

Demokratiets grunnlag og folkevalgtes rolle i Den norske kirke

Rapport fra Demokrati- og folkevalgtutvalget oppnevnt av Kirkerådet

Forsidebilde: *freshidea*, Adobe Stock
ISBN 978-82-7545-209-0
Rapporten ble avgitt 28. januar 2022
Utgitt av Kirkerådet

Innhold

0	Sammendrag	7
0.1	Mandat og bakgrunn.....	7
0.2	Utfordringsbildet for utvalgets arbeid.....	7
0.3	Begrunnelsen for kirkelig demokrati	9
0.4	Styrking av rollen som folkevalgt i menighet og kirke	11
0.4.1	Folkevalgte råd og rådslederens styrings- og ombudsrolle	11
0.4.2	Kompetanse og folkevalgtopplæring	12
0.4.3	Frikjøp og godtgjørelse.....	12
0.4.4	Organisering av folkevalgte organers arbeid	13
1	Utvalgets sammensetning og mandat	14
1.1	Utvalgets mandat	14
1.2	Sammensetning av utvalget	15
1.3	Utvalgets forståelse av mandatet	15
1.4	Presentasjon av utvalgets medlemmer	17
1.5	Utvalgets arbeidsform.....	20
1.6	Rapportens struktur.....	20
2	Innledning.....	22
2.1	Demokratiutviklingen innen den statskirkelige ramme.....	22
2.2	En selvstendig folkekirke som kontekst	23
2.3	Status – utvalgets opplevelse av kirkedemokratiets utfordringer og styrker	25
2.4	Den norske kirkes nåværende demokratiske organisering	28
2.4.1	Den allmenne demokratiske strukturen	29
2.4.2	Den samiske demokratiske strukturen	32
2.4.3	Den ungdomsdemokratiske strukturen	33
3	Allmenne og kirkelige demokratiperspektiver	36
3.1	Demokratiet	36
3.1.1	Hva er demokrati?	36
3.1.2	Hvordan tilnærme seg og forstå demokrati?	36

3.2	Demokrati, styring og ledelse i kirkens representative organer.....	43
3.2.1	Demokratiske organer utøver styring og myndighet.....	43
3.2.2	Demokrati og kirkens ulike styringsnivåer	47
3.2.3	Demokrati og representative organer trenger folkevalgt ledelse	48
3.2.4	Utøvelse av ledelse er demokratisk forankret	49
3.3	Rettslig grunnlag for demokratiet.....	50
3.3.1	Menighetsrådsloven av 1920	50
3.3.2	Kirkeordningsloven av 1953	51
3.3.3	Kirkeloven av 1996	52
3.3.4	Trossamfunnsloven av 2020	53
4	<i>Det kirkelige demokratis framvekst og utvikling</i>	56
4.1	Kirkedemokratiets bakgrunn	56
4.2	Kirkemøtets rolle i utviklingen av kirkens demokrati.....	59
4.2.1	Overgang fra indirekte til direkte valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet	59
4.2.2	Innføring av listevalg ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.....	60
4.3	Den norske kirkes demokrati i tidligere utredninger.....	60
4.3.1	Det fremtidige kirkestyre (Kirkerådet, 1980).....	61
4.3.2	Den norske kirke og læren (NOU 1985:21)	62
4.3.3	Kirkens embete og råd. Hvem skal bestemme hva – og hvorfor? (1987).....	63
4.3.4	Den lokale kirkes ordning (1989)	66
4.3.5	Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke (2001).....	67
4.3.6	Samme kirke – ny ordning (Bakkevig I, 2002)	68
4.3.7	Lokal handlekraft i kirken (KA 2002)	69
4.3.8	Den norske kirke og staten (Gjønnes-utvalget 2006)	69
4.3.9	Styrket demokrati i Den norske kirke (Bakkevig II, 2008).....	70
4.3.10	Kirkeforliket i Stortinget (2008)	72
4.3.11	Kjent inventar i nytt hus (2011)	72
4.3.12	Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering (Müller-Nilssen-utvalget, 2021) 73	
4.4	Faglige arbeider til spørsmålet om kirkens demokrati	75
5	<i>Folkevalgtes opplevelse av egen rolle – folkevalgtundersøkelsen 2021.....</i>	79
5.1	Gjennomføring, metodiske spørsmål og kjennetegn ved respondentene	79
5.1.1	Kjennetegn ved de folkevalgte.....	80

5.2	Trivsel og ønske om gjenvalg i kirkelige organer.....	81
5.3	Forholdet mellom folkevalgte og ansatte.....	83
5.3.1	Samvirket mellom folkevalgte og ikke-folkevalgte medlemmer i rådene.....	84
5.3.2	Forholdet til administrasjonen og ansatte.....	85
5.4	Økonomisk godtgjørelse i verv	87
5.5	Tidsbruk i vervene.....	89
5.6	Motivasjon for å stille til valg	90
5.7	Oppfølging og læring fra undersøkelsen	91
6	<i>Utvalgets vurderinger og tiltak for å styrke folkevalgtrollen</i>	<i>93</i>
6.1	Hovedtrekk ved de teologiske argumenter for kirkedemokratiet.....	93
6.1.1	Menigheten som kirkens grunnenhet.....	95
6.1.2	Felles ansvar i samvirke: Folkevalgte og den særskilte tjeneste	96
6.1.3	Kollegiale prosesser, ulike tjenester og historiske tjenestemønstre	98
6.1.4	Kirkens representative organer som del av samfunnets demokratiske kultur.....	100
6.2	Den norske kirkes status som demokratisk kirke.....	101
6.3	Rådslederen som rettslig representant for rettssubjektet.....	102
6.4	Menighetsmøtet styrkes som demokratisk organ i soknet.....	103
6.5	Økt bruk av folkevalgte ledere i representasjonssammenheng	104
6.6	Endring i ikke-folkevalgtes roller i kirkelige organ	105
6.7	Kompetanse blant rådsmedlemmer, rådsledere og tilsatte.....	106
6.7.1	Grunnleggende opplæring i rådets oppgaver følges opp med oppfriskning og dybdelæring i løpet av valgperioden	106
6.7.2	Kirkens ansatte sikres kompetanse om rådenes mandat og oppgaver	107
6.7.3	Det legges til rette for mer løpende dialog mellom rådsledere	107
6.8	Godtgjørelse	108
6.8.1	Økonomisk godtgjørelse for folkevalgte medlemmer i rådene	108
6.8.2	Særlig økonomisk godtgjørelse og frikjøp for rådsledere.....	109
6.9	Administrativ støtte for menighetsråd.....	110
6.10	Tidspunkt for møter i folkevalgte organer.....	111
6.11	Valgperiode	112

7	Litteratur	114
7.1	Rapporter og utredninger.....	114
7.2	Artikler og bøker	115
7.3	Kirkelige regelverk	116
Vedlegg I: Demokrati i andre kirkesamfunn – likheter og forskjeller.....		117
I.1	Svenska kyrkan	117
I.1.1	Medlemskap og stemmerett.....	117
I.1.2	Lokale og regionale kirkelige organer	117
I.1.3	Nasjonale kirkelige organer	119
I.2	Den Evangelisk Lutherske Frikirke.....	120
I.2.1	Medlemskap og stemmerett.....	120
I.2.2	Embeter knyttet til menigheten.....	120
I.2.3	Regionale og nasjonale organer.....	121
Vedlegg II: Folkevalgtundersøkelsen 2021.....		124
II.1	Bakgrunnsvariabler	124
II.2	Menighetsråd	126
II.2.1	Menighetsrådsledere	130
II.3	Kirkelige fellesråd	133
II.3.1	Fellesrådsledere	136
II.4	Bispedømmeråd	139
II.4.1	Bispedømmerådsledere	142

0 Sammendrag

0.1 Mandat og bakgrunn

Med trossamfunnsloven av 2021 har reformene i det norske statskirkesystemet kommet til en ende, ved at Den norske kirke fremstår som et selvstendig trossamfunn. Trossamfunnsloven har et eget kapittel der det fremgår at formålet med paragrafene som gjelder kirken er at loven skal bidra til at den fortsatt er en landsdekkende og demokratisk folkekirke. Dette innebærer at kirkelige organer har fullt ansvar for virksomheten, og aktualiserer en gjennomgang av relasjonen mellom kirkens organer langs flere dimensjoner.

Prosessen fram mot en selvstendig folkekirke har vært lang. Demokrati- og folkevalgtutvalget er oppnevnt av Kirkerådet med et mandat der det fremgår at utvalget skal bidra til å identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i kirken, og vurdere tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt i Den norske kirke innen dagens gjeldende ordninger.

Kirkerådet gav utvalget følgende hovedområder i mandatet:

Formålet med utredningen er å bidra til å identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i kirken og vurdere tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt i Den norske kirke innenfor dagens gjeldende ordninger.

Utredningen skal legge til grunn samvirkeprinsippet mellom prestedtjenesten og valgte rådsmedlemmer og gjeldende regelverk.

På bakgrunn av mandatet og den økte vektleggingen av demokratispektet som ble behandlet i Kirkerådets møte, har utvalget valgt å kalle seg selv *Den norske kirkes demokrati- og folkevalgtutvalg*.

0.2 Utfordringsbildet for utvalgets arbeid

En viktig bakgrunn for utvalgets mandat finner vi i at statskirkeordningen formelt er avvirket, og at kirkeloven er erstattet med en allmenn lov om tros- og livssynssamfunn. I tillegg til å konstatere den nye kompetansefordelingen, slår trossamfunnsloven fast en viktig normerende forventning: Lovens § 10 fastslår at formålet er at Den norske kirke fortsatt skal

være en landsdekkende og demokratisk folkekirke. En demokratisk forankret styringsform har gjennomgående vært artikulert over tid i ulike kirkelige utredninger og gjennom vedtak i Kirkemøtet.

Siden 2008, da kirkeforliket på Stortinget la det første grunnlaget for en full selvstendig-gjøring, har kirkens demokrati vært i fokus. I særlig grad har dette handlet om valggjennom-føring og valgoppslutning. I mindre grad har fokus vært rettet mot demokratiets grunnlag og mandat.

Ved opphøret av den tradisjonelle statskirkeformen er det Kirkemøtet som er kirkens øverste demokratiske og folkevalgte organ. Kirkemøtet overtar mange av de funksjoner som ble ivaretatt av det statlige kirkestyret, men Stortinget fremdeles vedtar legale rammer og økonomisk tilskudd til kirken. Med dette ivaretas helheten i kirkens virksomhet av et folkevalgt, demokratisk organ, der også representanter for den særskilte tjeneste med ord og sakrament inngår.

Den norske kirke og alle dens sokn er dermed selvstendige rettssubjekter, med et helhetlig ansvar for kirkens oppdrag, virksomhet, tilsatte, økonomi samt bygg og anlegg. Dette ansvaret må gis en organisering med klar fordeling av makt og myndighet, både mellom kirkens nivåer og mellom ulike kirkelige tjenestelinjer.

Som del av prosessen med en endelig selvstendig-gjøring av Den norske kirke, var det en forutsetning at det ble gjennomført en demokratireform som sikret en valgordning og valgoppslutning som gav legitimitet til kirkens styringsorganer. Mens valgdeltakelsen ble økt, har ulike evalueringer vist at det fremdeles er viktige utfordringer for det kirkelige demokrati. Det er vanskelig å rekruttere nok kandidater til valglisterne, det er en forholdsvis høy gjennomsnittsalder blant de som deltar i kirkevalget, og av de som velges er det en lav andel som gir uttrykk for vilje til å stille til gjenvalg.

Med dette som bakteppe har utvalget valgt å fokusere på noen få sentrale spørsmålsstillinger som diskuteres og søkes besvart. En sentral problemstilling handler om hvordan vi kan forstå demokrati. Her bidrar utvalget med en gjennomgang og bekreftelse av argumenter som begrunner demokratiets legitimitet i menighet og kirke. Med bakgrunn i en gjennomgang av

demokratiets framvekst i kirken, samt hvordan det har vært forstått i en lang rekke utredninger (jf. kapittel 4), formulerer utvalget en sammenfatning av demokratiets grunnlag. Som følge av denne gjennomgangen og en egen undersøkelse blant kirkens folkevalgte, fremmer utvalget forslag om en rekke tiltak som kan iverksettes for å styrke og understøtte rollen som folkevalgt i kirken. Tiltakene vil kunne realiseres innenfor rammen av dagens kirkeordning og samvirkeprinsippet.

0.3 Begrunnelsen for kirkelig demokrati

Utvalget har gjennomgått de viktigste kirkelige utredninger siden 1980, samt noen tidligere tekster som har gitt viktige premisser, og finner at det er et nokså konsistent mønster av argumenter som over tid er blitt lagt til grunn for å forstå og begrunne et representativt kirkelig demokrati innen rammen av vår lutherske tradisjon.

I de ulike utredninger og i faglige arbeider gis det grovt sett fire argumentasjonslinjer om det kirkelige styringsansvar knyttet til de valgte organer, som utvalget vil bekrefte og videreføre:

Menigheten utgjør grunnenheten i kirken, der samlingen om forkynnelse og sakramentsforvaltning konstituerer menigheten. I den lokale menighet utfoldes og ivaretas også kirkens grunnleggende oppdrag. Den må derfor ha en grunnleggende selvstendighet og mulighet for å treffe sentrale beslutninger om egen virksomhet.

En annen gjennomgående argumentasjonslinje bygger på at ivaretakelsen av kirkens oppdrag og vern om læren hviler på et felles ansvar, med basis i det allmenne prestedømme. Samtidig er det i kirken innsatt særskilte tjenester for å ivareta sentrale funksjoner på vegne av fellesskapet. Dette felles ansvar ivaretas gjennom de representative organer, i et samvirke av folkevalgte representanter og representanter for den særskilte tjeneste med ord og sakrament. En nærmere utforming av et tjenestemønster er underlagt kirkelige vurderinger over tid.

Selv om det bibelske materiale ikke gir noen normativ kirkeorganisering, kan man bygge på innsikt fra hvordan det i urmenighetene manifesterte seg ulike og skiftende mønstre av kirkelige funksjoner og tjenester. Slik angis viktige tjenester i kirkens liv, og der tjeneste med

styringsoppgaver også inngår. Dette begrunner og gir kirkelig legitimitet til at ansvar ivaretas gjennom kollegiale organer.

En siste viktig argumentasjonslinje kan knyttes til at ideen om demokrati i kirken ikke trenger å sees som et lån fra samfunnslivet, men som en konsekvens av at kirken og dens medlemmer er del av samfunnet og dermed del i utviklingen av demokratisk kultur. Allerede fra 1840-årene var den allmenne liberaldemokratiske utvikling en viktig faktor i den kirkelige debatten. Demokrati som idé og verdi har vunnet fotfeste både i de frivillige kristelige organisasjonene og i kirkeordningen.

Som en konsekvens av dette legger utvalget følgende premisser til grunn om demokratiets rekkevidde, eller det legitime område som det har myndighet over:

Den kirkelige styringsmyndighet konstitueres ved at menighetens og kirkens folkevalgte representanter og representant for den særskilte tjeneste med ord og sakrament (prest, prost og biskop) sammen utgjør styringsorganer på alle kirkens nivåer. Den særskilte tjeneste har dermed del av styringsmyndigheten ved sitt medlemskap i rådet. Arbeidet i de representative organer skal skje i forpliktelse for kirkens læregrunnlag.

Dette innebærer også at denne særskilte tjenesten ikke ivaretar noen selvstendig styringsmyndighet utenfor eller på siden av rådet. Imidlertid ivaretar biskopene tilsynsmyndigheten i kirken på vegne av det kirkelige fellesskap. Tilsynet gjelder for kirkelig tilsatte samt de kirkelige råds virksomhet. Denne tilsynstjenesten utøves selvstendig individuelt og kollegialt, innen de rammer som er gitt av fellesskapet og kirkens læregrunnlag.

De representative folkevalgte organene utgjør menighetens og kirkens folkevalgte ledere. Utvalget vil understreke den vekt som tidligere utredninger og kirkeordningen har lagt på menigheten (soknet) som kirkens grunnleggende enhet, ut fra et luthersk kirkesyn. Derfor bør menighetens organer ha rett til å fatte avgjørende bestemmelser. Samtidig er menigheten del av en større sammenheng, representert ved Kirkemøtet som gir felles rammer for kirkelig virksomhet, samt bispedømmet og biskopen som tilsynstjeneste og enhetsbånd.

De folkevalgte organenes arbeid må også ledes, og dette skjer gjennom valg av rådsledere. I tillegg trenger disse representative organer en handlingsorganisasjon for forberedelse og

iverksettelse av rådets planer, prioriteringer og vedtak. Kirkeordningen forutsetter derfor at folkevalgte organ har eller kan ha en daglig leder (eventuelt med et sekretariat). For å sikre at vedtak i de folkevalgte organer iverksettes som forutsatt, trenger organet også å etablere styrings- og kontrollmekanismer. Dette kan skje ved rådsleders kontakt og oppfølging med daglig leder, gjennom rapportering og årlige evalueringer i rådet, men bør vurderes sikret gjennom for eksempel kontrollutvalg og kirkelig forvaltningsrevisjon. Prestetjenesten ledes i arbeidsgivers sted av biskopen, med prosten som medhjelper. I tillegg utøver enhver menighetsprest et pastoralt lederansvar i menigheten ved forvaltningen av ord og sakrament, og bidrar slik til åndelig og strategisk ledelse i og av menigheten.

Utvalget legger til grunn at vi ser demokratiske ordninger som det som best ivaretar sentrale anliggender om at alle medlemmer i kirken er døpt og har ansvar for kirkens fellesliv, og at enhver døpt skal ha muligheten til å la sin røst høres og er valgbar etter fylte 18 år.

0.4 Styrking av rollen som folkevalgt i menighet og kirke

Utvalget vil trekke visse konsekvenser for folkevalgtrollen av disse prinsipielle standpunktene samt ut fra det utfordringsbildet som er gitt gjennom evaluering av demokratireformen og de erfaringer som er spilt inn i utvalgets arbeid gjennom folkevalgtundersøkelsen, egen erfaring og ved inviterte gjester. Tiltakene i kapittel 6 er samlet tematisk rundt styrking av folkevalgte råd og rådslederens representative funksjoner, kompetanse og opplæring, frikjøp og godtgjørelse samt organisering av de folkevalgte organers arbeid:

0.4.1 Folkevalgte råd og rådslederens styrings- og ombudsrolle

Til denne tematikken fremmer utvalget følgende forslag:

- Kirkelige folkevalgte verv stadfestes som en kirkelig styringstjeneste på lik linje med øvrige kirkelige tjenester
- Det bør være et kontinuerlig fokus på sammenhengen mellom ansvaret for en oppgave og å forvalte nødvendige ressurser for å løse oppdraget, gjennom ulike reformer og endringsprosesser i kirken
- Det bør vurderes i hvilken grad folkevalgte organer har tilstrekkelige virkemidler for styring og kontroll med virksomheten

- Menighetsmøtet styrkes som arena for møter mellom medlemmer og folkevalgte
- Rådsleder etableres som rettslig representant for organet og dets virksomhet
- Rådets leder og andre folkevalgte styrkes som representanter ved markeringer, politiske møtepunkter og i viktige representasjonsoppgaver nasjonalt og i økumenisk sammenheng
- Ikke-folkevalgte medlemmers rolle gjennomgås med tanke på saker vedrørende arbeidsforhold og -betingelser
- Det samiske kirkedemokratiet og strukturene rundt det gjennomgås helhetlig
- Arbeidsfordelingen mellom lokale, regionale og nasjonale lederroller gjennomgås: rådsleder, daglig leder og geistlig
- Valgordningen bør bidra til at folkevalgtes standpunkt ved valg tydeliggjøres ytterligere, som grunnlag for valg mellom alternativer
- Prosesser som bidrar til deltakelse og rasjonelle, meningsbrytende samtaler i rådene for fellesskapets beste styrkes
- Rådslederens rolle i agendasetting bekreftes

0.4.2 Kompetanse og folkevalgtopplæring

Til denne tematikken foreslår utvalget følgende tiltak:

- Den grunnleggende opplæring som gis folkevalgte organer utvides
- Kirkens ansatte sikres kompetanse om rådenes mandat og oppgaver som del av etablerte introduksjonskurs
- Tilrettelegging for arenaer for nettverk og mer løpende dialog mellom rådsledere på ulike nivåer

0.4.3 Frikjøp og godtgjørelse

Til denne tematikken vil utvalget foreslå følgende:

- Alle folkevalgte godtgjøres i samsvar med den tidsbruk som forventes samt under hensyntaken til lokale økonomiske forhold
- Rådets valgte leder godtgjøres særlig i samsvar med omfang av ansvar og tidsbruk. For ledere av særlig arbeidskrevende råd bør det vurderes frikjøp

- Kirkerådets leder frikjøpes i full stilling for å lede rådets demokratiske prosess og iverata nødvendige representasjonsfunksjoner

0.4.4 Organisering av folkevalgte organers arbeid

Til denne tematikken foreslår utvalget:

- Menighetsråd sikres tilstrekkelig administrativ støtte, justert for lokale forhold og økonomiske forutsetninger
- Økt bruk av felles menighetsråd for flere sokn vurderes gjennomført
- Tidspunkt for møter i råd og utvalg drøftes for at flest mulig skal kunne delta
- Det tilrettelegges for at rådsmedlemmer med funksjonsnedsettelse kan delta i rådets arbeid

1 Utvalgets sammensetning og mandat

1.1 Utvalgets mandat

Kirkerådet vedtok i sitt møte 28.–29. januar 2021 følgende mandat for utvalget:

1. Formålet med utredningen er å bidra til å identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i kirken og vurdere tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt i Den norske kirke innenfor dagens gjeldende ordninger.

Utredningen skal legge til grunn samvirkeprinsippet mellom prestetjenesten og valgte rådsmedlemmer og gjeldende regelverk.

Utvalget bes særskilt om å vurdere følgende:

- Om det er behov for å klargjøre forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen på alle nivåer i Den norske kirke, lokalt, regionalt og nasjonalt. Utvalget skal særlig vurdere tiltak som kan bidra til at rådsorganene kan styrkes slik at de kan løse de oppgaver som er gitt i kirkeordningen*
- Om det er behov for å styrke folkevalgtes rolle der menighetsrådet ikke har en administrasjon.*
- Hvordan ulike gruppers representasjon i rådene på menighetsråds-, fellesråds-, bispedømmeråds- og nasjonalt nivå påvirker folkevalgtrollen (leke listevalgte, leke valgt fra nominasjonskomiteens liste, prest, lek kirkelig tilsatt, døves representant, samisk representant).*

2. Følgende forhold faller utenfor mandatet:

- Utvalget skal ikke vurdere de spørsmål som blir vurdert av hovedutvalget for kirkelig organisering, inkludert valgordninger.*
- Utvalget skal ikke vurdere de spørsmål som etter planen blir behandlet av Kirkemøtet i 2021 og 2022 knyttet til spørsmål om kirkelige valg eller støtte til nomineringsgrupper.*

3. Kirkerådets direktør får fullmakt til å oppnevne utvalgets medlemmer.

4. Utvalget skal legge frem sin utredning innen 27. januar 2022.

1.2 Sammensetning av utvalget

Kirkerådets direktør oppnevnte 12. februar 2021 utvalget med følgende medlemmer:

- Harald Askeland (leder)
- May Lisbeth Hovlid Aurdal
- Anne Dalheim
- May-Eldrid Hanssen
- Kåre Rune Hauge
- Harald Hegstad
- Signe Bock Seggaard
- Gunnar Winther
- Ellen Elisabeth Wisløff

Utvalgets medlemmer presenteres nærmere i avsnitt 1.4.

Rådgiver Kristian Myhre i Kirkerådet har vært utvalgets sekretær. I tillegg har prosjektmedarbeider Edel-Marie Haukland, rådgiver Anders Emil Kaldhol og rådgiver Sigrid Rege Gårdsvoll bidratt i tilknytning til utvalgets møter.

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Mandatet gir utvalget en todelt oppgave: På den ene siden skal utredningen bidra til å «*identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i kirken*». Utvalget forstår formuleringen slik at det er behov for en gjennomgang av hvordan demokratiet i Den norske kirke historisk er blitt begrunnet både teologisk og demokratiteoretisk, med særlig vekt på demokratiets rekkevidde etter fristillingen fra staten. Samtidig gjøres det en sammenstilling med aktuell kunnskap som kan si noe om *hvordan* demokratiet fungerer i dag.

Utvalget avgrensner denne sammenstillingen til i hovedsak å forholde seg til spørsmål og utredninger som er kommet opp fra 80-tallet og til i dag. Slik blir drøftingene rundt opprettelsen av Kirkemøtet og fremleggelsen av *Embete og råd* et naturlig utgangspunkt for flere av diskusjonene i utredningen.

Den andre hovedoppgaven mandatet gir er å «*vurdere tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt*» i Den norske kirke. Å skulle styrke én rolle i sammensatte organ som kirkelige råd vil ofte kunne endre styrkeforholdet mellom ulike grupper. Utvalget har ikke dette som mål, men erkjenner at det kan være en mulig konsekvens av enkelte tiltak. Fokuset vil likevel ligge på å finne tiltak som senker terskelen for å stille opp som kandidat og folkevalgt, og tiltak som gjør kirkens styringsorganer i stand til å utøve den myndigheten som ligger til det enkelte organ.

Det er et premiss for tiltaksdiskusjonen at tiltakene skal styrke rollen som folkevalgt «innenfor dagens gjeldende ordninger». Med bakgrunn i dette, og under avgrensningen senere i mandatet knyttet til spørsmål som utredes av hovedutvalget for kirkelig organisering (Müller-Nilssen-utvalget), tar utvalget derfor ikke stilling til for eksempel spørsmål om oppgavefordeling mellom ulike kirkelige organer ut over noen prinsipielle betraktninger som følger av tidligere arbeider. Mandatet forutsetter også at samvirkeprinsippet, ved at folkevalgte og representant for tjenesten med ord og sakrament konstituerer styringsorganet, legges til grunn. Utvalget følger opp dette, men vil samtidig gjennomgå i hvilken grad fristillingen fra staten og overføringen av arbeidsgiveransvar for prestatetjenesten til Kirkemøtet har konsekvenser for forståelsen av samvirkeprinsippet knyttet til arbeidstakerforholdet.

Utvalget opplever det som naturlig at *vurderingene* av tiltak som utvalget etter mandatet skal gjøre, følges opp av *anbefalinger* om å gjennomføre tiltak eller videre utredninger der utvalget mener at tiltaket er hensiktsmessig.

Mandatets del knyttet til tiltak er kvalifisert med tre underpunkter. Det første handler om forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen på alle nivåer, der utvalget særlig skal «*vurdere tiltak som kan bidra til at rådsorganene kan styrkes slik at de kan løse de oppgaver som er gitt i kirkeordningen*». Dette punktet kan forstås i to ytterpunkter: På den ene siden at en finner at en har *for sterke* administrasjoner, som ikke lar seg styre av sine respektive folkevalgte rådsorganer, eller på den annen side at administrasjonene er *for små*, slik at de ikke klarer å understøtte rådene på en slik måte at rådet kan yte effektiv ledelse. Utvalget nærmer seg dette spørsmålet med et særlig fokus på sistnevnte hensyn, med utgangspunkt i at det er det antatt største behovet per i dag.

Det andre underpunktet knytter seg særlig til menighetsrådene og det foregående punktet om forholdet mellom folkevalgte og administrasjon. Mandatet ber utvalget om å vurdere tiltak for å styrke folkevalgtes rolle der menighetsrådet «*ikke har en administrasjon*». Utvalget forstår dette punktet som en oppfordring til å ha et særlig blikk til disse menighetsrådene både når det gjelder kunnskapsinnhenting og vurdering av tiltak.

Det tredje og siste underpunktet knytter seg til «*ulike gruppers representasjon i rådene*», og hvordan disse påvirker folkevalgtrollen. Med «ulike grupper» forstås samtlige i de ulike rådene som ikke er valgt «som leke», altså også andre grupper av leke (som samiske representanter eller døvekirkens representant) i tillegg til prest, biskop med videre. Utvalget knytter dette underpunktet særlig til kunnskapsinnhenting som blir nødvendig etter den første hovedoppgaven i mandatet, slik at en kan få oppdatert informasjon om hvordan spesielt folkevalgte opplever samspeillet med disse ulike gruppene i det enkelte råd.

Mandatet presiserer også forhold som faller utenfor mandatet: Spørsmål som ble behandlet av Müller-Nilssen-utvalget om kirkelig organisering, inkludert valgordninger, og kirkemøtesakene om kirkevalg og støtte til nomineringsgrupper. Utvalget har forholdt seg til denne avgrensingen. Samtidig vil utvalget understreke sammenhengen mellom demokrati, valg og kirkelig organisering – og gir derfor noen overordnede kommentarer til dette.

1.4 Presentasjon av utvalgets medlemmer

Harald Askeland

Harald Askeland (f. 1963) er fagdirektør i KA. Han har tidligere vært medlem i Torød menighetsråd, Nøtterøy kirkelige fellesråd, Tunsberg bispedømmeråd, Kirkemøtet og Kirkerådet. Askeland er cand.sociol. og dr.philos. fra Universitetet i Oslo og PhD fra Menighetsfakultetet, og har jobbet som kirketjener/klokker og menighetsarbeider i Torød menighet, konsulent i kirkeavdelingen i daværende Kirke- og undervisningsdepartementet, som rådgiver i KA samt som professor ved VID vitenskapelige høyskole. Han har også styreerfaring fra ulike kirkelige og diakonale virksomheter.

May Lisbeth Hovlid Aurdal

May Lisbeth Hovlid Aurdal (f. 1959) har studert kirkefag og organisasjon og ledelse ved Høgskulen i Volda. Hun har erfaring fra kirkelig sammenheng som tilsatt i lokalmenighet i Sykkylven og ved Møre bispedømme, og har jobbet i 25 år i Det Norske Misjonsselskap i ulike stillinger med menighet og SMM som fokusområde. Hun jobber nå i nasjonal stilling i NMS som mobiliseringsansvarlig menighet. Aurdal har tidligere vært medlem i Kirkerådets nominasjonskomite, nestleder og fungerende leder i Møre bispedømmeråd samt medlem i Kirkemøtet og to perioder i Kirkerådet, i tillegg til verv i KAs landsråd, kirkelig fellesråd og lederverv i Sykkylven menighetsråd.

Anne Dalheim

Anne Dalheim (f. 1949) er pensjonist og koftesyerske. Hun er leder i Storfjord kirkelige fellesråd, og har tidligere vært leder i Samisk kirkeråd samt medlem i Kirkerådet, Kirkemøtet og Nord-Hålogaland bispedømmeråd. Dalheim er cand.polit. fra Universitetet i Tromsø, og har jobbet som rådmann og kommunalsjef for helse og omsorg samt kommunalsjef for oppvekst. Hun har bakgrunn fra politikken gjennom Sametinget, fylkestinget i Troms og kommunepolitikk.

May-Eldrid Hanssen

May-Eldrid Hanssen (f. 1999) er student, og skriver en bachelor i sykepleie ved Universitetet i Tromsø. Hun har bakgrunn fra Den norske kirke som kirketjener i bedehus, og har hatt flere verv innenfor det kirkelige demokratiet: Medlem og leder av Nord-Hålogaland ungdomsråd i seks år, Ungdommens kirkemøte, UKM-representant i Kirkemøtet samt varamedlem i Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Kåre Rune Hauge

Kåre Rune Hauge (f. 1958) er teolog og prost i Østre Borgesyssel prosti. Han arbeidet i 25 år i NKSS (Laget) som studentprest og generalsekretær. Hauge har tidligere vært sokneprest i Høybråten, Fossum og Stovner menighet, og vært medlem i ulike styrever og råd i kirkelig sammenheng.

Harald Hegstad

Harald Hegstad (f. 1959) er professor i systematisk teologi ved MF vitenskapelig høyskole. Han har vært medlem og leder i Holmlia menighetsråd, han har vært leder og nestleder i Oslo bispedømmeråd og er fortsatt medlem der, og han har vært nestleder i Kirkerådet. Hegstad har også vært medlem av flere kirkelige utvalg, bl.a. det kirkelige demokratiutvalget (Bakkevig 2). Han har forsket og skrevet bøker og artikler om ulike sider ved kirke- og menighetsliv.

