bispedømmerådet har biskopen medinnflytelse på tilsetting og eventuell instruksfastsetting. I første omgang var det også biskopene som ble delegert myndighet med hensyn til arbeidsgiveransvaret og budsjettansvaret. Deler av arbeidsgiveransvaret og hele budsjettansvaret er etterhvert overført til bispedømmerådet.

Utvalget legger vekt på at tilsynsmyndighetens rettslige innhold er styrket gjennom perioden. Denne styrkingen knyttes til følgende forhold: Opprettelse av Lærenemnd for Den norske kirke fra 1987. Gjennom tjenesteordning

for menighetsprester er ordinasjonsforpliktelsene og forholdet til det biskopelige tilsyn gjort rettslig bindende. Denne utviklingen er stadfestet i flere rettsavgjørelser. En samordnet praksis rundt biskopens kollas har styrket kollasets rettslige stilling, som grunnlag for å utøve prestatjeneste i Den norske kirke. Endelig har biskopens tilsynsmyndighet blitt styrket gjennom nye liturgiske ordninger og vedtatt regelverk for bruk av kirken (vedtatt av Kirke-møtet).

Bispedømmerådet er blitt tillagt forvaltningsmyndighet, delegert fra det statlige kirkestyre, som arbeidsgiver og økonomiansvar for den geistlige tjeneste.

På mange måter vil en kunne hevde at rollefordelingen mellom biskop og bispedømmeråd (bispedømmeadministrasjonen) er blitt endret gjennom perioden. Biskopen er gjennom visitas og sin offentlige symbolfunksjon blitt inspirator for bispedømmets prester og menigheter. Gjennom tjenesteordning og utviklingen med prostestillingene har også biskopens og prostens lederroller blitt tydeliggjort. Bispedømmerådet og særlig administrasjonen er blitt forvaltningsorganer. For rådet og dets sekretariat er det blitt mindre tid til veilednings- og rådgivningsoppgaver.

KAPITTEL 6

Evaluering av reformer på sentralt nivå

6.1 Innledning

Med reformer på sentralt nivå menes i denne sammenheng to typer reformer:

- særlige kirkelige reformer som har utviklet Den norske kirke på sentralt nivå
- andre statlige reformer som har fått nedslag på kirkens sentralt nivå

I hovedsak omfatter de kirkelige reformer på sentralt nivå følgende:

- Etablering av lovfestede sentralkirkelige organer (Kirkerådet 1969, Kirkemøtet 1984, Den norske kirkes læremnd 1987). Med hjemmel i KoL § 54, senere kl § 24, har Kirkemøtet videreutviklet den sentralkirkelige organisasjon. I hovedsak handler dette om tilordningen av Mellomkirkelig råd til Kirkemøte/Kirkerådsstrukturen og nyopprettelsen av Samisk kirkeråd. Også Bispe-møtet ble lovfestet som sentralkirkelig organ i 1984. BM har tidligere vært rettslig regulert ved Kronprinsreg. res. av 30. november 1934.
- Overføring av beslutningsmyndighet til de nyopprettede sentralkirkelige organer gjennom lovbestemmelser og

eller delegasjonsvedtak. I hovedsak handler dette om delegasjon fra Grunnlovens § 16 (liturgimyndighet) og lov- og forskriftsreguleringer av de sentralkirkelige organers mandat og myndighet.

Når det gjelder andre statlige reformer som har fått nedslag på kirkens sentrale nivå, er det i første rekke endringene innenfor den alminnelige statlige forvaltning som kommer i fokus.

- Ved Kgl.res. av 22. mai 1987 ble programmet for fornyelse av statsforvaltningen godkjent. Målsettingen med programmet var å bedre service og ressursutnyttelse i staten (Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 4 (1987-88) perspektiver og reformer i den økonomiske politikken).

Evalueringen av de sentrale reformer skal ut fra utvalgets mandat skje "ut fra de mål og intensjoner som ble lagt til grunn for reformene. Evalueringen vil derfor ta utgangspunkt de intensjoner som er lagt til grunn for disse reformer på sentralt nivå slik disse finnes nedfelt i de mest sentrale politiske og kirkelige dokumenter. Ettersom hovedfokus for utvalgets arbeid er knyttet opp mot "kirke-stat"-problematikken, vil det først og fremst være de målsettinger som omfatter dette tema som vil få størst oppmerksomhet i den følgende gjennomgang. Det vil imidlertid også bli kort redegjort for andre målsettinger som har vært lagt til grunn for reformene på sentralt plan.

Kirkerådet foretok en evaluering av de kirkelige reformer i 1992, som ledd i forarbeidet til den nye kirke-loven. Ulem-

per med gjeldende nyordning ble derfor forsøkt rettet opp i forbindelse med den samlede gjennomgang som da skulle finne sted. Ettersom dette er den eneste større evaluering som har vært foretatt av de sentrale reformer, vil det i det følgende kort redegjøres for hovedtrekkene i denne evalueringen.

6.2 Kirkerådets evaluering i 1992

6.2.1 Generell evaluering av Kirkemøtet

Et flertall av de som uttalte seg i høringsrunden vektla at opprettingen av Kirkemøtet var en av de viktigste reformer i Den norske kirke. Med Kirkemøtet hadde kirken fått et representativt, valgt organ som kunne opptre på vegne av kirken på nasjonalt nivå. Det ble gitt uttrykk for at Kirkemøtet arbeidet grundig, profilerte kirken og utarbeidet mål og planer som kunne være til inspirasjon og fungere igangsettende på regionalt og lokalt nivå.

Det ble også reist innvendinger mot Kirkemøtet, indirekte og direkte. Mange lokale høringsinstanser gav uttrykk for at de ikke hadde noe inntrykk eller kjennskap til Kirkemøtet, slik at det gav liten grunn å uttale seg. Andre, og igjen gjaldt dette særlig lokale aktører, gav uttrykk for at Kirkemøtet var fjernt og hadde liten betydning for menighetslivet:

Kirkemøtet framtrer for mange som et tungt, byråkratisk organ som vedtar planer og sender ut papir som menighetsrådene ikke har ressurser til å svelge unna.

De færreste har hatt innvendinger til Kirkemøtets sammensetning. I den grad det var signaler om ønsket endring, var dette knyttet til muligheten for at de frivillige organisasjonene kunne være representert med møte og talerett.

Kirkemøtets oppgaver og myndighet

Sammenfatningen fra kirkeordningsrådet viste at de fleste gav uttrykk for at Kirkemøtets oppgaver og myndighet var tilfredsstillende, men at reformprosessen måtte gå videre og medføre ytterligere delegering av oppgaver og myndighet. Enkelte pekte på muligheten for at enkelte oppgaver som var lagt til bispedømmerådene, eller som departementet hadde til hensikt å legge til bispedømmerådene, burde sentraliseres og ligge til Kirkerådet. Mange ønsket at framtidig delegasjon skulle gå til Kirkemøtet.

Tilsvarende var det flere som hadde pekt på at det burde skje en sterkere samordning i bispedømmerådene ut fra Kirkemøtets vedtak.

Et sentralt punkt var ønsket om å styrke Kirkemøtets deltakelse i utformingen av langtidsbudsjettene for kirken:

Disse går inn for at Kirkemøtet må mer å si over kirkens budsjett. Enkelte viser i denne sammenheng til våre naboland og foreslår at det arbeides videre med å få etablert kirkeskatt.

Det ble også mer konkret pekt på at Kirkemøtet i for liten grad, på basis av sine planvedtak, tok tak i budsjett- og or-

ganiseringsprosessen i Kirkerådet. Teologisk fakultet pekte på at ordningen kunne medføre at planene ble ønskelister fra Kirkemøtet, mens Kirkerådet tok den konkrete prioritering. Presteforeningen var skeptiske til utviklingen av kirken langs linjer som tilsvarte et organisasjonsdemokrati, og pekte på det uholdbare i at Kirkemøtet fikk delegert sin myndighet fra statlige organer. De ville samtidig styrke biskopenes rolle i kirkens styringsstruktur.

Det kan synes som om høringsinstansene på sentralt og regionalt nivå ønsket seg en sterkere sentralisering og styrking av Kirkemøtets rolle i Den norske kirke, mens lokale høringsinstanser i større grad opplevde det som fjernt og lite relevant for menighetslivet. Disse gav i sterkere grad uttrykk for spørsmål om de sentrale organer i det hele tatt baserte utvikling av mål og planer på innspill fra menighetslivet.

6.2.2 Generell evaluering av Kirkerådet

De fleste instanser som uttalte seg var positive til Kirkerådet og rådets ivaretagelse av sine oppgaver. En del av vurderingene drar i forskjellig retning, både med hensyn til vurdering av Kirkerådets rolle og oppgaveivaretagelse. Mens rådet på den ene side tillegges en «aktiv lederrolle og strategisk ansvar i kirkens samlede virksomhet» blir det på den andre siden pekt på at gjennom sin nye funksjon som sekretariat for Kirkemøtet er det i mindre stand til å formidle inspirasjon og veiledning til menighetene i annen form enn gjennom papir. Slik viste høringsuttalelsene til den prosess der Kirkerådet har endret karakter, det fun-

gerer i mindre grad som organ på vegne av menighetene og mer for Den norske kirkes samlede strategiske styring av menighetene.

Dermed synes det også slik at sentrale og lokale aktører vurderte Kirkerådet noe forskjellig. En del lokale høringsuttalelser vektla at Kirkerådet ble sett som en “fjern papirmølle”, som sendte ut for mye materiell menighetene ikke hadde mulighet for å realisere. Andre mente at rådet måtte settes bedre i stand ressursmessig til å gå inn i de oppgaver som det ble pålagt av Kirkemøtet.

Av konkrete oppgaver som ble foreslått lagt til Kirkerådet var utnevning av biskoper, selv om det ikke var noen entydighet om en slik utvikling.

Kirkeordningsrådet trakk følgende hovedkonklusjon angående Kirkerådets mandat og oppgaver:

Ut fra høringsmaterialet synes det naturlig å trekke to konklusjoner. For det første, Kirkerådets oppgave og myndighet blir i liten grad anfektet. For det andre, hvordan Kirkerådet utfører og ivaretar sine oppgaver i forhold til menighetene bør vurderes nærmere.

Det kom ikke inn momenter i høringsuttalelsene som gjorde det nødvendig å foreslå endringer i Kirkerådets sammensetning.

6.2.3 Generell evaluering av Bispemøtet

Høringsrunden viste at de fleste oppfattet Bispemøtet som et viktig organ som ivaretok viktige funksjoner i kirken. Det ble særlig pekt på Bispemøtets ansvar for å uttale seg med klarhet i læremessige, teologiske og åndelige spørsmål.

De fleste syntes å være fornøyd med at Kirkemøtet hadde overtatt en rekke funksjoner som tidligere lå til Bispemøtet. Dette gav et arbeidsfelt der møtet kunne konsentrere seg om tilsyns- og hyrdefunksjonene. Enkelte andre uttalelser pekte på at Kirkemøtet hadde overtatt for mange av Bispemøtets oppgaver, noe som hadde bidratt til at biskopenes myndighet og betydning var blitt svekket. På denne bakgrunn mente mange at det var behov for en nærmere klargjøring av relasjonen mellom Kirkemøtet og Bispemøtet.

6.2.4 Generell evaluering av Lærenemnda

Forholdsvis mange av høringsuttalelsene kommenterte positivt at Lærenemnda var blitt etablert. Opprettelsen tolkes av mange først og fremst som en sikkerhetsventil og som et uttrykk for at Den norske kirke tar lærespørsmål på alvor.

Fra en del høringsinstanser ble det etterlyst at nemnda snart kommer i funksjon. Terskelen for å ta opp saker i nemnda må ikke bli for høy. Enkelte foreslo at nemnda burde nedlegges og at oppgavene som er tillagt nemnda

burde ivaretas av Bispemøtet. Andre foreslo mindre justeringer i nemndas mandat og arbeidsform.

6.2.5 Forholdet mellom de sentralkirkelige organer

Mange høringsinstanser kommenterte at det var noe uklare ansvarsforhold mellom Kirkemøtet, Bispemøtet og Lærenemnda i saker som omhandler læremessige spørsmål.

Høringsmaterialet til dette punkt domineres av uttalelser fra geistlig hold (prester, biskoper, teologiske fakulteter m.v.). De fleste gir uttrykk for at Bispemøtets posisjon bør tydeliggjøres og eventuelt styrkes noe i forhold til Kirkemøtet. Andre mente at utviklingen hadde bidratt til å gi Bispemøtet en nødvendig avlastning. De kirkelige råd har i mindre grad gitt uttrykk for meninger om dette spørsmål.

6.3 Evaluering

6.3.1 Grad av indrekirkelig selvstyre

Generelt

Som vi har sett har det fra midt på 70-tallet vært en felles målsetting for kirkelige og politiske myndigheter et en gjennom de kirkelige reformer skulle sikre Den norske kirkes egenart som trossamfunn og utvikle et gradvis økt selvstyre innenfor statskirkens ramme.

Den tilspissede situasjon som Den norske kirke hadde opplevd under den annen verdenskrig med utilbørlig inn-
gripen i så grunnleggende spørsmål som innholdet i kir-
kens forkynnelse og liturgi, presters taushetsplikt osv. bi-
dro til å tydeliggjøre at kravet om økt kirkelig selvstyre
først og fremst var et spørsmål om kirkens rett til selv å
definere sitt oppdrag og sin identitet uavhengig av stats-
makten slik også Haag-konvensjonen hadde lagt til grunn
som generelt folkerettslig prinsipp. Men også på andre
områder ble behovet for økt kirkelig selvstyre under-
stretket som f. eks. innenfor personalforvaltning, økonomi og
organisering.

Oppbyggingen av en sentralkirkelig organisasjon
En av forutsetningene for et økt kirkelig selvstyre var å få
etablert kirkelige organer på sentralt hold som kunne re-
presentere Den norske kirke på nasjonalt og internasjonalt
plan og opptre samlet på vegne av menighetene og bispe-
dømmene overfor politiske myndigheter, andre kirkesam-
funn, internasjonale kirkelige organisasjoner osv. Ettersom
forutsetningene for reformene samtidig var at statskirken
skulle beholdes, ble den overordnede statlige myndighet
ikke anfektet og det økte kirkelige selvstyre ble tenkt
innenfor rammen av delegert myndighet. Både fra kirkelig
og politisk hold ble statskirkeordningen sett på som en
kulturhistorisk betydningsfull arv både for kirken og for
samfunnet. Fra Stortingets side ble det imidlertid fastslått
at man skulle gå til “yttergrensene” for delegasjon. Denne
hyppig siterte Stortings-uttalelsen fra 1981 illustrerer
hvordan man her forsøkte å finne et pragmatisk balanse-

punkt mellom de to prinsippene “selvstyre” og “delega-
sjon”.

Gjennom lovendringene i 1969, 1984 og 1987 fikk Den
norske kirke utbygget sin sentral-kirkelige organisasjon.
Fra før hadde Bispemøtet eksistert som et kollegialt felles-
organ for biskopene. Gjennom disse tre lovendringer ble
Kirkerådet, Kirkemøtet og Den norske kirkes lærenemnd
etablert som sentralkirkelige organer med myndighet
innen nærmere fastsatte rammer. Gjennom lovendringene
ble det dermed lagt til rette for at Den norske kirke selv
skulle ha kompetanse til å håndtere saker både av læremes-
sig karakter, men også andre saker av betydning for kirkens
arbeid.

Selvstyre i tros- og lærespørsmål

Ett av de prinsipielt mest sentrale områder for utvikling av
økt kirkelig selvstyre, har vært håndtering av saker av tros-
og læremessig karakter. Dypest sett handler dette om å si-
kre kirken frihet i forvaltning av sitt læremessige grunnlag.
Ordninger som har pålagt den enkelte prest å forkynne i
overensstemmelse med Skrift og bekjennelse og begrenset
instruksjonsmyndigheten over prestens tjenesteutøvelse
har vært grunnleggende i denne forbindelse. Selvstendig-
gjøringen av den lokale kirke i 1996 har i utgangspunktet
sikret den lokale kirke selvstyre i håndtering av læremessi-
ge saker knyttet til personalforvaltning og kirkelig virk-
somhet, f.eks. knyttet til kirkens undervisnings- og opplæ-
ringsarbeid.

Hovedfokus for den kirkelige reformbevegelse på dette punkt har imidlertid vært rettet mot det sentrale nivå. Økt kirkelig selvstyre har dermed først og fremst blitt forstått som utvidet myndighet til å fastsette felles bestemmelser av læremessig art for hele kirken. Dette har så vært knyttet sammen med ønsket om å få sikret kirkelige organer muligheten for å vurdere prester og andre kirkelige ansattes liv og lære.