Signe Bock Seggaard

Signe Bock Seggaard (f. 1975) har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og jobber nå som forsker ved Institutt for samfunnsforskning i Oslo. Hennes forskningsområder er særlig knyttet til spørsmål om demokrati, valg, velgere, representasjon og folkevalgte i tillegg til forskning innen sivilsamfunn, ideell sektor og tjenesteproduksjon. For tiden er hun leder (sammen med Jo Saglie) for Lokalvalgsundersøkelsen og knyttet til Stortingsvalgundersøkelsen, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig samt CORE – Senter for likestillingsforskning. Seggaard har i en årrekke sittet i Forskningsutvalget på Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning (KIFO).

Gunnar Winther

Gunnar Winther (f. 1967) jobber nå i Kirkelig fellesråd i Trondheim som daglig leder i Nidelven menighet. Før dette var han kirkeverge i Sør-Innherad kirkelige fellesråd. Winther har som folkevalgt i kirken vært menighetsrådsleder og medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Han har i tillegg vært lek kirkelig tilsatt medlem av bispedømmeråd, Kirkemøtet og Kirkerådet. Winther var fra 2014 til 2018 styremedlem i Åpen folkekirke.

Ellen Elisabeth Wisløff

Ellen Elisabeth Wisløff (f. 1948) har bakgrunn som barneskolelærer, lærerutdanner og rektor. Hun har vært aktiv i speidersammenheng, vært leder i barne- og ungdomsarbeid og deltok i arbeidsgruppen som utredet demokrati og valgordninger i tilknytning til ny kirkelig organisering. Wisløff har vært medlem i menighetsråd i flere perioder, og er nå leder i Nøtterøy menighetsråd og Færder kirkelige fellesråd.

1.5 Utvalgets arbeidsform

Utvalget har hatt totalt syv møter i løpet av perioden, og har hatt både fysiske og heldigitale møter. I tillegg ble utvalgsmedlemmene Askeland, Hegstad, Seggaard og Wisløff utpekt til å utgjøre et underutvalg, som gjennom tre møter planla gjennomføringen av folkevalgtundersøkelsen.

I møtene har utvalget hatt innledninger fra og samtaler med følgende eksterne deltakere (i kronologisk rekkefølge):

- Guro Hellgren, leder av Hønefoss menighetsråd
- Bjørn Solberg, leder av Indre Østfold kirkelige fellesråd
- Brit Skjelbred, leder i Nidaros bispedømmeråd
- Anne-Grethe Larsen, ordfører i Skiptvet kommune
- Jørgen Vik, ordfører i Lillestrøm kommune
- Anne Mari Schiager Topland, synodenestleder i Den Evangelisk Lutherske Frikirke
- Knut Refsdal, tilsynsprest i Metodistkirken i Norge

1.6 Rapportens struktur

Rapporten begynner med et sammendrag av det viktigste innholdet i rapporten – en kort beskrivelse av kirkens demokratiske historie og status, og en oversikt over tiltakene utvalget foreslår. I *kapittel 1* gjengis utvalgets mandat og forståelse av dette samt utvalgets sammensetning med kort presentasjon av det enkelte medlem og arbeidsform gjennom utvalgsperioden. *Kapittel 2* innleder rapportens faglige innhold og setter utvalgets arbeid inn i en videre historisk og demokratisk kontekst. Her gis også en gjennomgang av Den norske kirkes nåværende demokratiske strukturer både innenfor den allmenne (folkevalgte) strukturen, det samiske kirkelige demokratiet og ungdomsdemokratiet.

Fra *kapittel 3* gjøres det rede for mer allmenne demokratiske spørsmål, blant annet gjennom beskrivelser av ulike allmenne demokratiperspektiver knyttet opp mot demokrati i kirkens ulike styringsnivåer. I *kapittel 4* beskrives det kirkelige demokratiets fremvekst og utvikling gjennom ulike utredninger, vedtak i Kirkemøtet og andre faglige arbeider.

Utvalget har gjennomført en større undersøkelse blant medlemmer i menighetsråd, kirkelige fellesråd og bispedømmeråd. Resultatene fra denne *Folkevalgtundersøkelsen 2021* er beskrevet i *kapittel 5*, og en oppsummering av alle spørsmål og svar er vedlagt rapporten i vedlegg II.

I kapittel 6 gjør utvalget rede for sitt syn på det kirkelige demokratiet i lys av de foregående kapitlene. Her fremgår også utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til tiltak for å styrke folkevalgtrollen i Den norske kirke. Tiltakene er organisert slik at overordnede, prinsipielle tiltak som kan bidra til å styrke rollen som folkevalgt presenteres først, deretter strukturelle og praktiske tiltak som knyttes tettere opp til tilrettelegging og understøttelse av rådets arbeid.

2 Innledning

Dette kapitlet rammer inn den aktuelle situasjon, og nære forhistorie, som bakgrunn for utvalgets oppnevning og fortolkning av mandatet. Demokrati i kirken har vokst frem gradvis og parallelt med samfunnets demokratiutvikling. Samtidig har det både styrker og svakheter som trenger gjennomtenkning og diskusjon som grunnlag for mulige tiltak. Situasjonen som følger i kjølvannet av selvstendigjøringen som trossamfunn er for utvalget en tungtveiende faktor, da kirken både må tenke gjennom fordeling av ansvar og oppgaver samt sikre at nødvendige institusjonelle mekanismer er til stede for å styrke et kirkelig demokrati.

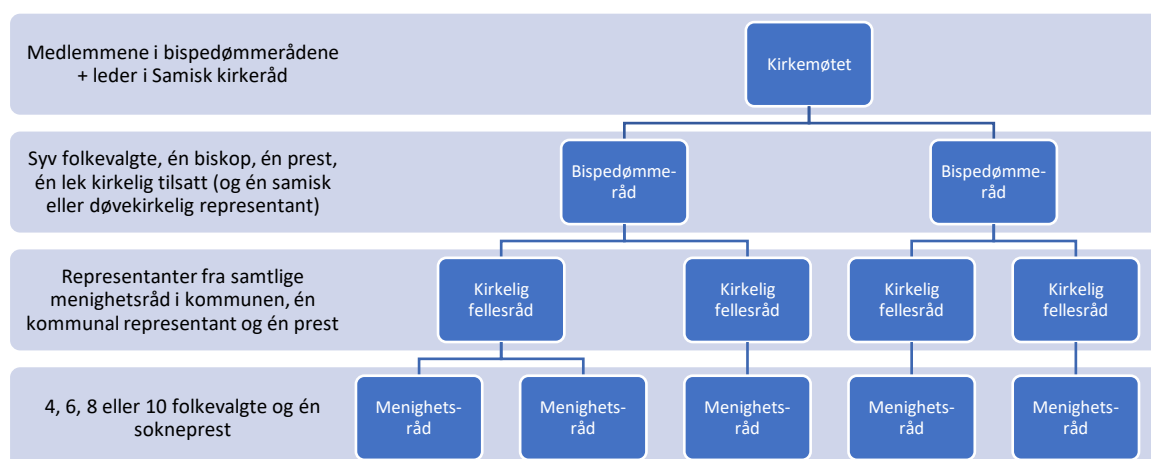
Den norske kirke har siden Grunnloven i 1814, som videreførte reformasjonens fyrstestyrte statskirke, og frem til i dag gått gjennom en omfattende demokratisering i takt med samfunnsutviklingen. Endringene har skjedd skrittvis, fra at alt av kirkesaker var lagt til kongens eget myndighetsområde (kongelig prerogativ), til at regjeringen overtok det praktiske ansvaret for det øverste kirkestyre, og med innføringen av parlamentarismen ble også kirkens rammevilkår del av Stortingets kontroll. Etter hvert begynte også Stortinget å vedta lover som påvirket kirkens organisering. Disse endringene er begynnelsen på en demokratiserende trend – med en tydelig statskirke ble det oppfattet som naturlig at statens folkevalgte la rammene. Etter hvert ble også myndighet avstått til kirkens egne organer, og ved innføringen av menighetsråd og menighetsmøter i 1920 hadde kirkens medlemmer selv fått myndighet til å velge lokalt folkevalgte til å forvalte menighetens aktivitet. Fra 80-tallet skjøt utviklingen av delegasjon og myndighetsoverføring ytterligere fart, og fra 1. januar 2021 er det kun noen få, grunnleggende føringer for Den norske kirkes organisering og virke som er vedtatt av Stortinget – resten er opp til kirkens egne organer lokalt og nasjonalt.

2.1 Demokratiutviklingen innen den statskirkelige ramme

Denne historien utgjør bakgrunnen for utvalgets arbeid. Utvalget er oppnevnt av Kirkerådet for å bidra til å identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i Den norske kirke, og for å vurdere tiltak som kan styrke rollen som folkevalgt i kirken. For Kirkerådet ble det i oppnevningsvedtaket lagt vekt på at det hadde skjedd betydelige endringer i kirke-demokratiet, ikke minst gjennom endringer i valgordninger og med fremvekst av ulike lister ved valg. Dette sammen med demokratireformens fokus på demokratiets ytterside,

valgoppslutning og valgordninger, nødvendiggjør etter vårt syn et fornyet fokus på demokratiets innerside som kan knyttes til mandat, organsering og rammebetingelser for ivaretagelse av rollen som folkevalgt.

Utvalget forstår betegnelsen «folkevalgt» bredt: De folkevalgte er enhver som er valgt gjennom frie og hemmelige valg av medlemmene i Den norske kirke til å utøve myndighet på deres vegne, og folkevalgte utgjør flertallet i de besluttende organene både lokalt i menigheten og nasjonalt gjennom Kirkemøtet. De folkevalgte har dermed et bredt spenn av oppgaver, som varierer både med hvilket nivå i kirkens organisering organet tilhører, og også ut fra lokale forhold knyttet til geografi, økonomi, medlemmer med mer. I Figur 1 gjengis en forenklet oversikt over de fleste folkevalgte organene i kirken i dag.



Figur 1: Den allmenne demokratiske rådsstrukturen i Den norske kirke per i dag. Hvem som utgjør medlemmene i organet til venstre. Strekene i figuren illustrerer geografisk struktur, og bør ikke forstås som generell over-/underordnethet.

2.2 En selvstendig folkekirke som kontekst

Kirkens langvarige krav om selvstendighet fra midten av 1800-tallet har i den tidligere statskirkeordningen vært avhengig av statens vilje til reformer, og er i stor grad blitt gjennomført ved Stortingets lovgivningsmyndighet og offentlige finansieringsordninger. Selv om Grunnlovens § 16 la kirkestyret til Kongen, tok Stortinget tidlig en viktig rolle i utviklingen. Stortingets betydning i kirkens frigjøring fra staten aktualiseres og kulminerer med trossamfunnsloven, og kan knyttes til både religionsfrihet, eiendomsrett til kirkebyggene og

demokratisering¹. Fra statskirkeordningens opprinnelige kristenplikt beveget Stortinget seg sakte mot anerkjennelse og støtte til øvrige tros- og livssynsamfunn. Tilbakeføring av kirkene i soknets eierskap aktualiserte behovet for ressurser til vedlikehold og drift. I lov av 1818 ble soknet gitt skatterett, men grunnet mangel på representative organer gikk denne rett inn som mandat for de nye kommunene som ble etablert i 1837. Soknets grunnleggende rolle i den lokale kirkelige virksomhet er fortsatt et kommunalt finansieringsansvar, organisert som tilskudd til soknet som fikk status som rettssubjekt i 1997. Stortinget bidro til demokratisering gjennom etablering av kommunene samt ved oppheving av konventikkelplakaten, begge deler en overføring av makt fra embetsmenn til borgerne og lokalsamfunnet. Kirkens krav om selvstendigjøring fra staten var fra starten av integrert med behovet for demokratiske og representative organer. På tross av Grunnloven § 16 anså Stortinget det som en lovsak å organisere kirken med folkevalgte organer. Stortingets endelige lovjustering av Den norske kirke som nasjonalt rettssubjekt og som selvstendig folkekirke forutsatte en fortsatt landsdekkende og demokratisk folkekirke.

Med trossamfunnslovens forventning om å være landsdekkende og demokratisk, med både lokale sokn og den nasjonale kirke som rettssubjekter, blir det etter utvalgets syn viktig å gjennomgå hvordan kirken kan reformulere demokratiets grunnlag som styringsform i en ny situasjon. Til dette hører både å gjennomgå og oppdatere en kirkelig begrunnelse for demokratiet, understreke demokratiske organers mandat som helhetlige styringsorganer, se nærmere på samvirkeprinsippet etter selvstendigjøringen samt vurdere demokratiets organisering og tiltak som kan styrke demokratiet og den folkevalgtes rolle i kirkestyret. Etter utvalgets vurdering hører det også med til denne oppgaven å bekrefte den særskilte tjeneste med ord og sakrament sin rolle som del av rådene, samt å avstemme argumenter og premisser for denne delaktigheten. I tillegg vil utvalget bekrefte den tilsynsfunksjon biskopene er tillagt i kirkeordningen.

¹ Jf Prop 130 L, Lov om tros- og livssynssamfunn, kap 2.3

2.3 Status – utvalgets opplevelse av kirkedemokratiets utfordringer og styrker

På mange måter står kirkedemokratiet sterkt og har vunnet en klar legitimitet, både gjennom tidligere lovverk og i ny kirkeordning. Demokratireformen har i betydelig grad styrket legitimiteten til de kirkelige valg gjennom en betydelig økning i valgdeltakelse, selv om den ikke er så høy som ønskelig. Etablering av valglister til bispedømmerådsvalgene har skapt både kontroverser og positiv mobilisering. Et hovedinntrykk fra utvalgets Folkevalgtundersøkelse (jf. kapittel 5) er at kirkens folkevalgte uttrykker tilfredshet med å inneha vervet, samt med den aksept og støtte de får fra egen administrasjon og i samspill med prest/prost/biskop i rådets arbeid.

De evalueringer som er gjort av demokratireformen i kirken bekrefter en positiv utvikling, men peker også på enkelte utfordringer. Etter en sterk mobilisering rundt valget i 2015 har det vært en nedgang i valgdeltakelse til valget i 2019. Med hensyn til valgdeltakelse viser KIFOs² evaluering at valgdeltakelse dels henger sammen med om det er et reelt valg mellom kandidater på listen (at det er overskudd av kandidater i forhold til representanter som skal velges) samt at valgdeltakelsen synker med økende medlemsmengde i soknet. Samlokalisering av kirkelige valg i tilstøtende lokale til kommune- og fylkestingsvalg bidrar til økt valgdeltakelse. Samtidig har kirkelige organer ikke samme kapasitet som kommunene til å gjennomføre forhåndsstemming, noe som svekker deltakelsen. Blant velgerne er det en klar tendens til at eldre framfor yngre, kvinner framfor menn og lokalkirkelig aktive er de som utgjør majoriteten av de som stemmer.

KIFO peker også på at for at valg skal fremstå som demokratiske bør velgerne ha reelle alternativer å stemme på. Dels handler det om at det stiller flere kandidater enn representanter som skal velges, og dels handler det om at det er tilstrekkelig informasjon om hva kandidater og eventuelle lister står for. Det blir i evalueringen pekt på at det kan herske tvil om hva de enkelte lister står for i et mer langsiktig perspektiv. De som avgav stemme skilte seg også ut som særlig opptatt av den lokale kirkelige virksomhet, med mulighet for å påvirke tiltak og tjenester. Evalueringen vurderte kirkedemokratiet ut fra ulike demokratimodeller,

² KIFO 2020, En analyse av kirkevalget 2019, Rapport 2020:2

og pekte på at det de siste ti år hadde utviklet seg mer i retning av et politisk demokrati enn et organisasjons- eller foreningsdemokrati.

Gjennom demokratireformen er det i særlig grad kirkedemokratiets ytre form som er evaluert, det vil si valggjennomføring, valgoppslutning og informert velgeratferd. I mindre grad er det blitt tematisert hva som er demokratiets rekkevidde, det vil si de saker og saksområder demokratiet kan behandle, påvirke og få gjennomført³. Det er nødvendig å tematisere at demokratiske organers rekkevidde, særlig når det gjelder Kirkemøtet, er utvidet ved å ha overtatt det mandat som tidligere lå til regjering (Kongen) og Stortinget. Demokratiets grunnlag ble grundig utredet gjennom Køhn-utvalgets utredning *Embete & råd* i 1987, samt i Bakkevig-III utvalgets rapport *Styrket demokrati i Den norske kirke* i 2008. Mens *Embete og råd* i 1987 hadde en grundig gjennomgang av demokratiets grunnlag, var *Styrket demokrati i en selvstendig folkekirke* i større grad orientert mot styrking av ytre valgordninger. Flere av utvalgsmedlemmenes egne erfaringer med verv i mange kirkelige råd på alle nivåer i kirken tilsier også at det er et behov for gjennomtenkning og en klar kirkelig begrunnelse for å styrke legitimiteten til råd og folkevalgte ledere. Ikke minst knyttes dette til folkevalgtes og rådslederens representasjonsrolle i ulike sammenhenger.

I og med at den historiske statskirkeordningen ble avviklet, ble også rammene om folkevalgtes verv endret. Det er ikke lenger slik at et kirkelig verv har den samme beskyttelse og krav på fri for å skjøtte vervet, slik folkevalgte til offentlige organer har. Utvalget ser dette på ulike måter: Gjennom økt press på offentlige tilskudd er særlig menighetsrådene i en situasjon der de ikke får tilstrekkelig administrativ støtte til sitt arbeid. Det synes som om særlig de folkevalgte ledere av råd anvender mer tid enn de kompenseres for, samt at det synes å være en økning i forfall til viktige møter i rådsstrukturen. Dersom medlemmer i full stilling eller under utdanning, som også representerer yngre medlemmer, ikke ser seg i stand til å stille til valg og påta seg kirkelige verv er dette en demokratisk utfordring. Dette stiller kirken overfor

³ Jf. Saglie & Seggaard 2011; Den norske kirkes legitimitet – erfaringer fra kirkevalget 2009, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr 3. Hougsnæs, Marit 2011; Folkekirkens framtid

en utfordring som dels handler om tiltak for å styrke rollen som folkevalgt, men også om tiltak som kan knyttes til organisering av demokratiet og gjennomføring av møter.

Selvstendigjøring av Den norske kirke og overføring av prestedtjenesten til det nasjonale rettssubjekt, reiser også spørsmål som må utredes. I en selvstendig folkekirke synes det nødvendig igjen å gå opp oppgave- og maktfordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Både i en norsk allmenn kontekst og i reformbevegelsens tekster og arbeid står lokaldemokratiet sterkt. Eksempelvis har den nye kommuneloven lovfestet lokaldemokratiet, og Norge har ratifisert et europeisk charter om lokaldemokrati. Samtidig vil lokale menigheter inngå i overordnede strukturer som utformer kirkeordning, liturgier og retningsgivende planer på sentrale virksomhetsområder. Og en folkekirke vil trenge felles rammer, retningslinjer og prosedyrer på en rekke områder. Når prester, proster og biskoper ikke lenger er statlige embets- og tjenestemenn, vil deres gjennomgående representasjon i den kirkelige rådsstruktur måtte diskuteres med hensyn til deltakelse i saker som angår deres individuelle eller kollektive arbeidsforhold. Det må ikke herske tvil om at når den særskilte tjeneste med ord og sakrament er medlem i rådet, så er det på grunn av tjenestens karakter av å tilveiebringe teologisk kompetanse til rådets drøftinger.

Siden *Embete og råd* i 1987 har det skjedd betydelige endringer også i relasjonen mellom valgte styringsorganer og deres handlingsorganisasjon. Da Bispedømmerådenes fellesråd og Kirkerådet ble etablert i 1969 ble det for første gang lagt til grunn at rådet trengte en tilsatt leder og et sekretariat for å kunne utføre sitt arbeid. De seneste tiårs reformer i offentlig forvaltning viser at politikerne blir mer avhengige av sitt sekretariat.⁴ I kirken er dette ytterligere forsterket gjennom at det i liten grad har vært utformet en synlig og aktiv folkevalgt lederrolle. Ofte er det de tilsatte daglige ledere som representerer kirkelige organer i offentligheten, og dette har særlig gjort seg gjeldende i håndteringen av covid-19-pandemien.⁵ Når tjenesteordning for biskoper og proster har lagt ledelse av prestedtjenesten

⁴ Klausen, Kurt Klaudi 2011. Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer; Sirris, Askeland & Grimstand 2021. Utviklingstrekk i organisering og ledelse i Den norske kirke.

⁵ Birkedal, Erling & Harald Askeland 2022; Kirkelig demokrati under korona-pandemien (under publisering i Scandinavian Journal of Theology & Leadership)

til disse stillingene, først av departementet og så av Kirkemøtet, innebærer det at dette er et delegert og demokratisk forankret ansvar med en kirkelig tjenestelinje fra Kirkemøtet til biskop og prost i ledelse av prestedtjenesten. Etter utvalgets syn er det nødvendig å understreke at all kirkelig ledelse er og bør være demokratisk forankret.

Utvalget mener til sist at den videre debatt om demokratiet i kirken må føres på grunnlag av en mer nyansert forståelse av demokrati og ulike former for demokrati enn det som tidvis har vært tilfelle. Denne diskusjonen kan med fordel hente impulser fra allmenn demokratiteori samt samfunnets generelle demokratiske ordninger og prosesser. Dels vil utvalget også bidra til å peke på elementer og argumenter som gir en forståelse av og begrunnelse for det særegne ved et kirkelig demokrati.

Utvalget har ikke hatt som mål å skulle begrunne demokratiet på nytt, og vil derfor i stor grad bygge på det omfattende arbeidet som er gjort ved tidligere utredninger og retningsvalg. I tidligere utredninger og prosesser har teologiske, rettslige og ordningsmessige vurderinger blitt lagt til grunn, og også bekreftet gjennom diskusjoner som har bygget på samvirkeprinsippet og blitt avklart i aktuelle kirkelige organer. Gjennom hele kirkens demokratiske historie har den lutherske læresetningen om det allmenne presteskap blitt trukket frem som den viktigste begrunnelsen for kirkelig demokrati: Ethvert medlem er skikket og kalt til å ta sitt ansvar for kirkens ledelse.

Til grunn for arbeidet har utvalget i tillegg til det omfattende tilgjengelige tekstmaterialet fra kirkelige og offentlige utvalg, forskningsmiljø, departement og kirkelige organer trukket veksler på egne og andres erfaringer med kirkens demokrati, innhentet kunnskap gjennom *Folkevalgtundersøkelsen 2021* og eksterne bidragsytere.

Utvalget ønsker særskilt å takke alle som har bidratt til dette viktige arbeidet, og alle som gjennom å delta i statens og kirkens demokrati har bidratt til demokratisk utvikling i kirken.

2.4 Den norske kirkes nåværende demokratiske organisering

Utvalgets mandat er knyttet til en gjennomgang av demokrati og folkevalgtrollen innen rammen av den eksisterende ordning. Her følger derfor en presentasjon av den demokratiske

organisering som følger av dagens kirkeordning. Fremveksten av denne strukturen blir gjennomgått i senere kapittel.

I korte trekk kan en si at den demokratiske organiseringen av kirken fordeler seg på tre strukturer. Den største strukturen, og den eneste med vidtrekkende vedtaksmyndighet, kan kalles den *allmenne* demokratiske strukturen. Myndigheten kommer her fra kirkens medlemmer ved kirkevalget hvert fjerde år, og avledes for enkelte organer i tillegg gjennom indirekte valg i kjølvannet av dette. I tillegg kommer den samiske demokratiske strukturen og kirkens ungdomsdemokrati, som legitimeres av deltakelsen fra henholdsvis samiske miljø og unge medlemmer i kirken.

2.4.1 Den allmenne demokratiske strukturen

Den mest sentrale demokratiske enkelthendelsen i Den norske kirke skjer samtidig som kommune- og fylkestingsvalget, i september hvert fjerde år. I kirkevalget velger kirkens stemmeberettigede medlemmer sine representanter til å sitte i menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet for den neste perioden, og alle medlemmer som fyller 15 år eller mer i valgåret har stemmerett. For å være valgbar må medlemmet fylle 18 år eller mer i løpet av valgåret, men ellers er det få begrensninger i valgbarhet til verv som folkevalgt, også kalt *leke medlemmer* i rådene.

2.4.1.1 Menighetsråd

Hver menighet i Den norske kirke har et menighetsråd. Dette består av 4, 6, 8 eller 10 folkevalgte medlemmer i tillegg til soknepresten, som sitter i rådet i kraft av sin tjeneste (*ex officio*). Valg til menighetsråd foregår i praksis nesten utelukkende som flertallsvalg med én valgliste fremmet av soknets nominasjonskomite, men valgreglene åpner for at ulike nomineringsgrupper kan fremme alternative lister. Der dette skjer vil valget foregå som forholdstallsvalg.

Menighetsrådet har etter kirkeordningen § 12 ansvar for et bredt spekter av oppgaver, blant annet kirkelig undervisning, kirkemusikk, diakoni, forvaltning av kollekt og medvirkning ved tilsetninger. Først og fremst skal menighetsrådet «*ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig*

forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet».

Menighetsrådets virksomhet finansieres i stor grad av tilskudd fra kommunen soknet ligger i. I tillegg kommer tilskudd fra Kirkemøtet og gaver fra menighetens medlemmer.

2.4.1.2 Kirkelig fellesråd

Kirkelig fellesråd er et *indirekte valgt* styringsorgan med representanter fra hvert menighetsråd innenfor en kommunes grenser. I tillegg består fellesrådet av en prost eller annen prest utpekt av biskopen samt en representant oppnevnt av kommunestyret. I kommuner hvor det kun er ett sokn, opptrer menighetsrådet som kirkelig fellesråd. I så fall tiltrer kommunens representant rådet i de saker som ellers ville blitt behandlet av fellesrådet.

Det kirkelige fellesrådet i en kommune er et organ for soknet, og opptrer på vegne av menighetene i fellesskap. Fellesrådet ivaretar oppgaver som er felles for soknene, som vedlikehold av kirkebygg, drift av kirkekontor, økonomiforvaltning, gravplassadministrasjon og å ha arbeidsgiveransvar for tilsatte i fellesrådet – ofte gjelder dette alle kirkelig tilsatte lokalt utenom prestene, som tilsettes av bispedømmerrådet. Administrasjonen til et kirkelig fellesråd ledes ofte av en kirkeverge.

2.4.1.3 Bispedømmeråd

I hvert av landets elleve bispedømmer er det et bispedømmeråd. Disse består av syv folkevalgte medlemmer, én prest valgt av bispedømmets prester og én lek kirkelig tilsatt valgt av øvrige medarbeidere i bispedømmet, dessuten har biskopen fast sete i rådet. I Nidaros bispedømme, som har to biskoper, sitter Nidaros biskop i rådet i de fleste saker. Bispemøtets preses, som har tilsyn med Nidaros domprosti, tar sete når saker som gjelder domprostiet særskilt behandles. I tillegg har de tre nordligste bispedømmerådene én samisk representant hver, og Oslo bispedømmeråd har én representant for døvemenighetene. Biskopene har domprostene som faste varamedlemmer i rådet, mens de øvrige medlemmene i bispedømmerådene har vararepresentanter etter kategori og (for folkevalgte) listetilhørighet.

Prester og lek kirkelig tilsatte velges ved preferansevalg. Dersom det kun er én valgliste skjer valget av folkevalgte medlemmer som flertallsvalg, men ved sist valg var det minst to valglister

i alle bispedømmerådsvalg – bispedømmets nominasjonskomite og Åpen Folkekirke stilte lister i samtlige bispedømmer, mens Bønnelista stilte i ni av elleve bispedømmer.

Bispedømmerådene oppgaver innebærer blant annet tilsetting av prester, strategisk ledelse av det kirkelige arbeidet innenfor bispedømmet, å være klageorgan for enkelte avgjørelser tatt i menighetsråd og kirkelig fellesråd, og at det «skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet».

Bispedømmerådets virksomhet finansieres av rettssubjektet Den norske kirkes overføringer fra statsbudsjettet etter fordelingsnøkkel vedtatt av Kirkemøtet.

2.4.1.4 Kirkemøtet

Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste representative organ. Det møtes normalt én gang i året, og består av alle medlemmene i bispedømmerådene samt lederen av Samisk kirkeråd, totalt 116 medlemmer. I tillegg møter blant andre representanter for Ungdommens kirke-møte og de teologiske fakultetene med tale- og forslagsrett. Møtets forhandlinger ledes av et dirigentskap valgt ved møtets konstituering.

Kirkemøtet har bred organiseringskompetanse for Den norske kirke, og gir kirkelig regelverk, liturgier og planvedtak for hele trossamfunnet. I tillegg forvalter Kirkemøtet rammetilskuddet fra staten, og velger medlemmer til blant annet Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd.

Arbeidet i Kirkemøtet ligner på hvordan Stortinget arbeider. Hver sak behandles i komite-møter før komiteen avgir skriftlig innstilling til plenum. I plenum debatteres saken før møtet behandler innstillingen og eventuelle forslag ved votering.

2.4.1.5 Kirkerådet

Kirkerådet er indirekte valgt blant Kirkemøtets medlemmer. Det består av 11 folkevalgte medlemmer (ett fra hvert bispedømme), én lek kirkelig tilsatt og fire prester, samtlige valgt av Kirkemøtet på første møte etter Kirkevalget. I tillegg sitter én biskop valgt av Bispemøtet i

rådet. Lederne i Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Den norske kirkes ungdomsutvalg møter i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

I tillegg til å forberede saker til Kirkemøtet og iverksette Kirkemøtets beslutninger, skal også Kirkerådet lede kirkens arbeid nasjonalt. Dette innebærer fastsetting av strategier, fagutvikling, forvaltning av kirkens ressurser med mer, der den daglige driften av rådets virksomhet utføres av rådets sekretariat under ledelse av Kirkerådets direktør.

2.4.2 Den samiske demokratiske strukturen

Det samiske demokratiet i Den norske kirke er i hovedsak indirekte valgt gjennom egne organer. Den samiske demokratiske strukturen skal både sikre at samiske interesser og urfolksperspektiver ivaretas i de øvrige strukturene, og at samisk kirkeliv utvikles og holdes ved like.

2.4.2.1 Samisk kirkelig valgmøte

Samisk kirkelig valgmøte er et organ som møtes hvert fjerde år for å velge og nominere til en rekke samisk kirkelige verv. Det skal «*bidra til å verne og fremme samisk kirkeliv*», jf. *Regler for samisk kirkelig valgmøte* § 1-1.

Valgmøtet består av medlemmene i Samisk kirkeråd, de samiske representantene i de tre nordligste bispedømmerådene, representanter fra Samisk ungdomsutvalg, Saemien Åålmege og menighetsrådene i forvaltningsområdene for de samiske språkene, og oppnevnte representanter fra bispedømmerådene. Møtet avholdes i kirkevalgår, og skal nominere kandidater til Samisk kirkeråd og velge samiske representanter til Nord- og Sør-Hålogaland bispedømmeråd.

2.4.2.2 Saemien Åålmegeaerie: Menighetsråd for samisk menighet i sørsamisk språkområde

Saemien Åålmege er en samisk kategorialmenighet som dekker det sørsamiske språkområdet. Menigheten ble opprettet for å fremme sørsamisk kirkeliv, og har et eget menighetsråd, Saemien Åålmegeaerie. Rådet består av fire folkevalgte medlemmer og sørsamepresten, og har i hovedsak sammenfallende oppgaver med øvrige menighetsråd i Den norske kirke. I tillegg har menighetsrådet utvidede oppgaver opp mot bispedømmerådet i tilknytning til

opprettelse og nedleggelse av stillinger samt tilsetninger knyttet til den kirkelige betjeningen av sørsamer.

Menigheten har også egen ordning for valg av samisk representant i Nidaros bispedømmeråd. Denne velges av medlemmene i Saemien Áálmege, i motsetning til de to nordligste bispedømmerådene hvor det er det samisk kirkelige valgmøtet som velger.

2.4.2.3 Samisk kirkeråd

Samisk kirkeråd for Den norske kirke er Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv. Rådet består av fem representanter valgt av Kirkemøtet, én representant oppnevnt av Sametinget og én biskop oppnevnt av Bispemøtet. I rådet skal både sør-, lule- og nordsamisk kirkeliv og de tre nordligste bispedømmene være representert, og én av representantene i rådet skal være bosatt i ett av de øvrige bispedømmene. Representantene som velges av Kirkemøtet velges etter innstilling fra Samisk kirkelig valgmøte.

Hovedoppgavene til Samisk kirkeråd består blant annet i å «*fremme, verne og samordne samisk kirkeliv i Den norske kirke*», utvikling av samisk kultur og språk og kontakt med samiske menigheter i Norden og på Kola. Rådet støttes av generalsekretær og et sekretariat som organisatorisk inngår som en avdeling i Kirkerådet.

2.4.3 Den ungdomsdemokratiske strukturen

Ungdomsdemokratiet i Den norske kirke vokste i løpet av 1990-tallet frem som en bevegelse både i bispedømmene og nasjonalt, og strukturen som helhet ble formalisert da *Kirkeordning for Den norske kirke* trådte i kraft i 2021, selv om enkelte organer har hatt en formell rolle før dette. Ungdomsdemokratiet retter seg mot medlemmer i kirken mellom 15 og 30 år. Organene i ungdomsdemokratiet er indirekte valgt, og sammensetning og myndighet er hjemlet i kirkeordningen samt *Regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke*.

2.4.3.1 Ungdomsting

I hvert bispedømme gjennomføres et årlig ungdomsting, der blant andre unge utsendinger fra menighetene og fra lokalleddene i de kirkelige ungdomsorganisasjonene i bispedømmet møtes for å drøfte saker som berører unge i kirken.

Ungdomstinget er rådgivende organ for biskopen og bispedømmerådet i saker som gjelder Den norske kirke. I tillegg til å behandle og vedta uttalelser er det ungdomstinget som velger bispedømmets ungdomsråd.

2.4.3.2 Ungdomsråd

Det enkelte bispedømmes ungdomsråd velges av ungdomstinget. Det består av minimum seks medlemmer valgt av bispedømmets ungdomsting i aldersgruppen 15–30 år. I de tre nordligste bispedømmene bør minst ett av medlemmene være samisk.

Ungdomsrådet er rådgivende organ for biskop og bispedømmeråd i saker som angår kirke og samfunn. I tillegg påhviler det ungdomsrådet å forberede og følge opp sakene ungdomstinget behandler, og rådet kan også på eget initiativ ta opp og uttale seg om saker innenfor sitt område.

2.4.3.3 Ungdommens kirkemøte

Det øverste organet i det kirkelige ungdomsdemokratiet er Ungdommens kirkemøte (UKM). Her møtes blant andre representanter fra ungdomsrådene i bispedømmene og Samisk ungdomsutvalg, fra de kirkelige barne- og ungdomsorganisasjonene, medlemmer i bispedømmeråd som er under 30 år og medlemmene i Den norske kirkes ungdomsutvalg.

Ungdommens kirkemøte *«uttaler seg i aktuelle saker som gjelder Den norske kirke, nasjonalt og internasjonalt. Ungdommens kirkemøte uttaler seg også i saker som angår unges situasjon i kirke og samfunn»*.

Arbeidsmetodikken på Ungdommens kirkemøte er lagt opp til å ligne på Kirkemøtet, men vedtakene er i hovedsak uttalelser. Disse inneholder vanligvis utfordringer og ønsker rettet mot kirkens ledelse, menighetenes arbeid, offentlige myndigheter eller andre som møtet vil henvende seg til.

Ungdommens kirkemøte velger Den norske kirkes ungdomsutvalg. I tillegg velger møtet fire representanter (inkludert lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg) til å representere UKM på Kirkemøtet.

2.4.3.4 Den norske kirkes ungdomsutvalg

Den norske kirkes ungdomsutvalg er det øverste organet for ungdomsdemokratiet mellom hvert Ungdommens kirkemøte. I utvalget sitter åtte medlemmer valgt av og blant delegatene på UKM. I tillegg kan utvalget hente inn faglig kompetanse til å bistå i behandlingen av den enkelte sak.

Ungdomsutvalget er Den norske kirkes rådgivende organ i saker som angår «*unges situasjon i kirke og samfunn, både nasjonalt og internasjonalt*». I tillegg bistår de ved forberedelse og gjennomføring av Ungdommens kirkemøte. De kan også på eget initiativ løfte saker innenfor sitt område. Ungdomsutvalgets leder er blant Ungdommens Kirkemøtes representanter på Kirkemøtet, og er også observatør i Kirkerådet.

2.4.3.5 Samisk ungdomsutvalg

I skjæringspunktet mellom den samiske demokratiske strukturen og ungdomsdemokratiet finnes Samisk ungdomsutvalg. Utvalget består av representanter valgt av Samisk kirkeråd og ungdomstingene i Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland, Nidaros og Oslo. Dessuten kan Same-tinget oppnevne en representant. Minst halvparten av medlemmene skal være samer, og bred representasjon fra ulike samiske språkområder, kjønn og alder samt representasjon fra læstadianske miljø skal tilstrebes.

Samisk ungdomsutvalg skal bidra til at «*samisk ungdom kan medvirke i aktuelle saker i Den norske kirke*». Utvalget er rådgivende på sitt område overfor Samisk kirkeråd og andre nasjonale kirkelige organer.

3 Allmenne og kirkelige demokratiperspektiver

I dette kapitlet gjøres det først rede for allmenne og kirkelige tilnærminger til demokratiske spørsmål. Dette skjer i form av idealtypiske perspektiver på demokrati, demokrati-dimensjoner og eksempler på konkrete organisatoriske demokratiformer. I tillegg konkretiseres relasjonen mellom demokrati, styring og ledelse, generelt og i den kirkelige kontekst. Kapitlet angir ulike analytiske grep som senere (kapittel 4) knyttes til hvordan Den norske kirkes demokrati har blitt begrunnet og utviklet fra Kirkemøtets opprettelse i 1984 og frem til i dag.

3.1 Demokratiet

3.1.1 Hva er demokrati?

Når det snakkes om «demokrati» i kirkelig kontekst er det ikke umiddelbart åpenbart hva en mener. Demokrati betyr rent etymologisk «folkestyre», og kan i sin mest grunnleggende form forstås som en styreform der flertallet av folket utøver styringen av et fellesskap.

En slik mekanisk definisjon av demokratiet er likevel ikke tilstrekkelig for det verdisetet som vanligvis menes når en snakker om demokrati i Norge i dag. Demokrati er for eksempel flertallsstyre, men ikke flertallstyranni – et eventuelt mindretall må sees, lyttes til og tas hensyn til. En rekke rettigheter, verdier og normer må respekteres både formelt og i praksis før en kan snakke om et reelt liberalt demokrati, som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, maktfordeling og likestilling. I tillegg er det et økende verdimesig fokus på utvidet deltakelse fra borgerne i pågående politiske prosesser (mellom valg).

3.1.2 Hvordan tilnærme seg og forstå demokrati?

En overordnet ramme for diskusjonen om demokrati kan tas i det som vanligvis omtales som det representative demokrati. Dette er den vanligste formen for demokrati i den vestlige verden i dag, og innebærer et indirekte demokrati der folket velger representanter til å styre for seg. Valget baserer seg på at ulike grupperinger, eller partier, kjemper om oppslutning i åpne valg. De folkevalgte innehar både en ombudsrolle, ved å representere velgerne, og en styringsrolle ved å ha ansvar for å fatte bindende beslutninger på vegne av fellesskapet.

Det er også vanlig å forutsette følgende kriterier for det representative demokrati: Valg baseres på allmenn stemmerett samt at folk nyter godt av organisasjons- og ytringsfrihet. Siden det naturlig finnes et mangfold av interesser og meninger i samfunnet forutsettes det at folket kan stemme over alternative valglister. For å sikre kvalitet i stemmegivningen forutsettes at det eksisterer frie og uavhengige informasjonskanaler. Valg skjer på en fri og rettferdig måte samt at de folkevalgte organer har reell innflytelse – valg får følger. Som oftest vil dette også resultere i et mangfold i representasjon.

Innenfor denne overordnede rammen vil det kunne skilles ut flere former for demokrati.

3.1.2.1 Idealtypiske demokratimodeller

Én måte å vurdere et demokrati på er å se på hvordan det er organisert og hvordan de som omfattes av demokratiet inviteres til å delta i det, og hvilke egenskaper som vektlegges i de ulike rollene. Med dette utgangspunktet kan en tegne opp tre særlig relevante demokratimodeller, som behandles under. Disse er ikke nødvendigvis beskrivelser av faktiske eksisterende demokratiformer, men brukes snarere som analytiske «knagger» for å forstå hvordan ulike demokratiske hensyn og kriterier kan vektles i ulike sammenhenger – og potensielt også i ulike deler av det samme demokratiske systemet. Under belyses disse tre modellene som *konkurransedemokrati*, *deltakerdemokrati* og *deliberativt demokrati*.

Det å tegne ut noen idealtypiske former for demokrati bidrar til å skarpstille noen av de rammebetingelser som demokratiformen skaper for folkevalgtrollen. De vil senere bli anvendt for å diskutere utformingen av rollen som folkevalgt samt de tiltak som fremmer de ulike former og roller.

Konkurransedemokratiet

Innenfor konkurransedemokratiet har folket og de folkevalgte sterkt ulike roller. Mens det først og fremst er gjennom valg at folket deltar i denne demokratiformen, er det blant de folkevalgte sterk konkurranse om velgerne – og når valget er gjort er det opp til de folkevalgte å forvalte tilliten fra folket slik de selv anser som best; politikerne initierer og beslutter saker. Kommunikasjonen mellom folk og folkevalgte skjer innenfor konkurransedemokratiets rammer og dermed først og fremst gjennom informasjon *fra* politisk nivå *til* folket, og i liten grad i motsatt retning – nettopp fordi en vurderer mandatet som gitt ved valghandlingen.

Siden folket utøver kontroll gjennom valg av representanter er det særlig viktig at maktforvaltningen skjer på en åpen og transparent måte, slik at velgerne kan vurdere på et opplyst grunnlag om de valgte representantene har fulgt opp mandatet fra sist valg på en tilfredsstillende måte. Dette forutsetter videre at velgerne må vite hva kandidatene står for, enten individuelt eller som del av en gruppe eller parti. Disse standpunktene danner i neste omgang en «kontrakt» mellom velger og folkevalgt, og angir det mandat de er valgt til å ivareta.

Siden det er få arenaer hvor bredden av befolkningen kan medvirke i konkurransedemokratiets avgjørelser, vil det ofte være forholdsvis lite rom for folkets personlige engasjement i valgperioden. Dette gjelder med mindre en er en av dem som har blitt valgt – i så tilfelle vil en til gjengjeld ha stor mulighet til å gjennomføre hjertesakene en stilte til valg for.

Deltakerdemokratiet

Innenfor deltakerdemokratiet ligger fokus på den enkeltes mulighet, evne og vilje til å delta i demokratiet som samfunnets felles prosjekt. De demokratiske prosessene anses å være velfungerende kun i den grad folket engasjeres til å bidra til dem, og å delta skal være «et gode» for den enkelte. Dette skjer gjerne i form av at deltakeren får erfare personlig utvikling, integrering i samfunnet og sosial og politisk dannelses.⁶

Innenfor en rendyrket deltakerdemokratisk struktur er rollen som folkevalgt strengt tatt overflødig, siden deltakelsen i seg selv ivaretar den ledelsen som folkevalgte innenfor et representativt demokrati utøver. Når folkevalgtes rolle likevel nevnes både i denne og neste modell, er det fordi utvalget bruker disse idealtypiske modellene for å beskrive ulike aspekter ved faktiske demokrati, og ikke som gjensidig utelukkende typer.

I en slik forståelse av deltakerdemokratiet må prosessene understøttes og fremheves av de folkevalgte. Dermed kan den folkevalgtes viktigste rolle innenfor deltakerdemokratiet forstås som å legge til rette for at enkeltindividene i samfunnet kan innta sin rolle som deltakere i

⁶ Jf. Pateman 1970

demokratiet. Dette kan skje gjennom offentlig debatt, folkeavstemninger, organisasjonsdeltakelse og lignende.

Både denne, og også den neste formen, bidrar til å forstå rollen som folkevalgt i de ulike råd. Det forutsettes at den folkevalgte er aktiv som deltaker i interaksjon med de øvrige folkevalgte og også velgerne, samt deltar i den deliberasjon som skjer i rådets arbeid og prosesser.

Deliberativt demokrati

Det deliberative demokrati kan også kalles *rådslagningsdemokrati*. Her legges det vekt på å nå avgjørelser gjennom rasjonell og kritisk diskusjon av sakene som angår fellesskapet. Etter at alle har fått luftet sine ideer, refleksjoner og synspunkter skal folket i fellesskap kunne jobbe seg frem til konsensus. Det er denne *deliberative prosessen* som er det legitimerende for det deliberative demokratiet – i motsetning til deltakerdemokratiets fokus på resultatene for den enkelte.

Den folkevalgtes viktigste rolle innenfor det deliberative demokrati er dermed å ta ansvar for å tilrettelegge for den offentlige rådslagningen, samt selv å delta i debattene med den innsikt vedkommende har i sakene. Å se til at den konsensus som oppnås gjennom disse diskusjonene gjennomføres i praksis, blir en administrativ oppgave.

Ideer hentet fra både deltakerdemokratiet og det deliberative demokrati kan dessuten brukes mer avgrenset til å forstå rollen til den folkevalgte i de ulike rådene: Den folkevalgte skal både være «aktiv deltaker» og inngå i rådernes deliberative prosesser. Her er det ulike personlige egenskaper ved den folkevalgte som vil spille inn på hvordan disse rollene ivaretas, men det er viktig at rammebetingelsene, enten de er av praktisk art eller knyttet til for eksempel samarbeidsklime i organet legger til rette for denne demokratiske deltakelsen og åpen debatt. Tiltak knyttet til å styrke demokratiet må dermed først og fremst være rettet mot disse rammefaktorene for å være effektive.

3.1.2.2 Sentrale dimensjoner ved et demokrati

Filosofen og demokratiteoretikeren Carl Cohen skiller mellom tre sentrale dimensjoner når en skal beskrive eller analysere et demokrati: Bredde, dybde og rekkevidde⁷. Bredde handler om hvor mange som deltar i demokratiets prosesser, dybde om hvor sterkt menneskene knytter seg til fellesskapets beslutningsprosesser og besluttede organ, og rekkevidden handler om myndighet – hva kan fellesskapet beslutte?

Bredden av et demokrati – altså hvor stor andel av samfunnet som deltar aktivt i demokratiet – er sentral for styreformens legitimitet. Først og fremst handler det om hvem som har *mulighet* til å delta i demokratiet. Hvem som regnes som del av befolkningen har variert mye, og til ulike tider og steder har blant annet alder, kjønn, sosial status (embetsmenn, landeierskap) og rettslig status (fri eller slave) vært utslagsgivende for hvem som får delta i styringen.

Selv når disse formelle begrensningene i all hovedsak er fjernet, vanligvis med unntak av alder, er det ikke gitt at bredden i demokratiet øker. Et demokratis *dybde* handler nettopp om hvor involvert deltakerne faktisk er i styringen av sitt samfunn.

For at flere skal ha en reell mulighet til å delta i fellesskapets selvstyre, må en også fjerne uformelle barrierer for deltakelse. I kontekst av norske offentlige valg har det blant annet ført til en styrking av forhåndsstemmemulighetene, altså i praksis en utvidelse av tilgangen til å delta i valget, og et omfattende informasjonsopplegg fra myndighetene og mediene.

At deltakerne i demokratiet benytter seg av stemmeretten og faktisk avgir stemme kan være et uttrykk for demokratisk dybde, men Cohen skriver at deltakelse i valghandlingen kun er ett aspekt blant mange som kan beskrive dette.⁸ I realiteten vil mye av det en *gjør rundt* et valg si mer om hvor dypt demokratiet stikker i samfunnet. Deltar medlemmene i den offentlige debatten rundt viktige avgjørelser? Stiller de seg til disposisjon når valget nærmer seg, tar de stilling til ulike argumenter og vekter dem i samtale med venner, naboer eller kollegaer, eller

⁷ Cohen, Carl (1971). *Democracy*. University of Georgia Press, Athens: 1971 s. 8ff

⁸ Cohen 1971, s. 18

kanskje de fremmer alternative forslag? Disse ulike formene for deltakelse i demokratiet kan være viktige indikatorer på hvor dypt demokratiet når.

Den tredje og siste dimensjonen i Cohens demokratibeskrivelse handler om demokratiets *rekkevidde*. Et demokrati med bredde og dybde tjener liten hensikt dersom det ikke faktisk kan fatte avgjørelser som har konsekvenser for samfunnet og individene i det. Cohen skiller mellom *suveren rekkevidde*, som beskriver hvilke spørsmål fellesskapet som helhet har reell og endelig beslutningsmyndighet over, og *effektiv rekkevidde*, som baserer seg på hvilken innflytelse det enkelte medlemmet i et samfunn kan ha i å endre eller påvirke de avgjørelser som tas, vanligvis gjennom indirekte påvirkning på avgjørelsene.

De tre dimensjonene beskriver på hver sin måte ulike kriterier et demokrati kan vurderes opp mot. Hvilken vekt som tillegges de ulike dimensjonene vil kunne variere mellom ulike demokratiske sammenhenger. Enkeltpersoner innenfor et gitt demokrati vil også kunne ha ulike oppfatninger av hvilke dimensjoner som bør prioriteres når en ser på hvordan demokratiet skal utvikles.

3.1.2.3 Ulike anvendte former for demokrati i norsk kontekst

Allment demokrati

Det allmenne demokrati gjelder som navnet antyder *alle* som er definert som del av folket eller del av det demokratiske fellesskapet, for eksempel innenfor en kommune eller en stat, og skal sørge for at hver enkelt innbygger kan påvirke styringen av dette fellesskapet.

I et allment demokrati er partidannelser vanlig. Det skjer typisk når en gruppe av innbyggere finner ut at de har felles interesser, og bedre kan fremme disse interessene som gruppe enn som enkeltpersoner – eller på en bedre måte enn de allerede eksisterende partiene. I samfunn med mange innbyggere og representativt demokrati har partiene også en pedagogisk effekt for velgerne, siden det vil være vanskelig å holde oversikt over hva hver enkelt kandidat mener om saker som er viktig for innbyggerne. Her bidrar gjerne partiene selv med å vise tydelige skillelinjer i viktige saker, og å argumentere i offentligheten for sitt syn. Det er vanlig å legge til grunn at det er partier, eller faste interessegrupperinger, som fungerer som demokratiets politiske verksted. Gjennom diskusjon og debatt utformes helhetlige synspunkter som presenteres i politiske plattformer. Dette gir både velgere tydelige signaler

for valg, samt at det angir retning for arbeidet i de representative organer gjennom valgperioden.

Bedriftsdemokrati

Arbeidstakere har rett til å være med på å fatte avgjørelser som angår deres arbeidsplass. Dette reguleres gjennom både lovverk og tariffavtaler. Blant annet bedriftens organisasjonsform og størrelse innvirker på hvilke rettigheter de ansatte har til demokratisk representasjon.

Den vanligste formen for bedriftsdemokrati er at ett eller flere medlemmer av bedriftens styre velges av og blant de ansatte, og deltar med fulle rettigheter i styret som de ansattes representant. I tillegg har de ansatte tillitsvalgte som gjennom forhandlinger og drøftinger med bedriftens ledelse har medvirkning i avgjørelser som ikke styrebehandles – for eksempel tilsetninger og endringer i arbeidsmiljøet.

Siden en bedrift har én eller flere eiere, vil bedriftsdemokratiet som løper ut fra de ansatte kun være én av flere styringsformer som opererer side om side. Dermed kan en ikke uten videre si at bedrifter er demokratisk styrt – til syvende og sist er det eierne, enten gjennom et aksjeselskaps generalforsamling eller på andre måter, som tar de største avgjørelsene. Det er likevel ikke til hinder for at bedriftsdemokratiet styrker de ansattes muligheter til å medvirke i bedriftens daglige ledelse og utvikling.

Foreningsdemokrati

I en forening er det medlemmene som utgjør det demokratiske grunnlaget. Det er medlemmenes interesser, i tillegg til foreningens formål, som foreningsdemokratiet skal ivareta.

Avhengig av hvor stor organisasjonen er, består foreningens øverste organ (generalforsamling, landsmøte, årsmøte eller lignende) enten av medlemmene selv eller av valgte representanter, for eksempel fra lokale eller regionale foreningsledd. I tillegg er det gjerne et styre som ivaretar den daglige ledelsen av foreningen. I foreninger av en viss størrelse er deler av den daglige driften gjerne delegert til en tilsatt generalsekretær eller lignende. Store foreninger kan også ha ett eller flere styringsnivå, med myndighet til å føre tilsyn med styret og ta avgjørelser av større omfang, så som et landsstyre eller lignende. Styrken med

foreninger og foreningsdemokrati er gjerne at de har ett eller få formål de arbeider for, og slik kan fokusere krefter til innsats mot felles mål.

Et typisk kjennetegn ved foreningsdemokratiet er at det i liten grad er organisert partidannelse innad i foreningen. Det er først og fremst enkeltpersoner som stiller til valg, og som blir vurdert på bakgrunn av sine kvalifikasjoner, sine holdninger og sin erfaring. Dette er ikke til hinder for at en kandidat kan oppleve tilhørighet til ulike sider eller fløyer innad i organisasjonen og omvendt, men noen formell eller organisert partidannelse innad i norske organisasjoner tilhører sjeldenhetene.

3.2 Demokrati, styring og ledelse i kirkens representative organer

Demokratiske organer, også de kirkelige, har behov for folkevalgte som kan utvikle og ivareta kirkepolitisk lederskap. Med den endelige oppløsningen av statskirken, og opphøret av et kirkestyre ved statlige organer, fremstår Kirkemøtet og øvrige folkevalgte råd som kirkens styringsorganer. For å sette agendaen for å definere kirkens og menighetenes strategiske kurs og løse og/eller håndtere de utfordringer som oppstår, er et fornyet fokus på nettopp de kirkelig folkevalgtes rolle og mandat nødvendig. At folkevalgte organer representerer kirkens styringsfunksjon bidrar også til at kirkepolitiske aspekter blir tydeligere.

3.2.1 Demokratiske organer utøver styring og myndighet

En vesentlig side ved demokratiske organer og den demokratiske prosess handler om at folkevalgte innehar en styringsrolle. Det er derfor vesentlig å avklare demokratiets rekkevidde, det konkrete og materielle innhold i demokratiske organers mandat. I Den norske kirke er dette vesentlig både fordi kirkeordningen forutsetter et samvirke mellom folkevalgte og vigslede tjenestebærere i rådene, samt at kirken har folkevalgte organer på ulike nivåer fra lokalt via regionalt og til nasjonalt nivå.

Ut fra generell demokratiteori styres samfunnsorganisering og -utvikling av borgerne eller medlemmene selv. Innen et kirkelig demokrati vil denne styringen i tillegg skje i forpliktelse for kirkens tro og bekjennelse. Dette er blant annet en viktig kirkelig begrunnelse for at prest/prost/biskop sitter i rådet som fast medlem, ut fra sin faglige kompetanse. Samtidig innehar rådene helheten i kirkens styringsmandat, og dermed er «ingenting rådene

uvedkommende»⁹. Med overføring av kongens og Stortingets mandat til Kirkemøtet, innebærer dette at også ledelse av prestetjenesten inngår i en demokratisk forankret kirkelig tjenestelinje. Tilsynet med liv og lære er lagt til biskopene, og utøves i større grad selvstendig, individuelt og kollegialt. Med den vekt som legges på gudstjenestemenigheten i luthersk tradisjon, som samling om ord og sakrament, framstår også presten som gudstjenesteleder som en sentral lederrolle i menighetens liv. Dette er formulert blant annet i tjenesteordning for menighetsprester § 10, som vektlegger at innenfor forvaltningen av ord og sakrament utøves pastoral og strategisk ledelse.

Sentrale oppgaver og roller for folkevalgte organer handler om å være en demokratisk arena for beslutninger, ansvar for utforming og prioritering av de tjenester som ytes, utvikle samfunnet og utøve myndighet. Et viktig skille er mellom styringsrollen og ombudsrollen folkevalgte har, samt skillet mellom folkevalgte organers styring og den ledelse som utøves av tilsatte ledere.

Tidligere utredninger, som Embete & råd i 1987, la vekt på styringsbegrepet og forståelsen av de folkevalgte råd som kirkens sentrale styringsorganer. Sammenhengen mellom styring og ledelse ble i utredningen formulert på følgende måte (s. 89):

«Med styring forstås en vanligvis da noe annet, nemlig det å sette overordnede mål og rammer for virksomheten. Styret i en bedrift trekker opp hovedretningslinjer, ansetter ledende personell, godkjenner budsjett og regnskap osv. Ledelsen forestår den daglige drift, mens styret treffer overordnede beslutninger og vedtak som ledelsen skal sette ut i livet.»

Til en viss grad vil en slik forståelse stå seg med hensyn til styringsbegrepet og styringsorganets relasjon til tilsatte ledere. Fremdeles vil styring knyttes til en sentral indirekte påvirkning, som utøves gjennom formelle strukturer og prosedyrer samt ved planer og budsjetter. Ledelse vil forstås mer som desentralisert, relasjonell dialogbasert påvirkning utøvd i forholdet mellom leder og medarbeider.

⁹ Embete & råd 1987, s. 80

Samtidig har formelle bestemmelser og organisatorisk praksis endret seg. Vi ser en fremvekst av bestemmelser om å ha en daglig leder, gjerne formulert i lovpålegg, i nær sagt alle sektorer.¹⁰ Samtidig er det utviklet begreper og praksiser som nyanserer dette bildet. Ikke minst har det vokst frem en forståelse for bruk av «myke» styringsvirkemidler som dialog, partnerskap i utviklingsarbeid og veiledning¹¹, som blant annet er lagt til grunn for samspillet og styringen mellom stat og kommune. Det er en viss sammenheng mellom denne utviklingen i styringsforståelse og en økende vekt på deltakerdemokrati og diskursdemokrati. Dette kan også innebære at relasjonen mellom politikk og administrasjon går fra å være punktuell (kontakt kun i møter og mellom råd og daglig leder) til i større grad å ha større kontaktflater som innebærer at folkevalgte i større grad involveres i problemidentifisering og i utviklingen av alternative løsninger.

I tillegg har det de seneste tiår skjedd en betydelig utvikling i vidtgående delegasjon til daglig leder. Daglige ledere, både i kirkelige og offentlige virksomheter, utfordres til å ha politisk teft og bidra til strategisk tenkning som tidligere ble sett som en sentral del av styringsorganets oppgave. Tilsatt leder forventes å «se lenger» enn andre, blant annet ved å klargjøre veivalg og forberede utformingen av rådets politikk og strategi. Dette kan innebære at ledere legger til rette for og er vektere for demokratiet. Samtidig utfordrer denne utviklingen til å gjennomtenke og bekrefte det folkevalgte rådets overordnede styringsansvar og en tydeligere lederrolle for valgt leder. Særlig kan det være nødvendig å styrke den valgte lederrollen med hensyn til å lede den demokratiske prosessen, representere det folkevalgte organet samt ivareta løpende kontakt med daglig leder og sekretariat.¹²

¹⁰ Kirkeordningens bestemmelser om daglig leder for fellesråd, bispedømmeråd og kirkeråd er videreført fra kirkelov av 1997. Tilsvarende bestemmelser er inntatt i nær sagt alle lover som regulerer organisert stiftelsesmessig, kommunal eller næringsmessig virksomhet. Denne rettsliggjøringen peker mot styret og daglig leder som virksomhetsorganer, som annen lovgivning og ulike pålegg i lov og forskrift forankrer ansvar for å følge opp, iverksette og rapportere på vegne av virksomheten.

¹¹ Jf. f.eks. Veileder: Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, Kommunal og moderniseringsdepartementet. Sirris, Stephen 2021, Stort ansvar, liten myndighet. Menighetsrådet som styringsorgan, Tidsskrift for praktisk teologi 2/2021

¹² Røiseland & Vabo (red) 2020. Folkevlgt og politisk leder

I kirken har det skjedd en markert tydeliggjøring i tjenestelinjen for prestene, ved at biskopene og prostene er tillagt lederfunksjoner gjennom tjenesteordning. I menighetene forutsetter tjenesteordning for menighetsprester at det utøves pastoral og strategisk ledelse, mens de øvrige vigslede tjenestene forstås som å lede henholdsvis menighetens diakonale, undervisningsmessige og kirkemusikalske arbeid.

I tillegg er rådene oftest tillagt konkret forvaltningsmyndighet for å kunne ivareta sitt ansvar for konkrete oppgaver. Det oppgaveansvaret rådsorganene har på ulike nivåer er fastsatt i kirkeordningen. Ansvar for oppgaver, eller virksomhet, henger nært sammen med forvaltningen av ansvar for ressurser. Blant de viktigste oppgavene er å tilsette og være arbeidsgiver for de som ivaretar utøvelse av tjenestene, forvaltning av kirkebygg og øvrig eiendom samt forvaltning av kommunale tilskudd, samt eventuelle statlige tilskudd fordelt gjennom sentrale og regionale kirkelige organer. Selvstendigjøringen av og oppgaveoverføring til de kirkelige organene, etablert som selvstendige rettssubjekter, aktualiserer særlig virksomhetsansvar, arbeidsgiveransvar og økonomiansvar. I ivaretakelsen av dette ansvaret er det i kirkeordningen lagt til grunn at organet skal ha et sekretariat/daglig leder som tilsettes av organet selv og leder på dets vegne. Slik aktualiseres ytterligere nye dimensjoner i ledelsesforståelsen. Ledelse må dermed i tydeligere grad forstås som en organisatorisk forankret rolle med ansvar for å øve innflytelse samt mobilisere til innsats for å realisere kirkens oppdrag, vedlikeholde identitet og nå felles mål og resultater. Ledelse er dermed innordnet og forankret i det folkevalgte organ som ivaretar menighetenes styringsrett gjennom visjoner, mål, planer og vedtak som legger rammer for ledelsen.

Den valgte leder av et råd har ansvar for saklisten og for at saker som fremmes er tilstrekkelig utredet, samt at det som i offentlig sektor omtales som opplysnings- og sannhetsplikten er ivaretatt.

Styringsorganet ivaretar også kontroll med daglig leder og sekretariat. Ved tidligere å ha vært del av offentlig virksomhet og regulert av forvaltningslov og offentlighetsloven, blir det tydeligere at med en selvstendig folkekirke må denne funksjonen gjennomtenkes på alle nivåer. Det viktigste styringsvirkemiddelet er at det er rådet selv som tilsetter sin daglige leder og ivaretar arbeidsgiveransvar for vedkommende. Andre ordinære mekanismer kan være

periodisk rapportering, årsrapport og evaluering fra rådets side samt i den kontinuerlige samtale og oppfølging mellom rådsleder og daglig leder. Enkelte kirkelige råd har også etablert kontrollutvalg som vurderer gjennomføring i henhold til vedtak og også iverksetter forvaltningsrevisjon. Denne funksjonen er de seneste år styrket i Stortinget ved en økt initiativrett for kontrollorganet samt mulighet for å gjennomføre høringer. Det bør vurderes i hvilken grad kirkens folkevalgte organer har etablert tilstrekkelige styrings- og kontrollmekanismer.

3.2.2 Demokrati og kirkens ulike styringsnivåer

Ved å ha vært en statskirke, samt som folkekirke å være en integrert del av samfunnet, har fremveksten av kirkens demokratiske organer og strukturer overtatt mange av det allmenne demokratiets kjennetegn. Ett av disse kjennetegn er at fremveksten av folkevalgte kirkelige organer har skjedd på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det kirkelige lokalnivå skiller seg noe ut, særlig ved en rettslig forankring i soknet og et teologisk fokus på menigheten som det sted der kirkens oppdrag realiseres. Selvstendigjøring og overføring av ansvar fra kommunene til lokale kirkelige organer medførte at kirkeloven av 1997 lovfestet kirkelig fellesråd som et sentralt organ for soknene på kommunenivå.

De sentrale kirkelige grunnenheter som følger av trossamfunnsloven, soknet og Den norske kirke, var allerede etablert som rettssubjekter av Stortinget ved lov (henholdsvis 1997 og 2017) og videreført i den nye trossamfunnsloven. Den oppgavefordeling som fulgte av tidligere lovgivning, inkludert kirkelig fellesråd og bispedømmeråd, er videreført i den kirkeordning som Kirkemøtet vedtok i 2019. Trossamfunnsloven har også bekreftet Kirkemøtet som det øverste representative organ i kirken. Samtidig videreføres lokal selvstendighet ved at Kirkemøtet ikke generelt er overordnet soknet, slik at det ikke kan instruere soknet i enkeltsaker. Stortinget har i sitt lovarbeid, blant annet ved oppretting av Den norske kirke som eget rettssubjekt i 2017, lagt til grunn at begge nivåer skal videreføres og at soknet som lokal enhet ikke skal svekkes. Dette er samme prinsipp som gjelder i relasjonen mellom stat og kommune: Staten kan ikke gripe inn i kommunens ansvar for oppgaver uten hjemmel i lov.