Lovendringene i 1969 og 1984 kom i første omgang bare i beskjeden grad til å imøtekomme ønsket om større sentralkirkelig selvstyre i læresaker. Stortinget forutsatte i 1969 eksplisitt at Kirkerådet ikke skulle ha mandat til å håndtere læresaker og ville heller ikke gi rådet særskilt kirkerettslig myndighet på andre områder. Heller ikke i Kirkemøtets mandat ble det definert en tungtveiende kompetanse. Det ble imidlertid fastsatt i en særskilt formulering at Kirkemøtet skal kunne motta oppgaver fra det statlige kirkestyre "pålagt av Kongen eller departementet". Det er først og fremst gjennom bruk av denne bestemmelsen (delegasjon av liturgimyndighet m.m) samt gjennom endringene i Kirkemøtets mandat i kirkeloven av 1996 at Kirkemøtets myndighet har fått et klart materielt innhold i læresaker. Opprettelsen av Den norske kirkes lærenemnd ble imidlertid eksplisitt begrunnet ut fra behovet for særskilt å kunne håndtere læresaker knyttet til kirkelig ansattes liv og lære. Lærenemndas mandat var på den annen side prinsipielt av rådgivende og ikke besluttsende karakter.

En konkret evaluering av reformene, må ta utgangspunkt i noe mer konkrete temaområder:

Den mest grunnleggende fellesbestemmelse av læremessig art er den rettslige forankring av Den norske kirkes bekjennelsesgrunnlag. Dernest finner vi de nasjonale tilsynordninger som er etablert rettet mot dem som har forkynner, lære- og undervisningsansvar i den lokale kirke (og skole). Det tredje hovedspørsmål er knyttet til myndighet til å fastsette kirkens felles gudstjenesteordning dvs. liturgier, salmebøker, tekstrekker m.v. Denne liturgimyndighet er forankret i bestemmelsene i grl § 16 som gir Kongen den overordnede myndighet i slike spørsmål. Som et fjerde element har det i den senere tid blitt utviklet sterkere fokus på håndtering av økumeniske læresaker som et felleskirkeleg ansvarsområde. Den følgende gjennomgang vil ta utgangspunkt i disse fire hovedelementer.

Fastsettelse av kirkens bekjennelsesgrunnlag

Når det gjelder fastsettelsen av Den norske kirkes bekjennelsesgrunnlag er dette fra gammelt av nedfelt i kirkerettslige bestemmelser (N.L. 2-1-1). På dette punkt er det ikke gjort endringer i de senere års kirkereformer. Bestemmelsene i N.L. 2-1-1 står derfor fortsatt ved lag.

Kirkemøtet har gjennom lovendringene i 1996 fått mandat til å inngå læreavtaler med andre kirkesamfunn. Dette innebærer også at spørsmål som angår kirkens bekjennelsesgrunnlag vil kunne komme til behandling i Kirkemøtet, jf. f.eks. filioquestriden som ble behandlet på Kirkemøtet i

1987. Noe mandat til å endre på N.L. 2-1-1 tilligger imidlertid ikke Kirkemøtet.

Ordningene for tilsyn med kirkens lære

Den geistlige tjeneste er fortsatt underlagt statlig styring. Dette skjer gjennom den overordnede styring av den geistlige tjeneste fra KUF. Når det gjelder ordningene for tilsyn med dem som forkynner og underviser i kirkens lære er det i de senere kirkelige reformer ikke gjort store endringer. Det kirkelige tilsynsambetet (bispeembetet) utnevnes av Kongen i kirkelig statsråd. Gjennom den nye tjenesteordningen for biskoper som ble fastsatt i 1997 er det pastorale tilsynsambetet gitt en noe sterkere kirkerettslig basis. Biskopen har gjennom tjenesteordningen fått myndighet til å gi bindende pålegg om kirkelige ansattes tjenesteutøvelse etter nærmere definerte vilkår. Gjennom sin ordinationsmyndighet forvalter også biskopen den grunnleggende prøving og tilsyn med dem som skal gå inn i preste-tjenesten. På den annen side er det kirkelige tilsynsansvar overfor skolens kristendomsundervisning fjernet som følge av endringene av innholdet i og prinsippene for denne (KRL-faget).

Det øverste tilsyn med kirkens lære ivaretas formelt fortsatt av Kongen. I praksis utøves dette først og fremst gjennom at Kongen utnevner biskopene. Departementets rolle som arbeidsgiver for presteskapet med forskriftsmyndighet vedr. kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for prester, proster og biskoper samt forankringen av den praktisk-teologiske utdanning som et direkte ansvar under KUF er

likevel i praksis sterkere styringsverktøy for Kongen. Også bestemmelsene i lærenemndas forskrifter om at bare Kongen kan reise læresak mot en biskop illustrerer dette. Kongens rolle må samtidig ses i lys av bestemmelsene i Grunnlovens § 4 der Kongen er pålagt å bekjenne seg til den evangelisk-lutherske religion. Med hensyn til Kongens generelle rolle i kirkestyret, vises til Kap 3.1.

Opprettelsen av Lærenemnda i 1987 ble begrunnet ut fra den intensjon å gi kirken større mulighet både for å følge opp læremessige vurderinger i forhold til kirkelig ansatte og for å kunne gi generelle læremessige uttalelser. Ettersom slike saker oftest også henger sammen med arbeidsrettslige og andre forvaltningsmessige forhold, fikk nemnda som sentralkirkelig organ likevel bare mandat til å gi læreuttalelser, men ikke å fatte forvaltningsmessige vedtak. Håndtering av læremessige spørsmål knyttet til kirkelig ansatte må derfor etter den nye ordningen finne sin løsning i et samspill mellom Lærenemnda og den respektive arbeidsgiver (bispedømmeråd eller kirkelig fellesråd). I saker som angår proster eller biskoper vil sakene måtte løses i samspill mellom Lærenemnda og Kongen/KUF.

Etter opprettelsen har Lærenemnda fått forelagt tre saker. Den såkalte "Hamarsaken", som ble reist sommeren 1998, ble avvist fordi det spørsmålet som ble forelagt i det vesentlige var av forvaltningsmessig karakter. Omtrent samtidig ble "Tunsbergsaken" reist. Denne ble realitetsbehandlet og nemnda avga uttalelse i mars 2000. Begge disse sakene ble reist av vedkommende biskop.

I desember 1999 besluttet Kongen i statsråd å forelegge “Hognestadsaken” for Lærenemnda. Nemnda mottok saken på nyåret og besluttet å ta den til behandling, men ved en ny Kgl. res. 5. mai 2000 ble foreleggelsen trukket tilbake, og nemnda avsluttet behandlingen.

Utvalget mener at det enda er noe tidlig å evaluere lærenemndas virkemåte i forhold til øvrige kirkelige organers ansvar og myndighet. Det er likevel mulig å trekke noen konkrete erfaringer av den begrensede praksisen som foreligger.

“Tunsbergsaken” viser nok at håndtering av læremessig uenighet og nødvendigheten av å gjøre avveininger mellom ulike teologiske posisjoner og grupperinger, ikke er et fenomen som forsvinner ved overgang til et større kirkelig selvstyre. Tvert imot vil kravet til at kirkelige organer selv kan håndtere intern uenighet både på en teologisk, kirkerettslig og menneskelig forsvarlig måte stige med økende ansvar.

Fordi nemnda overhodet ikke hadde noen erfaring med behandling av konkrete saker før våren 1998, har den møtt særlige utfordringer når det gjelder den formelle saksbehandlingen.

I alle tre saker har avgrensningen av nemndas saklige kompetanse voldt problemer.

“Tunsbergsaken” aktualiserte dessuten spørsmålet om habilitetsregler for nemndas medlemmer. Dette har utløst en korrespondanse mellom Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet om anvendelsen av forvaltningslovens regler på Lærenemnda. I sin avsluttende uttalelse 04.10.00 har Ombudsmannen lagt til grunn at forvaltningslovens habilitetsbestemmelser får anvendelse når lærenemnda gir uttalelse i en tjeneste- eller personalsak. Men bl.a. under henvisning til kirkelovens § 38 tredje bokstav b) mener Ombudsmannen at en biskop ikke blir inhabil av den grunn at han eller hun har reist en læresak for nemnda.

Ytterligere en problemstilling illustreres ved den avsluttende uttalelsen fra nemndas arbeidsutvalg i “Hognestadsaken”, der det heter:

“Arbeidsutvalget er klar over at Kongens anmodning til Lærenemnda om en uttalelse i saken om Hognestads gjennerverv av presterettighetene, kan bedømmes forskjellig. Like fullt vedtok Nemnda å realitetsbehandle saken. Arbeidsutvalget tar imidlertid til etterretning at forskriftene åpner for at Kongen i statsråd som politisk organ griper inn i en pågående læreprosess på den måten det nå er gjort. Dette er ikke uproblematisk for rollefordelingen mellom de politiske organer og Lærenemnda i behandlingen av lærespørsmål, særlig i lys av begrunnelsen for at Lærenemnda i sin tid ble opprettet. Hvilke konsekvenser dette bør ha for en eventuell ny utforming av reglene for behandling av lærespørsmål og for forholdet mellom sta-

ten og Den norske kirke, ligger utenfor det Arbeidsutvalget har mandat til å vurdere.”

Utvalget vil peke på at det er behov for en gjennomgang og mindre justering på enkelte punkter i nemndas virkeområde og funksjonsmåte. Konkret vil utvalget peke på at reglene for hvem som skal kunne melde saker til nemnda bør vurderes med sikte på eventuell oppmyking. Utvalget vil også, i forlengelsen av den over siterte AU-uttalelsen, mene at det bør drøftes hvordan man håndterer saker som er meldt og antatt til behandling av nemnda.

I lys av de siste års erfaringer, vil utvalget stille spørsmål ved om håndteringen av lærespørsmål i Den norske kirke har funnet sin endelige form.

Liturgimyndighet

Myndighet til fastsetting og endring av liturgier, salmebok og tekstrekker ble delegert til Kirkemøtet ved Kgl. resolusjoner i 1989/90 fra Grl § 16. Gjennom denne delegasjon fikk Den norske kirke overført en sentral del av den statskirkelige normgivningskompetanse som knyttet seg til kirkens tro og lære. Selv om denne myndighet er gitt ved delegasjon, er den ikke avgrenset til å gjelde mindre endringer, men til på generelt grunnlag å fastsette kirkens liturgier. Dette er et eksempel på hvordan prinsippet om delegasjon er forsøkt ført til yttergrensene. Fortsatt er det imidlertid slik at det er menighetsmøtet som skal avgjøres saker om innføring av nye, godkjente liturgier og salmebøker i den enkelte menighet (kl §11).

Forankringen av myndigheten til å fastsette bindende ordninger for kirkens liturgi og gudstjenesteliv i Kirkemøtet aktualiserer samtidig forholdet mellom lokal frihet og sentral styring innenfor dette området. Det er ikke foretatt noen systematisk evaluering av hvordan denne balansen oppleves ivarettatt etter overføringen til Kirkemøtet. Det er utvalgets inntrykk at praksis på dette området tilsier et ønske om større rom for lokal fleksibilitet og tilpasning enn gjeldende ordninger åpner for.

Det har i lang tid vært et vesentlig kirkelig anliggende å utvikle en forståelse av gudstjenesten som menighetens gudstjeneste og samlingspunkt. Dette har i liten grad blitt nedfelt i kirkens ordninger og liturgier. Å gi menighetsmøtet/rådet mulighet for større medinnflytelse på det lokale gudstjenesteliv, vil i denne sammenheng være en naturlig målsetting. Omfanget av og detaljeringsgraden av de sentralt fastsatte liturgibestemmelser bør samtidig også kritisk gjennomgås basert på innsamlede erfaringer fra menighetene. En samlet vurdering av aktuelle områder der menighetens valgte organer i sterkere grad burde gis innflytelse over det lokale gudstjenesteliv bør foretas.

Avtaleinngåelse med andre kirker og trossamfunn
Ved lovendringene i Kirkemøtets mandat i 1996 ble det også tilføyet at Kirkemøtet er det organ som behandler økumeniske læresaker på vegne av Den norske kirke. Oppbyggingen av Kirkemøtet til et sentralkirkelig organ med mandat til uttale seg på vegne av Den norske kirke som kirkesamfunn har gjort det mulig for Den norske kirke å

behandle ulike typer økumeniske læresaker som f.eks. Porvooavtalen fra 1996 og inngå bindende avtaler med andre kirkesamfunn. Denne ordningen har på kort tid funnet sin form og muliggjort undertegning av 3 avtaler om kirkefelleskap med andre kirkesamfunn i løpet av få år.

De kirkerettslige konsekvenser av slike avtaler, må imidlertid behandles i henhold til de prosedyrer som for øvrig gjelder i Den norske kirke .

Øvrige saker med læremessige implikasjoner

Når det gjelder øvrige saker med læremessige implikasjoner, har Den norske kirke flere organer på sentralkirkelig hold som kan opptre på vegne av kirken. Både Kirkemøtet og Bispemøtet kan ut fra sitt generelle mandat avgi uttalelser av veiledende karakter i saker som omhandler tros- og læremessige forhold. Etersom Kirkemøtet er bredere sammensatt, vil det i utgangspunktet være Kirkemøtet som opptrer som det øverste representative organ for Den norske kirke. Unntaket er uttalelser i saker som tilligger biskopenes myndighetsområde. I så fall vil det være Bispemøtet som samler biskopene i en eventuell felles uttalelse.

Erfaring fra de senere år har vist at oppfatningene om kompetanseforholdet mellom disse to organer varierer noe. Kirkemøtets mer generelle normgivningskompetanse i spørsmål som ikke eksplisitt er tillagt Kirkemøtet ved lov er omdiskutert. Dette gjelder særlig Kirkemøtets myndighet i forhold til regionale og lokale kirkelige organer.

Utvalgets utgangspunkt for å vurdere Kirkemøtets myndighet, er den myndighetsfordeling som er foretatt i kirkeoven. Kirkemøtets myndighet er her positivt definert. Det betyr at Kirkemøtet må ha positiv hjemmel for å kunne gi bindende pålegg overfor lokale kirkelige organer, men også overfor regionale organer, kirkelig ansatte og overfor kirkens medlemmer generelt. Det betyr først og fremst at soknet, som i loven har fått status som selvstendig rettssubjekt, har selvstendig myndighet som utøves gjennom ett av sine to organer (menighetsråd eller fellesråd) i alle saker som ikke positivt er lagt til et annet organ i loven, f.eks. til Kirkemøtet. Men også andre organer (bispedømerådet og biskopen m.v) har på sine rettslig definerte områder selvstendig myndighet som ikke Kirkemøtet kan gripe inn i.

Spørsmålet om forholdet mellom biskopene/BM og KM har vært reist og drøftet i ulike sammenhenger i perioden tilbake til 1984 uten at en kan sies å ha kommet fram til en omforent oppfatning av hvordan gjeldende kirkeordning skal forstås på dette punkt. Kirkemøtet 1999 har bedt Kirkerådet om en særskilt utredning av dette spørsmål. Kirke/stat-utvalget finner derfor ikke å ville gå nærmere inn i disse mer spesielle problemstillingene før denne utredningen foreligger etter 1.mars 2001.

Utvalgets generelle utgangspunkt er imidlertid at gjeldende kirkeforfatning innebærer at alle kirkelige organer, også Kirkemøtet, har sitt myndighetsområde regulert gjennom kirke Lovgivingen, det vil si enten gjennom bestemmelser

forankret i Kongens prerogativer eller i Stortingets lovgivningsmyndighet. Kirkelige organer besitter dermed ingen selvstendig myndighet til å definere sitt kompetanseområde uavhengig eller i strid med den myndighetsfordeling som er foretatt i kirkeordningen.

Selvstyre/økt innflytelse innenfor økonomi, organisering og personalforvaltning

Også på andre saksområder har det vært en målsetting å styrke Den norske kirkes styringskompetanse på sentralt plan. Dette har særlig kommet til uttrykk i forhold til innflytelse over den kirkelige økonomi og i forhold til generell normgivningskompetanse når det gjelder kirke-lige lover og forordninger.

De politiske forutsetninger for overføring av myndighet til kirkelige organer i disse spørsmål har imidlertid vært mer nøkterne. Både når det gjelder økonomi og lovgivning har en ønsket å gi kirkelige organer mer innflytelse, men det har ikke vært forespeilet som en mulighet at reell avgjørelsesmyndighet i slike spørsmål skulle kunne flyttes fra Stortinget til Kirkemøtet.