Ved etableringen av regionale og sentrale folkevalgte organer i Den norske kirke ble det lagt eksplisitt til grunn at de ivaretok funksjoner og legitimitet fra underliggende råd, både med hensyn til oppgaver og ved en indirekte valgordning. Ved opprettelsen av bispedømmeråd i 1933 ble det lagt vekt på at de skulle være organer for menighetsrådene, med vekt på å være tiltaksorganer. Tilsvarende ble Kirkerådets forløper omtalt som bispedømmerådernes fellesråd, noe som vedvarte også etter lovfestingen i 1969. Etableringen av Den norske kirke som selvstendig rettssubjekt i kombinasjon med overgang til direkte valg på bispedømmeråd, har endret dette forholdet. Mens alle kirkelige råd henter sin legitimitet fra forankring i lov og medlemmenes valg, vil de være organer for ulike enheter. Menighetsråd og fellesråd er organer for soknet, mens bispedømmeråd og Kirkemøtet er regionale og nasjonalkirkelige organer.

3.2.3 Demokrati og representative organer trenger folkevalgt ledelse

På den ene side innebærer ideen om demokrati at folket er suverene og skal ha like mye innflytelse over felleslivet og fordelingen av goder og byrder. På den andre side innebærer det representative demokratiet at noen velges til å representere og ta beslutninger på vegne av fellesskapet. Det ansvar og det arbeid som skal gjennomføres i representative organer krever ledelse, både i selve organets arbeid men også når det gjelder hvordan det representative organets vedtak og planer settes ut i livet.

Folkevalgt lederskap synes nødvendig ved kriser, når nye problemer og utfordringer trenger en løsning eller det må foretas diskusjon om strategier og (om)prioriteringer. Hittil har rådslederens rolle i det kirkelige demokrati i stor grad vært forstått som å lede rådets arbeid i møter, og følger slik primært av organets styringsrolle. En tradisjonell forståelse av politisk lederskap, som nettopp er knyttet tett til beslutningsprosesser, utmynter tre viktige funksjoner: Politiske ledere skal «forstå problemer», «utvikle løsninger» og «mobilisere støtte og handlekraft» i løsningen av problemer og utfordringer¹³. Dette er et ansvar som ligger til det kollegiale organet, men der rådsleder nettopp har en rolle i å lede prosessen og diskusjonene fram mot beslutninger.

¹³ Røiseland et al (2020). Folkevalgt og politisk leder, s 11.

I tillegg er det vanlig å legge til grunn at folkevalgte ivaretar en representativ funksjon som ombud for medlemmene, mens rådsleder også har en funksjon som den formelle representant for fellesskapet eller samfunnet. Eksempelvis er ordføreren definert som kommunens rettslige representant, mens det på nasjonalt nivå gjelder tilsvarende for statsminister og stortingspresident. Utvalgets egne drøftinger, samt møter med inviterte rådsledere, tyder på at representasjonsrollen er undertematisert i kirken. Det mangler både formelle retningslinjer, bevissthet og egnede arenaer for å tydeliggjøre og synliggjøre rådslederens rolle i folkevalgt lederskap i kirke og menighet.

Den generelle rollen som folkevalgt vil kunne variere innen de idealtypiske demokrati-modellene som er skissert. I *konkurransedemokratiet* vil det være sentralt at velgere vet hvilket program eller standpunkter kandidater velges på, samt at den politiske lederrollen kan forstås som nokså uavhengig av medlemmene mellom valgene. Medlemmer (folket) har sin fremste innflytelse ved å gjøre informerte valg mellom kandidater, samt å gi uttrykk for tillit eller mistillit enten ved gjenvalg eller å ikke gjenvelge. Her fremstår folkevalgt ledelse primært i sin styringsrolle, og denne demokratiformen passer godt til en konfliktmodell. Både deltaker- og diskursdemokratiet aktiverer en kombinasjon av styrings- og ombudsrollene. I styringsrollen kan det forutsette en mer aktiv prosess og medvirkningsorientering, der medlemmer i sterkere grad trekkes inn i den løpende kirkepolitiske prosessen. Også det deliberative demokrati fremmer en prosessuell og dialog-/diskusjonsorientert demokratisk praksis, men vil også i sterkere grad kunne passe med en konsensusstilnærming.

3.2.4 Utøvelse av ledelse er demokratisk forankret

Når styringsfullmakten etter luthersk forståelse er forankret i hele menighetens ansvar for oppdraget, innebærer det at ledere får sitt mandat fra fellesskapet gjennom dets demokratiske valgte organer. Dette gir valgte rådsledere sin legitimitet. Samtidig gir det legitimitet til de ledere som tilsettes for å lede den virksomhet som hører under rådene. Det ligger også til daglig leder å forberede saker til rådets møter samt å bidra til å understøtte og styrke rådet som folkevalgt organ. Det er vanlig å anta at det folkevalgte organ fører tilsyn med og kontrollerer administrasjonens arbeid. Dette kan skje gjennom årlige evalueringer i rådet, og danner grunnlag for samtale mellom rådsleder og rådets daglige leder.

Det finnes ingen åndelig tjeneste som ikke også må organiseres og administreres. Styring, ledelse og administrasjon bør ha som mål å bidra til å realisere og vedlikeholde menighetens liv og virke. Også lederstillinger som i større grad har vekt på administrative og organisatoriske oppgaver, er delaktig i et lederskap som er forankret i kirkens identitet og bidrar til å fremme dens formål.

Samtidig som all ledelse i kirken må skje på basis av kirkens egen selvforståelse, vil den alltid skje innenfor de rettslige rammer som er etablert i samfunnet for øvrig. Det er en tiltakende rettsliggjøring av ansvarsområdet til kirkens virksomhetsorganer (styre og ledere) som virker inn på utforming av lederansvar.

Dette gjelder ikke minst i kirkens rolle som arbeidsgiver. Det er viktig at ledere respekterer og utøver sitt lederskap innen rammen for samfunnets rettslige reguleringer, samtidig som man leder en organisasjon med sin distinkte identitet og interne normer.

3.3 Rettslig grunnlag for demokratiet

En rekke lover har regulert Den norske kirkes virksomhet og (etter hvert) demokratiske organisering, fra bestemmelsene om «*Religionen og Geistligheden*» i Kong Christian Den Femtis Norske Lov fra 1687, til en rekke lover, forordninger og forskrifter fastsatt av Stortinget, ved kongelig resolusjon, av departementet eller av Kirkemøtet. I dette kapitlet behandles noen historiske lover som har vært viktige for den demokratiske utviklingen av kirken.

3.3.1 Menighetsrådsloven av 1920

Lov om menighetsraad og menighetsmøter ble sanksjonert 3. desember 1920, og la et viktig grunnlag for det kirkedemokratiet som finnes i dag. Den etablerte menighetsrådet og menighetsmøtet som organ for soknet med rett til å forvalte soknets midler og til å uttale seg i en rekke saker knyttet til blant annet kirkebygg, kirkegård, gudstjenestlige bøker og tilsetting av prest, prost og biskop.

I arbeidet med menighetsrådsloven var det allmenne demokrati modellen. Dette ble formulert som om det borgerlige demokrati nå også skulle utstrekkes til å gjelde i menigheten. En sentral del av forarbeidet var å legge det allmenne manntall til grunn, avgrenset til til

kirkenes dømte medlemmer. Tidligere lovforslags krav om avgivelse av en personlig trosforpliktelse som grunnlag for å kunne delta i valget, ble lagt bort.

Menighetsrådet skulle da som nå bestå av soknepresten og 4, 6, 8 eller 10 valgte medlemmer, hvorav både menn og kvinner var valgbare, og rådet ble i loven forpliktet til «*at ha sin opmerksomhet henvendt paa alt som kan gjøres for at fremme det kristelige liv i menigheten, særlig for at Guds ord kan bli rikelig forkyndt, syke og døende betjent dermed, ungdommen samlet om gode formaal, og legemlig og aandelig nød avhjulpet*». Med noen språklige og innholdsmessige justeringer er dette en formulering som også finnes i dagens *kirkeordning for Den norske kirke* § 12.

I kirke- og undervisningsdepartementets lovproposisjon (der *sokneraad* og *soknemøter* var gjeldende terminologi) ble det foreslått å legge valghandlingen der menighetsrådene skulle velges til samme tid som kommunestyrevalget, og i samme eller et nærliggende lokale. Stortingsflertallet ønsket ikke denne ordningen, og valget ble dermed lagt til «*kalenderaarets sidste kvartal i kirken eller et andet dertil skikket lokale*». Dermed ble ikke kirkelig valg til samme tid og sted som offentlige valg en realitet før nærmere 90 år senere, i Kirkevalget 2009.

Loven åpnet også for å kalle inn til fellesmøter for menighetsråd der saker som gjaldt flere av menighetene i en kommune eller et prestegjeld kunne drøftes. Her kan en skimte behovet for samordning og samarbeid på tvers av soknegrensene, som mange år senere skulle føre til opprettelsen av kirkelige fellesråd som handlet på vegne av menighetene innenfor en kommune.

3.3.2 Kirkeordningsloven av 1953

Lov om Den norske kirkes ordning erstattet blant annet menighetsrådsloven. Den trådte inn som en helhetlig regulering av Den norske kirkes organer og embeter samt forholdet til andre offentlige myndigheter.

Fra 1984 ble blant annet bispedømmerådene, Kirkemøtet og Kirkerådet lovfestet i kirkeordningsloven. Bispedømmerådet bestod av biskopen, en prest, en lek kirkelig tilsatt og fire leke medlemmer. Presten og den leke kirkelig tilsatte ble valgt av henholdsvis prestene og de

leke tilsatte i bispedømmet, mens de leke medlemmene i begynnelsen ble valgt av de medlemmene av bispedømmemøtet som ikke var tilsatt i kirkelig stilling. Etter hvert ble denne ordningen endret, slik at disse ble valgt av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet. Bispedømmemøtet var på sin side et organ for bispedømmet som bestod av bispedømmerådets medlemmer, et lekt menighetsmedlem fra hver menighet, to prester fra hvert prosti, én lek kirkelig tilsatt fra hvert prosti samt prostene i bispedømmet. Møtet hadde om lag samme funksjon overfor bispedømmerådet som menighetsmøtet overfor menighetsrådet: Det skulle behandle saker som ble forelagt det, drøfte årsmeldinger og rapporter fra bispedømmerådet og kunne på eget initiativ uttale seg om saker som berører hvilket som helst nivå i kirken.

Kirkemøtet skulle ifølge loven møtes årlig og *«ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og interesser og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke»*, en formulering som er videreført med noen justeringer i senere regelverk. Møtet hadde til å begynne med ansvar for å avgi uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område, det skulle vedta retningsgivende planer og programmer for kirkelig undervisning og diakoni, og foreslå retningslinjer for soknereguleringer.

Medlemmene av bispedømmerådene utgjorde størstedelen av Kirkemøtet. I tillegg var eventuelle medlemmer av Kirkerådet som var valgt utenom bispedømmerådene også medlemmer av Kirkemøtet.

Kirkerådet bestod da det ble opprettet av 10 leke medlemmer, hvorav minst én er kirkelig tilsatt, og fire prester, i tillegg til en biskop valgt av Bispemøtet. Oppgavene var først og fremst forberedelse av saker til Kirkemøtet, iverksettelse av Kirkemøtets vedtak og å gi uttalelser der departementet ba om det. Kirkerådet var også det eneste organet med et lovfestet sekretariat.

3.3.3 Kirkeloven av 1996

Lov om Den norske kirke erstattet kirkeordningsloven og flere andre lover da den trådte i kraft 1. januar 1997. Soknets rettslige stilling hadde da vært uavklart lenge; delvis har soknet vært en gren av den kommunale forvaltning, delvis del av den nasjonale statskirkeorganisasjonen.

Ved kirkelovens vedtakelse ble det endelig avgjort at soknet har *rettssubjektivitet*, altså at det kan ha rettigheter og plikter, være part i avtaler og ha eiendom. I tillegg ble menighetene gitt en mer selvstendig stilling i relasjon til kommunene. Dette skjedde ved at det fortsatt skulle være kommunene som finansierte hoveddelen av menighetenes virksomhet, men at overføringene i større grad skulle disponeres av soknets organer og ikke detaljstyres av kommunen som bevilgende myndighet.

Samtidig ble ordningen med kirkelige fellesråd etablert. Fellesrådene var organ som handlet på vegne av alle sokn innenfor samme kommune, og bestod av to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, én representant valgt av kommunen og én prost eller annen prest oppnevnt av biskopen. De kirkelige fellesrådene ivaretok oppgaver som gikk på tvers av menighetene, som forvaltning av gravplasser og personal- og økonomiforvaltning. De hadde også oppgaver opp mot kommunen, blant annet knyttet til utarbeidelse av forslag til kirkelige budsjett før kommunestyrets budsjettbehandling.

1. januar 2017 skjedde det ytterligere endringer i kirkens forhold til det offentlige. Den statlige delen av kirkens forvaltning ble overdratt til et eget rettssubjekt, og den tidligere statskirken ble dermed et særlovregulert trossamfunn. Om lag 1 600 prester, proster, biskoper og tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådet fulgte med i virksomhetsoverdragelsen, samtidig som departementets og Kongens myndighet over kirken ble sterkt redusert. Heller enn å vedta kirkens budsjetter i statsbudsjettet skulle Stortinget fra nå av bevilge et rammetilskudd som kirken selv måtte forvalte. Kirken måtte selv bygge opp en organisasjon for å overta oppgavene som tidligere ble ivaretatt av blant annet departementet, ulike statlige direktorat og Riksrevisoren.

3.3.4 Trossamfunnsloven av 2020

Et mangfoldig kirkelig og offentlig regelverk organiserer i dag den formelle delen av Den norske kirkes demokrati – blant annet hvilke demokratiske organer som eksisterer, sammensetning og valg av disse og hvilken myndighet de har.

Etter at kirkeloven ble opphevet 1. januar 2021 er det meste av myndigheten til å organisere den demokratiske styringen av kirken overlatt til Kirkemøtet. Trossamfunnslovens kapittel 3 om Den norske kirke gir likevel noen overordnede føringer, blant annet at kirken skal holde

seg med Kirkemøtet som et nasjonalt organ og menighetsråd som organ for soknet, og hvem som har stemmerett ved kirkelige valg.

3.3.4.1 Kirkeordning for Den norske kirke

Etter trossamfunnsloven er det dermed Kirkemøtet som innehar myndigheten til å fatte de fleste vedtak om hvordan demokratiet skal fungere. De viktigste bestemmelsene her er samlet i *Kirkeordning for Den norske kirke*, som først ble vedtatt av Kirkemøtet i 2019, og som trådte i kraft samtidig med at kirkeloven ble opphevet 1. januar 2021.

Kirkeordningens kapittel 1 har overskrift *Den norske kirkes grunnlag* og angir læregrunnlaget for kirken. Bestemmelsene i dette kapitlet kan ikke som resten av kirkeordningen endres ved alminnelig flertall i Kirkemøtet: Endringsforslag må fremmes og behandles i ulike valgperioder og vedtas med to tredels flertall, lignende hvordan Stortinget behandler endringer i Grunnloven.

Også overordnede saksbehandlingsregler gis i kirkeordningen. Kirkelige organer er underlagt reglene i forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova. Selv om vedtak i kirkelige organ i utgangspunktet ikke kan påklages finnes det flere unntak, blant annet ved avslag på innsyn etter offentleglova, som kan påklages til nærmere bestemte klageinstanser.

Kirkeordningen regulerer også blant annet medlemskap i Den norske kirke og hvilke organer som representerer kirken på ulike nivå, samt hvordan de skal være sammensatt. Hvordan organene velges er i hovedsak fastsatt i andre regelverk med hjemmel i kirkeordningen.

3.3.4.2 Kirkevalgreglene

Regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet regulerer de valgene som gjennomføres ved Kirkevalget hvert fjerde år. For valg av leke medlemmer (heretter «folkevalgte») ved disse valgene er valgreglene løst basert på valglovens regler, med en del tilpasninger for kirkelige valg. Ved Kirkevalget i 2019 hadde samtlige valgkretser minst én liste ved hvert valg, siden det etter valgreglene var oppnevnt nominasjonskomiteer som hadde som oppgave å stille lister. I tillegg kan nomineringsgrupper stille egne lister etter nærmere

regler. I de valgene hvor det er én liste skjer valget ved flertallsvalg, mens det er forholdstallsvalg der hvor det foreligger to eller flere godkjente lister.

3.3.4.3 Virksomhetsregler

For den nærmere reguleringen av hvordan kirkelige organer skal drives har Kirkemøtet fastsatt *virksomhetsregler* for en rekke organer. Virksomhetsreglene varierer noe mellom organene de regulerer, og gir blant annet føringer om konstituering av rådet, saksbehandlingsregler, lukking av møter, sakslister og innkallinger.

Slike virksomhetsregler finnes for menighetsråd og kirkelig fellesråd, menighetsmøter, bispedømmeråd og Kirkerådet. Formene for Kirkemøtets virksomhet er også regelfestet gjennom *Kirkemøtets forretningsorden*, som går lenger enn virksomhetsreglene i å regulere de fleste sidene ved saksbehandlingen i Kirkemøtet.

Ledervervet gis i virksomhetsreglene flere oppgaver, først og fremst knyttet til rådenes møtegjennomføring. Rådslederen har ansvar for å sette opp sakslisten, kan beslutte at saksbehandlingen skal skje i skriftlig møte eller hastefjernmøte, innkalle til ekstraordinære møter og leder dessuten arbeidet i rådenes møter. I tillegg hjemler virksomhetsreglene at rådene kan vedta egne delegasjonsreglement som gir ytterligere myndighet til leder, eventuelle arbeidsutvalg og daglig leder der dette er aktuelt. Et slikt delegasjonsreglement vil ofte inneholde fullmakter knyttet til rådets økonomiforvaltning, fastsettelse av høringsuttalelser og å fatte vedtak innenfor nærmere bestemte saksområder.

Virksomhetsreglene gir også rådene myndighet til å fastsette nærmere saksbehandlingsregler for seg selv, så lenge det ikke er motstrid mellom disse og virksomhetsreglene. Spørsmål som møtegodtgjørelse for rådets medlemmer og lignende forhold kommer inn under dette, og er dermed opp til rådet selv å avgjøre og eventuelt finansiere.

4 Det kirkelige demokratis framvekst og utvikling

Dette kapitlet presenterer utvalgets arbeid med å klargjøre den historiske framveksten av folkevalgte organer i menighet og kirke, samt det arbeid som Kirkemøtet og kirken har gjennomført siden demokratireformen i 2008. I tillegg presenteres en gjennomgang av hvordan tidligere utredninger, både offentlige og de som er initiert av rådsorganer (inklusive Kirkemøtet), omtaler og forankrer det representative demokrati i kirken.

4.1 Kirkedemokratiets bakgrunn

Kirkedemokratiet har i vel 150 år hatt et legalt grunnlag gjennom lov, første gang ved opprettelse av menighetsmøte i 1873 og viktigere ved menighetsrådsloven av 1920. Allerede i 1920 ble det åpnet for etablering av et kirkelig fellesråd der det var flere kirker i en kommune. Senere er både bispedømmeråd, Kirkerådet og Kirkemøtet blitt lovfestet. I den nåværende lovgivning slår § 10 fast at loven har som formål å legge til rette for at kirken *«forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke»*. Ideen om en selvstendig folkekirke med et kirkelig representativt demokrati har vært fremmet politisk siden 1840-tallet, men har i praksis også hatt tidligere forløpere. De historiske forløpere for lokalt kirkelig demokrati var fra slutten av 1500-tallet valgte «medhjelpere» som skulle bistå presten i dennes tjeneste. Parallelt hadde kirkevergeombudet eksistert siden middelalderen, som menighetens representant i forvaltning av de inntekter som skulle avsettes til kirkens vedlikehold. Disse verv eller ombud utfylte de eksisterende arenaer der kirkens medlemmer kunne uttrykke seg, noe som gjerne utfoldet seg på kirkebakken eller i tingstua. Ved lov om kirker og kirkegårder av 1897 ble det etablert et lokalt kirkelig tilsyn med ansvar for kirke og kirkegård, bruk av kirke utenom forordnede gudstjenester, utarbeiding av budsjettforslag til kommunen samt ansatte lokale medarbeidere.

Diskusjonen om demokratiske organer for kirken lokalt og nasjonalt kom tidlig opp som en naturlig følge av Grunnloven og etablering av folkevalgte organer som Stortinget og etter hvert formannskap i kommunene. Fra rundt 1850 ble det argumentert for at også soknet og menigheten måtte ha institusjonelle organer som kunne representere soknets medlemmer, og at tilsvarende organer også måtte eksistere på nasjonalt og regionalt nivå. I 1851 ble det

fremmet et privat lovforslag i Stortinget om å etablere en type kirkelig formannskap eller kirkeråd.

Allerede i 1818 hadde soknet fått en lovfestet adgang til å utskrive kirkeskatt for utbedring og vedlikehold av kirker som var tilbakeført til menigheten. Da de kommunale formannskap ble etablert i 1837 fulgte disse daværende prestegjeldsinndeling. Mens det ble valgt formannskap på kommunenivå, var det egne soknestyre i soknet som den første tiden fikk videreført soknets skatterett fra 1818. De kommunale organer inngikk i ulike administrative inndelinger etter saksområde. Blant disse var fattig- og skolekommisjonen, der soknepresten var leder og der prestens medhjelpere var blant medlemmene. Disse kommisjonene hadde gjerne egen kasse. Saker vedrørende andre områder, for eksempel vei, bygninger og kirker lå til andre kasser. Parallelt med andre «*oppgavekommuner*» kan det sies å ha eksistert en kirkekommune. I økonomiske spørsmål fungerte derfor kommunene nærmest som demokratisk valgte kirkelige organer. Først i 1970 kunne politikere som ikke var kirkemedlemmer delta i budsjettvedtak med hensyn til kirkelige saker.

Tilsvarende kunne lokale kirkelige anliggender være delt ved at saksområder som formelt skulle ivaretas i de enkelte sokn (ved soknestyret) samtidig forutsatte samlet finansielt ansvar eller tilsyn på kommunenivå. I eget lovforslag om menighetsråd fra 1886 ble det foreslått at når det var flere menighetsråd i et prestegjeld (kommune) kunne man på landet ha felles møter mens man i bykommunene kunne etablere et felles kirkelig råd. På tross av at det var reist forslag om lovfesting av menighetsråd helt fra 1851 og utover 1800-tallet, ble de ikke vedtatt opprettet. Dels handlet det om uenighet om hvorvidt man skulle starte med lokale råd og så bygge strukturen oppover mot et kirkemøte, og dels var det uenighet om menighetsrådet skulle ha del i prestens åndelige ansvar blant annet for kirketukten.

Da det representative kirkelige demokratiet ble etablert ved lov i 1920, ble det kommunale demokrati lagt til grunn som modell i regjeringens lovforslag. I tråd med dette foreslo departementet at kirkelige valg skulle legges sammen med kommunevalget, men fikk ikke oppslutning om dette i Stortinget. Samtidig lå det et kirkelig votum fra et samlet bispemøte bak etableringen, samt fra det frivillige kirkelige landsmøte. Et viktig argument hos både departement og Bispemøtet var at et demokratisk organ var anerkjent i samfunnet, samt at

dette kunne bidra til å utløse ansvar og engasjement blant menighetens medlemmer. Det ble vedtatt å markere dette som et kirkelig valg ved at valget skulle skje i tilknytning til en gudstjeneste. Menighetsrådet kunne sette i gang og lede kristelig virksomhet i soknet, og ivaretok sentrale forvaltningsoppgaver. Loven åpnet for at det kunne etableres kirkelig fellesråd dersom det var flere kirker og slik etablere et organ for tilsyn med kirkene. Menighetsrådsloven trådte i kraft 1. januar 1922, og de første menighetsrådsvalgene fant sted i løpet av januar og februar 1922. Ved disse valgene var kirkelig stemmerett betinget av medlemskap i statskirken og statsborgerlig stemmerett – som en på denne tiden oppnådde ved fylte 23 år.

Mens hovedkravet for reformbevegelsen kan sies å ha vært etableringen av sentrale organer, kom bispedømmerådet til som lovfestet regionalt organ i 1933. Bispedømmerådet ble ved etableringen gitt som mandat å ha sin oppmerksomhet rettet mot alt som kan fremme kirkelig virksomhet og kristelig liv i bispedømmet. Rådet kunne også uttale seg om aktuelle saker, samt at de ble gitt adgang til å bringe forslag til fem kandidater ved ledighet i bispeembete. I regjeringens opprinnelige forslag var ikke biskopen tenkt som medlem av rådet. Men i proposisjonen ble det argumentert for at siden rådet og biskopen hadde så vidt nærliggende ansvarsområder, ville det være mest praktisk at biskopen var medlem. Det ble også antatt at biskopen hadde en erfaring og innsikt som ville være nyttig for rådet. Bispedømmerådet var i 1933 tenkt som et tiltaksorgan og ikke et maktorgan, men har siden blitt tilført mandat og oppgaver som endret karakteren til å bli et styringsorgan. I særlig grad har delegering av arbeidsgiverfunksjoner til rådet fra 1989 og utover, økte budsjettfullmakter og godkjenningssmyndighet samt ledelse av prestedtjenesten til biskopen, bidratt til å styrke det regionale nivå i kirkens styringssystem. Som regionalt samordningsorgan skal rådet fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsrådene og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet, men det kan ikke instruere menighetsmøter, menighetsråd eller kirkelige fellesråd. Bispedømmerådet tilsetter menighetsprester, fordeler statlige tilskudd til stillinger innen undervisning og diakoni, og utvikler planer for kirkens virksomhet innenfor bispedømmet med mer.

Ved kirkeordningsloven av 1953 ble det lovfestet et fellesmøte mellom bispedømmerådene en gang i løpet av deres fireårige funksjonsperiode. Dette møtet bestemte i 1963 å etablere et bispedømmerådenes fellesråd. I 1969 ble Kirkerådet opprettet, som en videreføring av

bispedømmerådernes fellesråd. Dette rådet skulle etter loven samordne og lede bispedømmerådernes felles virksomhet, og ellers ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter. Sekretariatet skulle ha en tilsatt leder. Ved lovfestingen av Bispedømmerådernes fellesråd foreslo departementet i utgangspunktet at tre biskoper skulle sitte i rådet, men ut fra høringsrunden ble dette redusert til én, samt at det skulle være med fire prester. Heller ikke ved lovfesting av dette organet la lovgiver teologiske premisser til grunn. I 1984 ble Kirkemøtet opprettet og det var dermed etablert et sentralt demokratisk organ som kirkens øverste representative organ. I utgangspunktet fikk ikke Kirkemøtet noe omfattende mandat. De konkrete oppgaver som ble lagt til Kirkemøtet var knyttet til å ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter samt på det som kunne gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene. Mandatet ble ellers konkretisert til å avgi uttalelser om endring i lovverk på det kirkelige området, vedta retningsgivende planer for kirkelig undervisning og diakoni samt å foreslå retningslinjer for soknereguleringer.

4.2 Kirkemøtets rolle i utviklingen av kirkens demokrati

Kirkemøtet har som Den norske kirkes øverste representative organ fra det ble opprettet i 1984 vært en sentral premissleverandør og senere regelgivende myndighet for utviklingen av kirkens demokrati.

4.2.1 Overgang fra indirekte til direkte valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Før kirkeforliket i Stortinget i 2008 (se avsnitt 4.3.10) ble de leke medlemmene i bispedømmerådene valgt av medlemmene i menighetsrådene. I tillegg ble fem leke medlemmer i Kirkemøtet valgt på fritt grunnlag. Kirkemøtet besluttet i 2008 ved oppfølgingen av demokratireformen at en skulle legge om denne valgmodellen til å være enten direkte valg blant kirkens medlemmer, slik det allerede var for menighetsrådsvalg, eller en kombinasjonsløsning der noen medlemmer av bispedømmerådet ble valgt direkte og andre fortsatt skulle velges indirekte. Ordningen med fem leke medlemmer direkte valgt til Kirkemøtet falt bort fra samme tid.

Til Kirkevalget i 2019 var overgangen til direkte valgte leke medlemmer i bispedømmerådene ferdigstilt, da alle 77 leke medlemmer i bispedømmerådet ble valgt direkte.

4.2.2 Innføring av listevalg ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Kirkemøtet vedtok i 2014, etter forutgående drøfting i 2013, å åpne for at andre enn bispedømmets nominasjonskomite kunne fremme lister til valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Ved Kirkevalget i 2015 stilte organisasjonen *Åpen folkekirke* som konsekvens av dette lister i ni av elleve bispedømmer, og tok med det 35 av 77 leke mandater i Kirkemøtet. Ved neste valg, i 2019, stilte *Åpen folkekirke* liste i samtlige bispedømmer, mens den nystiftede *Bønnelista* stilte lister i ni bispedømmer og fikk ett mandat ved hvert av disse.

4.3 Den norske kirkes demokrati i tidligere utredninger

Gjennom de siste tiårene har en rekke spørsmål som omhandler eller grenser til demokratispørsmål i Den norske kirke blitt utredet. Utvalget vil særlig anvende de utredninger som fulgte etter Stortingets behandling av forholdet mellom kirke og stat i 1982, der det ble varslet at en ville beholde statskirken men gå til yttergrensene for delegering til kirkelige organer. Utredningene er avgitt enten av utvalg oppnevnt av Kirkerådet eller regjering/departement. Det vil også bli trukket vekslers på enkeltarbeider av rådernes administrasjoner (for eksempel håndbøker) og av forskere (rapporter og artikler). I det følgende gjengis kort hovedinnholdet i sentrale rapporter, avgrenset til spørsmål om demokrati og samvirke mellom folkevalgte og den særskilte tjeneste med ord og sakrament.

En viktig grunn til denne gjennomgangen er at det i stor grad mangler litteratur som eksplisitt omtaler det kirkelige demokrati. Det kirkelige demokrati er oftest omtalt som en bisak i forlengelsen av debatten om kirke og stat, og derfor artikulert i de utredninger som skrittvis har brakt kirkelige reformer og økende grad av selvstendiggjøring. Det er primært staten ved Stortinget som har sikret kirkelig demokrati gjennom lovgivning, men gjerne etter at den kirkelige reformbevegelse hadde etablert frivillige organer og møter på forhånd. På den annen side har etableringen av folkevalgte, demokratiske organer i kirken nødvendiggjort en intern kirkelig refleksjon og debatt om relasjonen mellom de folkevalgte organer og den særskilte tjeneste med ord og sakrament (ofte omtalt som «embete og råd»).

4.3.1 Det fremtidige kirkestyre (Kirkerådet, 1980)

Kirkerådet nedsatte i 1979 en arbeidsgruppe for å utforme konkrete forslag til en framtidig ordning av kirkestyret i Den norske kirke¹⁴. Dette arbeidet skulle videreføre tidligere utredning(er) for det Frivillige kirkelige landsmøte¹⁵.

Innledningsvis skisserte gruppen noen grunnleggende retningslinjer for kirkelige styringsorganer, bygget på tidligere utredninger samt teologiske og rettslige avklaringer:

- Ansvar for kirkens oppdrag, og den styringsfunksjon som følger av dette, hviler på menigheten. Regionale og sentrale styringsorganer må betraktes som en forlengelse eller delegering av den styringsrett som utgikk fra menigheten.
- Den enkelte menighet bør derfor ta avgjørelser som berører dens liv og virke.
- Kirken virker gjennom det allmenne prestedømme og det kirkelige embete, som sammen har ansvaret for evangeliets fremme.
- I statskirken utøves styringsretten av statlige og kirkelige organer. De kirkelige styringsorganer består av valgte representanter for menighetens medlemmer og embetsinnehavere.
- Kirkelige styringsorganer skal ha flertall av valgte leke representanter
- Embetsinnehaverne i kirken deltar i kirkestyret gjennom deltakelse i styringsorganet.

I tillegg til disse prinsippene ønsket gruppen å sette spørsmålet om representant fra øvrige tilsatte i menighetsråd på dagsorden. Gruppen fremmet også forslag om at det burde etableres (lovfestes) både kirkelig fellesråd og prostiråd. Fellesrådets kirkelige karakter ble understreket, og ble sett som et viktig virkemiddel for kommunikasjon med kommunen samt for en samordnet planlegging av den kirkelige virksomhet. Forslaget la opp til at prostirådet skulle være et samarbeidsorgan for selvstendige lokale enheter, og burde ikke gis karakter av å være et styringsorgan eller som et forvaltningsorgan mellom menighetsråd og bispedømmeråd.