Organiseringskompetanse

Kirkemøtet er i lov gitt normgivningskompetanse innenfor en del konkrete områder. Konkret gjelder dette myndighet til å fastsette valg- og virksomhetsregler for kirkelige råd, regler for bruk av kirker, kvalifikasjonskrav for enkelte kirkelige tjenestegrupper m.v. Det er også i lov fastsatt at Kirkemøtet har uttalerett i forbindelse med lovendringer

innenfor det kirkelige området. Kirkemøtet er dermed sikret en formell plass i saksbehandlingen av kirke-lige lover samt delegert en avgrenset normgivningskompetanse innenfor noen enkeltområder. Den overordnede organiserings- og normgivningskompetanse i Den norske kirke ligger imidlertid fortsatt i Stortinget.

Utvalget mener at Kirkemøtet gjennom disse bestemmelser har fått en ikke uvesentlig myndighet til å organisere og regulere forhold av stor betydning for den lokale kirke og for det arbeid som der utføres. Særlig myndigheten til å fastsette tjenesteordninger og kvalifikasjonskrav for kirkelige arbeidstakere gir Kirkemøtet store muligheter til å forme den lokalkirkelige arbeidsplass og arbeidsutførelse. Erfaringene så langt aktualiserer på dette området ikke så mye forholdet mellom kirken og staten, men først og fremst forholdet mellom sentral styring og lokal frihet, jf. også punktet om liturgimyndighet. Dette har vist seg særlig i forbindelse med de fastsatte tjenesteordninger som på flere punkter har vist seg å gi for lite rom for den lokale kirkes handlefrihet.

Det kan se ut til å utvikle seg en praksis der Kirkemøtet får ansvar for regulering på forskriftsnivå. Forskriftsnivå kjenetegnes normalt ved større grad av detaljering og mindre grad av overordnet retning og rammer. Forskrifter egner seg også i mindre grad for "politisk" behandling og debatt og krever ofte større grad av faglig forankring. Både av hensyn til Kirkemøtets ansvar og rolle i kirkestyret og av mer faglige hensyn, bør en se kritisk på en slik utvikling.

Personalforvaltning og arbeidsgiveransvar

Når det gjelder personalforvaltning, arbeidsgiveransvar m.v. ble det i utredningen "Arbeids-giveransvar og stillinger" fra 1981 tenkt en sterkere sentralkirkelig modell. Utviklingen kom til å gå i retning av delegasjon til bispedømmerådene. Bakgrunnen for denne utviklingen har vært både kirkelige og politiske forhold som har vektlagt det lokale nivå (menighet/kommune) og viktigheten av beslutningsprosesser som bygger opp under dette nivået. Det sentrale nivå har derfor ikke vært vurdert som noe naturlig eller ønskelig nivå for kirkelig arbeidsgiveransvar generelt sett. Det er dermed bare stillingene i de sentralkirkelige råd som tilsettes av Kirkerådet. Også lederstillingen (direktør) i Kirkerådet tilsettes av rådet.

Det spørsmål som i særlig grad har vært drøftet, er spørsmålet om fremgangsmåte for valg/ utnevnelse av biskoper. Ordningen for valg av biskop ble revidert senest i 1997 i forbindelse med fastsettelsen av Tjenesteordningen for biskoper (TjoB). Kirkerådet har ved flere anledninger fremmet forslag om endringer av gjeldende bestemmelser begrunnet ut fra at rent kirkelige organer bør sikres større innflytelse i spørsmålet om valg/utnevnelsermåte av biskoper.

Kirkens økonomi Statsbudsjettet

Når det gjelder kirkens økonomi, har det fra kirkelig hold vært en uttalt målsetting å få økt innflytelse over kirkekapitlene i statsbudsjettet. Både ut fra prinsipielle, konstitusjonelle forhold og ut fra de praktiske spilleregler som er etablert for håndtering av statsbudsjettet har dette ønsket ikke latt seg imøtekomme.

De sentralkirkelige møter/råd arbeider i disse spørsmål både som en ordinær ytre etat som gjennom årlige dokumentasjoner utarbeider underlagsmaterieell for departementets arbeid med kirkebudsjettet samtidig som en har etablert som lobbyist direkte overfor Stortinget både i forhold til eget budsjett (sentralkirkelig) og i forhold til kirkens økonomi mer generelt. Dette illustrerer for det første den dobbelthet som ligger innebygget i den sentralkirkelige struktur som både en underordnet virksomhet under KUF og en uavhengig representasjon for Den norske kirke. Men denne dobbeltrollen kan også fungere uheldig når en fra sentralkirkelig hold må gjøre prioriteringer mellom lokalkirkelige og sentralkirkelige (egne) ressursbehov. Andre ytre etater må i spørsmål som angår egen bevilgning forholde seg til sitt departement og har ikke anledning til direkte kommunikasjon med Stortinget.

Som følge av de statlige forvaltningsreformer som er gjennomført i samme perioden innenfor det økonomiske området, har det gjennom perioden skjedd markerte endrin-

ger i statlige styringsformer generelt som også har blitt anvendt overfor Den norske kirke. Den sterkere vektlegging av målstyring, virksomhetsplanlegging mv. som slo i gjennom i budsjettproposisjonen for 1994, har gjort det vanskeligere å skille så klart mellom det "indrekirkelige" pdes og de ytre rammer, organiseringsformer og økonomi pdas. De kirkelige reformer har langt på vei vært bygget på at det finnes et slikt skille.

Selv om de kirkelige reformene derfor har medført en omfattende delegasjon av myndighet til kirkelige organer, medfører det ikke at det statlige kirkestyre har oppgitt styringsambisjonene:

Delegering av ansvar og oppgåver til kyrkja sine egne organ er vesentlege element i det kyrkjelege reformarbeidet. I takt med denne utviklinga vil departementet si rolle i større grad enn før vere prega av overordna styring gjennom fastsetting av dei ytre rammevilkåra for kyrkja si verksemd, dvs dei rettslege, organisatoriske og økonomiske ordningane. Sjølve oppgåveløsinga og utviklinga av målsettingar og strategiar knytta til innhaldet i kyrkja si verksemd, vil i sterkare grad liggje til kyrkja sine egne organ (St prp nr 1 1991-92).

Det går fram av tildelingsbrevet til Kirkerådet i 1995 at departementet har vært noe mer forsiktige i sin styring overfor dette organet. De formulerer seg slik at de fastsetter mål (eller rettere formidler dem) til Kirkemøtet som styringsorgan for Kirkerådet. Man vil nemlig ikke at Kirke-

rådet skal komme i en situasjon der de må svare både overfor KUF og KM.

Bevilgningstildeling skjer fra departementet til Kirkerådet, jf del II nedenfor. Resultatmålene, og tilhørende kommentarer, er imidlertid rettet mot Kirkemøtet, for slik å unngå at Kirkerådet, og også Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd innenfor sine områder, kommer i et dobbelt ansvarsforhold, dvs både til Kirkemøtet og departementet, når det gjelder den operasjonelle oppfølging av resultatmålene.

Samtidig stilles bevilgning til disposisjon for KR med departementets forutsetninger og dette inngår fra 1994 i styringsdialogene mellom departement og KR. Samtidig utviklet det seg en praksis der KR var representert i styringsdialogene mellom departementet og bispedømme-administrasjonene.

I den grad departementet i perioden har gått fra regelstyring og til målstyring, har imidlertid samtidig målene i perioden fram til og med 1998 i sterkere grad blitt innrettet ut fra det kirkens egne organer formulerer. Dette inntrykket styrkes ytterligere ut fra en undersøkelse gjort av Statskonsult angående ressursbruk og styring i KUF:

Det er et kirkepolitisk ønske at etatstyringen av Den norske kirke skal sikre kirken stor grad av frihet. Styringsdialogen synes å være preget av gjensidig informasjon og påvirkning. Departementet spiller en viktig rolle som sentral ansvarlig instans for personalutvikling og kompetanseutvik-

ling. Innenfor de begrensninger som kirkelig selvstendighet setter, har Statskonsult inntrykk av at etatsstyringsssystemet har en ukontroversiell og hensiktsmessig form (Statskonsult 1998:5).

Utviklingen av styringsverktøy i kjølvannet av de statlige forvaltningsreformer har derfor også i forhold til de sentralkirkelige organer fremvist enkelte særtrekk. Spenningen mellom de politiske målsettinger med forvaltningsreformene (økt statlig styring) og de kirkelige reformer (økt kirkelig selvstyre) er her blitt løst ved at departementet jevnt over har vist tilbakeholdenhet i forhold til på selvstendig grunnlag å utvikle tydelige mål og resultatkrav overfor Kirkemøtet/Kirkerådet. Statsbudsjettet for 2001 kan i denne sammenheng tolkes som en mulig endring av denne tilbakeholdenhet.

En gjennomgang av tildelingsbrevene til Kirkerådet i den aktuelle periode viser en utvikling i retning av tettere og mer konkret oppfølging. Resultatkravene er i de siste årene blitt vesentlig tydeligere og blir knyttet opp til konkrete oppdrag departementet ønsker å få utført. Departementet går også langt i å gi føringer knyttet til indreorganisatoriske forhold i den sentralkirkelige organisasjon og innskjerper krav om forsvarlige saksbehandlingsrutiner knyttet til Kirkerådets rolle som saksforberedende organ for Kirkemøtet. Relasjonen mellom KUF og Kirkerådet kan derfor se ut til å ha beveget seg mer i retning av en tradisjonelt "ytre etat" forhold de senere år. KUF har samtidig vist stor grad av lojalitet overfor Kirkemøtets posisjon i kirkeord-

ningen (se særlig Kap 5 - Reformen på regionalt plan).

De nye statlige forvaltningsreformene kompliserer dermed vurderingen av hvorvidt Den norske kirke har fått den grad av indre selvstyre som var en av de grunnleggende målsettinger med de kirkelige reformer. Den særegne modell for målstyring av kirkelig sektor som er utviklet i samspill mellom kirkelige og politiske myndigheter gir grunnlag for utvalget til å hevde at det indrekirkelige selvstyre både er blitt svekket og styrket som følge av de statlige forvaltningsreformer innenfor det økonomiske området.

De kirkelige fond

Forvaltningen av de kirkelige fond har i perioden 1984-98 også vært gjenstand for utvikling og omorganisering. Fondsforvaltningen har i større grad enn den generelle økonomiforvaltning i staten vært tilpasset og orientert ut fra målsettingen om økt kirkelig selvstyre. Dette kom særlig til uttrykk i forbindelse med behandlingen av ny fondslovgivning i 1996. For nærmere informasjon om de kirkelige fond vises til utredningen om "Kirkens økonomiske rammeordninger - Alternative finansieringsformer" (s.34 ff).

De kirkelige fond har opp i gjennom historien hele tiden vært knyttet opp mot kirkelig virksomhet. I fondsloven av 1996 er dette fortsatt nedfelt som fondets formål. I sammenheng med spørsmålet om økt kirkelig selvstyre, ble det også i forbindelse med Stortingsbehandlingen i 1996

lagt til grunn at kirkelige organer skulle få større reell innflytelse på bruken av fondsavkastningen, ikke bare på den del av avkastningen som ble stilt til disposisjon for formål fastsatt av Kirkemøtet. Dette anliggendet ble forutsatt ivare tatt gjennom særskilte prosedyrer for samhandling mellom departementet og de sentralkirkelige organer.

Spørsmålet om eiendomsretten til fondet har fått fornyet aktualitet etter fremleggelsen av St.meld. nr. 14 (2000-2001) Børs og katedral. Om økonomien i Den norske kirke. Økonomimeldingen ble fremlagt i desember 2000 og skal behandles i Stortinget våren 2001. Økonomimeldingen legger til grunn at det er staten som eier fondet. Dette er gjort ut fra en forståelse av at kirken ikke er et eget rettssubjekt, men er en del av staten. Kirken kan dermed ikke stå som eier av fondet (s. 38). Denne forståelse er hentet fra Justisdepartementets brev til Miljøverndepartementet 23. november 2000.

Fondseiendommene har tilhørt kirken tilbake til førreformatorisk tid, og det kan i hovedsak skilles mellom bispe- og klostergoods, eiendommer knyttet til de enkelte kirker, og prestebordsgodset som var satt av til underhold for presten som innehadde vedkommende embete. Etter reformasjonen ble kirken sett som et statsformål med Kongen som øverste myndighet. Bispegodset ble inndratt til kronen som en straffeforanstaltning, mens klostergodset etter hvert ble gitt i forlening. Eiendommene knyttet til de enkelte kirker ble i første omgang latt i fred til sitt opprinnelige formål, men også her gjorde kongene seg etter hvert

nytte av inntektene. Denne utviklingen kulminerte med det store kirkesalget på 1700 tallet. Kun det for geistligheten benefiserte gods ble unntatt denne utvikling. Det framgår i det hele av proposisjonen om fondsloven at dette godset og fondet ved flere anledninger av lovregulering, jf Ot prp nr 68 (1994-95) sidene 5-10, ble knyttet til kirkelige formål. Dette er også regulert gjennom grunnlovens § 106. De seneste tiår har det ved bestemmelser om salg av prestegårder vært en forutsetning av salgsinntektene skulle gå inn i fondet og at avkastningen skulle bevilges til kirkelige formål uten at de ordinære bevilgninger ble redusert.

Utvalget legger til grunn at det ikke er mulig alene å avgjøre eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond ut fra rettstilstanden. Det har heller ikke vært sett som nødvendig med de bestående relasjoner mellom stat og kirke, da både salgssummer og avkastning er bundet til kirkelige formål. Fondet har hele tiden vært knyttet til kirkelig virksomhet, nærmere bestemt prestatjenesten. Det representerer det som er igjen av den formuesmasse kirken hadde til sitt underhold. Både den eiendomsmasse som finansierte bispetjenesten og vedlikehold og drift av kirkebyggene har blitt inndratt til fordel for statskassen. Opplysningsvesenets fond er derfor en ressurs som kan finansiere visse felleskirkelige tiltak.

Også i våre skandinaviske naboland er det slik at fondseiendommene og kapitalene er kirkelig eiendom. Ved de endrede relasjoner som inntrådte mellom den svenske kirke og stat 1. januar 2000, ble Kyrkofonden overført fra stat-

lig til kirkelig forvaltning. I disse land har også de lokale kirker i stor grad beholdt sine kapitaler og eiendommer, samt at staten ved ulike anledninger har innløst med midler tiendeløsninger som ble avskaffet.

Det synes derfor naturlig å hevde at fondet ikke er statlig eid, men eies av Den norske kirke. Dette begrunnes både i fondets opprinnelse, dets grunnlovsfestede formålsbestemmelse og av den senere tids praksis.

Oppsummering

Utvalget antar at et vesentlig større kirkelig selvstyre i økonomiske spørsmål vil være vanskelig å få til innenfor gjeldende statlige finansieringsform. En endring av finansieringsform vil derfor med stor sannsynlighet være en forutsetning for et utvidet kirkelig selvstyre på dette området.

Utviklingen av målstyringskonseptet innenfor statlig sektor, representerer i denne sammenheng en mer prinsipielt problematisk styringsform fordi den åpner for større politisk innflytelse over de mål og dermed de prioriteringer som skal legges til grunn for den kirkelige virksomhet. Den konflikt som her er påvist mellom målsettingen med den økonomiske politikken pdes. og de kirkepolitiske målsettinger som er fastsatt av Stortinget, har i liten grad vært gjenstand for politisk debatt og avklaring. En slik drøfting bør finne sted. De kirkepolitiske målsettinger bør etter utvalgets mening også få konsekvenser for økonomistyringen av kirken og overordnes disse. Fastsettelsen av mål og prioriteringer innenfor kirkelig sektor bør derfor

skje på bakgrunn av formelt nedfelte prosedyrer der kirkelige organer gis innflytelse.

Innenfor fondsforvaltningen, har det vært en intensjon å gi kirkelige organer større, reell innflytelse. Det kan se ut som om praksis i liten grad har endret seg etter ny fondslov i 1996. Signalene i St.prp. nr. 1 (2000-2001) om endringer i organiseringen av fondsforvaltningen, er i denne sammenheng vesentlige å følge opp fra kirkelig hold med sikte på å sikre kirkelige organers medinnflytelse både over bruken og utviklingen på området.

St.meld. nr. 14 (2000-2001) om kirkens økonomi bidrar ytterligere til å befeste inntrykket av at det kirkelige selvstyre ikke er særlig utviklet innenfor det økonomiske området.

6.3.2 Representativitet

Overføring av myndighet fra stat til kirke har vært bygget på en forutsetning om at de kirkelige styringsorganer som skulle overta myndighet skulle være valgt og sammensatt ut fra demo-kratiske prinsipper. Selv om det har vært en del kirkelig strid både omkring spørsmålet om særskilte vilkår for den kirkelige stemmerett og om eventuell be-kjennelsesplikt for deltakelse i kirkelige råd, har det ikke vært samlet gjennomslag for annet enn en stemmerett basert på kirkelig medlemskap; det vil si basert på dåp. Be-kjennelsesforpliktelsen for de kirkelige råd er definert som en forpliktelse for rådets arbeid som sådan og er ikke knyt-

tet til en individuell erklæring. Også biskopens tilsynsansvar er rettet mot arbeidet i de kirkelige råd og ikke mot rådsmedlemmene som enkeltpersoner.