¹⁴ Det fremtidige kirkestyre. En delutredning fra Kirkerådets kirkeordningsgruppe. Oslo, november 1980.

¹⁵ De viktigste utredningene som arbeidsgruppen bygde på var Reformkommisjonen av 1969 og Utredningskommisjonen av 193. Disse ble ledet av henholdsvis biskopene Birkeli og Støylen.

4.3.2 Den norske kirke og læren (NOU 1985:21)

Utvalget behandlet i utgangspunktet hvordan Den norske kirke skulle håndtere lærespørsmål og læreverv i kirken. Når den omtales kort her er det fordi den omtaler den kirkelige styringsrett som en del av læreavgjørelser og -vern, samt at den ble lagt til grunn for senere utredninger.

Utredningen legger til grunn at lærespørsmål grunnleggende sett har involvert menighetene, både i dannelsen av sentrale dogmer, men også i viktige avgjørelser. For eksempel innledes det lutherske bekjennesskrift, Confessio Augustana, i artikkel 1 med å hevde at læreforståelsen er hva «våre menigheter lærer samstemmig».

Samtidig har også de lutherske kirker overdratt tilsynet med liv og lære hos kirkens vigslede medarbeidere til biskopene. Gjennom det krav om at rådenes arbeid skal skje i overensstemmelse med den evangelisk-lutherske lære, gjelder biskopens tilsyn også rådenes virksomhet.

Samtidig legges det til grunn at kirken som helhet har avgjørelsen, også i læresaker:

Hvor bekjennesskriftene innlater seg på mer prinsipielle refleksjoner omkring kirkestyret, gjøres det klart at det er kirken som helhet, kirken lik «de troendes samfunn», som besitter de kirkelige styringsfullmakter.¹⁶

Dette innebærer også at kirkens kallsrett, det vil si retten til å kalle sine medarbeidere, tilhører menigheten og hele kirken. I det hele er ethvert døpt kirkemedlem, på basis av det allmenne prestedømme, bærer av disse fullmakter: Ifølge Luther omfatter det alminnelige prestedømme i prinsippet både forbønnens tjeneste, forkynnelse og sakramentsforvaltning, og i dette oppdrag som er gitt til alle troende forankres da den spesielle prestatjeneste». Utredningen la viktige premisser for neste utredning som omtales.

¹⁶ NOU 1985:21, s 70.

4.3.3 Kirkens embete og råd. Hvem skal bestemme hva – og hvorfor? (1987)

Utredningen *Embete og råd* ble lagt frem i 1987 av et utvalg ledet av universitetslektor og senere biskop Rosemarie Køhn. Etter etableringen av Kirkemøtet i 1984 ble det ansett som nødvendig å utrede forholdet mellom embetsstruktur og rådsstruktur på mer prinsipielt grunnlag. Hvordan kunne «linjene» samvirke og virke positivt sammen?

Utvalget signaliserte innledningsvis en viss reservasjon mot begrep som «demokrati i kirken» da kirken grunnleggende sett ikke var folkestyrt, men «styrt av Kristus gjennom Ordet og sakramentene». Anliggendet dreide seg i stor grad om normgrunnlaget og en forpliktelse også for folkevalgte organer på kirkens læregrunnlag. Utvalget endte like fullt med å peke på at det å sitte i et råd på vegne av medlemmene måtte kunne kalles en *kirkelig tjeneste* som var sammenlignbar med andre særlige tjenester i kirken, som å være diakon eller prest.

Utvalget la særlig vekt på at de nytestamentlige skrifter vitnet om et mønster av tjenester som var pluralt, basert på ulike gaver og tjenester, samt at det oppviste klare trekk av kollegiale organer og kollektive beslutningsprosesser. Det ble lagt vekt på at menighetene hadde kollegiale organer, presbytere og tilsynsmenn/biskoper, som blant annet hadde ledende oppgaver i menighetene:

Disse stadige flertallsuttrykk viser tydelig at ledelsen i de tidlige menigheter var betrodd kollegier på en helt annen måte enn den fåtallsstyrte menighetsvirkelighet som er vår kirkehverdag.¹⁷

Denne type organer, omtalt som eldsteråd, var i stor grad lånt fra det omkringliggende samfunns organisering. For eksempel kommer eldstebegrepet fra jødisk tradisjon og samfunns- og synagogeorganisering¹⁸, mens begreper som episkopos og diakon var hentet fra hellenistisk foreningsvesen. I kirkens videre utvikling ble det dels etablert et hierarki med biskopen som øverste leder, samt at presbyterne ble trukket inn i «klerikernes» stand og

¹⁷ Embete & råd, 1987 s. 11.

¹⁸ Embete & råd bygger her på en utbredt tendens i kirkelige utredninger fra 1970-tallet, som med bakgrunn i en tjenstedifferensieringsdebatt nokså entydig anvender eldsteråd som betegnelse på menighetsrådet. Blant annet ble dette begrepet anvendt i Kirkerådets Håndbok for menighetsråd i 1970 og 1974.

omtalt som geistlighet. Tradisjonen med presbytere er primært videreført i de reformerte kirker, med både lokale eldsteråd og regionale/sentrale synoder.

Utvalget legger også særlig vekt på reformasjonen og den evangelisk-lutherske forståelse av kirken og dens tjenester. Det ble pekt på at for Luther var det eneste guddommelig gitte at nådemidlene var rettelig i funksjon, og derfor var det innsatt et embete med å forkynne evangeliet og forvalte sakramentene. Mye av den øvrige kirkeordning kunne ordnes pragmatisk etter menneskelig rett. Også i denne utredningen legges det vekt på det allmenne prestedømme som ramme for all styring og tjeneste i kirken:

Som tidligere påpekt er det grunnleggende for luthersk kirkeforståelse at det er menigheten som bærer kirkens oppdrag. Menigheten, Guds folk samlet om ord og sakrament, er det egentlig handlende subjekt i kirkens liv. Menighetene, som rådene fremgår av, er således kirkens grunnenhet¹⁹.

Utredningen konkluderer med at rådene er de egentlige styringsorganer i kirken. Med sine demokratiske trekk vil de kunne fatte bredere beslutninger (1987:68) og sikre maktfordeling (1987:77). Som styringsorganer vil de kunne «opptre med myndighet nettopp fra menighetene til å samråde, legge planer og fatte vedtak på menighetenes vegne» (Kirkerådet 1987:70). Med visse reserver til demokratiet som styringsordning, men basert på at rådene også ved lov er forpliktet på kirkens læregrunnlag, tilkjenner utvalget rådene en tydelig rolle som kirkens sentrale styringsorganer:

Rådene er de styrings- og ansvarsorganer, der alle spørsmål kan og skal drøftes. Intet er rådene uvedkommende (Kirkerådet 1987:95).

Utvalget konkluderte blant annet med at det er hensiktsmessig å skille mellom strategisk, administrativ og operativ ledelse, og peker på at rådets særegne oppgaver må være å ivareta den strategiske ledelsen av det nivå det leder. Målsetting, planlegging og motivasjon er oppgaver som da vil ligge til rådet – og det skal slippe å håndtere den daglige (operative)

¹⁹ Embete & råd, s 68

ledelsen eller administrasjonen av soknet. Ut fra den kontekst som gjaldt den gang, foreslo utvalget at dette kunne legges til soknepresten som en rent pragmatisk delegasjon.

I utredningen ble også embedets plass «ex officio» i rådene undergitt en omfattende vurdering: biskopene sitter i bispedømmerådet og i Kirkemøtet og sokneprestene har fast sete i menighetsrådet. Hvilket særlig ansvar hadde de for rådets virksomhet? Utvalget pekte på at «[o]gså i rådet er presten prest, forkynner og skriftfortolker. I praktiske administrative saker har embetsbæreren ingen spesielle forutsetninger og heller ingen spesiell myndighet, og hun/han må forstå å innordne seg. Men til presten som forkynner må det stilles avgjørende krav, nettopp i rådet. [...] I styringsorganet skal embetsinnehaveren forkynne ordet som strateg, planlegger og inspirator.»

Utvalget la, i tilslutning til Læreutvalget, til grunn at den kirkelige styringsmyndighet konstitueres av at menighetens folkevalgte representanter sammen med den særskilte tjenesten med ord og sakrament var samlet til stede i rådet. I rådene samvirket disse tjenestene i den kirkelige styringstjeneste og de forstås dermed som et uttrykk for enheten i kirkens oppdrag som alle har del i. Dermed fantes det heller ikke noe område i menighetens liv som var rådene uvedkommende.

Kirkemøtet i 1988 la i vedtaket vekt på å understreke

«at fremveksten av rådene er et uttrykk for at mennesker som gjennom dåpen har blitt kirkemedlemmer, tar ansvar for sin kirke. Utredningen innebærer en sterk understrekning og oppvurdering av det ansvar lekfolket har og skal ha i kirkestyret og i kirkens virksomhet» (Sak KM 11/88).

Rapporten ble behandlet i Kirkemøtet i 1987 og 1988, og ved siste behandling vedtok Kirkemøtet blant annet at utredningen gir «en nyttig fremstilling av bærende prinsipper både for de kirkelige råd og for det kirkelige embete». Møtet vedtok å peke særskilt på fire prinsipper, blant annet at «myndigheten til å lede kirken ligger prinsipielt hos hele menigheten».

4.3.4 Den lokale kirkes ordning (1989)

Utvalget, ledet av biskop Georg Hille, fulgte opp Stortingets forutsetning om delegering og selvstendigjøring for kirkelige organer gjennom å utforme en ordning for selvstendigjøring av soknet fra kommunen, å legge et utvidet forvaltningsansvar til lokale kirkelige råd samt å tilføre disse organene administrativ kapasitet.

I utredningen ble særlig de historiske bånd mellom kirke og lokalsamfunn understreket, ved at ansvaret for kirkehus, kirkegård samt prestens og klokkerens underhold lå til lokalsamfunnet. Dette ble dels dekket av kirkens jordegods, dels av tiende men også ved ulike kirkelige avgifter. I motsetning til de øvrige nordiske land fikk menighetene verken egne folkevalgte organer eller skatterett, og mye av dette ansvaret ble derfor ivaretatt av formannskapet og soknestyrene. Utvalgets forslag innebar selvstendigjøring av soknet og overføring av sentral økonomi, arbeidsgiveransvar og forvaltningsoppgaver til soknets organer.

Utredningen drøftet primært hvordan dette ansvaret kunne ivaretas gjennom å legge ansvar til menighetsrådene og kirkelig fellesråd som organ for soknene i kommunen. Utvalget bygget sin argumentasjon for lokalt selvstyre på tidligere kirkelige og offentlige utredninger. Den kirkelige argumentasjon hentes fra Birkeli- og Støylen-kommisjonene, som begge vektla at kirken fremtrer i den lokale menighets samling om ord og sakrament samt at styrings- og ordningsmandatet i kirken tilhører menigheten.

Utvalgets selvstendige bidrag til forståelsen av kirkelige styringsorganer lå primært i at reell styring forutsetter rettslig selvstendighet, et klart styringsansvar for sentrale oppgaver, forvaltning og kontroll med nødvendige ressurser (bygg, økonomi, arbeidsgiveransvar). Som følge av dette var det et behov for et fast sekretariat/daglig leder for å forberede og iverksette rådets planer og beslutninger, tilsvarende det som ble etablert for bispedømmerådernes fellesråd i 1969. Folkevalgt styring og kontroll innebar at det organ som hadde ansvar for en oppgave også måtte kunne motta økonomisk tilskudd, utøve eierskap over bygg og anlegg samt tilsette de medarbeidere som var nødvendig for å utøve virksomheten. For å kunne ivareta disse funksjonene var det nødvendig at soknet ble etablert som eget rettssubjekt, for

å sikre rettslig handleevne. Omfanget av virksomheten krevde også et eget sekretariat eller daglig leder.

4.3.5 Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke (2001)

Kirkerådet satte i 2000 ned en arbeidsgruppe ledet av Kari Sørheim for å utrede myndighetsforholdene internt i Den norske kirke. Gruppen la til grunn at organisering av nødvendige tjenester tilligger kirken som helhet, så lenge den legger til rette for å tjene evangeliet og troens liv. Gjennom å være bundet til oppdraget som gir *«frihet til å finne tjenlige former, som gir kirken grunnlag for å etablere de tjenester, stillinger og ordninger som vurderes nødvendige til enhver tid for at kirkens kall skal ivaretas på best mulig måte»*.²⁰

Arbeidsgruppen fulgte opp og presiserte de viktigste prinsipper som lå til grunn i Embete og Råd. Den vektla at kirkens representative styringsorganer hadde høy teologisk legitimitet og ivaretok kirkens styringsfullmakter i samvirket med den særskilte tjeneste med ord og sakrament:

«De er representative autoritetsstrukturer som uttrykker det bibelske prinsipp om kollektivt ansvar for kirken blant alle dens medlemmer. De styrende organer og råd i vår kirke er manifestasjoner av og redskaper for den kollektive styringsmyndighet hos alle som har del i de troendes prestedømme». Ved å være fast medlem i styringsorganene, på alle nivåer, er det *«derfor i tråd med denne kirkeforståelse at den geistlige tjeneste har del i styringsoppgavene i kirken»*²¹. Med dette samvirket som utgangspunkt, lå det derfor ingen selvstendig styringsmyndighet for biskopene i en luthersk forståelse av bispetjenesten, og også tilsynstjenesten ville måtte skje på basis av det oppdrag som var gitt av kirken. Gitt rådernes forpliktelse på den evangelisk lutherske lære i deres virke, og for å tjene menighetene, gjaldt biskopens tilsyn også de kirkelige råd i bispedømmet²².

²⁰ Myndighetsutvalget 2001, s 19.

²¹ Myndighetsutvalget 2001, s 20.

²² Myndighetsutvalget 2001, s 24.

4.3.6 Samme kirke – ny ordning (Bakkevig I, 2002)

Kirkerådet vedtok i 1997 å sette ned et utvalg for å utrede relasjonen mellom stat og kirke. Utvalget, ledet av prost Trond Bakkevig, leverte sin innstilling i 2002. Selv om hovedspørsmålet for utvalget var selve statskirkeordningen, innebar forslaget om å oppløse denne at utvalget drøftet premisser for en nyorganisering av kirken. Til dette spørsmålet ble det også tatt stilling til kirkens demokratiske fundament og samvirket med prestedtjenesten²³.

Med hensyn til kirkelig demokrati la utvalget til grunn at en i ny kirkeorganisasjon måtte velge kirkelige organer, også i juridisk forstand, ta hånd om styringen av kirken på medlemmenes vegne. Utvalget så ingen alternativer til en slik løsning. En konsekvens var at den eksisterende embetslinjen fra kongen/departementet via biskop og prost til menighetsprester ville bli en kirkelig tjenestelinje forankret i et valgt kirkelig organ. Samtidig måtte denne tjenestens egenart sikres som en faglig selvstendig tjeneste, og være til stede i enhver menighet.

Utvalget pekte også på at en selvstendig folkekirke burde utrede og finne løsninger på det delte arbeidsgiveransvaret lokalt samt finne bedre måter å samordne virksomheten på. Det ble lagt til grunn at det valgte organet burde ha ansvar for alt kirkelig arbeid innenfor sitt område. Dette krevde en samordning av økonomi og arbeidsgiveransvar til dette organet, og kun slik ville en kunne ivareta strategiske valg og prioriteringer innen et helhetlig virksomhetsansvar. Med dette helhetlige ansvaret var det etter utvalgets mening viktig å avklare biskopens mulighet for å utøve et selvstendig tilsyn.

Utvalgets forslag om plassering av ansvar på ulike nivå gav en delt innstilling, og blir ikke tatt opp spesielt i vårt arbeid under henvisning til mandatets avgrensning. Det nye som utvalget argumenterte for lå primært i å samle nødvendige ressurser i det organ som skulle ha ansvar for virksomheten. Gjennom forslaget om å avvikle statskirkeordningen ble særlig den demokratiske forankring av et samlet arbeidsgiveransvar aktualisert.

²³ Samme kirke – ny ordning. Kirkerådet 2002, s 120-140.

I en ny organisering med samling av arbeidsgiveransvar var utvalget opptatt av å sikre biskopens tilsyn med vigslede stillinger, medvirkning i tilsettingsprosesser og ved kompetansgivende tiltak og arbeidsveiledning overfor disse stillingene.

4.3.7 Lokal handlekraft i kirken (KA 2002)

I 2000 nedsatte KAs styre oppgavefordelingsutvalget, med styreleder Arne Lerheim som utvalgsleder. Utvalget leverte sin rapport i 2002, med sikte på å utrede ansvars- og oppgavefordelingen i kirken og utvikle forslag til endringer som kunne styrke lokal handlekraft.²⁴

Utvalget videreførte i stor grad den grunnleggende kirkeforståelse som lå i tidligere utredninger, og vektla at styringsmyndigheten lå til menigheten ved sine valgte organer der også representant for tjenesten med ord og sakrament var fullverdig medlem. I tillegg til å vektlegge menighetens ansvar ble det argumentert for at dette måtte forstås som del av en større kirkelig struktur på regionalt og nasjonalt nivå.

4.3.8 Den norske kirke og staten (Gjønnnes-utvalget 2006)

Den offentlige utredningen *Staten og Den norske kirke* (NOU 2006:2) hadde i tilknytning til forslag om å etablere kirken som en selvstendig folkekirke lagt vekt på videreføring av demokrati som styringsform. Samtidig ville ikke utvalget gå nærmere inn på hva dette ville innebære, da det ble sett som et indrekirkelig forhold.

Utvalget la til grunn at det lutherske syn på det allmenne prestedømme ligger under og sikrer legitimitet for de demokratiske ordninger:

Alle som er døpte har fått de samme muligheter til innsikt i Guds ord og Guds vilje. De har de samme rettigheter og plikter i menighetens og kirkens liv. Tanken om det allmenne prestedømme begrunner den enkelte kristnes åndelige verdighet, men innebærer også at ansvaret for menighetens liv tilhører hele fellesskapet, og hver enkelt kirkemedlem har del i

²⁴ Lokal handlekraft i kirken. KA 2002

dette ansvaret. I og med at alle dømte har del i det allmenne prestedømme, avvises tanken om at styringsansvaret er reservert en særskilt presteestand (KKD 2008:28).

Dette begrunner også behovet for, og samtidig fundamentet for, et særskilt kirkelig styringsorgan:

Kirkestyret ivaretas på basis av medlemskap i kirken, ikke på basis av tilhørighet til et samfunn eller en nasjon – heller ikke der det borgerlige samfunn og kirkens medlemsmasse er tilnærmet identiske. (...) for de valgte organenes kirkelige legitimitet, er det vesentlig at organene i sitt arbeid er forpliktet på bekjennelsesgrunnlaget (KKD 2008:28f).

Når de omtales som representative, knyttes dette til sammensetningen av organene der valgte lekfolk og vigslede prester, proster og biskoper har del i styringsorganet på ulike nivåer som ordinære medlemmer.

Utredningen ble fulgt opp blant annet gjennom Kirkemøtets uttalelse «Den norske kirkes identitet og oppdrag» fra 2004.²⁵

4.3.9 Styrket demokrati i Den norske kirke (Bakkevig II, 2008)

Kultur- og kirke departementet oppnevnte i februar 2008 en arbeidsgruppe ledet av prost Trond Bakkevig. Sentralt i mandatet var å vurdere tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke, herunder å styrke oppslutning ved kirkevalget i 2009, styrke den demokratiske legitimiteten til ulike kirkelige organer, og styrke prosessene rundt fremtidig utvelgelse av proster og biskoper. Utvalget leverte rapporten «Styrket demokrati i Den norske kirke» 13. mai 2008.

Et av spørsmålene arbeidsgruppen behandlet var om kirken er udemokratisk. Arbeidsgruppen sier tydelig nei til det spørsmålet, men understreker at når en skal beskrive hvor vel-fungerende det kirkelige demokratiet er, må en også finne ut hva en skal sammenligne det med. Om en sammenligner med norsk organisasjons- og idrettsliv, fremstår demokratiet som levende og med bred deltakelse, men sammenlignet med politiske demokrati er valgdel-

²⁵ KM 11/04 Den norske kirkes identitet og oppdrag. Uttalelse til regjeringens stat-kirke-utvalg

takelsen forsvinnende liten, med lite synlige valgalternativer og lav bevissthet om hvilke konsekvenser menighetsrådsvalget har for kirkestyrelsen regionalt og nasjonalt. (Da rapporten ble skrevet ble bispedømmerådene og Kirkemøtet valgt indirekte av de nyvalgte menighetsrådsmedlemmene.)

Utvalget peker på det allmenne prestedømme som et «fundamentalt kirkelig premiss» for det kirkelige demokratis legitimitet. Dette innebærer at ansvaret for menighetens liv tilhører hele fellesskapet – og at hvert enkelt kirkemedlem har del i dette ansvaret. Det er altså *medlemskapet*, gitt gjennom dåpen, og ikke tilhørigheten til lokalsamfunnet eller nasjonen som gir rett til å delta i den kirkelige styring. Sammen med det kirkelige (geistlige) embete tilfører dette kirke demokratiet dets kirkelige og teologiske legitimitet.

Også *demokratisk kultur* fremheves av arbeidsgruppen som et premiss for at demokratiet skal fungere godt. Dette manifesterer seg gjennom levende «*meningsbryting og diskusjon som daglig skjer i kirkelige organer, i media og ved valg til styrende organer i Den norske kirke*». Arbeidsgruppen peker på at dette også i større grad må bli en integrert del av kirkelige valg- og beslutningsprosesser – innvevd i hvordan kirken jobber med saker, slik at medlemmene kan bli kjent med og fatte interesse for sakene på den måten.

I rapporten ba utvalget om at det innføres valgordninger som sikrer reelle valgalternativer i valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, blant annet gjennom at stemmesedlene ikke skal være rangert, og at velgeren skal markere de kandidatene en ønsker å stemme på i rekkefølge etter preferanse. Utvalget foreslår også en svak differensiering på størrelsen av bispedømmerådet, og dermed også bispedømmets representasjon på Kirkemøtet, med bakgrunn i antall medlemmer i bispedømmet.

For å øke bruken av direkte valg foreslør utvalget at det ved kirkevalgene i 2009 og 2011 skulle brukes en blanding av (1) direkte valg av samtlige leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, og (2) direkte valg av flertallet av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, og indirekte valg av et mindretall der menighetsrådsmedlemmene velger sistnevnte.

Utvalget foreslo også blant annet styrking av ordningene med kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste og for frikjøp av enkelte arbeidskrevende lederverv. Også styrking av opplæring av rådsledere samt medlemmer i menighetsråd og fellesråd, og etablering av opplæring for medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, var blant forslagene fra Bakkevig II-utvalget.

4.3.10 Kirkeforliket i Stortinget (2008)

To måneder etter at Bakkevig II-utvalget hadde startet sitt arbeid kom partiene på Stortinget til enighet om et forlik der Den norske kirke skulle gjennomgå en demokratireform med blant annet økt bruk av direkte valg, samordning av valgtidspunkt med offentlige valg og etablering av reelle valgalternativer.

Når disse endringene var på plass skulle Den norske kirkes folkevalgte organer få overført myndigheten til å utnevne proster og biskoper, som tidligere hadde vært kongelig prerogativ i kirkelig statsråd. Avtalen slo også fast at så snart dette var gjennomført skulle Stortinget også vedta en rekke endringer i Grunnloven for blant annet å avskaffe kirkelig statsråd og bestemmelser om statsreligionen, samtidig som Den norske kirke stadfestes som Norges folkekirke.

4.3.11 Kjent inventar i nytt hus (2011)

En arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådets direktør og med prost Trond Bakkevig som leder, leverte i 2011 utredningen *Kjent inventar i nytt hus*²⁶. Premisset for utredningen var å presentere modeller for organisering og ledelse i en situasjon der en selvstendig folkekirke selv må ivareta virksomhetsansvar, forvaltningsansvar og tilsynsansvar. Utredningen pekte på ulike modeller. Det som har interesse i denne sammenheng er særlig forståelse og argumenter knyttet til demokratiet som styringsform samt tilrettelegging av samvirkeprinsippet.

Flere av de ulike veivalg som arbeidsgruppen pekte på har blitt avklart gjennom kirkelige høringsrunder, Kirkemøtevedtak samt gjennom de lovendringer som er gjort i Stortinget. Gruppen pekte på at de gjennomgripende endringer som var forutsatt i statskirkeordningen

²⁶ *Kjent inventar i nytt hus. Hefte 1 – Sammendrag, modeller, lovtekster. Kirkerådet 2011*

måtte føre til avklaring og nyorganisering i kirken. Det ble lagt til grunn at avviklingen av kongens kirkestyre med overføring av myndighet til kirkelige organer innebar en markert demokratisering av kirken. Et luthersk kirkesyn forutsatte at fordelingen av myndighet i kirkeorganisasjonen videreførte en balanse mellom kongregasjonale, synodale og episkopale elementer i kirkeordningen.

Samtidig foreslo man at det skulle etableres to nivåer av rettssubjekter i kirken, soknet som allerede var etablert i 1997 samt at Den norske kirke skulle etableres som eget rettssubjekt. Videre ble det lagt vekt på at ansvar for virksomhet og arbeidsgiveransvaret burde sammenholdes. Dette ansvar lå til kirkens demokratiske organer som skulle ivareta styring, med vekt på at all kirkelig ledelse utøves på vegne av et styringsorgan. De valgte organers ansvar skulle i det daglige ivaretas av en daglig leder.

Med det nye premiss at de kirkelige tjenestelinjer er forankret i styringsorganene, foreslo gruppen at hovedelementene i samvirkeprinsippet burde videreføres. Den særskilte tjenesten med ord og sakrament burde fortsatt være fast medlem i rådet, og innen rådet ha del i kirkens styringsansvar. Biskopens og prostens ledelse ville dermed være forankret i en kirkelig tjenestelinje, forankret i Kirkemøtet, og skje i arbeidsgivers sted. Utvalget ville videreføre representasjonen av prester også i Kirkemøtet, selv om de foreslo at lek kirkelige tilsatte skulle utgå. Dette ble begrunnet med at prestenes representasjon fulgte av vigslingen til tjenesten med ord og sakrament, og forutsatte at anliggender som arbeidstakere ble ivaretatt gjennom ordning for medbestemmelse for øvrig.

Gruppens forslag innebar at alle lek kirkelig tilsatte ville kunne stille til valg på kirkelige organer på samme måte som tilsvarende som tilsatte i offentlig sektor kan stille til offentlige valg.

4.3.12 Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering (Müller-Nilssen-utvalget, 2021)

Kirkerådet oppnevnte i november 2019 et hovedutvalg for kirkelig organisering, ledet av Morten Müller-Nilssen. Utvalgets mandat innebar at utvalget skulle utrede en ny organisering av Den norske kirke med felles arbeidsgiver for alle som arbeider i menighetene, og som i dag tilsettes enten av bispedømmerrådet eller i menighet/fellesråd. Utvalget skulle etter mandatet

blant annet særlig utrede et «prostiråd/storfellesråd» som fellesorgan for soknene og arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte, samt ledelse av dette og oppgavefordeling mellom prostirådet og menighetsrådene.

Samtidig ble det oppnevnt fire arbeidsgrupper med hvert sitt utredningsmandat innenfor (1) arbeidsgiverorganisering, (2) biskopens rolle i tilsyn og ledelse, (3) kirkelig demokrati og valgordninger og (4) forholdet mellom kirke og kommune. Disse arbeidsgruppene ble bedt om å levere hver sin delutredning som kunne ligge til grunn for hovedutvalgets arbeid og anbefalinger.

Mens tidligere utredninger i overveiende grad har tatt utgangspunkt i menigheten, aksentuerer Müller-Nilssen-utvalget i større grad helhet, sammenheng, effektiv ressursutnyttelse og kirkelig styrbarhet. I dette helhetsperspektivet legges det like fullt vekt på at kirken skal stå sterkt lokalt, noe som innebærer at ledelsen av kirken må ha lokal forankring med hensyn til ansvar for oppgaver, arbeidsgiveransvar og daglig ledelse. Lokal ledelse forstås som demokratisk forankret, og henger sammen med alle døptes rett til og ansvar for å lede i menighet og kirke. Samtidig må denne ledelse struktureres slik, med både administrativ og kirkefaglig styrke, at det er mulig å rekruttere, motivere og lede medarbeidere til tjeneste lokalt gjennom gode arbeidsvilkår og arbeidsfellesskap.

Det ble lagt til grunn at sammenhengen mellom et lokalt og et videre fellesskap uttrykkes i synodale og valgte organer på fellesnivå for soknene, i bispedømmet og på nasjonalt nivå. De valgte organer samvirker med den særskilte tjeneste med ord og sakrament i rådet. Samtidig ble biskopenes selvstendige tjeneste som bærer av en historisk kontinuitet vektlagt. Denne tjeneste har som funksjon å inspirere, rettlede og verne om kirkens tro og liv lokalt ved vigsling av medarbeidere, støtte og om nødvendig tilrettevisning. Bispetjenesten uttrykker at sokn og menigheter hører sammen i bispedømmet, i den nasjonale kirke og hele den verdensvide kirke.

Hovedutvalget leverte rapporten «Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering» 31. mars 2021. Rapportens demokratikapittel handler i hovedsak om valgordninger, som faller utenfor vårt mandat. Både hovedutvalget og delrapporten fra arbeidsgruppe 3 berører imidlertid også blant annet folkevalgrollen, og hovedutvalget peker

blant annet på at det må legges til rette for kompensasjon for tapt arbeidsinntekt for kirkelige folkevalgte verv, og at møter, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, i større grad enn i dag bør legges til kvelder og helger for å minimere konflikt med de folkevalgtes arbeidsforpliktelser.

Rapporten anbefaler også at begrepet «lek» i betydningen «ikke-geistlig» når det er snakk om medlemmer av de kirkelige råd, erstattes med «folkevalgt» for å understreke deres rolle som medlemmenes ombud i de kirkelige strukturer. Dette forslaget er i hovedsak tatt til følge i den foreliggende rapporten.

4.4 Faglige arbeider til spørsmålet om kirkens demokrati

Det finnes en del faglige arbeider som direkte eller indirekte behandler spørsmålet om demokrati i kirken. I tillegg har det skjedd en evaluering av demokratireformen fra 2009–2011 i regi av Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO).

I en artikkel fra 2007 reiser Harald Hegstad spørsmålet om hvorvidt demokrati har rot i kirkens selvforståelse, i tillegg til å være en naturlig pregning av samtiden. Det siste argumentet viser til at kirken til enhver tid har lånt eller tatt i bruk eksisterende organisasjonsformer og ledelsesroller, for så over tid å gi disse en tydeligere kirkelig fundert forankring eller begrunnelse.

Hegstad forankrer sin diskusjon i en luthersk kirkeforståelse, med kritikk av en sentralstyrt kirke og med vekt på at kirken er fullt til stede i den lokale menighet. Videre vektlegges det at hvert enkelt kirkemedlem gjennom dåpen er innlemmet i det allmenne prestedømme, og slik har del i kirkens samlede oppdrag. Ansvar for menighetens liv tilhører hele fellesskapet, mens kirken har overdratt særskilte oppgaver til vigslede medarbeidere. For å kunne utøve sin særskilte tjeneste trenger da disse, for eksempel prester, en relativ autonomi i tjenesteutøvelsen.

Demokratiske ordninger ses som det som best ivaretar sentrale anliggender om at alle døpte har ansvar for kirkens fellesliv, og at enhver døpt skal ha muligheten til å la sin røst høres²⁷. Samtidig må dette kirkelige demokrati kvalifiseres, og et første vilkår er at demokratiets

²⁷ Hegstad, H. 2007, s 511

normgrunnlag ikke er folkeviljen, men kirkens læregrunnlag. Det kirkelige demokrati bunner i at engasjerte medlemmer identifiserer seg med sin kirke og deltar i styring av felleslivet gjennom valg. Menigheten og dens oppdragsansvar er utgangspunktet for det kirkelige demokrati, samtidig som hver enkelt menighet er bundet sammen i et større kirkelig fellesskap. Et siste poeng som Hegstad fremhever er at de folkevalgte i kirkelige råd innehar en tjeneste på vegne av og på oppdrag fra fellesskapet på vegne av det allmenne prestedømme.²⁸ Også Hegstad understreker at prestedtjenesten springer ut av det allmenne prestedømme, men med et annet oppdrag som er overdratt gjennom vigsling. Med det ansvar og den forpliktelse som følger av vigslingen, forutsettes det at presten både er medlem i rådet og samtidig er relativt selvstendig i tjenesten ut fra vigslingsfullmaktene.