Til demokratiske styringsorganer stilles det krav om representativitet. Dette har også eksplisitt vært formulert fra kirkelig hold som en forutsetning for sammensetningen av de kirkelige rådsorganer. I tilknytning til Kirkeårdets evaluering av reformene i 1992 uttalte rådet om de fremtidige bispedømmeråd (og dermed om Kirkemøtet) at det blir *uhyre viktig at de får en sammensetning med bredest mulig kompetanse og representativitet, både geografisk, kirkeleg, kjønnsmessig og aldersmessig* (KR 45/92).

Både geografisk, kjønnsmessig, aldersmessig og "kirkelig" representativitet ble her trukket frem som vesentlige anliggender. Begrepet "kirkelig" ble i denne sammenheng ikke nærmere definert, men det antas i dette å ligge et ønske om å sikre representasjon fra ulike kirkelige leire (se under).

Loven fastsetter regler som sikrer en form for geografisk representasjon (7 fra hvert bispedømme), geistlig representasjon samt representasjon fra leke kirkelig tilsatte, ved lovendringen i 1996 er også en samisk representasjon sikret i Kirkemøtet. Det er ikke åpnet for representasjon fra organisasjoner/institusjoner eller fra kirkepolitiske grupperinger. Det er heller ikke fastsatt regler som sikrer representanter fra menighetsråd eller fellestråd plass i de regionale eller sentrale kirkelige organer ettersom valg på kandi-

dater til bispedømmerådet skjer på fritt grunnlag. Den norske sjømannsmisjon/Norsk kirke i utlandet har gjennom en egen samarbeidsavtale fått observatørstatus på Kirkemøtet.

Geografisk representasjon

Kirkemøtet er sammensatt ut fra en geografisk spredning av mandater der hvert bispedømme i utgangspunktet hadde like mange mandater (7). Ved lovendringene i 1996 fikk de 3 nordligste bispedømmene ett mandat til hver, begrunnet ut fra ønsket om å sikre samisk representasjon i Kirkemøtet.

Fordelingen av mandater avspeiler ikke befolkningsgrunnlaget i det enkelte bispedømme. De kirkelige valg opererer heller ikke med utjevningsmandater eller andre ordninger som kan imøtekomme ulikheten i kirkelig medlemsantall mellom bispedømmene.

Nåværende størrelse på Kirkemøtet med ca 80 delegater innebærer en overrepresentasjonen fra mindre folkerike bispedømmer. Det er ulike syn i utvalget på om dette bør endres.

Embete, råd og ansattes representasjon

Av Kirkemøtets 85 medlemmer er det i utgangspunktet 22 geistlige representanter hvorav halvparten biskoper. Utgangspunktet for denne ordningen har vært et klart ønske om at det valgte lekfolk skulle være i flertall. Samtidig har en ønsket å ta på alvor tenkningen om samvirke mellom

embete og råd også når Den norske kirke skulle organiseres til topps ut fra demokratiske prinsipper.

I høringsrunden i 1992 uttalte enkelte at prestene er overrepresentert i forhold til andre ansatte. Dette illustrerer hvor lett den geistlige representasjon i rådsstrukturen blir oppfattet som en form for ansattes representasjon. Dette har ikke vært den prinsipielle begrunnelse for ordningen. Ordningen med valg av en geistlig representant fra hvert bispedømme innebærer samtidig at den geistlige representasjon heftes med svakheter knyttet til enmannskretssystemet (lite bredde og mangfold, ujevn kjønnsfordeling etc).

Ordningen med at de øvrige kirkelig ansatte fikk sete i bispedømmerådet, er av en annen karakter. Denne form for representasjon er ikke utledet av embete og råd-prinsippet og er dermed mer uavklart i sin prinsipielle begrunnelse. Ordningen oppfattes heller ikke som representasjonsordning ut fra avtaleverk om medbestemmelse og finnes ikke på lokalt nivå.

Etter at tilsettings- og arbeidsgivermyndighet for presteskapet ble overført til bispedømme-rådene/biskop i 1989, overføringen av arbeidsgiveransvar for øvrige ansatte ble overført til kirkelige fellesråd i 1997 og utvidelsen av Kirkemøtets mandat til f.eks. å fastsette tjenesteordninger og kvalifikasjonskrav er det grunn til å vurdere hvorvidt sammensetningen av Kirkemøtet utilsiktet kan bidra til å favorisere enkelte partsinteresser fremfor andre. Eksempelvis vil alle prestenes arbeidsgiverrepresentanter være representert

på Kirkemøtet mens øvrige kirkelige ansattes arbeidsgivere (kirkelige fellesråd) ikke har noen automatisk plass i Kirkemøtet. Sammenholdt med ordningen som derimot gir leke kirkelig ansatte 11 delegater på Kirkemøtet, viser dette hvordan ordningen kan komme til å skape skjevheter i spørsmål som angår partene i arbeidslivet.

Utvalget mener at en ved en eventuell revisjon av Kirkemøtets sammensetning, bør vurdere disse forhold særskilt.

Representasjon fra begge kjønn

Kirkeordningen inneholder ingen konkrete regler som sikrer forholdsvis lik representasjon fra begge kjønn i valg til Kirkemøtet. Ettersom Den norske kirke på generelt grunnlag også er unntatt fra bestemmelsene i Likestillingsloven, finnes det ingen rettslige ordninger som sikrer at det føres tilsyn med at begge kjønn blir representert og/eller ikke diskrimineres når det gjelder adgang til kirkelige stillinger m.v.

Kirkemøtet har imidlertid ved flere anledninger behandlet spørsmål om kvinners stilling i kirken, i forbindelse med tilslutning til Det økumeniske tiår 1988 - 1998: "Kirker i solidaritet med kvinner". I 1990 ble det utarbeidet en handlingsplan for gjennomføringen av tiåret, og Kirkemøtet vedtok (sak KM 17/90) bla i den anledning (her tas kun med spesielt relevante punkter):

- I alle råd og utval på kyrkjelyds-, bispedøme- og Kyrkerådsplan skal det arbeidast for at ikkje noko kjønn er representert med mindre enn 40 %.
- Det er viktig å motivere og skolere kvinner til å ta på seg leiaroppgåver på eigne premisser. (...)
- Når det gjeld kyrkjelege stillingar er det eit mål å sikre jamnare kjønnsfordeling på alle plan.
- Kvinner bør oppfordrast til å søkje sokneprest- og prostestillingar.

Kirkerådet utarbeidet en rapport til Kirkemøtet i 1996, der framdrift og resultater i perioden ble oppsummert. Rapporten gjennomgår en del tilgjengelig statistikk for å evaluere de målsettinger som ble satt av Kirkemøtet i 1990. Følgende oversikt gis når det gjelder rådsstrukturen:

- På landsplan var kvinneandelen i menighetsrådene i forrige periode på 56 %.
- Bispedømmerådene slik de ble oppnevnt i 1994 hadde en kvinneandel på 40 %.
- Kirkemøtet slik det ble oppnevnt i 1994 hadde en kvinneandel på 39 %.
- Ved valg av Kirkeråd kom en ut med en kvinneandel på 33 %.
- Gjennomsnittstallene for kvinner i nemder og komiteer under de sentralkirkelige råd er på 45 %, men varierer i sterk grad fra 75 % (Komiteen for det økumeniske tiår) til 30 % (Norsk teologisk nemnd og Nemnd for gudstjenesteliv).

Dette materialet viser hvordan situasjonen er når det gjelder total kvinneandel, men sier i liten grad noe om denne andelen gjenspeiles i andel av lederverv. Kirkerådets rapport gir slike tall for regionalt og sentralt nivå, men ikke for det lokale nivå.

Følgende tabell viser hvordan kvinneandelen var i råd på ulike nivåer i kirken i forrige menighetsrådsperiode. Kilde for regionalt og sentralt nivå er Kirkerådets rapport (1996):

KVINNEANDEL MEDLEMMER OG LEDERE I RÅD PÅ ULIKE NIVÅER I DEN NORSKE KIRKE

Rådsnivå	Kvinneandel medlemmer	Kvinneandel ledere
Menighetsråd	56 %	46.3 %
Bispedømmeråd	40 %	36.4 %
Kirkemøte	39 %	
Sentralkirkelige nemder	45 %	50.0 %

Selv om situasjonen generelt ser bra ut på rådssiden (i forhold til Kirkemøtets målsetting), ser en altså at det er en tendens til at både andel kvinnelige medlemmer og ledere synker med økende nivå i den nasjonale kirkeorganisasjon.

De kirkelige reformer har dermed ikke medført noen generell dårligere kvinnerepresentasjon i de sentralkirkelige organer enn i samfunnet for øvrig.

Utvalget vil påpeke dette som en positiv utvikling i forhold til kirkelig sektor generelt.

Ungdomsrepresentasjon

Heller ikke når det gjelder representasjon fra ungdom finnes det kirkerettslige bestemmelser om dette. Men også her har det vært arbeidet for å bedre denne ved hjelp av andre virkemidler. Kirkemøtet har på bakgrunn av dette vedtatt en målsetting om 20 % ungdomsrepresentasjon i kirkelige råd på alle nivåer, inklusive Kirkemøtet/Kirkerådet (KM 11/93). Med ungdom menes i denne sammenheng personer under 30 år. Kirkemøtets vedtak fra 1993 har følgende ordlyd:

Kirkemøtet ønsker at 20 % av tillitsvalgt i kirkens rådsorganer lokalt, regionalt og sentralt skal være under 30 år og ber Kirkerådet finne tiltak som kan sikre dette.

Parallelt med arbeidet for å sikre representasjon i den offisielle strukturen er det blitt bygget opp en egen ungdomsorganisasjon på sentralt hold gjennom egne Ungdommens Kirkemøter. Første gang dette skjedde var i 1993. Det er nå vedtatt (av Kirkerådet) at disse møtene kan arrangeres annethvert år. Neste gang er 21.-24.juni 2001. Det er p.t. ingen formell forbindelse mellom Ungdommens Kirkemøte og det offisielle Kirkemøte. På Ungdommens Kirkemøte i 1998 ble det vedtatt at det skulle arbeides for observatørstatus for representanter fra UKM på Kirkemøtet. Dette er så langt ikke etablert som noen fast ordning.

Kirkerådet har videre etablert en særskilt Nemnd for ungdomsspørsmål i Den norske kirke. Nemnda er kommet i god funksjon og arbeider aktivt innenfor en rekke saksområder. Det er særlig fokusert på å finne fram til gode samarbeidsformer med det kristelige barne- og ungdomsorganisasjonene. Fokuseringen på "Ung i kirken" har dermed i løpet av relativt få år blitt etablert som et selvstendig arbeidsfelt på sentralt kirkelig hold.

Utvalget ser at oppbygningen av en sentral "skyggeorganisasjon" (Ungdommens Kirkemøte) for ungdom vil kunne ha stor egenverdi både som ren ungdomsarena, som opplæring til deltakelse i kirkelig demokrati, kritisk kommentator til de "voksnes" Kirkemøte og som nettverk for de unge delegatene på Kirkemøtet.

Utfordringen gjenstår når det gjelder å sikre 20% representasjon av unge delegater i det offisielle Kirkemøte. Erfaringene så langt tyder på at det er vanskelig både å bli valgt inn i bispedømmerådene for unge kandidater og å få gjennomslag med forslag som ung delegat. En nærmere dokumentasjon av disse forhold bør foretas på bakgrunn av opplysninger fra de unge delegatenes egen erfaring og ut fra en analyse av deres plenumsdeltakelse og gjennomslagskraft.

Samisk representasjon

Representasjon fra den samiske befolkning i de kirkelige råd og møter ble formelt sikret gjennom endringene i kirkeloven i 1996. De tre nordligste bispedømmeråd ble ut-

videt tfra 7 til 8 medlemmer for å ivareta dette. Kirkemøtet fikk dermed også 3 samiske medlemmer. Gjennom egne vedtak i Kirkemøtet 1992 ble det også opprettet et særskilt Samisk kirkeråd. Ordningen har ikke vært gjenstand for særskilt evaluering ettersom den er av nyere dato enn Kirkerådets evaluering fra 1992.

Utvalget har imidlertid ikke foretatt noen nøyere evaluering av ordningen, men antar at dette bør gjøres etter at ordningen har vært i funksjon over et noe lengre tidsrom. Det er utvalgets generelle inntrykk at Samisk kirkeråd fyller en vesentlig funksjon i forhold til utviklingen av samisk kirkeliv og forankringen av samisk kirkelig identitet.

Representasjon fra ulike kirkelige grupperinger (holdningsrepresentasjon)

Kirkemøtet er ikke sammensatt på en måte som tilsikter å sikre forholdsmessig representasjon for ulike grupperinger som står for ulike standpunkter og holdninger ("kirkelig representasjon" jf. KR 45/92). Dette vises ikke bare av at et visst antall representanter er med i kraft av sitt embete, men også av ordningen for utvelgelse av de øvrige medlemmene (valg til og sammensetningen av bispedømmeråd). Men bl.a. en viss tidligere diskusjon om hvorvidt de kristelige organisasjonene bør være representert på Kirkemøtet, aktualiserer spørsmålet om en slik type representasjon. Disse organisasjonene fremtrer på mange måter som grupperinger med ulik kirkelig og teologisk profil. Det er heller ingen tvil om at teologisk og kirkepolitisk syn har

reell betydning når det velges representanter til bispedømmerådene og dermed indirekte til Kirkemøtet.

En eventuell endring i retning av forholdsmessig representasjon av ulike retninger innen kirken reiser flere prinsipielle og praktiske problemer. For det første må det avklares hva slags standpunkter og holdninger som er forenlige med forpliktelsen på den Den norske kirkes bekjennelseskriterier, som åpenbart må danne en ytre ramme for slik representasjon.

For det andre må hensynet til denne type representasjon selvsagt avveies mot andre representasjonshensyn. F eks vil hensynet til geografisk representasjon kunne komme i motstrid med det hensynet vi her omtaler, bl.a. fordi det krever valg i kretser med få representantplasser. Det vil igjen si at en retning eller gruppering må være forholdsvis stor på landsbasis eller i det minste i ett bispedømme for å ha sjanse til å bli representert. Men dette er for så vidt helt parallelt til det politiske systemet, hvor det nettopp anses som ønskelig å unngå oppsplitting i svært mange grupperinger i de styrende organer.

For det tredje opererer Den norske kirke så langt ikke med formelle "kirkepolitiske" partier eller lignende, og det er heller ikke sikkert at en slik ordning er ønskelig. Men det blir uansett et problem å definere hvilke krav til organisering eller enhetskjennetegn som skal kunne danne grunnlag for representasjon.

Det som er nevnt viser at det vil kreve forholdsvis dramatiske endringer av nåværende ordning dersom den skal kunne sikre forholdsmessig representasjon av ulike teologiske og kirkepolitiske retninger.

Utvalget mener likevel at det er nødvendig å rette oppmerksomhet mot spørsmålet. Det er åpenbart at teologiske og kirkepolitiske syn er viktige kriterier for valg av dem som skal sitte i de demokratisk valgte organer i kirken. Dagens ordning har ikke i tilstrekkelig grad reflektert dette inn. Ordningen for valg til bispedømmeråd åpner i for stor grad for at andre og mindre relevante hensyn, til dels også tilfeldigheter, kan være avgjørende for resultatet. Kombinert med lav valgdeltakelse og indirekte valg til regionale og sentrale kirkelige organer, kan gjeldende ordning både føre til en for tilfeldig sammensetning og en for lukket eller smal sammensetning av de kirkelige råd og møter.

Det viktigste som en revidert ordning må ivareta, er at de ulike kandidatens syn og egenskaper blir kjent for dem som skal foreta valg, slik at disse får en mulighet til å gjøre sitt valg ut fra det de mener er viktig for utføringen av oppgavene i bispedømmerådene og Kirkemøtet. Om dette tilsier direkte valg til rådene på ett eller begge disse nivåene, vil utvalget komme tilbake til i et eget notat om valgordninger.

Også når det gjelder utnevning av biskoper, må representasjon ut fra ulike hensyn i tilfelle sikres i kollegiet som så-

dan (se også Kap 6.3.1). I praksis er dette problematisk å få til, fordi biskopene utnevnes en og en. Et spesielt forhold er også at utnevningen ikke skjer etter søknad. Spørsmålet om representasjon har også en prinsipiell side, fordi biskopene ikke utnevnes for å være medlemmer av et kollegium, men for å inneha et bestemt embete. At de dermed også blir medlemmer av Bispemøtet og andre organer, for eksempel. Bispedømmerådet, Kirkemøtet og Læremndra, kommer i tillegg til dette. Til dette kommer at en biskop har mange oppgaver hvor andre kvalifikasjoner enn teologisk kompetanse og kirkepolitisk profil er viktige. Evnen til å lede, utøve tilsyn, personalomsorg m.m. må også være tungtveiende hensyn ved utnevninger.

Det må samtidig understrekes at en mangfoldig sammensetning av bispekollegiet antas å ha betydning for hva slags tilhørighet til og identitetsfølelse flest mulig av de dømte medlemmer har til kirken. Det er en utfordring å finne fram til hvordan en eventuell ny ordning for utnevning av biskoper eventuelt kan sikre dette.

Lokal forankring og representasjon

Når det gjelder valg til de sentralkirkelige organer, ble disse i lovendringene av 1984 fastsatt å foregå ved en indirekte valgordning. Menighetsrådene ble gitt ansvar for å utpeke utsendinger til et bispedømmemøte som så skulle velge bispedømmeråd som igjen utgjorde Kirkemøtet. Ordningen ble endret i den nye kirke-loven av 1996 ved at bispedømmemøtene ble omgjort til frivillige møter. Etter lovendringene velges de leke medlemmer av bispedømmeråd-

det av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet (Kl § 23, første ledd pkt d). Det geistlige og det leke kirkelige tilsattes medlem i rådet velges som tidligere av respektive tjenestegrupper etter nærmere regler.

Valgordningen til bispedømmeråd og indirekte også til Kirkemøtet har vært problematisert ved flere anledninger. Evalueringen i 1992 viste at dette valget oppleves problematisk for mange. Hovedproblemet er at kandidatene er ukjente og valgene blir tilfeldige. Avstanden mellom menighetsråd og bispedømmeråd blir for stor i forbindelse med valget. Valget er indirekte, lite demokratisk og lett manipulerbart hevdet enkelte. Engasjement og deltakelse i valgte kirkelige styringsorganer ser også ut til - på linje med erfaringene fra det politiske valg - å rekruttere flest fra gruppen offentlig ansatte.

Endringen av valgordningen i 1996 er prøvet ut en gang. Etter utvalgets mening hefter det fortsatt svakheter både ved valgmåten (den indirekte valgordningen) og ved det forhold at forankringen i og ansvarliggjøringen overfor de lokale rådsorganer er for svak. Utvalget antar at disse ordningene er medvirkende til opplevelsen av stor avstand og svak identifikasjon med de kirkelige sentralorganer fra lokalkirkelig hold som kom tydelig til uttrykk ved evalueringen i 1992. Den generelt svake valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalg, rammer også de sentralkirkelige møter og råd særlig i spørsmål om representativitet. Det vises til for øvrig til utvalgets særskilte gjennomgang av valgordningene.

6.3.3 De sentralkirkelige organer - organisering og ressursutnyttelse

Innledning

Den norske kirke representeres i dag av følgende sentralkirkelige organer:

- Kongen/KUF
- Kirkemøtet/Kirkerådet/Mellomkirkelig råd/Samisk kirkeråd
- Bispemøtet
- Den norske kirkes lærenemnd

Alle disse organer ivaretar deler av sentralkirkelige styrings- og eller tilsynsfunksjoner etter en nærmere oppgavefordeling og rangordning og i gjensidige avhengighetsrelasjoner. Til forståelsen av Kongens og Stortingets rolle i kirkestyret, vises til pkt. 3.1.

Det som i denne sammenheng evalueres nærmere er først og fremst organisering og ressursutnyttelse knyttet opp til de nye sentralkirkelige organer som er bygget opp etter 1984, dvs. Kirkemøtестrukturen og Lærenemnda. Etersom Lærenemnda i denne sammenheng har en relativt beskjeden rolle når det gjelder ressursbruk etc. vil hovedfokus knyttes mot Kirkemøtet og dets underliggende organer. Ut fra tid og ressurser har utvalget ikke funnet anledning til å gå særlig dypt inn i disse problemstillingene, men vil nøye seg med å gi enkelte mer overordnede vurderinger av gjeldende ordninger.

Organisering

Sett under ett fremtrer Den norske kirke med relativt mange organer til å representere seg på sentralt nivå. Både dobbeltheten i den gamle statskirkelige tradisjon der myndigheten i kirkesaker ble delt mellom Konge og Storting, den parallelle oppbygging av egne kirkelige organer samt utviklingen av Bispemøtet til et kollegialt organ på nasjonalt plan forklarer i hovedsak mengden av sentrale aktører. I tillegg har man funnet det formålstjenlig å videreføre en tradisjon fra slutten av 1940-årene med et særskilt organ for håndtering av internasjonale og økumeniske saker (Mellomkirkelig råd). Dette lå opprinnelig under Bispemøtet, men ble overført til Kirkemøtestrukturen i 1985 (KM 13/84). Opprettelsen av Samisk kirkeråd (KM 15/90 og 12/92) er det nyeste ledd i den sentralkirkelige organisasjon. Den kirkelige organisasjon på sentralt nivå bærer dermed i sterk grad preg av den historiske tradisjon den er sprunget ut av.

Hvorvidt denne organiseringsformen er tjenlig i forhold til de oppgaver som skal ivaretas sentralt bør gjøres til gjenstand for en særskilt vurdering som går ut over utvalgets rammer. Ettersom reformene har skjedd på grunnlag av prinsippvedtak om fortsatt statskirke og på bakgrunn av en samvirkemodell mellom embete og råd, vil en del av strukturen langt på vei være gitt. Utviklingen av den sentralkirkelige organisasjon under Kirkemøtet er imidlertid ikke begrunnet i disse prinsipielle forhold. Det er dermed først og fremst denne struktur som gjøres til gjenstand for noen vurderinger av overordnet karakter.

Den formelle bakgrunn for gjeldende organisasjonsstruktur med 3 "sentralkirkelige råd" er Kirkemøtets mandat til å "oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet" jf kl § 24, siste ledd. I forbindelse med etableringen av Kirkemøtet i 1984 ble denne bestemmelsen særskilt drøftet i forbindelse med en drøfting av funksjonsmåten for de komiteer som Kirkemøtet valgte å organisere innen sin midte etter modell fra Stortinget. Etter en lengre drøfting, vedtok Kirkemøtet at komiteene hadde sin funksjon og sitt mandat under Kirkemøtet og ikke var å forstå som løpende komiteer som skulle være i arbeid mellom møtets samlinger. Forholdet til Kirkerådets og Mellomkirkelig råds fagnemnder ble også drøftet i denne forbindelse. Både prinsipielle og økonomiske argumenter ble lagt til grunn for denne konklusjonen.

I forbindelse med vurderingen av det mellomkirkelige og det samiske arbeidsområde, har det imidlertid blitt vurdert som tjenlig dels å beholde (MKR), dels å nyopprette (SKR) særskilte "råd" til disse formål med egne statutter, selvstendig faglig virksomhetsansvar og sekretariater til disposisjon. I løpet av den tid som er gått har det utviklet seg en klar forståelse av at det like fullt er Kirkerådet som formelt representerer Kirkemøtet mellom Kirkemøtets samlinger og at Kirkerådet i så henseende er formelt overordnet de to øvrige sentralkirkelige råd. Dette er også eksplisitt understreket av departementet ved gjentatte anledninger. Statuttene for MKR gir imidlertid MKR en viss selvstendig

mandat til å representere Den norske kirke i mellomkirkelige sammenhenger.

Det er delte oppfatninger i utvalget om hvorvidt den eksisterende ordning er tjenlig for de oppgaver som skal utføres særlig innenfor det mellomkirkelige området.

Kirkens globale karakter og den generelle internasjonalisering av samfunns og kirkeliv tilsier at behovet både for et tydelig internasjonalt og mellomkirkelig fokus og for et kompetent sekretariat innenfor disse saksfelter på sentralkirkelig hold ikke vil bli mindre i tiden som kommer. Spørsmålet er om man er tjent med en videreføring av den oppdeling på rådsnivå mellom det nasjonale og det internasjonale ansvarsområde som ligger til grunn for dagens ordning eller om en større grad av integrering mellom de to rådenes ansvarsområde vil skape større helhet og bidra til at Den norske kirke fremstår med en noe mer samlet kirkeledelse enn i dag. Også opprettelsen av Norges kristne råd på 90-tallet aktualiserer behovet for å gjennomtenke på nytt hvordan Den norske kirke på en best mulig måte kan ivareta det mellomkirkelige arbeid på nasjonalt plan.

Økonomi/ressurser

En gjennomgang av tildelingsbrevene til Kirkerådet i periodene 1989-99 og de ressurser som direkte har vært knyttet til de sentrale kirkelige organer, viser at sammenlignet med f.eks Svenska kyrkans sentraladministrasjon, har Den norske kirke en relativt liten sentraladministrasjon. Det forhold at antallet delegater til det svenske Kirkemøtet er

ca 3 ganger så stort som i Norge samt at møtenes varighet er vesentlig lenger enn i Norge, innebærer også at utgifterne til avholdelse av Kirkemøtet er mye større i Sverige.

Det finnes ingen generelle normer for beregning av årsverksbehov knyttet til de oppgaver som er tillagt de kirkelige organer på sentralt nivå. Det finnes heller ingen internt utarbeidede oversikter eller anslag over hvor stor del av de ressurser som idag disponeres som benyttes til direkte saksforberedende og oppfølgende virksomhet i tilknytning til Kirkemøtet. En gjennomgang av Kirkemøtets sakslister viser et årlig gjennomsnitt på ca 20-25 saker som skal forberedes og følges opp. Disse varierer en del i omfang fra relativt enkle saksorienteringer til enkelte større utredninger. Med et årsverksomfang på ca 35 antas det å være rimelig kapasitet for forberedelser og oppfølging av et saksomfang på dette nivå ved siden av det løpende arbeid og en viss utadrettet, prosjektbasert virksomhet.

Den sentralkirkelige administrasjon har imidlertid de senere år gått med relativt store underskudd. Kirkerådets sekretariatet gikk offentlig ut i februar 2000 med forslag om kraftige innstrammingsiltak for å sikre balanse i budsjettet. Den sentralkirkelige virksomhet har de senere år samtidig gradvis benyttet en økende andel av tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond til egen virksomhet; dels som generelle tilskudd til rådenes drift, dels til prosjektrettet virksomhet innenfor Kirkemøtets satsningsområder. Det er grunn til å anta at en vesentlig del av den utadrettede prosjektvirksomhet som foregår i regi av de sentralkirkelige råd de se-

nerer år har vært finansiert av OVF-midler. Nytt i år 2000 er at Kirkerådet også har brukt OVF-midler eksplisitt for å dekke opp underskuddet på det ordinære driftsbudsjett (Sak KR 4/00).

Ettersom det ikke er utviklet mer presise resultatindikatorer/-mål for Kirkerådets arbeid med saksforberedelser og oppfølging blir det imidlertid vanskelig for utvalget å gjøre mer konkrete vurderinger av de reelle ressursbehov i denne sammenheng. Det kan imidlertid se ut til å være et behov for en tydeliggjøring av ressursforbruk, konkretisering av målsettinger for saksbehandlings-/utredningskapasitet samt klargjøring av ressurs- og resultatkrav innenfor mer løpende drifts- og forvaltningspregede oppgaver dersom det skal være mulig å foreta en realistisk vurdering av de sentralkirkelige rådernes ressursbehov. Også i forhold til mer utadrettet, prosjektorientert virksomhet adressert mot menigheter, bispedømmer og kirkelig ansatte vil en slik tydeliggjøring av mål, ressursbruk og gjennomslagskraft være nødvendig. Ettersom en vesentlig del av denne type virksomhet nå finansieres av fondsmidler, bør en slik gjennomgang også omfatte en vurdering av på hvilken måte de kirkelige fond har tjent sine "kirkelige formål".

Det forhold at Den norske kirkes sentraladministrasjon ikke er like ressurskrevende som f.eks. i Sverige, burde gjøre det enklere å utvikle mer "gjennomslagskraftige" analyser av disse forhold både av hensyn til Kirkemøtets overordnede styrings- og prioriteringsansvar når det gjelder de sentralkirkelige ressurser, men også i møte med de nødvendige

helsekirkelige prioriteringer av hvor ressursbehovene i Den norske kirke er mest presserende.

Utvalget foreslår at det i tilknytning til en gjennomgang av den sentralkirkelige organisering (KR/MKR/SKR) også foretas en analyse av ressursbruk og styringssystemer i forholdet mellom Kirkemøtet og den sentralkirkelige virksomhet.

KAPITTEL 7

Samlet vurdering av reformene

Den evaluering av reformene i Den norske kirke som er gjennomført i kapitlene 4, 5 og 6 har fulgt to linjer. For det første har reformer på hvert enkelt nivå blitt behandlet nokså selvstendig og ut fra de forutsetninger som har vært knyttet til de konkrete tiltak på dette nivå. For det andre er evalueringen basert på de forutsetninger og mål som ble lagt til grunn ved endringer på hvert enkelt nivå. Dermed har evalueringen fått ulikt fokus, noe som har gitt ulik disponering av disse kapitlene.

Dette kapitlet søker derfor å samle trådene i evalueringen og formulere en samlet vurdering av reformene, der nivåene sees i sammenheng og de ulike forutsetninger og mål settes i relasjon til hverandre. Spørsmålet som stilles er hvilken samlet effekt reformene har hatt for Den norske kirke, hvordan denne relaterer seg til de intensjoner og mål som har vært formulert og hvilke gjenstående og nye problemområder som framkommer etter en slik evaluering.

7.1 Kriterier for evaluering

Ved en samlet og avsluttende evaluering av reformene i perioden fra 1984-98, er det igjen nødvendig å peke på det grunnlag for evaluering som ble formulert i kapittel 3.

Reformene i Den norske kirkes ordning etter 1984 (jf utvalgets mandat) har i stor grad behandlet relasjonene mellom ulike styringsorganer og -nivåer i kirken. For disse reformene har det vært lagt til grunn ulike typer premisser, mål og intensjoner fra ulike aktører. En vurdering av reformene må derfor forholde seg til både teologiske, politiske, organisatoriske og økonomiske kriterier for vurdering. Slike målsettinger vil i stor grad bestå av ulike elementer som er flettet i hverandre som f.eks. "utvidet kirkelig selvstyre", men vil også kunne identifiseres som mer avgrensede målsettinger som f.eks. "økte ressurser".

Evalueringen søker å svare på om følgende mål er realisert. Punktene fremkommer som utkrystallisering av målsettinger dels fra 1981 dels fra senere reformer:

- Økt kirkelig selvstyre innenfor statskirkens rammer
- Kirkelig selvstyre basert på demokratisk valgte, representative kirkelige organer
- Økte ressurser til kirken
- En tjenlig og ressurseffektiv kirkelig organisasjon.

Gjennom den avgrensning som tidligere er foretatt i Kap 3, er det åpenbart at viktige spørsmål ikke blir direkte berørt i denne sammenheng.

For det første tydeliggjøres at denne evalueringen primært er rettet inn mot hvilke konsekvenser reformene har hatt for Den norske kirke. De samfunnsmessige konsekvenser av at Den norske kirke beveger seg i retning av en mer selv-

stendig posisjon i forhold til staten, er dermed ikke gjenstand for vurdering i denne sammenheng.

For det andre, er utvalgets mandat primært knyttet opp mot de reformer som er knyttet til lovendringer på det kirkelige området i perioden 1984-98. Det innebærer at tilnærmingen til en del spørsmål uvegerlig vil bli preget av å handle om ytre, organisatoriske spørsmål og i mindre grad handle om kirkens liv og virksomhet. At Den norske kirke i omtrent samme tidsrom også har iverksatt omfattende reformer av sine gudstjenesteordninger, salmebøker og undervisningsplaner m.v, blir i denne sammenheng ikke gjort til gjenstand for evaluering. Reformene av kirkeordningen blir i denne sammenheng en av mange faktorer som hører med i en samlet evaluering av Den norske kirkes situasjon og rolle i dagens norske samfunn.

For det tredje har lovendringene i liten grad omfattet den geistlige tjeneste. Oppbyggingen av en kirkelig organisasjon basert på kirkelige valg er i så måte et element som er bygget på den tidligere organiserte geistlige virksomhet. Denne har tradisjonelt ikke blitt regulert i medhold av lov, men har blitt forankret i Kongens anordningsmyndighet ut fra grl § 16 mv. Spørsmål knyttet til prestetjenesten og utdanningen av prester, er derfor i liten grad trukket inn i de senere års kirkereformer, men har blitt regulert direkte av Kongen som kirkestyre. Dette innebærer at utvalgets evaluering også i mindre grad retter seg mot prestetjenesten. Samtidig henger "embete og råd" tett sammen i vår kirkeordning. Ved en samlet evaluering av reformene vil

også organiseringen og utviklingen av embetslinjen bli trukket inn.