Tilsvarende hovedsynspunkter finnes i de fleste faglige arbeider som direkte berører det kirkelige demokrati. Vekten på lokalmenighetens oppdrag og ansvar er gjennomgående, samt at rådene anerkjennes som de sentrale uttrykk for menighetens og kirkens styringsansvar²⁹. Det er også gjennomgående at den særskilte tjeneste med ord og sakrament tillegges vekt, både som ordinært medlem i rådet og som selvstendig tjenesteutøver. Særlig tydelig blir dette i omtalen av det tilsynsansvar som ligger til bispetjenesten, som i hovedsak eksisterer for å verne menighetene mot vrang lære og utro tjenere. Med lovfestingen av rådenes forpliktelse på kirkens bekjennelsesgrunnlag klargjøres det også at rådene er underlagt biskopens tilsynsansvar.

I kjølvannet av demokratireformen som Bakkevig II-utvalget og Stortinget la opp til ved kirkevalget i 2009, fikk Stiftelsen Kirkeforskning (nå KIFO Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning) og Det teologiske Menighetsfakultet (nå MF vitenskapelig høyskole) etter anbud oppdraget med å evaluere både reformen og kirkevalget 2009. Prosjektledere var Ulla Schmidt fra KIFO og Sverre Mogstad fra MF. Rapporten ble utgitt 19. april 2010.

Rapporten konkluderte med at det ikke er tilstrekkelig å kun se til valgreglene for å bedømme om kravene i den politiske avtalen var oppfylt, på tross av at blant annet forutsetningene om

²⁸ Hegstad, H. 2007 s 512-13.

²⁹ Jf Aarflot 1990, Skjevesland 2007, Grimstad 2021

at økt bruk av direkte valg og samtidige valg med de offentlige valgene ble løst gjennom valgordningen i seg selv. En må også spørre om valgreglene og andre tiltak realiserer de overordnede målsettingene om de kirkelige organenes legitimitet og forankring, skriver forskerne i rapporten. En sterk økning i antall avgitte stemmer har gitt de kirkelige rådene et tydeligere demokratisk mandat, men det er trolig nødvendig med styrket satsing for å opprettholde deltakelsen i fremtidige valg. 2009-valget kunne nyte godt av både «nyhetens interesse» og at valget var samtidig med stortings- og sametingsvalget. Neste valg ville komme allerede i 2011, da sammen med kommune- og fylkestingsvalget, som jevnt over har lavere oppslutning.

Forskerne pekte på at det skorter på flere punkter før en kan si at kirkevalget har «effektiv deltakelse og opplyst forståelse»: Nominasjonsprosessen sikrer ikke bredde og representativitet blant kandidatene på en god nok måte, spesielt med tanke på holdninger i kirkepolitiske spørsmål, og presentasjonen av kandidatene er utilstrekkelig. Dette svekker velgernes valgmulighet «i betydelig grad».

Et annet spørsmål som berøres i rapporten er velgernes faktiske påvirkningsmulighet og hvilken effekt denne har. Preferansevalgordningen er i utgangspunktet godt egnet til å sikre velgerne påvirkning på hvilke kandidater som velges, men utformingen av stemmeseddelen – der kandidatene stod i uprioritert, alfabetisk rekkefølge – fikk store utslag på hvem som ble valgt inn i rådene i den direkte delen av valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Rapporten avsluttes likevel positivt: På tross av vesentlige endringsbehov etter Kirkevalget i 2009 fremstår Den norske kirke «*som en organisasjon med betydelig innsatsvilje og stor lojalitet til et felles prosjekt*» (s. 294), noe som ifølge forskerne muliggjør de nødvendige endringene for å forbedre og utvikle demokratiet.

Siden demokratireformen i særlig grad berørte valgordninger og valgdeltakelse, handlet den i mindre grad om demokratiets rekkevidde. Dette handler, ifølge Saglie og Seggaard, om hva man har myndighet til å treffe beslutninger om. De peker på én side på at velgerne og kirkedemokratiet har fått en økt rekkevidde gjennom åpne valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. På den annen side utvides kirkedemokratiets rekkevidde og effektivitet først når myndighet blir overført fra statlige til kirkelige organer. Deres analyse viser at mobilisering for

det som skjer i lokalmenigheten fremmer valginteresse, og ikke nødvendigvis å mobilisere til deltakelse i den kirkelige aktivitet. Mange som ikke stemmer gir uttrykk for at det er de aktive som bør være med å bestemme.

Noen få nyere faglige bidrag tematiserer demokratiets rekkevidde, og ikke minst hvordan det er behov for å styrke bevisstheten og rollen som folkevalgt generelt og lederrollen i det folkevalgte organet spesielt. Frank Grimstad peker på behov for å utvikle en demokratisk kultur der folkevalgte organer utøver demokratisk praksis, understøttet av en handlingsorganisasjon (sekretariat) som forbereder et opplyst saksgrunnlag.³⁰ På nasjonalt nivå synes det vanskelig å utvikle brede demokratiske plattformer i fravær av partiorganisasjoner som politiske verksteder, fravær av tid ved mangel på frikjøp samt fravær av politisk sekretariat for de folkevalgte ledere. Når det gjelder menighetsrådene peker Sirris på at de at de folkevalgtes rolle svekkes av en utpreget konsensuskultur, frivillighet og en relasjonell tilnærming til tilsatte og anvendelse av myke styringsvirkemidler. Dette, i kombinasjon med at de fleste menighetsråd mangler tilstrekkelig administrativ støtte, svekker muligheten for å framstå som myndige styringsorganer.

³⁰ Grimstad, Frank 2021: Demokrati i kirke og menighet.

5 Folkevalgtes opplevelse av egen rolle – folkevalgtundersøkelsen 2021

5.1 Gjennomføring, metodiske spørsmål og kjennetegn ved respondentene

For å kartlegge hvordan Den norske kirkes folkevalgte opplever sin egen rolle sendte utvalget 21. juni 2021 ut en undersøkelse der medlemmer av menighetsråd, kirkelige fellesråd og bispedømmeråd ble bedt om å svare på spørsmål og ta stilling til en del påstander knyttet til sine verv. Siden disse organene også har representasjon fra andre grupper enn folkevalgte, som sokneprester og biskoper, vil det når resultatene fra undersøkelsen omtales alltid oppgis om det gjelder hele organet eller om enkelte grupper er trukket særskilt ut. Når «folkevalgte» i organene omtales inkluderer dette vanligvis også 1. varamedlemmer, som også ble invitert til å svare på undersøkelsen. Totalt 1 562 respondenter svarte på undersøkelsen. Av disse sitter 62 i bispedømmeråd, 501 i kirkelig fellesråd og 1 352 i menighetsråd. Dette utgjør en svarprosent på om lag 49 prosent for bispedømmeråd og 14 prosent for menighetsråd.³¹

Funn fra undersøkelsen omtales fra kapittel 6.2, og i tillegg er samtlige spørsmål og aggregerte svar lagt ved rapporten i vedlegg 1.

Tilgang på kontaktopplysninger til rådsmedlemmer er en utfordring som har blitt synliggjort gjennom arbeidet med undersøkelsen. Det finnes per dags dato ingen sentral oversikt over e-postadresser til alle medlemmer i menighetsråd og kirkelige fellesråd. Utvalget har derfor henvendt seg til kirkevergene og bedt disse om å videresende invitasjonen til å delta i undersøkelsen til rådsmedlemmene i deres fellesrådsområde. Utvalget har erfart at en slik utsending er sårbar, og flere kirkeverger meldte tilbake at de ikke kunne se å ha mottatt invitasjonen før den ble sendt ut på nytt da en påminnelse om undersøkelsen ble sendt ut i august. For medlemmene i bispedømmeråd har utvalget benyttet seg av Kirkerådets

³¹ Svarprosenten for menighetsråd er trolig noe høyere enn det som er angitt her. For å finne populasjonen har en tatt antall valgte ved kirkevalget 2019 (7 349) og lagt til antall sokn * 2 for å ta høyde for prester og første varamedlemmer. Dette tar likevel ikke høyde for at samme prest kan være sokneprest i flere sokn, at enkelte sokn har felles menighetsråd med mer.

kontaktlistene for medlemmene i Kirkemøtet, for å sende undersøkelsen direkte til respondentene.

Undersøkelsen representerer et betydelig antall medlemmer og ledere av menighetsråd, kirkelige fellesråd og bispedømmeråd. Erfaringene disse medlemmene deler er en nyttig kilde for å si noe om de erfaringene som finnes blant folkevalgte og andre medlemmer av styrende organer. Det er også mulig å anta at det er markerte forskjeller mellom de ulike rådernes svar på de samme spørsmålene vil det reflektere reelle forskjeller mellom organene. Respondentene som sitter i bispedømmeråd er betydelig færre enn i menighetsråd og kirkelige fellesråd, men utgjør en større andel av populasjonen – om lag halvparten av bispedømmerådsmedlemmene har svart på undersøkelsen.

5.1.1 Kjennetegn ved de folkevalgte

For å undersøke hvor representativ undersøkelsen er, kan det være nyttig å sammenligne bakgrunnsvariablene for respondentene med eksisterende kunnskap om de som ble valgt ved forrige kirkevalg. Her er tall fra KIFOs evaluering av kirkevalget 2019 lagt til grunn for sammenligningen, og respondentene sammenlignes med menighetsrådsvalget der ikke annet er oppgitt.

Om lag 41 prosent av respondentene oppgir å være menn, mens 58 prosent er kvinner. Denne kjønnsfordelingen er tett opp til valgresultatet fra menighetsrådsvalget i 2019. I underkant av én prosent av respondentene oppgir enten å ha et annet kjønn enn mann eller kvinne, eller ønsker ikke å oppgi dette.

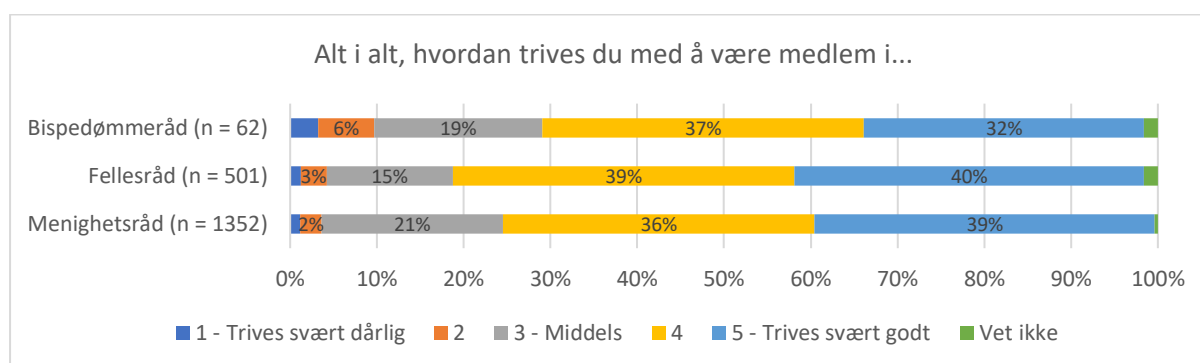
På spørsmål om alder svarer om lag 2,5 prosent av respondentene at de er under 30 år. Dette utgjør omtrent halvparten så stor andel som kandidater under 30 år som ble valgt som menighetsrådsmedlemmer ved kirkevalget. Noe av denne forskjellen kan trolig tilskrives at kandidatene var 28 eller 29 år da de ble valgt, og dermed ikke lenger er under 30 år. De klart vanligste aldersgruppene i undersøkelsen er mellom 50–59 og 60–69 år – 59 prosent av respondentene oppgir å være i en av disse to gruppene.

Svarene på spørsmålet om yrkesstatus fremstår som en naturlig konsekvens av alderssammensetningen blant respondentene. Én prosent oppgir å være under utdanning, 32

prosent er pensjonister, mens 62 prosent er yrkesaktive. Blant de yrkesaktive respondentene jobber om lag halvparten i offentlig sektor, mens den andre halvparten er fordelt mellom ansatte i næringsliv (27,5 prosent), i ideell sektor (12 prosent) og selvstendig næringsdrivende (9 prosent).

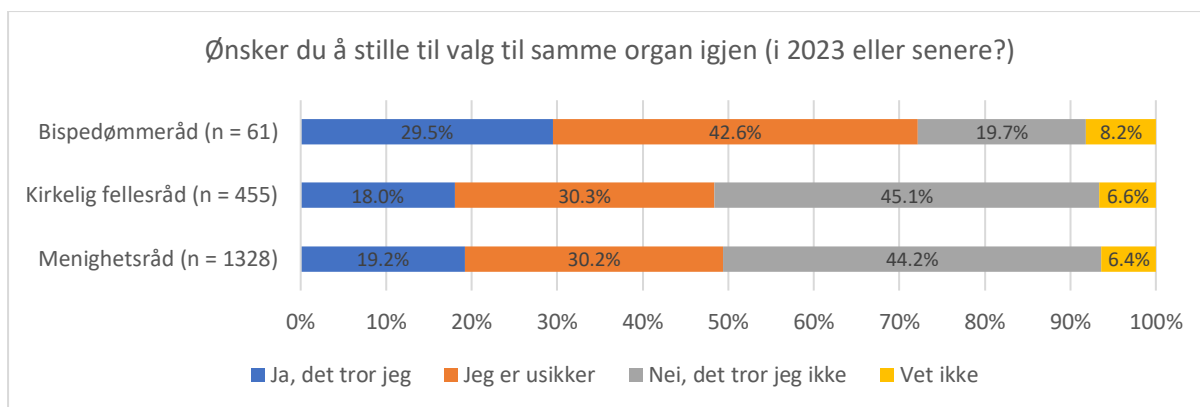
5.2 Trivsel og ønske om gjenvalg i kirkelige organer

De aller fleste respondentene oppgir å trives godt eller svært godt med arbeidet i rådene, se Figur 2. Aller sterkest kommer dette til syne i kirkelige fellesråd, der 80 prosent svarer dette. Andelen som oppgir å trives dårlig (1 eller 2) varierer fra om lag 3,5 prosent i menighetsråd til om lag 10 prosent i bispedømmeråd.



Figur 2: Medlemmer i kirkelige organers trivsel i organet. Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

Når det gjelder om respondentene ønsker å stille til valg til samme organ (altså slik at medlemmer i menighetsråd er spurt om de ønsker å stille til menighetsrådsvalg igjen og så videre), er skillet mellom menighetsråd og fellesråd på den ene side og bispedømmeråd på den annen side ganske markant. Selv om andelen som oppgir å trives godt i bispedømmerådet er noe mindre enn de andre rådene, se Figur 2, er det en betraktelig større andel blant de folkevalgte bispedømmerådsmedlemmene som ser for seg å stille til gjenvalg, og andelen som *ikke* ser for seg å stille til gjenvalg er under halvparten så stor som for de andre rådene.



Figur 3: Ønske om gjenvalg blant sittende folkevalgte medlemmer og ledere av rådene. Kilde: Folkevalgundersøkelsen 2021

Blant respondentene som er folkevalgte medlemmer i menighetsråd og kirkelig fellesråd tror færre enn én av fem at de kommer til å stille til gjenvalg, se Figur 3. I et lignende spørsmål stilt til menighetsråd i november 2010 svarte til sammenligning en dobbelt så stor andel (39 prosent) positivt, mens andelen som da svarte negativt var om lag like stor som nå (Ulla Schmidt i KIFO-notat 1/2011). Hvor mange som faktisk har stilt til gjenvalg til menighetsråd de siste årene fremgår ikke av KIFOs evalueringer, men i samtlige bispedømmer var det ved valget i 2019 færre menighetsrådsvalg som skjedde med flere kandidater enn det som var nødvendig etter valgreglene. Totalt hadde bare 27,8 prosent av soknene flere kandidater enn nødvendig, sammenlignet med 49,3 og 41 prosent ved valgene i henholdsvis 2015 og 2011. (Rafoss et al. i KIFO-rapport 2020:2)

Blant dem som sier at de ikke tror de vil stille til gjenvalg er det ulike begrunnelser, se Tabell 1. Om lag halvparten oppgir at de mener det er på tide å la andre slippe til. Både blant menighetsråds- og fellesrådsmedlemmer mener i underkant av 20 prosent at vervet tar for mye tid. En større andel (10 prosent) av menighetsrådsmedlemmer oppgir at rådet ikke får utrettet det de ønsker å få til enn medlemmer i fellesrådene (6 prosent).

	Menighetsråd		Fellesråd	
	Tall	Pst.	Tall	Pst.
Det er ikke interessant nok	80	14 %	24	12 %
Vi får ikke utrettet det vi ønsker	58	10 %	12	6 %
Det tar for mye tid	109	19 %	40	20 %
Det er på tide å la andre slippe til	285	49 %	110	54 %
Andre årsaker	195	33 %	52	25 %
N	587		205	

Tabell 1: Begrunnelse fra folkevalgte medlemmer av rådene som har oppgitt at de tror de ikke ønsker gjenvalg. Flere mulige svar. Kilde: Folkevalgundersøkelsen 2021

Respondenter som har oppgitt «andre årsaker» til hvorfor de ikke ønsker gjenvalg har blitt invitert til å forklare begrunnelsen i fritekst. Blant fritekstsvarene er de hyppigste forklaringene at alder og helsetilstand gjør fortsatt deltakelse i rådene vanskelig. Flere peker også på at etter å ha sittet i vervet i én eller flere perioder er det på tide at andre overtar belastningen knyttet til vervet.

Et annet hyppig fritekstsvaer går på valgperiodens lengde. En respondent skriver at «mange er skremt av at du blir valgt inn for 4 år, det tar motet fra mange og blir brukt som argument når jeg snakker med aktuelle kandidater for neste valg.»

Enkelte fritekstrespondenter blant bispedømmerådsmedlemmene går lenger enn andre i å trekke frem at de opplever at det politiske arbeidet knyttet til vervet er utfordrende. Én ønsker ikke gjenvalg fordi vedkommende blant annet opplever «kameraderi, tilbakeholdelse av informasjon, vikarierende argumenter [og] en tillært treighet i saksforberedelse til møtene», og at andre medlemmer i rådet «vil drive kirkepolitikk som om det var kommunepolitikk». En annen trekker konklusjonen at «jeg er ikke god nok politisk (...) og bidrar da dårligere enn en med (politisk) teft kunne gjort».

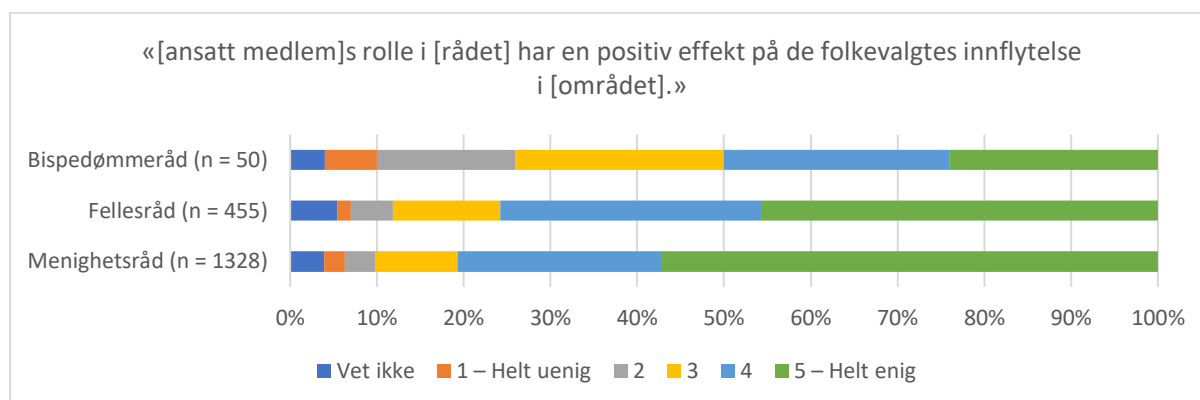
5.3 Forholdet mellom folkevalgte og ansatte

Samtlige av de tre rådene som inngår i undersøkelsen har representasjon av både folkevalgte og andre. Soknepresten er medlem av menighetsrådet, fellesrådet har både prost eller annen prest utnevnt av biskopen og en representant fra kommunen, og bispedømmerådet har biskop, prest, lek kirkelig tilsatt og i noen bispedømmer samisk representant eller representant fra døvemenighetene blant sine medlemmer. I tillegg er samtlige råd avhengig av støtte fra de som arbeider i tilknytning til menigheten, fellesrådet eller bispedømmerådet for å få gjennomført sine prioriteringer og målsettinger.

For å ivareta at rådet forholder seg til disse ulike gruppene både blant medlemmene og blant øvrige ansatte har undersøkelsen flere spørsmål som retter seg mot hvordan disse ulike funksjonene som ikke er folkevalgte bidrar til eller påvirker folkevalgtrollen.

5.3.1 Samvirket mellom folkevalgte og ikke-folkevalgte medlemmer i rådene

De folkevalgte medlemmene i rådene ble bedt om å ta stilling til om den eller de ansattes rolle i rådet har positiv effekt på de folkevalgtes innflytelse i menigheten eller bispedømmet. For menighetsråd gjelder dette sokneprest, i fellesråd er det den presten eller prosten som biskopen har utnevnt, og i bispedømmeråd dekkes biskop, prest og lek kirkelig tilsatt av spørsmålet.



Figur 4: Holdning blant folkevalgte i rådene til hvordan ansatte som er medlem i rådet påvirker deres innflytelse. Kilde: Folkevalgundersøkelsen 2021

Blant de folkevalgte medlemmene i menighetsråd og fellesråd er et stort flertall enig i at presten i rådet har en positiv effekt på de folkevalgtes rolle, se Figur 4, mens de folkevalgte bispedømmerådsmedlemmene er mer delt: Halvparten har et positivt syn på effekten disse medlemmene har på de folkevalgtes innflytelse, mens den andre halvparten forholder seg nøytralt eller kritisk til hvordan biskopen, presten og den lek kirkelig tilsatte påvirker de folkevalgtes innflytelse i rådet.

En mulig forklaring på denne ulikheten kan være hvordan behovet for teologisk kompetanse kommer til uttrykk – i et mindre menighetsråds eller fellesråds administrasjon er det trolig sjeldnere at fagteologer medvirker i forberedelsen av en sak, og disse medlemmenes bidrag i rådsbehandlingen blir viktig for å sikre kvalitet i vedtaket. Ved et bispedømmeråd er det imidlertid typisk flere ansatte med teologisk fagkompetanse, slik at også disse sidene blir belyst på et tidligere tidspunkt, og på den måten reduseres risikoen for at en sak blir behandlet på for svakt faglig grunnlag.

En annen forklaring kan være hvordan stemmene fordeles mellom de ulike gruppene i et råd. Der menighetsrådet kun har ett medlem som ikke er folkevalgt, har et fellesråd to, og

bispedømmerrådet har tre. Siden enkelte fritekstsvar allerede har indikert at saksbehandlingen i bispedømmerådene av en del oppfattes som «mer politisk» enn andre råd, se avsnitt 5.2, kan det at den folkevalgte delen av rådet som helhet har mindre innflytelse når en kun ser på antall stemmer oppfattes som problematisk. En uenighet mellom de folkevalgte kan i bispedømmeråd i større grad enn i andre råd avgjøres av de ikke-folkevalgtes stemmetall, og det er tenkelig at dette oppleves som utfordrende – på tross av at de folkevalgte fortsatt er i flertall i samtlige bispedømmeråd.

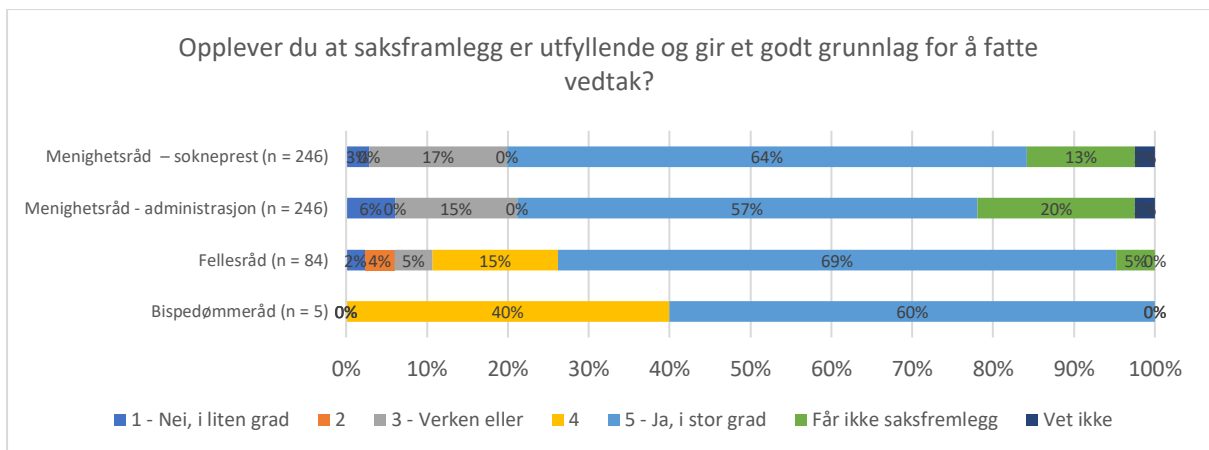
5.3.2 Forholdet til administrasjonen og ansatte

Grovt sett kan administrasjonens oppgaver opp mot et styrende folkevalgt organ deles i to: Administrasjonen forbereder rådets saker og gjennomfører rådets vedtak. I prinsippet gjelder dette også for kirkelige organer, men for de kirkelige organer utgjør administrasjonen vanligvis en relativt liten del av de ansatte – om organet har ansatte i det hele tatt.

Utvalget har hatt et særskilt ønske om å undersøke om menighetsrådene i dag får den administrative støtte som er nødvendig for å oppfylle de plikter rådene har. Dette hensynet er isolert sett mindre sårbart hos fellesrådene og bispedømmerådene enn hos menighetsrådene, med bakgrunn i at fellesråd og bispedømmeråd uansett må ha en kirkeverge eller stiftsdirektør for å oppfylle blant annet arbeidsrettslige forpliktelser.

400 av 1161 respondenter som er medlem av menighetsråd, om lag 35 prosent, oppgir at menighetsrådet ikke har støtte av en daglig leder eller ansatt sekretær. Hvor stor andel av rådene det utgjør er vanskelig å fastslå fordi spørsmålet ved en inkurie ble stilt til samtlige menighetsrådsmedlemmer og ikke kun lederne, men det kan i alle tilfelle antas at det er en betydelig andel menighetsråd som ikke har denne typen administrativ støtte i det daglige arbeidet.

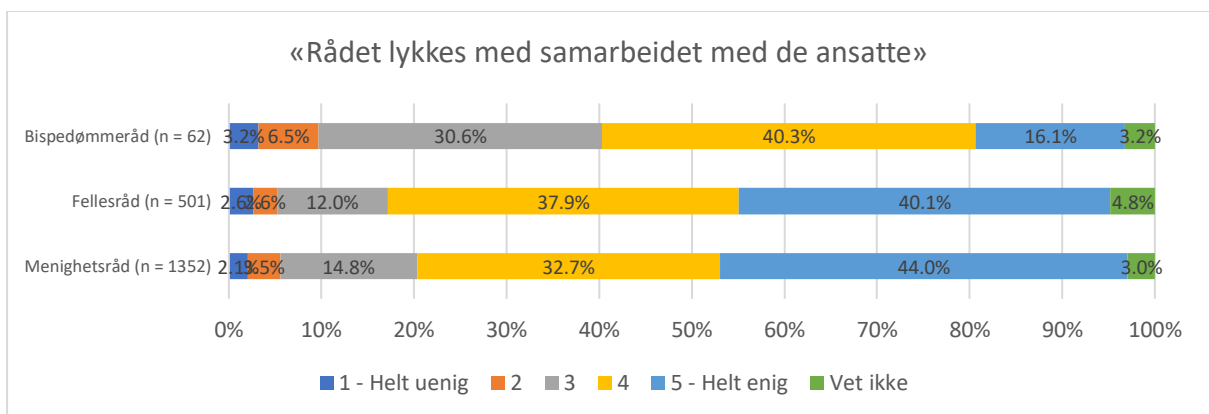
Undersøkelsen ber lederne av de ulike rådene svare på om eventuelle saksfremlegg fra administrasjonen er utfyllende og gir et godt grunnlag for å fatte vedtak. Menighetsrådsledere er i tillegg bedt om å svare på et likelydende spørsmål om saksfremlegg fra soknepresten, siden mange menighetsråd står uten egen administrasjon som kan forberede saker for rådet.



Figur 5: Rådslederens vurdering av saksframlegg. Alternativene "2" og "4" var kun tilgjengelig for fellesråd og bispedømmeråd. Kilde: Folkevalgundersøkelsen 2021

Om lag 20 prosent av menighetsrådsledere oppgir at deres råd ikke får saksframlegg fra administrasjonen, mens noe færre oppgir det samme om sokneprestens saksframlegg, se Figur 5. De som får saksframlegg er i hovedsak fornøyd med kvaliteten på fremleggene på tvers av rådene.

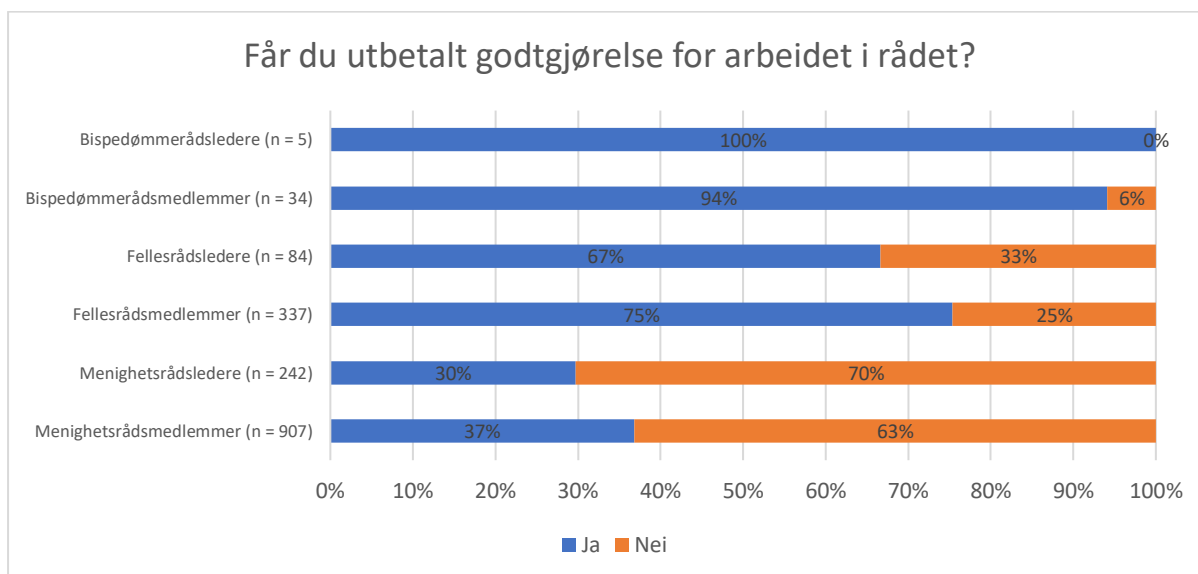
Et annet spørsmål ba rådsmedlemmene om å ta stilling til om de lykkes med samarbeidet med de ansatte. De fleste svarer positivt på dette, se Figur 6, men bispedømmerådene skiller seg fra de lokale kirkelige organene med en vesentlig mye større andel som forholder seg nøytralt til påstanden. Andelen som mener rådet mislykkes med samarbeidet varierer mellom om lag 5 prosent blant fellesrådsmedlemmene og om lag 10 prosent i bispedømmerådene.