Evalueringen av de kirkelige reformer har i tillegg stilt utvalget overfor noen sentrale utfordringer knyttet til begrensninger i utvalgets arbeid.

For det første har det, for noen av reformene, gått såpass kort tid at alle konsekvenser på langt nær er tydelige.

For det andre har det vært ulike målsettinger til hva reformene skulle realisere både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Dette betyr at en evaluering for enkelte områder mer vil angi en vurdering av retning og hovedtrekk, enn å være konkluderende.

Utvalget har, for det tredje, heller ikke hatt økonomiske ressurser til å igangsette en forskningsbasert evaluering av alle de områder som har vært aktuelle. Evalueringen er derfor i første rekke basert på dokumentasjon fra ulike kirkelige organer og de erfaringer som sentrale aktørgrupper har kunnet bringe inn i evalueringsprosessen. Slike grupper har vært bispedømmerådene samt de største arbeidstakerorganisasjonene.

7.2 Har reformene gitt en mer selvstendig og selvstyrt kirke?

7.2.1 Generelle vurderinger

Spørsmålet om selvstendighet og økt kirkelig selvstyre har vært sentrale reformkrav og har konkretisert seg på en rekke områder. Sentrale områder har vært tilsetting og utnevning av kirkens ansatte, avgjørelser i forhold til lærespørsmål og liturgisaker, i forhold til intern kirkelig organisering og i forhold til spørsmålet om økonomisk selvstendighet og styring.

Fra Stortingets side ble det formulert en intensjon om å øke det kirkelige selvstyre innenfor rammen av statskirkeordningen. Denne målsettingen har også vært den samlede målsetting blant kirkelige aktører.

En vesentlig side ved utviklingen som evalueringen har fokusert på, er at den økende kirkelige selvstendigjøring og overføring av ansvar har skjedd innen rammen av statlige forvaltningsreformer. Gjennom reformene har kirkelige organer fått ansvar for enkeltsaker og ikke minst økonomisk ansvar gjennom budsjettstyring. Samtidig har det statlige kirkestyre beholdt lovgivningskompetanse, organiseringskompetanse og overordnet budsjettstyring. Når dette antas å ikke ha ført til større problemer i relasjonen mellom det statlige kirkestyre og valgte kirkelige organer, kan det henge sammen med et par sentrale forhold. For det første har det statlige kirkestyret i stor grad lagt de mål

som ble formulert av Kirkemøtet til grunn for sin målstyring av kirken. For det andre har staten i liten grad anvendt sanksjoner knyttet til manglende mål- og resultatoppnåelse, styringsrelasjonen har vært løst koblet med stor grad av autonomi for de organer som har mottatt delegert myndighet.

Utviklingen reiser spørsmål om eventuelle endringer i relasjonen mellom bispedømmenivået og sentralkirkelig nivå (Kirkemøte og Kirkeråd). Det vil også kunne være grunn til å arbeide videre med utviklingen av rollen mellom departement og kirkelige organer. Det er et par sentrale trekk ved denne utviklingen som er av interesse: Det har vært et sammenfall av interessen for å styrke de kirkelige organers selvstendighet og statens interesse av å øke sin styringsevne gjennom å desentralisere ivaretagelsen av enkeltoppgaver. Gjennom delegasjon med hjemmel i lov, har departementet fått et grunnlag for fortsatt styring av kirkelige organer (underliggende etater) på sentrale forvaltningsområder. Samtidig har det blitt tydelig at Stortinget har styrket sin rolle i kirkestyret i forhold til den tradisjonelle forståelse som har vært lagt til grunn i tidligere utredninger.

De mer konkrete reformtiltak måtte likevel bli forskjellige for de ulike nivåer i kirken som følge av historiske forutsetninger og den eksisterende finansieringsform. For helt siden middelalderen har lokalsamfunnet og soknet hatt en betydelig autonomi i saker knyttet til kirkebygget, kirkegårdene og lokale kirkelige stillinger (klokker og kirkeverge).

Dette forholdet fulgte primært av finansieringsformen og av det forhold at det kristelige liv etterhvert ble sett som et ansvar for det lokale kirkelige organ, menighetsrådet, i samarbeid med prestene og andre lokalt tilsatte. Den geistlige tjeneste, lærespørsmål og gudstjenesteordningene har derimot tradisjonelt vært del av Kongens kirkestyre og presteskap og biskoper hadde sin stilling, sine fullmakter og etterhvert sin lønn fra det statlige kirkestyre. Reformene har derfor blitt ulikt utformet på de ulike nivåer.

7.2.2 Sentralt nivå

Når det gjelder det sentrale nivå, har Den norske kirke gjennom de senere års kirkereformer fått etablert en relativt selvstendig sentralorganisasjon og fått overført myndighet fra Kongens prerogativer innenfor vesentlige områder for kirkens tro og lære. Opprettelsen av Kirkemøtet i 1984, Den norske kirkes læremynd i 1987, overføring av myndighet fra Grunnlovens § 16 samt utvidelse av Kirkemøtets mandat ved lovendringene i 1996 har gitt Den norske kirke ansvar og selvstendig myndighet til å håndtere spørsmål av læremessig art på viktige områder. Å få økt selvstendighet på disse områder har for mange vært ett av de mest kritiske punkter i selve statskirkeordningen.

Utnevnelsen av Den norske kirkes geistlige lederskap (proster og biskoper) skjer imidlertid fortsatt av Kongen i statsråd. Kirkelige organer har ved flere anledninger gitt uttrykk for utilfredshet med disse ordninger og det har vært en kirkelig forutsetning at utnevnelsen av nye biskoper skjer blant de kandidater som har fått flest stemmer i

den kirkelige avstemningsrunde. Det har likevel ikke vært fremmet som noe enhetlig og ufravikelig kirkelig krav å få til en endring av disse forhold i perioden 1984-98. Ansvaret for den praktisk-teologiske utdanning, arbeidsgiveransvar og anordningsmyndighet overfor presteskapet er også fortsatt et ansvar for KUF. Den norske kirkes geistlige betjening og virksomhet er derfor fortsatt sterkt statlig styrt og dermed også relativt autonom i forhold til den etterhvert mer selvstendige kirkelige organisasjon.

Gjennom reformene har det sentrale nivå i kirken blitt tillagt normgivningskompetanse på avgrensede felter. Mens den statlige styring slik har hatt regelforenkling og målstyring som fokus, har det skjedd en stadig sterkere «indre-kirkelig» regelstyring, ettersom Kirkemøtet har vedtatt regelverk, forskrifter og tjenesteordninger. Når det gjelder økonomiforvaltning har det imidlertid ikke skjedd store endringer på sentralt plan. Delegasjon av myndighet i disse saker har gått til regionale og lokale kirkelige organer. Stortinget og Kongen sitter derfor fortsatt med den vesentlige kompetanse i bevilgnings- og organiseringssaker. Et unntak her er forvaltningen av de kirkelige fond, der intensjonen opprinnelig har vært å gi kirkelige organer økt innflytelse.

Gjennom de statlige forvaltningsreformer har staten også endret sin styringsrolle i retning av mer aktiv, politisk målstyring av statlige virksomheter. De nye styringsformer er også blitt gjort gjeldende overfor Den norske kirke på sentralt og regionalt plan. Spenningen mellom de målset-

tinger som er fastsatt av Stortinget for den økonomiske politikken og de kirkepolitiske målsettinger er i liten grad gjort til gjenstand for politisk avklaring.

7.2.3 Regionalt nivå

Gjennom reformene har ansvar og myndighet for konkrete saksfelter blitt overført kirkelige organer både på sentralt, men først og fremst til regionalt nivå. Departementet har særlig lagt ut ansvar for enkeltsaksbehandling til bispedømmerådsnivået. Gjennom denne utviklingen har det i realiteten skjedd vesentlige endringer i styringsrelasjoner. For det første har særlig bispedømmeadministrasjonene fått et sterkere preg av å være forvaltningsorganer. For det andre har det skjedd en forskyvning av styringskompetanse fra embetslinjen og til rådene. Departementet har beholdt styring med de kirkelige organer, ved å ha ansvar for rettslige, organisatoriske og økonomiske ordninger. Den styring gjennom mål som har skjedd, har imidlertid i sterk grad vært orientert ut fra de mål og prioriteringer som Kirkemøtet har fastsatt.

Det er et hovedinntrykk at det regionale ledd i Den norske kirke er blitt betydelig styrket gjennom denne perioden. En slik vurdering vil kunne gjøres gjeldende både for bispedømmerådet og for bispeembetet. Den utvidete myndighet har særlig kommet på områder som tilsettingsmyndighet og instruksmyndighet, arbeidsgiveransvar og økonomiansvar. Ved ny kirkelov av 1996 har det regionale nivå også blitt tillagt viktige godkjennings- og kontroll-

oppgaver, samt en del koordineringsoppgaver i forhold til kirken lokalt.

Biskopene har særlig blitt styrket langs to hovedlinjer, nemlig som arbeidsgivere og med hensyn til det rettslige innhold i tilsynsmyndigheten. Biskopen har fått en tydeligere formell arbeidsgiverrolle, både som medlem av bispedømmerådet og ut fra en selvstendig myndighet (hjemlet i tjenesteordning for biskoper). Som medlem i bispedømmerådet har biskopen medinnflytelse på tilsetning og eventuell instruksfastsetting. I første omgang var det også biskopene som ble delegert myndighet med hensyn til arbeidsgiveransvaret og budsjettansvaret. Deler av arbeidsgiveransvaret og hele budsjettansvaret er etterhvert overført til bispedømmerådet.

Det kan også legges til grunn tilsynsmyndighetens rettslige innhold er styrket gjennom perioden. Denne styrkingen knyttes til følgende forhold: Opprettelse av Lærenemnd for Den norske kirke fra 1987. Gjennom tjenesteordning for menighetsprester er ordinasjonsforpliktelsene og forholdet til det biskoppelige tilsyn gjort rettslig bindende. En samordnet praksis rundt biskopens kollas har styrket kollasets rettslige stilling, som grunnlag for å utøve preste-tjeneste i Den norske kirke. Endelig har biskopens tilsynsmyndighet blitt styrket gjennom nye liturgiske ordninger og vedtatt regelverk for bruk av kirken (vedtatt av Kirkemøtet).

7.2.4 Lokalt nivå

På lokalt nivå har virkemidlene blitt vesentlig annerledes utformet. Intensjonene i reform- og lovendringsarbeidet har vært knyttet til selvstendigjøring av kirken lokalt fra offentlige myndigheters styring (kommunenes arbeidsgiver- og økonomiinstruksjon) og til å beholde og styrke soknet som autonom kirkelig beslutningsenhet i vesentlige spørsmål. Ett element i et slikt arbeid har vært å forenkle lovverk og ansvarsforhold, slik at det skulle være entydige kirkelige organer som satt med forvaltnings- og styringsansvar. Som en del av disse intensjonene har det vært enighet om at reformene måtte innebære en demokratisering. Utviklingen har medført en styrking av rådet som organ med en handlingsorganisasjon (sekretariat og stilling som daglig leder) for å kunne virke som styringsorgan. Samtidig har det vært en like sentral intensjon å sikre embetet frihet i dets tjeneste med Ord og sakrament, samt å sikre representasjon på de ulike nivåer i rådsstrukturen.

I utgangspunktet ønsket partene at soknets myndighet i utstrakt grad skulle ivaretas av menighetsrådet. Kirken lokalt, ved soknet, er gjennom kirkelovsreformen gitt status som rettssubjekt. Intensjonen om at mest mulig beslutningsrett skulle ligge i menighetsrådet er delvis blitt justert. Dette skjedde ut fra tilbakemeldingene i høringsrunden etter kirkelovutvalgets innstilling og ut fra effektivitets- og økonomihensyn. Den endelige utforming av loven innebar at fellesrådet, som også representerer soknet, ble valgt som det sentrale organ for forvaltning og styring av økonomi, personell og planarbeid.

På lokalt nivå har en særlig relasjonsendring vært knyttet opp til samspillet med kommunene. Et karakteristisk trekk ved Den norske kirkes økonomiske rammeordninger er at de fra gammelt av har vært lokalt forankret, ved at kirkens økonomiske rammeordninger alltid har vært tett vevet sammen med eller en parallell til de institusjonelle ordninger for innkreving av ressurser for kollektiv oppgaveløsning som har eksistert, både lokalt og sentralt. Slik har kommunestyret framstått som styre i kirkekassen.

Det synes å være grunn til å se den historiske inndragning av kirkens formuesmasse som en grunn til at kommunene og staten ved overgangen til pengehusholdningen måtte finansiere kirkelig virksomhet over offentlige budsjetter. Etterhvert har den kirkelige økonomi utviklet seg mot en blandingsøkonomi med kommunale, statlige og innsamlende midler foruten kirkelige fond. Først fra mellomkrigstiden og særlig etter andre verdenskrig, kan en si at stat og kommune har overtatt finansieringen gjennom offentlige skattemidler. Evalueringen av kirkelovsreformen med hensyn til økonomi er behandlet i en egen delinnstilling, og det vises derfor til denne.

Gjennom lovens bestemmelser har utvalget et inntrykk av at fellesrådene har styrket sin posisjon vis a vis menighetsrådene. Dette oppleves mange steder som en lettelse og har gitt menighetsrådene anledning til å fokusere mer på menighetsbyggende aktiviteter. Samtidig vil menighetsråd kunne oppleve at nærhet til kirkebygget svekkes ved ansvarsoverføring til fellesrådet. De kirkelige fellesrådene blir

også i stor grad sittende med planleggings- og styringsansvaret for de ressurser som menighetsrådet er avhengig av for å ivareta sitt menighetsbyggende ansvar. En slik utvikling kan oppleves som spenninger i relasjonen mellom disse rådsnivåene.

Erfaringene viser at kirkelig fellesråd har blitt etablert med en administrasjon som ivaretar nødvendige funksjoner på kort tid. Samtidig viser erfaringer at kirken lokalt gjennom økonomiutviklingen, er blitt mer avhengig av kommunene gjennom overføringer ivareta sitt lovpålagte ansvar. Slik er kirken lokalt i sterkere grad gjort avhengig av svingninger i kommunal økonomi og en fortsatt tilskuddsordning fra statlig side.

7.2.5 Oppsummerende om selvstendigjøring

Utvalget mener at utviklingen har medført at Den norske kirke har fått mer selvstendighet i en rekke spørsmål. Samtidig vil utvalget peke på at denne selvstendigheten har fått ulik form og rekkevidde på de ulike nivåer i kirken. Kirken lokalt har i dag fullt ut ansvar for tilsetting av lokale arbeidstakere, forvalter de økonomiske tilskudd med tilnærmet full frihet, har ansvar for bygg og anlegg og formulerer lokalt baserte mål og planer for virksomheten. Samtidig har menighetene blitt mer avhengige på det økonomiske felt, og utsettes for en ikke ubetydelig indirekte styring gjennom ressursnivå og forskrifter om former for deler av virksomheten.

På regionalt og delvis på sentralt nivå skjer det en mer direkte politisk styring av virksomheten. Det tradisjonelle skillet mellom kirkelig selvstendighet i "indrekirkelige" forhold og politisk styring over de ytre rammebetingelser er, gjennom reformene knyttet til en mål- og resultat-orientert styreform, blitt vanskeligere å opprettholde som prinsipp for ansvarsfordelingen mellom stat og kirke. Reformene viser samtidig hvordan en på alternativ måte har forsøkt å finne et balansepunkt mellom politisk styring og kirkelig selvstyre ved i størst mulig grad å la kirkelige målformuleringer ligge til grunn for den politiske styring. Også departementets anvendelse av sine styringsvirkemidler og -sanksjoner er i stor avdempet. Styringsrelasjonen framstår derfor i stor grad som løst koblet, med betydelig kirkelig autonomi.

Den geistlige tjeneste framstår som den del av kirkelig virksomhet som i størst grad er koblet opp mot det tradisjonelle, statlige kirkestyre. Både gjennom utnevning av biskoper og proster, anordnings- og arbeidsgivermyndighet overfor presteskaper og styring av den praktisk-teologiske utdanning ivaretar Kongen fortsatt en rekke vesentlige styringsoppgaver i Den norske kirke.

Utvalget vil også peke på at reformene fremdeles ikke har bidratt til en enhetlig kirkelig økonomi og organisering. Dette vil være en utfordring også for framtidige reformer, blant annet for å bidra til en bedre samordning av embete og råd som styringslinjer i kirken.