Figur 6: Rådsmedlemmers vurdering av om rådet lykkes med samarbeidet med de ansatte. Kilde: Folkevalgundersøkelsen 2021

5.4 Økonomisk godtgjørelse i verv

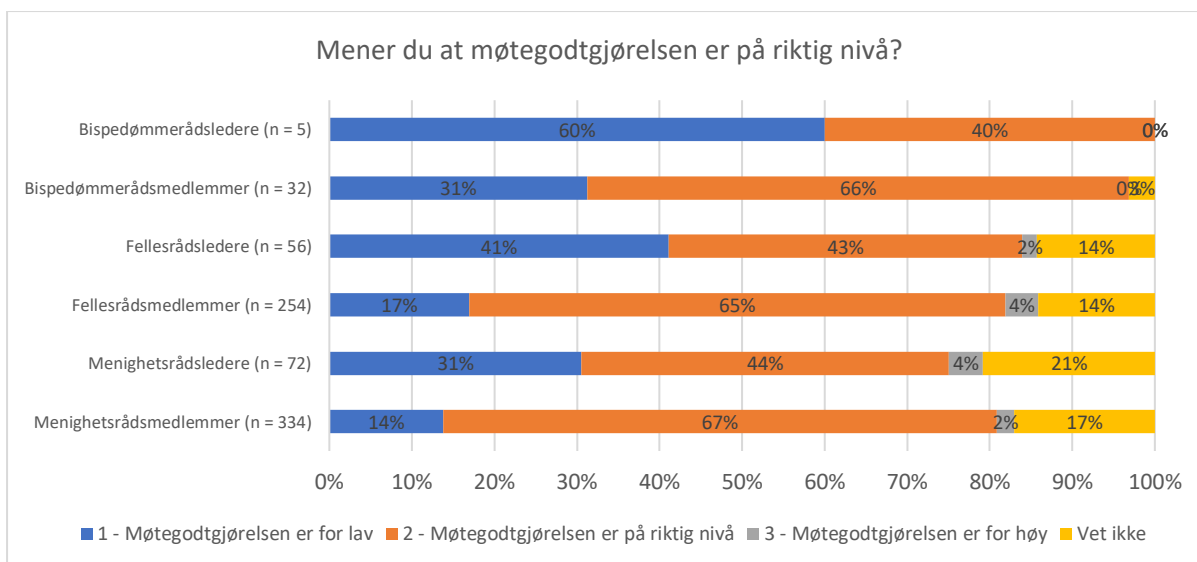
Spørsmålene i undersøkelsen knyttet til økonomisk godtgjørelse har vært todelt. Medlemmer i rådene har blitt spurt om de mottar godtgjørelse for arbeidet i rådet (Figur 7. De som har svart ja har blitt spurt om de mener godtgjørelsen er på riktig nivå, for lav eller for høy (Figur 8). Rådslederne som svarte ja ble også spurt om hvor mye de blir godtgjort før skatt, se Tabell 2, og om godtgjørelsen gjør det mulig å skjøtte ledervervet på en god måte.



Figur 7: Godtgjørelse for folkevalgte medlemmer av rådene. Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

Graden av godtgjørelse for rådsmedlemmer er tydelig ulik mellom de tre rådene, se Figur 7. Om lag to av tre menighetsrådsmedlemmer som har svart på undersøkelsen får ikke utbetalt møtegodtgjørelse eller lignende, mot én av fire fellesrådsmedlemmer og nesten ingen bispedømmerådsmedlemmer.

Både blant fellesrådslederne og menighetsrådslederne som har svart på undersøkelsen er det en mindre andel som rapporterer å bli godtgjort for sitt verv enn blant de folkevalgte medlemmene i disse rådene – 67 mot 75 prosent for fellesråd og 30 mot 37 prosent for menighetsråd. Det er lite trolig at det er en utbredt praksis at rådsmedlemmer godtgjøres uten at rådets leder blir det, men det kan tenkes at menighetsråd og fellesråd i små sokn og kommuner både består av færre medlemmer og i mindre grad er godtgjorte, slik at det sannsynligvis er den større medlemsmassen blant godtgjorte råd som gir dette utslaget.



Figur 8: Holdning til godtgjørelsens størrelse blant folkevalgte medlemmer av rådene og rådsledere som mottar godtgjørelse.
Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

Da de folkevalgte medlemmene ble spurt om holdningen til møtegodtgjørelsens størrelse var det klart hyppigste svaret på tvers av alle råd at godtgjørelsen lå på et riktig nivå, se Figur 8. Om lag én av tre bispedømmerådsmedlemmer ønsket en høyere møtegodtgjørelse, som er en del høyere enn for de andre rådene – men her er også en større andel usikre på hvor stor godtgjørelsen bør være.

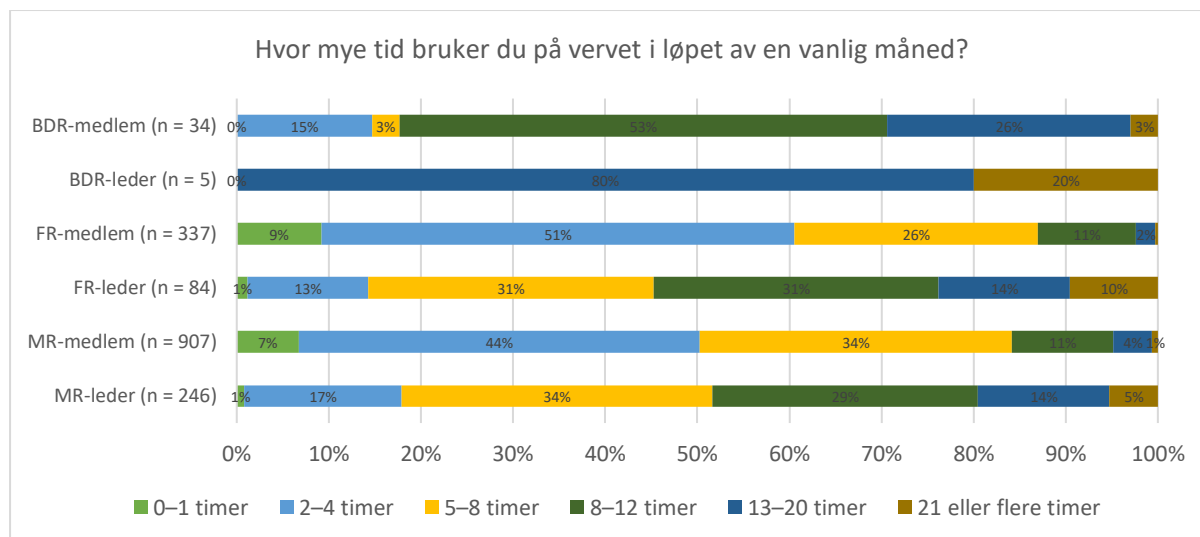
Rådslederne som mottar godtgjørelse ble bedt om å oppgi størrelsen på denne. Etter at to ekstremverdier ble fjernet fra utvalget er godtgjørelsen gjennomsnittsberegnet og gjengitt under, se Tabell 2. For fellesrådsledere er også gjennomsnittet per svaralternativ på kommunestørrelse oppgitt, og denne viser hvordan størrelsen på kommunen gjenspeiles i hvor mye godtgjørelse den enkelte fellesrådsleder mottar. Jevnt over er størrelsen på gjennomsnittlig godtgjørelse større for bispedømmerådsledere (44 500 kr) enn for fellesrådsledere (17 428 kr), som igjen får større gjennomsnittlig godtgjørelse enn menighetsrådsledere (7 454 kr).

Tabell 2: Gjennomsnittlig årsgodtgjørelse (uten utleggsrefusjoner mv.) brutto for rådsledere, fordelt på kommunestørrelse (for fellesråd) og totalt. Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

Antall innbyggere	Menighetsråd	Fellesråd	Bispedømmeråd
Under 2 000		9 625	
2 000 – 4 999		15 077	
5 000 – 9 999		14 697	
10 000 – 19 999		20 125	
20 000 – 49 999		22 113	
Over 50 000		29 000	
Total	7 454	17 428	44 500

Hvis en ser rådsledernes holdning til godtgjørelsens størrelse opp mot hva de folkevalgte medlemmene av de enkelte råd oppgir, mener rådslederne som har svart på undersøkelsen jevnt over i noe større grad enn medlemmene at godtgjørelsen burde være større. Dette gjelder for hvert av de tre undersøkte rådene.

5.5 Tidsbruk i vervene



Figur 9: Tidsbruk for medlemmer og ledere i de enkelte råd. Kun folkevalgte medlemmer (ikke varamedlemmer) er tatt med i uttrekket. Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

Undersøkelsen har også bedt om å gi en egenvurdering av tidsbruk i løpet av en «vanlig måned». Den laveste rapporterte tidsbruken finner en blant medlemmer i kirkelige fellesråd,

se figur 9. Her oppgir til sammen om lag 60 prosent å bruke fire eller færre timer på vervet i løpet av en vanlig måned.

Tidsbruken er jevnt over en del høyere for rådsledere enn for medlemmer. Aller høyest er den for bispedømmerådslederne, hvor alle fem respondenter (av elleve bispedømmerådsledere totalt) oppgir å bruke mer enn 13 timer i måneden. Ledere i kirkelige fellesråd og i menighetsråd har begge en mediantidsbruk som er nær å være midt mellom svaralternativene 5–8 og 8–12 timer.

Ved tolkningen av disse resultatene er det naturlig å ta hensyn til at undersøkelsen ble gjennomført i en situasjon hvor Covid-19-pandemien hadde satt tydelige spor i samfunnet i over ett år, slik at aktivitetsnivået i menighetene var langt lavere enn vanlig. Mange nyvalgte medlemmer og ledere vil dermed ha et dårligere utgangspunkt for å svare på hvor mye tid de ville brukt på vervet i en «vanlig» måned, når rådet bare såvidt fikk begynt sitt arbeid før den nasjonale nedstengningen i mars 2020. Medlemmer og ledere som har sittet flere perioder vil på den annen side i en del tilfeller trolig oppgi hvor høy belastningen var før pandemien. Utvalget legger derfor til grunn at det i alle tilfelle er lite trolig at den reelle belastningen i en normalmåned dermed er *mindre* enn det som er rapportert, men kan ikke utelukke at en tilsvarende undersøkelse gjennomført i forrige periode ville gitt totalt sett høyere verdier.

5.6 Motivasjon for å stille til valg

Tabell 3: Motivasjon for å stille til valg blant folkevalgte medlemmer, fordelt på råd. Kilde: Folkevalgtundersøkelsen 2021

	MR	FR	BDR
Ble oppfordret av andre til å stille	57 %	45 %	62 %
Ønsket å gjøre en innsats i menigheten/bispedømmet	43 %	32 %	39 %
Ønsket å være med å påvirke utviklingen i Den norske kirke	21 %	26 %	80 %
Ønsket å gjøre en innsats i lokalsamfunnet	35 %	26 %	5 %
Følte at det var min tur	13 %	6 %	0 %
Ønsket å være mer med i fellesskap i menigheten	19 %	9 %	2 %
Følger av vervet i menighetsrådet	-	34 %	-
Annet	4 %	4 %	5 %
Vet ikke	0 %	1 %	0 %
N	1 328	455	61

Respondentene fikk spørsmål om hva som motiverte dem til å stille til valg. Over halvparten av rådsmedlemmene i menighetsråd og bispedømmeråd oppgir at de ble oppfordret av andre til å stille, se tabell 3. For rådsmedlemmer i fellesrådene svarer 45 prosent at de ble oppfordret av andre.

Ønsket om å gjøre en innsats i menigheten og i lokalsamfunnet kommer på andre- og tredjeplass for medlemmene av menighetsrådene, med henholdsvis 43 og 35 prosent. Blant fellesrådsmedlemmene melder 34 prosent at vervet i fellesrådet er en naturlig følge av å sitte i et menighetsråd. Dette kan være knyttet til enten énsoknskommuner, hvor medlemmene i menighetsrådet også utgjør medlemmene i fellesrådet (med tillegg av kommunens representant), men kan også vise til at en har en lokal praksis med at for eksempel menighetsrådslederen blir valgt som representant til fellesrådet, og at det ikke dermed er noen egen særlig motivasjon for å stille til dette valget særskilt hos disse respondentene.

De fleste av medlemmene i bispedømmerådene sier at ønsket om å være med på å påvirke utviklingen i Den norske kirke er den største motivasjonen, hele 80 prosent oppgir dette som viktigste motivasjon til å stille. Det skiller seg markant ut fra svarene til menighetsrådene (21 prosent) og fellesrådene (26 prosent). Denne gruppen skiller seg også fra de andre i ønsket om å gjøre en innsats for lokalsamfunnet, noe som naturlig følger av at bispedømmerådet har ansvar for et større geografisk område med mange ulike lokalsamfunn. Ingen av respondentene fra bispedømmerådene svarer at motivasjonen kom fra en opplevelse av at det var «deres tur».

Nesten alle respondentene har et bevisst forhold til motivasjonen bak å stille til valg: Mellom de tre ulike rådene varierer det mellom null og én prosent som svarer at de ikke vet hvorfor de stilte.

5.7 Oppfølging og læring fra undersøkelsen

Folkevalgtundersøkelsen, både funnene presentert i dette kapitlet og svarene for øvrig gjengitt i vedlegg til rapporten, tyder på at det er stor variasjon i folkevalgtes opplevelse av egen rolle og hvordan det tilrettelegges for folkevalgt ledelse av Den norske kirke. Variasjonene følger både rådsstrukturen og geografiske forhold, og det er i stor grad

menighetsrådene som har behov for tettere oppfølging og bedre understøttelse for å kunne gjennomføre sitt oppdrag.

Undersøkelsen har ikke hatt fokus på å identifisere ulike minoriteters opplevelse av deres rolle som folkevalgt i Den norske kirke. Det bør vurderes inkludert i senere undersøkelser rettet mot folkevalgte, slik at en også kan se om, og eventuelt hvordan, disse gruppene opplever å kunne ivareta sine verv på en hensiktsmessig måte. En del av en slik senere undersøkelse bør knyttes til sosiale forhold, for eksempel om folkevalgte som tilhører seksuelle eller etniske minoriteter opplever å bli inkludert og ansett som likeverdige medlemmer av rådet.

En slik undersøkelse bør også se på om folkevalgte som trenger tilrettelegging av ulike slag for å kunne ivareta sine verv på en god måte mottar det, for eksempel der funksjonsnedsettelse gjør det vanskelig å lese sakspapirer eller møtelokalene ikke er universelt utformet.

En betydelig ulempe for gjennomføringen av undersøkelsen har vært mangelen på kontaktinformasjon direkte til medlemmer av menighetsråd og kirkelige fellesråd. Dette har gitt et betydelig utslag på svarprosenten sammenlignet med bispedømmerådsmedlemmene, som fikk undersøkelsen tilsendt direkte. Dette bør prioriteres i Kirkerådets pågående digitaliseringsarbeid, spesielt opp mot arbeidet med å utvikle en felles organisasjonskatalog for hele kirken. Å ha oversikt over og kvalitetssikrede kontaktopplysninger til folkevalgte representanter vil være tjenlig for alle nivå i kirken – både av hensyn til informasjon *til* de folkevalgte, og for å kunne ta kontakt med dem for eksempel for å kunne innhente kunnskap ved undersøkelser eller lignende.

6 Utvalgets vurderinger og tiltak for å styrke folkevalgtrollen

Utvalget er i mandatet bedt om å bidra til å identifisere demokratiets grunnlag som styringsform i kirken, og å vurdere (og foreslå) tiltak som kan styrke folkevalgtrollen. I dette kapitlet beskrives først utvalgets vurdering av det kirkelige demokratiet under 6.1 og 6.2, før tiltakene utvalget har tatt stilling til drøftes fra 6.3 og ut kapitlet. Tiltakene er organisert slik at prinsipielle og overordnede tiltak presenteres først, og deretter tiltak som knytter seg tettere til hvordan rådene og de enkelte folkevalgte settes i stand til å utøve sine oppgaver på best mulig måte. Tiltakene er ikke prioritert opp mot hverandre.

6.1 Hovedtrekk ved de teologiske argumenter for kirkedemokratiet

Ved siden av de legale og allmenne trekk ved kirkedemokratiet, vil det alltid være elementer som skiller kirkens demokrati fra det som styrer en nasjon eller en forening. I samfunnet og medlemsorganisasjoner er det folket – innbyggerne, medlemmene eller de som ellers er definert som en del av folket med demokratiske rettigheter – og deres deltakelse i valg og diskurs som gir begrunnelse og retning for demokratiet. Samtidig har demokratiet sentrale normer som verdigrunnlag, for eksempel frihet, likhet og rettferdighet. Det kirkelige demokrati har som et særskilt grunnlag at det er innrammet av kirkens oppdrag og normative læregrunnlag. Blant annet innebærer dette at rådene, tidligere i lov og nå i kirkeordningen, forutsettes å arbeide i lojalitet mot kirkens læregrunnlag. Derfor fører biskopene, som del av sin tilsynstjeneste, tilsyn med rådenes arbeid. Av den grunn er det i vår sammenheng også nyttig å forsøke å sammenfatte de teologiske argumenter som har vært anvendt for å tolke og gi legitimitet til demokratiets grunnleggende styringsoppdrag i menighet og kirke. Behovet for en slik forståelse av oppgaven og tjenesten som folkevalgt bygger på samme forutsetning som for øvrige kirkelige tjenester; de bør ha et teologisk grunnlag, gi selvstendighet til tjenesten og legge til rette for god samhandling mellom ulike tjenestefunksjoner.

Utvalget noterer seg de lange linjer i diskusjonen i det man allerede i 1869 gjennom et lovforslag til Stortinget argumenterte teologisk for etablering av valgte lokale råd i menigheten:

(...) og maa det fremdeles erkjendes, at den kirkelige makt og myndighed efter vor kirkes lære hviler hos den hele menighed og ikke hos nogen enkelt privilegert stand og at som følge deraf det egentlige kirke-embetes forvaltere have sin myndighed middelbart fra menigheden selv. Da maa det ogsaa indrømmes, at menigheden med nødvendighed maa fordre, at denne sandhed kommer til sin ret gjennom bestemte institutioner, der stille det rette forhold mellom menigheden og embededs forvaltere klar for øie, til gavn for begge parter (Indst og Besl O No 56, 1869:16).

Denne argumentasjonen synes å ha vært koblet sammen med et annet særlig viktig anliggende. Den såkalte reformbevegelsen i kirken har siden 1850-tallet fremhevet at kirken er noe mer enn staten, og at den derfor måtte framstå som egen korporasjon (organisasjon/institusjon) i samfunnet, samt at kirken derfor trengte organer til å representere seg. Med oppløsningen av embetsmannsstaten og fremveksten av en demokratisk samfunnsordning fra siste halvdel av 1800-tallet, ble det utviklet argumenter for representative organer i en selvstendig folkekirke. Dette er gjennomgående i utredninger fra reformbevegelsen samt i offentlige utredninger.

Utvalget legger til grunn at det gjennom kirkens historie har vært slik at avgjørelser tas av fellesskapet heller enn av enkeltpersoner – helt fra begynnelsen av. Kirkens kanon og andre læremessige og økumeniske spørsmål har alle vært gjenstand for debatt og avgjørelser i møter og konsiler tidlig i kirkens historie. Helt fra beretningen i Apostlenes gjerninger (kap 15) der avgjørelse ble tatt om forholdet til de hedningkristne til senere møter der representanter for ulike deler av kristenheten har møttes for å komme frem til autoritative tolkninger og vedtak om kirkens lære. Denne typen møter, som gjerne bestod av statsledere og biskoper, ville neppe blitt kalt demokratiske i dag. Utvalget mener likevel at de kan gi en pekepinn på hvordan stridsspørsmål i Den norske kirke kan løses, der representanter fra ulike områder og bakgrunner har fått tillit til å representere medlemmene og utøve myndighet på deres vegne.

I de ulike utredninger og i faglige arbeider som har blitt utarbeidet gjennom tiden, gis det grovt sett fire argumentasjonslinjer som utvalget vil understreke:

- 1) En argumentasjonslinje som vektlegger at menigheten utgjør grunnenheten i kirken, der kirkens grunnleggende oppdrag ivaretas, og må derfor for det andre ha en

grunnleggende selvstendighet og mulighet for å treffe sentrale beslutninger om egen virksomhet.

- 2) En andre argumentasjonslinje som bygger på at ivaretagelsen av kirkens oppdrag og vern om læren hviler på et felles ansvar. Samtidig er det i kirken innsatt særskilte tjenester for å ivareta sentrale funksjoner på vegne av fellesskapet. En nærmere utforming av et tjenestemønster er underlagt kirkelige vurderinger over tid.
- 3) En tredje argumentasjonslinje som bygger på innsikt (og indirekte legitimering) fra hvordan det i urmenighetene manifesterte seg ulike og skiftende mønstre av kirkelige funksjoner og tjenester, selv om det bibelske materialet ikke eksplisitt gir noen normativ kirkeorganisering.
- 4) En siste argumentasjonslinje kan knyttes til at ideen om demokrati i kirken ikke trenger å sees som et lån fra samfunnslivet, men som en konsekvens av at kirken og dens medlemmer er del av samfunnet og dermed del i utviklingen av demokratisk kultur. Allerede fra 1840-årene var den allmenne liberal-demokratiske utvikling en viktig faktor i den kirkelige debatten. Demokrati som idé og verdi har vunnet fotfeste både i de frivillige kristelige organisasjonene og i kirkeordningen.

6.1.1 Menigheten som kirkens grunnenhet

Utvalget slutter seg til en nær unison enighet i tidligere utredninger om at det kirkelige styringsansvar forankres i menigheten, eller soknet som grunnenhet. I opptakten til de siste ti års reformer har både Bakkevig-utvalgene (I-III) og Gjønnes-utvalget lagt til grunn at en selvstendig folkekirke skal være styrt og ledet av demokratiske og representative organer.

En videre utvikling av demokratiet i Den norske kirke må ta sitt utgangspunkt i at kirken organisatorisk består av sokn og organisk av enkeltmennesker. Arbeidet for å styrke demokratiet i Den norske kirke bør derfor bygge på soknet som grunnenheten i kirken og soknets organer som grunnstrukturen i kirken. Samtidig er det nødvendig å styrke det enkelte medlems og folkevalgtes mulighet til engasjement og deltakelse – ikke bare innenfor soknets ramme, men i hele kirkeorganisasjonen.

Samtidig som denne nær ubrutte linje av utredninger som følger denne argumentasjonen legges til grunn, legges det i kirkeordningen til grunn at menigheten aldri står alene.

Menigheten inngår i en kirkelig struktur med bispedømmer og en nasjonal folkekirke, samt en universell kirke.

På bispedømmenivå representerer biskopene den kirkelige tilsynsmyndighet, leder prestedtjenesten og fungerer som enhetsbånd. De siste tiårenes reformer har styrket både bispedtjenesten og bispedømmerådene. Bispedømmerådene er styrket som arbeidsgiverorgan for prestene, som godkjennings- og forvaltningsorganer og ved å fordele tilskudd til lokal kirkelig virksomhet (trosopplæring, diakoni og så videre), men særlig ved at de også samlet utgjør Kirkemøtet. Siden 1970 ble det innen rammen av reformbevegelsen opprettet et bispedømmerådernes fellesråd og fellesmøte, som forløpere for Kirkerådet og Kirkemøtet.

Siden 1984 har Kirkemøtet blitt omtalt som Den norske kirkes øverste representative organ. Etter etableringen av kirken som eget, nasjonalt rettssubjekt i 2017 og gjennom trossamfunnsloven i 2021, med opphør av departementets og Stortingets rolle i kirkestyret, framstår Kirkemøtet også som det organ som formelt representerer Den norske kirke som trossamfunn. Kirkerådet fungerer som det styrende organ mellom kirkemøtene. Også Kirkemøtet har som sitt formål å bidra til at det kristelige liv i menighetene kan vekkes og næres. Også dette organet må derfor finne balansen mellom å understøtte menighetene, med sin selvstendighet som rettssubjekt og styringsorganer, og samtidig fungere som styringsorgan for kirken.

For utvalget er det viktig å understreke at alle kirkens valgte organer har legitimitet gjennom å være valgt av soknets medlemmer. Samtidig er de representative organer for ulike enheter. Mens menighetsrådene og kirkelig fellesråd er soknets representative organer, henter bispedømmeråd og Kirkemøte sin legitimitet fra soknets medlemmer i valg, og er organer for kirkens regionale og nasjonale ledd. Slik henter de kirkelige rådsorganer sitt teologiske grunnlag og sin tjeneste fra kirkens grunnenhet, menigheten og dens dømte medlemmer gjennom valg.

6.1.2 Felles ansvar i samvirke: Folkevalgte og den særskilte tjeneste

Utvalget mener det er en solid luthersk begrunnelse både for alles medansvar og at det gis ulike funksjoner og tjenester der kirken velger, tilsetter og vigsler til ulike tjenester. Samtidig har denne argumentasjonslinjen ikke alltid vært eksplisitt, da den i flertallet av eksisterende

utredninger er et bi-argument i forhold til hovedanliggendet om at kirken må gis selvstendighet fra staten. Vi finner at samvirkeprinsippet bør videreføres, og legger vekt på at dets begrunnelse gis i fortettet form allerede i Støylen-kommisjonens utredning fra 1973:

Ansvar for kirkens grunnleggende oppdrag hviler egentlig på hele menigheten. I kraft av det alminnelige prestedømme har alle kirkens dømte og troende lemmer del i evangeliets tjeneste. (...) Ifølge Det nye testamente og vår kirkes bekjennelse er det likevel innsatt en særlig tjeneste for den ordnede forvaltning av nådemidlene, hvortil menigheten kaller og tilsetter særskilte tjenere. (...) Forholdet mellom menigheten som det alminnelige prestedømme og denne særskilte tjeneste i menigheten må ses som et samvirke til evangeliets fremme. (...) Sammen med denne grunnleggende tjeneste utfolder da de andre tjenester seg i form av diakoni, evangelisasjon, opplæring (katekese) og styre- og lederansvar.

I luthersk teologi har medlemmenes medvirkning og medbestemmelse historisk vært viktig, om enn i ulike former. Alle dømte regnes å være av «geistlig (åndelig) stand, og det er ingen annen forskjell mellom dem enn den som følger av embetet alene» – dette omtales ofte som det alminnelige prestedømme. Denne tanken var sentral i Luthers protest mot den katolske kirkes syn på geistligheten, og han oppsummerte sin embetsteologi i en ofte sitert uttalelse: «alle som er krøpet ut av dåpen, er allerede vigslet til prest, biskop og pave». Dermed var grunnlaget lagt for at det i lutherske kirker ikke skulle være en biskop eller annen geistlig myndighetsperson som i kraft av sitt embete var kirkens øverste leder, men nettopp et døpt medlem av kirken. Dette har blitt ivaretatt på ulike måter gjennom tidene, fra tyske fyrster som «det ene lekmanns kirkestyre», til kongen som Den norske kirkes overhode frem til 2012.

For å sikre hele menighetens medansvar trengs det i kirken strukturer som både sikrer at alle medlemmer har samme adgang til å la sin stemme høres, og at ingen enkeltgrupper får ukontrollerte privilegier. Det er ikke dermed sagt at en luthersk kirke ikke kan ha myndighetspersoner. Det har også Den norske kirke, idet både folkevalgte, administrative og geistlige ledere har ordningsmessig mandat som gir myndighet til sine respektive ansvarsområder.

Dette er Luther selv oppmerksom på, og sitatet fra hans skrift til den tyske kristne adel fortsetter: «Det passer seg likevel ikke at enhver utøver et slikt embete. Ettersom vi alle er like mye prester, må ingen trenge seg frem og gjøre, uten vårt samtykke og valg, det vi alle har myndighet til». Kirken trenger, som Luther påpeker, særskilte tjenester som får tillit fra fellesskapet til å utøve ledelse. Utvalget legger derfor til grunn at myndigheten i en luthersk kirke er forankret nedenfra, fra menighetens medlemmer, og til syvende og sist er både folkevalgte, vigslede og tilsatte ledere avhengig av tillit fra fellesskapet for å kunne fungere i sine tjenester. I praksis skjer dette både gjennom medlemmenes deltakelse i valg og i deres delaktighet i menighetens arbeid og diskusjoner innad.

Utvalget mener denne begrunnelsen også angir behovet for egne kirkelige styringsorganer, fristilt fra offentlige. Når kirkestyret ivaretas på basis av medlemskap, gitt i dåpen, skjer det nettopp ikke med grunnlag i tilhørigheten til et samfunn eller en nasjon. I rådet sitter også representant(er) fra den særskilte tjeneste med ord og sakrament som fullverdig medlem, ut fra tjenestens særskilte oppdrag og vigslingsforpliktelsen. Ikke bare denne tjeneste, men også rådene er i sitt arbeid forpliktet på kirkens læregrunnlag.

I tillegg til den vekt som har vært lagt på det allmenne prestedømme, legger utvalget til grunn at den kirkelige styringsmyndighet også hviler på et kollektivt læreansvar. Vi bygger på tidligere utredninger tilbake til Støylen-kommisjonen og Læreutvalget, gjennom formuleringen om at dette ansvaret ligger til alle menighetens lemmer. Samtidig er dette et ansvar som på særlig måte er et ansvar for biskopene gjennom deres tilsynsrolle.

6.1.3 Kollegiale prosesser, ulike tjenester og historiske tjenestemønstre

Den kirkelige legitimitet for demokratiet og kirkens representative organer ble debattert ved etableringen av Kirkemøtet i 1984. Spørsmålet ble deretter gjort til gjenstand for en av de få grundige gjennomganger av bibelsk materiale som grunnlag for en rådsteologi, gjennom utredningen Embete og råd.

Utvalget legger til grunn noen sentrale argumenter som har vært felles for nær sagt alle kirkelige utredninger: Det gis ikke noe normativt mønster i det nytestamentlige materialet angående organisasjonsform og tjenestestrukturer. Samtidig bidrar materialet til en tolkning

av en oppgavefordeling mellom medlemmenes felles ansvar for menighetens liv og lære, og at enkelte samtidig ble innsatt til særskilte oppgaver og tjenester.

De første kristne menigheter oppviste et mangfold av tjenester og oppgaver, basert på nådegaver forstått som kirkebyggende tjenesteoppgaver. Utvalget legger vekt på å forstå nådegaver både som faste (ordnede) og frie tjenester, og dette kan bidra til å utlede en viss arbeids- og ansvarsdeling. Som tidligere utredninger legger utvalget til grunn at blant de ulike tjenester var de forkynnende i fremste rekke, ved siden av ulike støttende tjenester som ser til menighetens behov og lærevernet, samt styrende eller ledende tjenester. I særlig grad har tidligere utredninger løftet frem funksjoner som forstandere og eldste – begge antas i utgangspunktet å ha vært kollegiale organer og forankret i en jødekristen (eldste – presbyteros) eller hellenistisk (forstander – episkopos) kontekst. I tillegg til disse kollegiale organer og kollektive beslutningsprosesser, omtales en egen styringsoppgave i gjennomgangen av tjenester i 1 Kor 12,28.

Utvalget vil understreke viktige anliggender fra tidligere utredninger: For det første en gjensidighet og et samvirke i relasjonen mellom alles medansvar og det lederskap som utkrystalliserte seg. For det andre at de kollegiale organer bidrar til å legitimere både et representativt rådsorgan med en valgt tjeneste med styringsoppgaver, og de kirkelige tjenester som utkrystalliserte seg i ulike vigslede tjenestegrupper (prestedtjenesten, bispetjenesten, katekettjenesten, diakontjenesten og kantortjenesten).

Viktige prosesser og beslutninger i menighetenes liv skjedde gjennom kollektive prosesser og ble ledet av ulike tjenester som inngikk i kollegiale strukturer. I særlig grad pekes det på de beslutninger som er omtalt i Apostlenes gjerninger, der apostlene sammen med de eldste og hele menigheten deltok i avgjørende beslutninger i menighetenes liv.

Utvalget slutter seg derfor til at det i kirkens tjenestestruktur også har vært, og er, et behov for en tjeneste med styringsoppgaver, og at denne utøves i og gjennom rådet som organ sammen med den særskilte tjeneste med ord og sakrament, basert på menighetens beslutninger.

6.1.4 Kirkens representative organer som del av samfunnets demokratiske kultur

Utvalget vil også legge vekt på at med sin historie som stats- og folkekirke har Den norske kirke vært tett sammenvevd med samfunnet og dets utvikling. Da kirken gjennom Grunnloven i 1814 ble videreført som en fyrstestyrt embetsmannskirke, ble samfunnets demokratisering raskt fanget opp også som en ønsket utvikling for kirken. Dels ville sentrale stortingspolitikere overføre demokratiske ordninger både til lokalsamfunnet gjennom formannskapsloven og til den lokale menighet, noe som manifesterte seg i flere private lovforslag før det ble nedsatt en kirkekommisjon i 1869. Tilsvarende ble det blant dem som tok til orde for at kirken måtte fristilles fra staten, argumentert for at kirkens korporativisering måtte understøttes av representative organer. Mens enkelte ville etablere kirkelig demokrati nedenfra, var det andre som ønsket å starte med en nasjonal synode som kunne organisere regional- og lokalledet.