7.3 Har kirken fått demokratiske og representative styringsorganer?

Den norske kirke har gjennom reformene fått bygget opp en organisasjon basert på demokratiske prinsipper fra menighetsrådsnivå og fellesrådsnivå, via bispedømmerådsnivå til Kirkemøtet. Denne utviklingen har dels fulgt den generelle samfunnsutviklingen og har framstått som en prosess både kirkelige og politiske organer har vært enige om.

Utvalget legger til grunn, slik tidligere kirkelige utvalg har gjort det, at oppbyggingen av representative organer er et organisatorisk uttrykk for prinsippet om at styringsretten i kirken tilligger alle kirkens medlemmer. Den rådsstrukturen som er bygget opp gir et møtepunkt for lekfolkets og embetets rolle i kirken. Delegering og overføring av ansvar til kirkelige organer har også i stor grad forutsatt en slik utvikling av representative organer i kirken.

Kirkens sentralorganer ivaretar hensynet til geografisk representasjon, til kvinnerepresentasjon og har også gjennom lovendringene i 1996 sikret samisk representasjon. Målsettingen om 20 % ungdomsrepresentasjon har imidlertid vist seg vanskeligere å oppfylle. Det er verdt å merke seg at på rådssiden i kirken har de mål som er satt for kvinners representasjon i høy grad blitt nådd, noe som både gjelder styringsorganer og stillingene som daglige ledere. Det er i dag den geistlige tjeneste som framstår som

kirkens problemområde med hensyn til likestilling. Det er delte meninger i utvalget hvorvidt innføring av likestillingsloven i Den norske kirke vil være et tjenlig tiltak i denne sammenheng.

Ordningen med leke kirkelig ansattes representasjon i Kirkemøtet er uklar i sin prinsipielle begrunnelse. Overføringen av arbeidsgivermyndighet til bispedømmerådene og etableringen av kirkelig sektor som eget tariffområde etter 1997 tilsier behov for ny gjennomdrøfting av Kirkemøtets sammensetning i forhold til partsrelaterte saksforhold.

Utvalget har også pekt på behovet for å sikre en bred kirkelig representasjon i de kirkelige råd på alle plan og på betydningen av at også kirkens biskoper og øvrige lederskap synliggjør et legitimt kirkelig mangfold i forhold til ulike kirkelige/teologiske tradisjoner og fromhetsretninger i vårt land.

Utvalget har også vært opptatt av den svake oppslutningen om kirkelige valg på lokalplan, den indirekte valgordning til sentrale kirkelige organer og den generelt løse kobling mellom de ulike nivåer i den kirkelige organisasjon. Alle disse forhold kan være medvirkende årsaker til en fortsatt for svak lokal forankring av kirkens sentrale organer. Utvalget ser situasjonen som utilfredsstillende med hensyn til rådsstrukturens demokratiske basis og mener det bør arbeides med tiltak som sikrer høyere valgdelaktelse og en bredere representasjon i kirkens besluttende organer.

7.4 Har kirken fått økt sitt ressursgrunnlag?

Spørsmålet om kirkens økonomiske rammeordninger er behandlet utførlig i en egen delinnstilling fra utvalget, og har derfor i liten grad vært utfyllende behandlet her. Ned-enfor følger noen hovedpunkter fra økonomiinnstillingen.

7.4.1 Oppsummerende om ressursgrunnlag

Gjennomgangen av de økonomiske rammeordninger viser for det første at den kirkelige økonomi i lang tid har vært en del av lokalsamfunnets økonomi. Slik har finansiering av kirkebygget, kirkegårdene og øvrig kirkelig virksomhet i stor grad vært ordnet gjennom de institusjonelle ordninger som har eksistert i lokalsamfunnet og i storsamfunnet for øvrig. Den nærhet som slik har vært skapt mellom kirke og samfunn vurderer utvalget som svært positiv.

Det må også vurderes som positivt at rammeordningene inntil nå har gitt en ansvars- og kompetansedeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som har ivaretatt behovet for lokal autonomi på den ene side og nasjonal standardisering og tilstedeværelse av grunnleggende tjenester på den andre side.

Samtidig har utviklingen av rammeordningene, også på statlig og kommunalt hold, ført til konsekvenser som ikke nødvendigvis er like positive. Blant annet som en følge av finansieringsformen, framstår Den norske kirkes organisasjon som todelt. De økonomiske rammeordninger gir sva-

ke muligheter for samordning og en enhetlig kirkelig organisasjon.

Selv om utvalget i utgangspunktet ser tilknytningen til lokalsamfunnet som positiv, gjør ordningene kirken sårbare overfor svingninger særlig i den kommunale økonomi. Resultatet er betydelig ulikhet mellom menigheter med hensyn til ressursgrunnlag og tjenestemønster.

Utvalget mener derfor det vil være nødvendig å arbeide enten med en revidering av eksisterende rammeordninger eller å etablere en ny finansieringsform som gir et helhetlig økonomisystem i kirken. Det er særlig viktig at rammeordningene for fremtiden fanger opp en tilpasning til behov som ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Slike behov er hensynet til tilskudd i forbindelse med vedlikehold og restaurering av eldre kirkebygg, den nye kirkelige virksomhet knyttet til undervisning, diakoni og kirkemusikalsk virksomhet, en tilpasning til nye behov på bemanningssiden.

7.5 Har reformene gitt en tjenlig organisasjon?

Tradisjonelt har spørsmålet om kirkens ordning og organisasjon vært betraktet som et adiaforon. Det krav som tradisjonelt har vært formulert er knyttet til at den tjener evangeliets frie løp slik at troens liv, lærens renhet og nådemidlenes offentlige tilbud sikres. Ut fra dette har det vært viktig å sikre at kirkens grunnleggende funksjoner og

tjenester har blitt ivaretatt og at kirkens medlemmer ble gitt anledning til å delta i styring og konkrete oppgaver.

Statskirkeordningen har dermed i stor grad ført til at nødvendig oppbygging av en handlingsorganisasjon, for forvaltning og administrasjon, ikke er blitt ivaretatt på samme måte. Dette henger sammen med et par sentrale forhold.

Den nødvendige handlingsorganisasjon har delvis vært ivaretatt av den etablerte statlige og kommunale handlingsorganisasjon. I tillegg har utviklingen stilt sterkere krav til kvalitet i saksbehandling, forvaltning og ledelse slik at denne siden av organisasjoner er blitt generelt styrket de seneste tiår. Behovet for en selvstendig kirkelig handlingsorganisasjon har dermed blitt realisert på nokså kort tid og uten at det har vært skapt tilstrekkelig kirkelig aksept for nødvendigheten av slik organisering. Reformene har i stor grad vært orientert omkring oppbyggingen av en slik kirkelig handlingsorganisasjon. Dels har dette skjedd gjennom etablering og styrking av den kirkelige rådsstruktur som styringsorganer med en handlingsorganisasjon som kunne ivareta og iverksette den nye beslutningsmyndighet som ble delegert kirkelige organer. De tiltak som har fulgt av reformene har derfor hatt som siktemål å sette kirkelige organer i stand til å foreta strategiske valg basert på en selvstendighet i ressursforvaltning og myndighetsutøvelse.

7.5.1 Lokalt nivå

Gjennom kirkeoven av 1996 har kirkelig fellesråd (eller menighetsråd i ettsoknskommuner) blitt tilført ressurser

som kirkeverge. Dermed har kirken lokalt blitt tilført en nødvendig handlingsorganisasjon, slik har det skjedd noe med en kraftig underadministrasjon. Det er også dokumentert at kommunene mange steder i liten grad har brukt omfattende ressurser der de tidligere ivaretok ansvaret for kirken.

Evalueringen på dette området viser følgende hovedtrekk: Oppretting av fellesråd og stillinger som kirkeverge skjedde raskt. Gjennomgående har opprettingen av slike stillinger ført til at godt kvalifiserte personer er blitt rekruttert. Samtidig er det slik at utdanningsnivået og stillingsomfang er lavest i de minste kommunene. Der det har vært mulig har kirkelig fellesråd også blitt tilført øvrige administrative ressurser, i større kommuner har slike stillinger også blitt tilført menighetsrådene. Gjennom reformen har fellesrådet blitt styrket på sentrale områder (arbeidsgiveransvar, økonomi, bygg og anlegg), noe som samsvarer med resultatene fra høringsrunden i etterkant av kirkelovutvalgets innstilling.

Mange steder er den kirkelige enhet liten i forhold til det mangfold og omfang av oppgaver som skal ivaretas. En ser nå en lokal tilpasning til denne situasjonen ved at stadig flere fellesråd samarbeider over fellesråds grensene, en ser et tiltakende kirkelig interkommunalt samarbeid. Samtidig synes det også å utvikle seg strukturer for samarbeid mellom lokale arbeidsgivere og bispedømmerådsnivå med hensyn til etterutdanning, kurs, konferanser og fagdager.

På lokalt nivå blir det tydeliggjort at kirken organisatorisk er sammensatt av to virksomhets-områder, den geistlige tjeneste og en lokal rådsbasert virksomhet. Denne todelingen framtrer tydeligst ved å være organisert i ulike styringslinjer. Blant annet har den senere tids reformer på lokalt nivå skjedd uten at prestatjenesten har blitt berørt, rent formelt. Utvalget har i sin delinnstilling om økonomiske rammeordninger pekt på at en slik todeling av Den norske kirkes organisasjon er uheldig. Med hensyn til en tjenlig organisasjon vil den todeling som eksisterer kunne svekke muligheten for koordinert og strategisk planlegging av den lokale kirkes ressurser. Utvalget er likevel av den mening at dette i hovedsak fungerer godt i de fleste menigheter. I det videre arbeid må det likevel arbeides med grep for å etablere en kirkelig organisasjon.

7.5.2 Regionalt nivå

Endringene i organisering på bispedømmeadministrasjonen har vært knyttet til delegering av beslutningsmyndighet til kirkelige organer på regionalt nivå, noe som har medført en styrking av rådernes sekretariater. Denne styrkingen har delvis skjedd gjennom en statliggjøring av såkalte «grå stillinger» ved bispedømmene og delvis gjennom en opptrapping av stillinger knyttet til særlige områder, f.eks. undervisning, diakoni osv. Fra slutten av 1980-tallet skjedde økningen av stillinger ved de kirkelige råd særlig ved bispedømmerådene. En markert økning i bevilgningen til de kirkelige råd skjedde mellom 1989 (da tilsetting for menighetsprester ble overført) og 1990. Fra 1991 fikk bispedømmenivået også budsjettmyndighet for

bevilgningen til presteskaper. Fra bispedømmerådene har det blitt påpekt at man ikke opplever å ha blitt kompensert i tilstrekkelig grad for en betydelig overføring av forvaltningsoppgaver.

På begynnelsen av 90-tallet skjedde en sammenslåing av bispedømmerådene og biskopenes budsjettposter i proposisjonen og parallelt skjedde det en organisatorisk sammenslåing av disse administrasjonene. Slik ble det lagt grunnlag for en videre delegasjon til og styrking av disse rådene og administrasjonene som sentrale styrings- og forvaltningsorgan i bispedømmene. Fra 1996 ble det lagt vekt på at biskopenes forvaltningsmyndighet burde bygges ned til fordel for deres tilsynsoppgaver, og departementet tok derfor sikte på at budsjett- og forvaltningsmyndigheten skulle legges til bispedømmerådene. En slik forskyvning av styringsansvar fra embete til råd hadde fått Kirke- og kirkemøtets tilslutning i 1992.

Fra og med 1997 skjedde det en vesentlig endring i omfang og område for den statlige kirkeøkonomi, ved at Stortinget bevilget et øremerket tilskudd til styrking av lokal kirkelig administrasjon. Bispedømmene ble delegert ansvaret for utbetaling av dette tilskuddet og fikk dermed et økt ansvarsområde, både knyttet til godkjenningsmyndighet (knyttet bla til kirkegårdsspørsmål som rådene fikk etter at stiftsdireksjonene ble nedlagt) og med hensyn til tilskuddsforvaltning.

Utviklingen på basis av reformene har på mange måter ført til at bispedømmeadministrasjonene har fått et økende forvaltningsansvar. Samtidig synes det ut fra bispedømmenes årsmeldinger å være grunnlag for å peke på at det eksisterer betydelige regionale variasjoner i måten bispedømmene tilpasser sin organisasjon til de delegerte oppgaver. De ulike bispedømmene synes strategisk å profilere ulike sider ved kirkelig virksomhet og menighetsliv. I stor grad synes det å være slik at de også utformer fleksible stillingsmønstre for å kunne realisere de regionale strategier.

7.5.3 Sentralt nivå

Den norske kirke representeres på sentralt plan av flere organer. Organisasjonsstrukturen bærer preg av at reformene har skjedd innenfor en statskirkelig ramme og basert på et samvirke mellom embete og råd. Dette betyr at man har flere "dobbelte" strukturer - både et politisk styrt kirkedepartementet og et kirkelig styrt Kirkeråd og et synodalt organ (Kirkemøtet) og et fellesmøte av biskopene (Bispedømmet). Lærenemnda er i tillegg gitt rådgivende oppgaver på sentralt hold og Kirkemøtet har selv valgt å opprette to permanente underutvalg knyttet til henholdsvis samisk og mellomkirkelig arbeid.

De fleste av disse sentralkirkelige organer kan vanskelig vurderes uavhengig av de grunn-prinsipper som er lagt til grunn for vår kirkeordning. I spørsmålet om en tjenlig organisering, vil det imidlertid først og fremst være hen-

siktsmessighetsbetraktninger knyttet til ressursbruk, oppgavefordeling m v som kommer i søkelyset.

Utvalget har i denne sammenheng primært sett på utviklingen av den sentralkirkelige organisasjon under Kirkemøtet. Ut fra en helhetlig gjennomgang er det her først og fremst forholdet mellom det nasjonale og det internasjonale mellomkirkelige arbeidsfelt som synes noe uavklart. Utvalget foreslår at det foretas en samlet gjennomgang av hvordan Den norske kirkes sentralkirkelige arbeid bør organiseres i fremtiden. Det bør også foretas en nærmere, mer generell, gjennomgang av hvilke oppgaver og funksjoner som skal ivaretas av den sentral-kirkelige rådsstruktur i forhold til øvrige nivåer i kirken og utvikles tydeligere resultatmål og resultatkrav for den sentralkirkelige virksomhet som kan legges til grunn for den overordnede styring av de ressurser som er til disposisjon på sentralt nivå.

7.5.4 Relasjonen mellom nivåene

Sentralt – regionalt

Utviklingen av relasjonen mellom sentrale kirkelige organer og regionalt nivå har vist at det eksisterer uklarheter om relasjonen. Gjennom Stortingets behandling av Kirke-Stat meldingen i 1981 og ved opprettelsen av Kirkemøtet ble det formulert at Kirkemøtet skulle være kirkens øverste representative organ som kunne uttale seg med tyngde om hva som var kirkens standpunkt i konkrete saker. Tilsvarende formuleringer har blitt lagt inn i departementets styringsdokumenter, St prp nr 1 og tildelingsbrev. Samtidig

har Kirkemøtet ikke gjennom lov eller delegasjon blitt gitt slik formell myndighet.

Departementet har i perioden indirekte bidratt til å styrke Kirkemøtet bla overfor bispedømmerådene ved å legge mål formulert av Kirkemøtet til grunn for sin mål- og resultatstyring av underliggende etater. Styringsrelasjonen mellom sentralt og regionalt nivå har i stor grad blitt utviklet mellom departement og bispedømmenivå.

Utvalget ser behov for en tydeliggjøring av de sentralkirkelige organers myndighet overfor "lavere" nivå. Den lokale kirkes selvstendighet som er lagt til grunn for kirkeloven av 1996 bør legges til grunn for en tenkning om hvilke oppgaver som bør ivaretas på regionalt og sentralt nivå. Det vil i denne sammenheng være viktig å tydeliggjøre øvrige organers kompetanse-område overfor den lokale kirke.

Regionalt - lokalt

Ved evaluering av reformene må vurderingen gå et skritt videre og se på relasjonen mellom de ulike styringsnivåer i kirken. Gjennom den utvikling som har preget 90-tallet har bispedømmenivået i sterkere grad kommet til å representere det statlige kirkestyret gjennom å forvalte delegert myndighet og oppgaver. Dermed vil det kunne stilles spørsmål ved om representasjonsoppgavene på vegne av menighetene og den frivillige koordinering og veiledning overfor menighetene har blitt svekket. Utviklingen har medført at bispedømmenivået framtrer som forvaltnings-

organer med hensyn til de delegerte oppgaver. Samtidig vil det, med visse variasjoner, også være slik at bispedømmeadministrasjonene søker å finne en rolle som regionalt strategioorgan. En slik rolle baseres dels på basis av statens sektorstyre gjennom de tilskudd og virkemidler bispedømmenivået forvalter og dels med basis i en utvidet forståelse av biskopens tilsynsansvar. Slik endres til en viss grad relasjonen mellom regionalt og lokalt nivå.

Den nye kirkelige lovgivningens vekt på de lokale kirkelige organers styringsrett og -kompetanse kunne i utgangspunktet antas å ha konsekvenser for hvordan bispedømmerådene og Kirkemøtet/Kirkerådet forvalter tilskudd til kirkelig virksomhet. Departementet fant derfor grunn til å minne disse organene om at deres rolle måtte tilpasses den nye kirkelige lovgivningen:

Både for Kirkerådet og bispedømmerådene ligger det i dette en særskilt utfordring i å avklare og tilpasse sin egen rolle i kirkeforvaltningen i forhold til det selvstendige ansvar som fellestrådene og menighetsrådene er gitt i lovgivningen (St prp nr 1 (1997-98)).

Ut fra bispedømmenes årsmeldinger de seneste år framgår det at bispedømmerådene bruker betydelig med ressurser på det nye ansvaret. En viktig reform som det har vært en del uro omkring, har vært overføring av arbeidsgiveransvar til kirkelig fellestråd for statlige kateketstillinger. Dette skulle skje ved ledighet og forvaltningen av tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk virksom-

het ble regulert gjennom retningslinjer fra departementet. Det er i årsrapportene ikke rapportert om mange tilfeller der ledighet i stilling har medført overføring av kateketstilling til kirkelig fellesråd eller at tilsvarende endring har gitt grunnlag for endring av tilskuddet til diakonstilling. De fleste rapporterer at de har som intensjon å redusere dette tilskuddets andel av lønnskostnadene, slik at det gir grunnlag for flere kateket- og diakonstillinger lokalt. Mange steder har denne intensjonen ikke vært mulig å gjennomføre grunnet stramme eller reduserte overføringer fra kommunene til kirkelig fellesråd.

Samtidig synes det mange steder å ha blitt etablert gode prosesser mellom bispedømmenivået og lokalt nivå, bla knyttet til kompetanseutvikling og strategisk planlegging. Med ny kirkelig lovgivning ble det også innført ny valgordning for valg til bispedømmeråd. Denne virket første gang etter menighetsrådsvalget i 1998 og er derfor vanskelig å evaluere. Flere av bispedømmene gir i sine årsrapporter uttrykk for at det har vært vanskelig å finne kanaler å profilere kandidatene gjennom, slik at menighetsrådene har måttet velge uten å kjenne til kandidatenes profil og programmer/målsettinger.

Bispedømmerådet er blitt tillagt forvaltningsmyndighet, delegert fra det statlige kirkestyre, som arbeidsgiver og økonomiansvar for den geistlige tjeneste. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om bispedømmerådenes representative rolle, på vegne av menighetene, er svekket til

fordel for en forvaltnings-, styrings- og kontrollerende rolle overfor det lokale kirkelige nivå.

Embete og råd – regionalt og lokalt

På mange måter vil en kunne hevde at rollefordelingen mellom biskop og bispedømmeråd (bispedømmeadministrasjonen) er blitt endret gjennom perioden. Biskopen er gjennom visitas og sin offentlige symbolfunksjon blitt inspirator for bispedømmets prester og menigheter. Bispedømmerådet og særlig administrasjonen er blitt forvaltningsorganer. For rådet og dets sekretariat er det blitt mindre tid til veilednings- og rådgivningsoppgaver.

Kirkelovsreformen innebar ikke formelle bestemmelser som endret på styrings- og ledelsesansvaret i kirken lokalt. Tidligere har tilsetnings-, instruks og ledelsesansvaret ligget på de kirkelige råd. Dvs henholdsvis menighetsrådene og fellesrådet. Unntaket har vært kirkevergestillingene, som var kommunale stillinger og under rådmannens budsjettinstruksjon og organiststillingene som fikk sin instruks fastsatt av kommunale organ. Med en entydig plassering av det kirkelige arbeidsgiveransvar og oppretting av stilling som kirkeverge, fullførte kirkeloven egentlig en pågående utvikling. Dermed ble ledelsesansvaret i stor grad avklart på fellesrådsnivå.

Selv om loven ikke formelt endret prestenes situasjon, skjedde det i realiteten en del endringer. Mange steder hadde sokneprestene, i mangel av andre til å ivareta oppgaven, påtatt seg lederansvaret på vegne av menighetsrådene. Opp-

retting av stilling som daglig leder (kirkeverge) innebar derfor en reell endring mange steder. Funnene fra evalueringen av det lokale nivå kan summeres i noen sentrale punkter.

Den kirkelige ledelsesstruktur ble mange steder opplevd som uklar, og den nye loven innebar en avklaring og betydelig forbedring. Denne avklaringen var allerede i ferd med å skje som en naturlig utvikling, og ble knesatt av kirkeloven. De fleste steder synes lovens nye ordning for ledelse å ha funnet akseptasjon relativt raskt. Allerede i en omfattende empirisk undersøkelse sommeren 1997 gir aktørgrupper som rådsledere og sokneprester uttrykk for høy grad av akseptasjon av kirkevergenes lederansvar, selv om en del sokneprester er noe mer tilbakeholdne enn rådslederne. Fra øvrig materiale kan det synes som om tjenestegrupper som diakon, kateket og kantor har vanskeligere for å gi kirkevergen aksept som leder, mens øvrige tjenestegrupper i stor grad uttrykker at nyordningen har medført en betydelig forbedring.

Rådslederne har ikke helt akslet den nye lederrollen som både er knyttet til ledelse av rådsmøtene, kontakt med kirkeverge og eksterne organer, og i det hele tatt en sterkere orientering mot styringsrollen. Samtidig er det tegn som tyder på at størrelse på kommune (og dermed eksistensen av organisasjon) gir en tydeligere lederrolle. Det kan innebære at når den kirkelige organisasjon får utviklet seg ellers, vil en også i mindre kommuner etterhvert utvikle en sterkere identitet som ledere av styringsorgan.

Gjennom perioden har også bispedømmerådene fått en større betydning overfor den lokale kirke gjennom tilsetninger, sin godkjenningsmyndighet, gjennom tilskuddsforvaltning og veiledning. Også gjennom opprettingen av Særfond II i 1985 ble det skapt grunnlag for ressurser som kunne rettes inn mot finansiering av prosjekter knyttet til Kirkemøtets satsningsområder.

7.6 Gjenstående og nye problemområder

Her vil det kort bli pekt på noen problemområder, som evalueringen har avdekket, og som det vil kunne være nyttig å arbeide videre med. Ut fra utvalgets mandat vil det i første rekke fokuseres på relasjonen mellom kirke og stat, men delvis vil slike områder også kunne ha virkning for den interne kirkelige organisering.

- For lokalt nivå har utvalget tidligere pekt på at de økonomiske rammeordninger ikke sikrer samsvar mellom pålagt ansvar og mulighet for å realisere dette ansvaret. Dette er bla knyttet til § 9 der menighetsrådene skal innarbeide kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet i soknet uten å være sikret økonomi. Denne delen av rådets oppgaver synes å ha erstattet tidligere lovgivnings formulering: «Dersom det står midler til menighetsrådets disposisjon...» Tilsvarende gjelder biskopens forordningsmyndighet som ikke i tilstrekkelig grad gir sikkerhet for utløsning av tilskudd fra kommunene. Det kan derfor reises spørsmål om lokale kirkelige

organer enten bør sikres muligheten for å påvirke sitt ressursgrunnlag i større grad eller sikres mulighet til å tilpasse virksomheten til de tilgjengelige ressurser f eks ved at dimensjonering av de ulike kirkelige tjenester kunne avgjøres på lokalt nivå.

- På regionalt nivå har den tradisjonelle regelstyringen blitt erstattet av statlig styring gjennom mål- og resultatkrav. Selv om utvalget legger til grunn at styringsformen praktiseres godt, bør det arbeides med en avklaring av en slik styringsform. Styringsformen legger opp til statlig styring av mål og resultater, mens kirkelige organer står friere i den operative virksomhet. Spørsmålet er om en slik avklaring bør skje langs flere linjer: Bør kirkelige organer selv i sterkere grad kunne formulere de mål og resultater som søkes realisert i bispedømmet? Bør slike mål for den indirekte legitimitets skyld kanskje i større grad baseres på oppslutning nedenfra, enn fra statlige tildelingsbrev?
- På sentralt nivå vil det dels handle om mulighetene for ytterligere delegasjon fra det statlige kirkestyret. Slike områder vil kunne være utnevningsrett for kirkelige embetsmenn. Samtidig synes statens nedtrapping av regelstyring å ha blitt erstattet av at Kirkemøtets økende normgivningskompetanse medfører en økende intern kirkelig regelstyring av regionalt og lokalt nivå. Utvalget har også pekt på at den sentrale organisering av Den norske kirkes internasjonale virksomhet bør tas opp til drøfting.
- For rådene på alle nivåer i kirken gjelder det at deres legitimitet i forhold til Stortinget avhenger av valgord-

ning og ikke minst valgoppslutning. De må også for framtiden framstå som demokratiske organer, basert på høy nok oppslutning, til at statlige myndigheter finner å kunne delegere mer myndighet til kirkelige organer.

- For den interne kirkelige debatt vil det kunne være nyttig å arbeide fram en større forståelse for at selvstendighet i forvaltning av personell, økonomi og bygg vil kreve et vel utviklet administrativt apparat. Det vil kreve et videre arbeid for å finne en balanse for omfanget av en nødvendig kirkelig handlingsorganisasjon også på det administrative felt.
- Dersom de problemer som i økonomiinnstillingen leder til et fokus på en enhetlig finansieringsform for Den norske kirke, vil det også måtte arbeides med den interne kirkelige organisering.

7.7 Epilog

Det er en gammel kirkelig erkjennelse at kirken alltid trenger å reformeres. Endring og utvikling er tegn på at kirken lever og er i virksomhet på nye steder og til ulike tider. All forandring er ikke dermed nødvendigvis til det beste. Forandring må etterprøves og vurderes både i lys av kirkens oppdrag og ut fra faktisk kunnskap om kirkens rolle og fremtredelses-form i samfunnet.

Kirkelig organisering er ett av de områder som opp i gjennom historien alltid har vært i endring og der kulturelle og samfunnsmessige forhold har spilt en fremtredende

rolle i formingen av de aktuelle løsninger. Også kirkesamfunn som i større grad enn de lutherske gir kirkeordningen en teologisk og dogmatisk underbygning, gjennomgår over tid kulturelt betingede endringer innen sin kirkeforfatning. Samtidig kjennetegnes utviklingen innenfor kirkelig organisering og oppgaveløsning av tradisjon og langsomme endringer.

Troen på at også kirkeforfatningen har betydning for kirkens liv og tjeneste, har vært en sentral drivkraft bak de kirkelige reformbestrebelsene i vårt land. Ønsket om å bygge opp en legitim plattform for et alment, folkelig kirkelig engasjement i Den norske kirke har i denne sammenheng antagelig vært den viktigste visjon som har løpt som en rød tråd fra midten av 1800-tallet og frem til de seneste kirkereformer. Embetet, med sin solide historiske og kirkerettslige forankring, har i denne visjonen fortsatt hatt sin sentrale plass, men mindre dominerende og enerådende. Bakgrunnen for denne utviklingen finnes både i den allmenne demokratisering av det politiske styringssett, men også i det frivillige, kristelige lekmannsarbeid som tidlig fikk et sterkt og dypt fotfeste i Norge i en viss opposisjon til den offisielle kirke.

Tenkningen om kirkens ordninger som strategisk vesentlig for kirkens liv og arbeid i samtiden, har fortsatt å stå sentralt innenfor de kirkelige reformmiljøer i nyere tid. Like fullt kan det synes som om utviklingen fra midten av 70-tallet i større grad har vært orientert ut fra kirkens "egne" behov. Kirkelige reformer har i denne perioden i større

grad blitt begrunnet ut fra hensynet til kirkens egenart og prinsipielle selvforståelse. Som en følge av dette har Den norske kirke oppnådd relativt høy grad av delegasjon og overføring av ansvar. Med et slikt ansvar følger også behovet for etablering av et profesjonelt fungerende sekretariat på alle nivåer i kirken. Tidligere har offentlige myndigheter, stat og kommune, ivarettatt dette omfattende forvaltningsansvaret. En kirke som fortsatt har ambisjoner om å omfatte storparten av det norske folk vil i sin organisering og forvaltning måtte møte forventninger om offentlighet og profesjonalitet, både i sine primære virksomhetsformer og i sin forvaltningsorganisasjon.

Spørsmålet om valg av fremtidig kirkeordning, må etter utvalgets mening også settes inn i en bredere sammenheng der kirkens oppdrag gjennomtenkes på nytt og organiseres ut fra hva som er tjenlig for kirkens medlemmer og for det norske samfunn i framtiden. Den norske kirke har fortsatt som mål å være en levende og nærværende folkekirke, som når bredt ut ved å finnes på alle steder, nå ut til ulike aldersgrupper, til mennesker som befinner seg i institusjoner osv. Vurderinger og valg av kirkeordning må derfor til syvende sist fra kirkens side begrunnes ut fra hva som antas best å sikre evangeliet konkret nærvær og tilstedeværelse i det norske samfunn uten å krenke andre trossamfunns rettigheter og den individuelle religionsfrihet.

Kirkerådet fastsatte i mai 1997 følgende mandat for Kirke/stat-utvalget:

- Utvalget skal gi en samlet vurdering av de reformer som er gjennomført for Den norske kirke med utgangspunkt i de senere års revisjon av kirkelovgivningen og klargjøre de konsekvenser disse reformer har på det konstitusjonelle plan, i forhold til de politiske og demokratiske mekanismer i vårt statssystem.
- Utvalget skal utvikle en teologisk refleksjon om kirken som ivaretar Kirkemøtets beskrivelse av Den norske kirke som en bekjennende, misjonerende, tjenende, åpen folkekirke.
- Utvalget skal vurdere forholdet mellom Trossamfunnsloven og Kirkeloven og klarlegge hvilke sider av Den norske kirkes stilling og virksomhet som følger av kirkens karakter av trossamfunn og hvilke som hviler på særlov for Den norske kirke som offentlig-rettslig institusjon.
- Utvalget skal vurdere de økonomiske rammeordninger på statlig og kommunalt plan som gjelder for Den norske kirke og religionssamfunnene og utrede mulige alternative finansieringsordninger for kirken og livssynskorporasjonene.
- Utvalget skal utrede spørsmålet om en lovfestet dåpsopplæring for kirkens medlemmer i lys av den nye ordning for et felles kristendomsfag i skolen, og ut fra kirkens dåpsopplæringsplan. Tilsvarende bør spørsmålet om offentlig tilskudd til religions- og livssynssamfunnenes egen trosopplæring drøftes.
- Utvalget skal utrede forskjellige mulige modeller for ordningen av forholdet mellom stat og kirke, blant annet under hensyntagen til løsninger som er valgt i Sverige og Finland, herunder også alternative måter å ordne tilsetning og utnevning til kirkelig tjenester og embeter på. Spørsmålet om hvordan de forskjellige modeller kan tenkes å innvirke på opprettholdelsen av en folkekirke, skal tillegges særlig vekt. I den forbindelse bør det foretas grundige religionssosiologiske

analyser av tradisjoner og holdninger som preger folkes forhold til kirken.

- Utvalget skal vurdere kirkens rolle som tradisjonsbærer og etisk premissleverandør i samfunnet, herunder dens oppgave som kritisk røst i forhold til dominerende krefter i forbrukerkulturen og urettferdige strukturer i samtiden. Spørsmålet om hvorvidt kirkestyrets utforming virker avgjørende inn på kirkens frihet, bør i denne sammenheng få særskilt oppmerksomhet.

Medlemmene i Kirkerådets kirke/stat-utvalg:

Prost dr. theol. Trond Bakkevig, Oslo (utvalgets leder),
sorenskriver John Egil Bergem, Orkdal,
professor dr. theol. Trond Skard Dokka, Oslo,
teologiprofessor og historiker Berge Furre, Oslo,
biskop Ole D. Hagesæther, Bergen,
undervisningskonsulent Astrid Hareide, Bodø,
avdelingssykepleier Sigrid Haukvik, Sauherad,
professor dr. theol. Harald Hegstad, Oslo,
assisterende fylkeslege Ingrid Hauge Lundby, Bærum,
stiftskapellan Egil Morland, Sotra,
generalsekretær Ingrid Vad Nilsen, Oslo
cand. polit. Ingvill Thorson Plesner, Oslo,
professor dr. philos. Pål Repstad, Kristiansand,
likningssjef Astri M. Rosenqvist, Bærum,
kulturkonsulent Hege Fjellheim Sarre, Karasjøk,
biskop Olav Skjevesland, Kristiansand,
og pensjonist Nils Valde, Åfarnes.

Utvalgets sekretærer er prest Olav Fykse Tveit.