Gjennom Stortingets rolle som lovgivende og bevilgende organ ble også kirken del av den allmenne demokratiseringen i samfunnet. Da reformbevegelsen i særlig grad var opptatt av fristilling fra staten, ble demokratiargumentet knyttet til at kirkens styrende organer måtte utgå fra kirken selv. I et demokratisk samfunn ble rådsorganene, som var vedtatt gjennom Stortingets generelle lovgivningsmyndighet, anerkjent som representative uttrykk for den myndighet i kirkestyret som var forankret i menighetens dømte medlemmer.

I utviklingen av demokrati i kirken har samfunnets demokratiske ordninger vært modellen, kommunen ved etableringen av menighetsrådene og staten ved etableringen av Kirkemøtet. Den demokratisering som har funnet sted og den økning i valgoppslutning som skjedde fra 2009, blir av utvalget vurdert som sentral for kirkens legitimitet blant dens medlemmer. Dette gjelder selv om valgoppslutningen fortsatt er lav sammenlignet med andre valg, og tiltak for å øke oppslutningen om kirkelige valg fortsatt er nødvendige. Disse allmenne rammebetingelsene bidrar til at også det kirkelige demokrati preges av åpenhet og offentlighet, engasjement, fri debatt og respekt for ulikhet og pluralisme i vedtak og brede kompromisser. Den samme begrunnelse som ble lagt til grunn for menighetsrådsloven i 1920 vil etter utvalgets mening være sentral i den videre utvikling av demokratiet i kirken: Det kirkelige demokrati må gi reell innflytelse til de valgte organer og til de av kirkens medlemmer som deltar i valg, noe som antas å ha betydning både for valgdeltakelse og for rekruttering av

kandidater til kirkelige råd. Dette handler også om at kirkens tillitskvinner og -menn sikres rammebetingelser for å utøve både ombuds- og styringsrollen, slik at ikke den nødvendige administrasjonen får for stor makt i et system med begrensede ressurser.

6.2 Den norske kirkes status som demokratisk kirke

Etter utvalgets vurdering er det fortsatt rom for å utvikle demokratiet i Den norske kirke. Spesielt bør rollen som folkevalgt og de organene de folkevalgte er del av styrkes gjennom målrettede tiltak på alle nivåer i kirken. På tross av at en har hatt valg til kirkelige organer i mer enn 100 år, fremstår kirken på mange måter fortsatt som et demokrati med stort behov for utvikling – oppslutningen om valgene er forholdsvis lav, og spesielt menighetsrådene fremstår ikke nødvendigvis som de folkevalgte styringsorganene de etter kirkeordningen skal være.

Utvalget fastholder den vekt som gjennom tidligere utredninger og kirkeordningen er lagt på menigheten som kirkens grunnleggende enhet, med konsekvens for menighetens rett til å fatte vesentlige avgjørelser. Samtidig er menigheten del av en større sammenheng, representert både ved Kirkemøtet som gir rammer for virksomheten samt biskopen som tilsynstjeneste og enhetsbånd.

Folkevalgtundersøkelsen peker i retning av at folkevalgte medlemmer av rådene i all hovedsak er fornøyd med det bidraget som ytes ved biskopenes, prestenes og de lek kirkelig tilsattes deltakelse i rådsarbeidet. Utvalget vil likevel peke på at bevissthet rundt egen rolle er avgjørende viktig særlig for disse gruppene: De er ikke representanter for de ansatte, men likeverdige medlemmer som med bakgrunn i sin særlige kompetanse skal bidra til rådets samlede arbeid.

Det samiske kirkelige miljøet har vært gjennom større utviklinger de siste årene, gjennom opprettelsen av Samisk ungdomsutvalg fra 2016 og Samisk kirkelig valgmøte fra 2019. Kirken har et særlig ansvar for å ivareta samisk kirkeliv som del av den samiske kulturarven. Etter utvalgets skjønn trengs det en helhetlig gjennomgang av det samiske demokratiet og strukturene rundt det. Dette behovet fremkommer i lys av Norges forpliktelser overfor

samene som urfolk, og aktualiseres av den pågående sannhets- og forsoningsprosessen, der kirkens bidrag har vært viktig.

Utvalget anbefaler at det iverksettes et arbeid i regi av Samisk kirkeråd med helhetlig gjennomgang av det samiske demokratiet etter at sannhets- og forsoningskommisjonen legger frem sine funn. I dette arbeidet bør erfaringene knyttet til samisk representasjon i bispedømmeråd og Kirkemøtet, Samisk kirkeråds arbeid og rammevilkår og Den norske kirkes arbeid med samisk kirkeliv særlig belyses.

Avsnittene fra 6.3 og ut kapitlet omhandler tiltakene utvalget foreslår for å styrke folkevalgtrollen og demokratiet i Den norske kirke.

6.3 Rådslederen som rettslig representant for rettssubjektet

Etter kommuneloven er ordføreren rettslig representant for kommunen eller fylkeskommunen. Det innebærer en personliggjøring av organisasjonen både som ansikt utad og internt, og gir faktisk rettslige konsekvenser – for eksempel ved at det er ordføreren som stevnes dersom kommunen saksøkes.³²

Utvalget mener at en lignende innretning bør utredes for Den norske kirke. Å synliggjøre kirkens ledelse lokalt og nasjonalt som folkevalgte personer som opptrer på kirkens vegne, også rettslig, vil være en konkret styrking av den folkevalgtes posisjon i kirken og i samfunnet.

Det er etter utvalgets syn nødvendig å hensynta hvilke konsekvenser dette eventuelt får for fellesrådet, som er et organ *for soknet* og der fellesrådets leder møter i retten som rett saksøkt ved arbeidsrettsaker. Tilsvarende må hensyntas for leder av bispedømmerådet, som er en del av det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke. En rettslig representant må alene representere et rettssubjekt, og det er dermed naturlig at det er menighetsrådslederen som er rettslig representant for soknet der soknet ved menighetsrådet er tillagt ansvar. Når fellesrådet ivaretar arbeidsgiveransvar, økonomiansvar og forvaltningsansvar for kirker og kirkegård, må det avklares hvordan de lokale rådslederes representasjon balanseres. Det er tydeligere at Kirkerådets leder representerer Den norske kirkes regionale og nasjonale

³² Jf. Engelsrud m.fl. 2016

overbygning, mens bispedømmerrådsleder representerer det regionale folkevalgtorganet. Dette bør etter utvalgets skjønn være innenfor den organiseringskompetanse Kirkemøtet i dag har for Den norske kirke.

For utvalget er det viktig å understreke at etablering av disse to ledervervene som (rettslig) representant for hver sine rettssubjekt/organer ikke i seg selv gir utvidede fullmakter for den enkelte leder – som rettslig representant kan ikke lederen på egen hånd fatte andre vedtak enn de som vedkommende eventuelt er bemyndiget ved gjennom delegasjon. Det er likevel en viktig symboleffekt som også har praktiske konsekvenser at kirkens folkevalgte ledere som representerer et rettssubjekt har en rettslig rolle på organets vegne.

Utvalget legger til grunn at når de folkevalgte råd gjennom kirkeordningen er tillagt ansvar for grunnleggende oppgaver, har rådene på angjeldende nivå styringsansvar for de ressurser som gjør at virksomheten kan ivareta ansvar. Til dette ligger forvaltningsansvar for bygg og anlegg, tildelte og innsamlede midler, arbeidsgiveransvar og tilsetting av daglig leder.

Rådsleders rolle bør styrkes både i ledelsen av rådets arbeid, gjennom rett og plikt til å sette agenda for rådets møter, se til at saker som kommer til behandling er tilstrekkelig utredet samt at vedtak blir fulgt opp. Dette motsvares av daglig leders rett og plikt til å ferdigstille saksbehandlingen. Mens rådets leder ivaretar ledelsen av rådets arbeid og diskusjoner, er det rådet som organ som «bestiller» saker fra daglig leder og administrasjonen.

Utvalget foreslår at regler om formene for rådenes arbeid gjennomgås med sikte på å klargjøre og styrke rollen som rådsleder.

6.4 Menighetsmøtet styrkes som demokratisk organ i soknet

Menighetsmøtet er i Den norske kirkes ordning en unik konstruksjon, der alle medlemmer i soknet har rett til å møte og ytre seg. Etter utvalgets syn gir dette uutnyttede muligheter for å utvide deltakelsen i det lokale kirkelige demokratiet.

Utvalget har ikke vurdert å legge nye oppgaver til menighetsmøtet, da dette faller utenfor mandatets avgrensning. Når utvalget likevel foreslår at møtet styrkes er det ikke som vedtaksorgan, men som en demokratisk møteplass i lokalmenigheten der medlemmene og

menighetsrådet kan møtes for å drøfte aktuelle problemstillinger. Her kan menighetsrådet legge frem saker det har til behandling for å søke råd og inspirasjon til egen saksbehandling, og ellers lytte til forslag og initiativ fra menighetens medlemmer. Der et aktivt menighetsmøte blir del av menighetens ordinære virksomhet tror utvalget også at det vil kunne bidra til å øke interessen om å stille til valg, både til menighetsrådet og til andre kirkelige verv.

Utvalget vurderer det slik at dagens rammer innenfor kirkeordning og virksomhetsregler gir menighetsmøtet tilstrekkelig rom til å ivareta denne funksjonen, slik at det først og fremst er manglende bevissthet hos menighetsråd og tilsatte om disse mulighetene knyttet til menighetsmøtet som forhindrer at møtet har tatt denne rollen i dag. Utvalget anbefaler derfor at disse perspektivene fremheves i neste utgave av *Håndbok for menighetsråd og kirkelig fellesråd*.

6.5 Økt bruk av folkevalgte ledere i representasjonssammenheng

Å styrke folkevalgtrollen henger sammen med å øke dens anseelse og posisjon i kirken og i samfunnet for øvrig. Utvalget mener at dette kan gjøres blant annet gjennom økt oppmerksomhet på representasjon.

Med *representasjon* menes her den folkevalgtes rolle som representant for menigheten, fellesrådet, bispedømmet eller kirken overfor media, offentlige myndigheter, økumeniske samarbeid og allmennheten for øvrig. Etter utvalgets erfaring er det i mange sammenhenger oppfattet som naturlig at det er soknepresten, kirkevergen, stiftsdirektøren eller biskopen (eller andre) som uttaler seg eller fronter budskap på vegne av det enkelte organ eller kirken i lokalsamfunnet. Utvalget mener en i større grad enn i dag bør ha et reflektert forhold til hvem som tar det enkelte representasjonsoppdraget, og slik også «oppdrar» eksterne parter med tanke på hvem i kirken de bør henvende seg til med spørsmål og forespørsler.

Som eksempel bør en i et kirkelig fellesråd tilstrebe at det er fellesrådets leder som først og fremst har kontakten med kommunens ordfører og politiske myndigheter, mens kirkevergen møter sin «motpart» i kommunedirektøren, for eksempel i budsjettarbeidet lokalt.

Utvalget viser til at Kirkemøtet har fastsatt et *Reglement for representasjon på vegne av Den norske kyrkja* (KM 09/96) som sier hvilke organ og enkeltpersoner som kan representere Den

norske kirke nasjonalt, og når. Dette er etter utvalgets syn et godt verktøy i dette arbeidet, og utvalget anbefaler derfor at neste utgave av *Håndbok for menighetsråd og kirkelig fellesråd* på en lignende måte kan gi veiledning om representasjon for sokn og fellesråd.

6.6 Endring i ikke-folkevalgtes roller i kirkelige organ

I dag deltar sokneprest (menighetsråd), prest utpekt av biskopen (kirkelig fellesråd) og biskop, prest og lek kirkelig tilsatt (bispedømmeråd, Kirkerådet og Kirkemøtet) som ordinære medlemmer av kirkelige organer og i behandling av saker av alle slag, også der de som ansatte har egne interesser ut over å være organets faglige ressurs på området. Det er vel etablert at medlemskapet i organet ikke kan forstås som ansatterepresentasjon, enten medlemmet er valgt eller sitter i rådet i kraft av sin stilling, og utvalget mener derfor det kan være uheldig at disse medlemmene deltar i behandlingen av enkelte typer saker.

Det er en rekke ulike situasjoner i de ulike organene hvor slike interessenmotsetninger kan være utfordrende. Spesielt i en fremtid med felles arbeidsgiverlinje og fastsettelse av lokal arbeidsgiverpolitikk i fellesrådet (eller et nytt organ med dette ansvarsområdet) vil den samme problemstillingen gjøre seg gjeldende.

Kirkerådet synes delvis å ha løst denne problemstillingen ved opprettelsen av et eget *arbeidsgiverutvalg* i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen fra staten i 2017. Her er det regelbundet at arbeidstakere i Den norske kirke ikke kan være medlem – med unntak av Bispemøtets preses. Det er imidlertid først og fremst operativ arbeidsgiverpolitikk og tariffmessige spørsmål som behandles i arbeidsgiverutvalget, slik at mer ordningsmessige spørsmål (for eksempel forberedelse av tjenesteordningssaker til Kirkemøtet) fortsatt underlegges behandling av Kirkerådet i sin helhet.

Utvalget anbefaler at regelverket gjennomgås for disse situasjonene, slik at det kan reguleres en ordning der medlemmer som er tilsatt i kirken og av den grunn direkte påvirkes av avgjørelser knyttet til arbeidsgiver- og tjenesteordningsspørsmål, fratrer behandlingen av den enkelte sak, også når saksbehandlingen er av forberedende art. Utvalget ber om at dette hensynet særlig tas med i det videre arbeidet knyttet til etablering av én felles arbeidsgiverlinje for hele trossamfunnet.

6.7 Kompetanse blant rådsmedlemmer, rådsledere og tilsatte

Utvalgets erfaringer og innhentede kunnskap tyder på at det er vanlig praksis at kompetanseutvikling for folkevalgte skjer ved kursing ved valgperiodens begynnelse, og at dette som regel ikke følges opp i løpet av perioden. I tillegg ser utvalget at det er et betydelig behov for økt kompetanse ikke bare hos rådsmedlemmer og -ledere, men også blant tilsatte på alle nivå i kirken. Utvalget foreslår derfor følgende tiltak knyttet til kompetanseheving:

6.7.1 Grunnleggende opplæring i rådets oppgaver følges opp med oppfriskning og dybdelæring i løpet av valgperioden

For at menighetsråd, kirkelig fellesråd og bispedømmeråd skal kunne ivareta sine oppgaver på en god og forsvarlig måte, kreves kompetanse blant alle rådets medlemmer. I dag er det vanlig med kursing av rådene kort tid etter valget. Utvalget ser verdien i dette, men vil påpeke at særlig for nye medlemmer vil det være svært mye informasjon som må bearbeides i løpet av kort tid. Det vil derfor ofte være hensiktsmessig å tilby nye kompetansehevingstiltak i løpet av valgperioden, som enten frisker opp tidligere læring eller går i dybden på tema som er særlig relevante for det enkelte råd.

Disse kompetansehevingstiltakene bør det utarbeides nasjonale planer og materiale for, men utvalget vil samtidig anbefale at opplæring ikke kun skjer nasjonalt og/eller eventuelt digitalt. Denne typen nasjonale tiltak kan være nyttig for deler av materialet, men avhengig av tematikk og bredde bør også kompetanseheving skje ved fysisk oppmøte og avgrenset til deltakelse innenfor bispedømmet, prostiet, fellesrådsområdet eller menigheten.

Tematikken bør etter utvalgets syn spenne bredt, og fokusere på to hovedområder:

6.7.1.1 Fagkompetanse for den enkelte folkevalgte

Det enkelte rådsmedlem har behov for grunnleggende kompetanse knyttet til kirkens oppdrag og strukturer. Rådsmedlemmet bør ha god forståelse for hvilke oppgaver som ligger til organet og hvilke andre organ som påvirker eller påvirkes av rådets handlingsrom og avgjørelser.

6.7.1.2 *Utvikling av rådet som organ*

For å fungere godt sammen bør også rådet som helhet vies oppmerksomhet. Forventningsavklaringer mellom rådsmedlemmer, rådsleder og ansatte tidlig i perioden gir rådet et godt utgangspunkt for samarbeid. Utvalget mener at en bør unngå at det oppstår «konsensuskulturer» i kirkelige organer der uenighet og diskusjon blir sett på som et onde. For demokratisk valgte medlemmer i rådene har åpen meningsbryting og diskurs en egenverdi som etter utvalgets syn vil bidra til å skape tillitsfulle organer og sikre høyere kvalitet i rådets saksbehandling.

6.7.2 *Kirkens ansatte sikres kompetanse om rådenes mandat og oppgaver*

For at samvirket mellom rådene og administrasjonene skal fungere godt er det viktig at ikke bare rådene kjenner til sine oppgaver, men at ansatte i kirken som skal understøtte rådene også gjør det. Dette gjelder alle kirkens ansatte, også medarbeidere som ikke har blant sine primære oppgaver å forberede saker til rådene.

I denne grunnleggende opplæringen bør det inngå hva det innebærer at Den norske kirke er en demokratisk styrt folkekirke, hvilke demokratiske strukturer som finnes og hvordan de fungerer samt hvilke oppgaver og ansvar som ligger til de enkelte rådene. Også forholdet mellom tjenesten som folkevalgt og andre tjenester i kirken bør belyses.

Utvalget mener at økt kunnskap om rådenes rolle i kirkens struktur vil kunne være konflikt-dempende og bidra til økt kvalitet i rådenes saksbehandling, og dessuten i menighetens aktiviteter for øvrig.

6.7.3 *Det legges til rette for mer løpende dialog mellom rådsledere*

Ledere i kirkens råd kan oppleve at de står i en utsatt situasjon, spesielt dersom det oppstår konflikter eller samarbeidsproblemer opp mot administrasjonen, andre ansatte eller internt i rådet. Utvalget anbefaler at det arbeid som KA har etablert med nettverk for fellesrådsledere og bispedømmerådsledere videreføres. Det bør også legges til rette for å etablere regionale og/eller nasjonale nettverk hvor menighetsrådsledere kan møtes, utveksle erfaringer og bygge relasjoner. Det vil kunne være en effektiv måte å heve kompetansen blant rådsledere på.

Slike nettverk vil også ha et godt grunnlag for på eget initiativ å hente inn ekstern kompetanse på tematikk som anses å være spesielt relevant. Slik får også rådslederne større innflytelse og medbestemmelse overfor egen kompetanseheving.

Utvalget har også merket seg at det flere steder er etablert arenaer der valgte ledere av menighetsråd og fellesråd møtes sammen med daglig leder og sokneprest/prost, for gjensidig orientering av pågående og kommende saker. Denne type dialog kan sikre at menighetsrådene får drøftet og tatt standpunkt i viktige saker *før* de kommer til avgjørelse i fellesrådet, samt at sokneprest/prost og daglig leder får luftet sine synspunkter og får signaler fra rådsledere. Denne type arena forutsetter at rådsledere bringer informasjon tilbake til eget råd for orientering og drøfting.

6.8 Godtgjørelse

6.8.1 Økonomisk godtgjørelse for folkevalgte medlemmer i rådene

Det er stor variasjon i hvorvidt og hvor mye rådsmedlemmer og rådsledere i dag godtgjøres for sin tjeneste som folkevalgte i kirken. Utvalget mener at økonomisk godtgjørelse er et prinsipielt viktig virkemiddel som bør benyttes for å understreke ansvaret denne tjenesten medfører for de folkevalgte.

Utvalget anbefaler at alle medlemmer av menighetsråd, kirkelige fellesråd og bispedømmeråd skal motta møtegodtgjørelse som står i forhold til den innsats og tidsbruk som forventes av medlemmene i disse rådene.

Utvalget er opptatt av at økonomisk status eller yrkesstatus ikke skal ha innvirkning på muligheten til å kunne stille til valg og ivareta folkevalgte verv i Den norske kirke, og tror at økonomisk godtgjørelse vil kunne være spesielt viktig for folkevalgte som i dag opplever at de ikke kan forsvare å prioritere tid og innsats på arbeidet i rådet.

Godtgjørelsens omfang må sees i sammenheng med lokale forhold. Utvalget antyder derfor ikke noen anbefalt minstepørrelse ut over å oppfordre til å se hen til satsene for godtgjøring av folkevalgte i den enkelte kommune, spesielt med tanke på godtgjøring av kirkelig fellesråd. I tillegg til godtgjørelsen bør rådet dekke dokumenterte utgifter som er nødvendig for at et

rådsmedlem kan delta i rådets arbeid, for eksempel utgifter til barnepass, reiseutgifter og lignende.

Utvalget vil fremheve at godtgjørelse er viktig å prioritere av prinsipielle så vel som praktiske årsaker: En reelt demokratisk styrt kirke må også i praksis fremheve det å være folkevalgt som en viktig og verdifull tjeneste for kirken. Samtidig vil denne verdsettelsen potensielt kunne ha praktiske utslag, som økt villighet til å stille til valg og rådsmedlemmer som kan sette av nødvendig tid til å arbeide med sakene som skal behandles i rådene.

6.8.2 Særlig økonomisk godtgjørelse og frikjøp for rådsledere

Rådsledere bruker i gjennomsnitt vesentlig mye mer tid på vervene enn menige medlemmer i de samme rådene. Dette er naturlig med tanke på de ekstra oppgavene som ligger til rådslederne knyttet til både saks- og møteforberedelse, dialog med administrasjon der det er aktuelt, intern og ekstern representasjon, med mer. Med utgangspunkt i dette mener utvalget at det mange steder kan være aktuelt å fastsette en særlig økonomisk godtgjørelse for rådsledere.

For enkelte rådsledere i særlig arbeidskrevende råd, spesielt i større fellesråd, bispedømmeråd og i Kirkerådet, kan det også være aktuelt med frikjøp, her forstått som at enten lederen selv eller lederens arbeidsgiver kompenseres økonomisk for redusert stillingsprosent i perioden hvor vedkommende er rådsleder. Dette er en effektiv måte å sikre tid til å ivareta ledervervet, men er også en betydelig inngripen i vedkommende leders private og profesjonelle liv. For de fleste lederverv hvor dette er en aktuell problemstilling er det derfor naturlig at dette er noe som avtales direkte med lederen det angår, og ikke noe som automatisk følger av vervet.

Utvalget mener likevel at Kirkerådets leder som hovedregel bør frikjøpes i 100 prosent. Den norske kirkes øverste demokratisk valgte leder har en unik posisjon som kirkens fremste folkevalgte. Etter utvalgets mening kan denne rollen best ivaretas ved at Kirkerådets leder har sitt daglige virke knyttet til ledervervet. For å sikre forutsigbarhet for dem som stiller til valg som leder i Kirkerådet, foreslår utvalget at dette innføres først i forbindelse med ledervalget på Kirkemøtet i 2024.

Der hvor frikjøp er et aktuelt virkemiddel vil ofte en konsekvens være at rådslederen tilbringer mer tid ved rådets kontorer, i møter med ansatte og lignende. I disse tilfellene er det særlig viktig at oppgavefordelingen mellom rådets leder og dets daglige leder er avklart, slik at det ikke oppstår usikkerhet og konflikt i tilknytning til dette. Utvalget anbefaler at Kirkemøtet i den sammenheng vurderer å regelfeste hva som på overordnet nivå er oppgavene til daglig leder, for eksempel etter mønster av kommuneloven § 13-1 om kommunedirektørens oppgaver. Dette må ikke være til hinder for at rådet kan legge andre oppgaver til leder eller daglig leder i form av delegasjonsreglement.

6.9 Administrativ støtte for menighetsråd

Folkevalgtundersøkelsen viser at mange menighetsråd ikke opplever å ha tilgang på administrative ressurser i form av en møtesekretær, daglig leder for menigheten eller lignende. Utvalget erkjenner at dagens kirkelige organisering sikrer en annen form for administrativ oppfølging av kirkelige fellesråd og bispedømmerråd enn når det gjelder menighetsrådene; dette er en naturlig følge av det omfattende ansvaret for blant annet økonomiforvaltning og arbeidsgiveransvar som er lagt til disse organene. Det gjør også at det etter utvalgets syn påhviler fellesrådet, som organ for menighetene, å sørge for at menighetsrådene får tilstrekkelig administrativ og praktisk tilrettelegging. Soknet er kirkens grunnleggende enhet, og menighetsrådet treffer mange viktige avgjørelser på soknets vegne. Det er derfor viktig at saksbehandlingen i menighetsrådet kan skje på et opplyst grunnlag slik at vedtak og prosesser har høy kvalitet. For å sikre dette anbefaler utvalget at fellesrådet må stille tilstrekkelig med ressurser til disposisjon slik at saker kan forberedes for menighetsrådet på en hensiktsmessig måte. Dette inkluderer i tillegg til ansatt personell blant annet tilgang på datasystemer og andre verktøy som gjør saksforberedelsen også praktisk gjennomførbare.

Menighetsrådets vedtak har ingen effekt om de ikke faktisk følges opp. For å sikre at hvert vedtak får et faktisk utfall bør også ressurser til gjennomføring og oppfølging prioriteres til menighetsrådene, slik at det ikke blir opp til rådets medlemmer selv å sørge for at avgjørelsene i rådet får faktiske konsekvenser – med mindre slik oppfølging er avtalt inntatt i for eksempel godtgjørelsen til menighetsrådets leder. Slik administrativ støtte bør etter utvalgets syn som minimum dekke forsvarlig iveratakelse av de oppgaver som er lagt til

menighetsrådet, som oppfølging av menighetens økonomi, gjennomgang av vedtak og arkivering av protokoller.

Utvalget er usikre på om det er hensiktsmessig at denne plikten til å stille administrative ressurser til menighetsrådets disposisjon regelfestes for å kunne gjennomføres i praksis. Utvalget anbefaler derfor at en lignende undersøkelse blant menighetsrådene gjennomføres på nytt i løpet av de neste årene, og at Kirkerådet på bakgrunn av disse resultatene vurderer hvorvidt sak om regelfesting bør fremmes for Kirkemøtet.

Utvalget erkjenner at dette tiltaket i stor grad henger sammen med, og er avhengig av, kommunale tilskudd til «en tilstrekkelig administrasjon»³³. Vi vil derfor også peke på at det i mange lokalsamfunn er mange sokn, ofte med få medlemmer. Det synes derfor også å være et alternativ å vurdere om det er mulig i større grad å etablere menighetsråd for flere sokn. Dette vil ventelig gjøre det noe enklere for fellesrådet å stille administrativ støtte til disposisjon for menighetsrådet.

6.10 Tidspunkt for møter i folkevalgte organer

Ved opphevelsen av kirkeloven bort regelen om at folkevalgte i kirkelige organer har lovbestemt møteplikt og tilsvarende rett til fri fra arbeid. Det vil dermed være vanskeligere nå enn tidligere for yrkesaktive, studenter mv. å delta i rådsarbeid innenfor alminnelig arbeidstid. Folkevalgtundersøkelsen indikerer at dette gir ulike utslag: Mens bare 17 av 246 menighetsrådsledere (7 prosent) opplyser at deres råd har møter på dagtid på hverdager, sier 21 av 84 fellesrådsledere (25 prosent) det samme. Samtlige bispedømmerådsledere som har svart på undersøkelsen opplyser at de har sine møter på dagtid på hverdager, og også Kirkerådet har inntil nylig praktisert det samme.

Tatt i betraktning den nye rettstilstanden mener utvalget at praksisen knyttet til å ha møter primært på dagtid på hverdager bør gjennomgås kritisk av det enkelte organ som i dag praktiserer det. Utvalget viser til at Kirkerådet høsten 2021 vedtok å flytte flere todagersmøter fra torsdag–fredag til fredag–lørdag med den samme begrunnelsen. Kirkemøtet 2023

³³ Jf. Lov om tros- og livssynssamfunn § 14 annet ledd

er planlagt innenfor rammen av skoleferien, noe som også vil kunne avhjelpe utfordringer knyttet til yrkesaktive og studenter som ikke nødvendigvis kan ta fri fra arbeid og undervisning for å delta på møter.

I vurderingen av møtetidspunkt vil også rådets sammensetning og medlemmenes preferanser spille inn. Møtetidspunktet bør som hovedregel være når det kan forutsettes at fortrinnsvis alle kan delta hver gang – og i alle fall slik at det ikke er de samme medlemmene som må melde forfall til stadighet. Denne vurderingen bør gjøres på nytt i begynnelsen av hver valgperiode og etter nye valgoppgjør.

Utvalget mener at dereguleringen av rett til fri for å ivareta verv som medlem eller leder av et kirkelig råd var uheldig. Selv med en gjennomgang av møtetidspunkter for at flest mulig av medlemmene skal kunne delta i rådets møter, bør det være en prioritering for kirken at ordningen gjeninnføres. Utvalget anbefaler derfor at kirkens øverste ledelse i sine møter med myndighetene løfter et forslag om lovregulering av rett til fri for å ivareta kirkelige verv som en prioritet for kirken.

6.11 Valgperiode

I Folkevalgtundersøkelsen kom det frem gjennom respondentenes fritekstsvar på et åpent spørsmål at valgperiodens lengde på fire år er en viktig grunn til at det er vanskelig å stille til valg eller gjenvalg. En skriver blant annet: *«[M]ange er skremt av at du blir valgt inn for 4 år, det tar motet fra mange og blir brukt som argument når jeg snakker med aktuelle kandidater for neste valg.»*

Utvalget har forståelse for dette synet. Samtidig er det vanskelig å identifisere gode alternativer som ikke gjør at kirkens begrensede ressurser beslaglegges i uforholdsmessig stort omfang. Å gjennomføre demokratiske valg med høy kvalitet i en så stor organisasjon som kirken er en omfattende prosess for både ansatte, frivillige, folkevalgte og kandidater. Om valgperioden endres til for eksempel å være to år om gangen vil dette ressurskrevende arbeidet knyttet til valggjennomføring i praksis dobles – selv om det potensielt vil være noe enklere å finne kandidater.

Utvalget foreslår derfor ikke at noe nytt arbeid igangsettes med tanke på å endre valgperiodenes lengde. Dette bør imidlertid vurderes på nytt på et senere tidspunkt dersom valggjennomføringen blir mindre administrativt ressurskrevende for lokalkirken.

7 Litteratur

7.1 Rapporter og utredninger

Bakkevig I-utvalget. (2002). *Samme kirke – ny ordning. Om ny ordning av Den norske kirke med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat*. Kirkerådet.

Bakkevig II-utvalget. (2008). *Styrket demokrati i Den norske kirke*. Kultur- og kirke departementet.

Embete og råd-utvalget. (1987). *Kirkens embete & råd. Hvem skal bestemme hva – og hvorfor?* Kirkerådet.

Holberg, Mortensen og Botvar. (2016). *Polarisering og kontinuitet. En analyse av kirkevalget 2015* (KIFO Rapport 2016: 1). KIFO Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning

Kultur- og kirke departementet. (2008). *Staten og Den norske kirke*. (St.meld. nr. 17 (2007–2008)) Kultur- og kirke departementet.

Müller-Nilssen-utvalget. (2021). *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering*. Kirkerådet.

NOU 1985: 21. *Den norske kirke og læren*. Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rafoss, T. W., Agedal, O., Larsen, E. N., Rønningen, N. M. (2020). *Et demokrati i endring. En analyse av kirkevalget 2019*. KIFO Rapport 2020: 2. KIFO Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning

Schmidt, U. & Mogstad, S. D. (2010). *Når alle stemmer teller ... Evaluering av demokrati-reformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009*. KIFO Stiftelsen kirkeforskning og Det teologiske Menighetsfakultet.

Schmidt, U. (2011.) *Menighetsrådsmedlemmer og menighetsråd i Den norske kirke*. (KIFO Notat nr 1/2011).

Schmidt, U. (2011). *Kirkevalget 2011. Evaluering*. KIFO Stiftelsen Kirkeforskning.

Segaard, S. B. & Saglie, J. (2012). *Evaluering av forsøket med e-valg 2011: Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Svenska kyrkans utredningar 2005: 2. *Demokratien är en successiv uppenbarelse*. Svenska kyrkan.

Svenska kyrkans utredningar 2008: 1. *Styra och leda. Samverkan och ansvarsfordeling i Svenska kyrkan*. Svenska kyrkan.

7.2 Artikler og bøker

Cohen, C. (1971). *Democracy*. The University of Georgia Press.

Engelsrud, G., Jahren, G. og Sletnes, I. (2016). *Kommunalrett – Oppgaver, organisering og kontroll*. Cappelen Damm Akademisk.

Hougsnæs, M. H. (2011). Folkekirkens fremtid. *Nytt norsk kirkeblad* 39(6) 37–43.

Hegstad, H. (2007). Finnes det en teologisk begrunnelse for kirkelig demokrati? *Kirke og kultur*. 112(6) 506-516.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.

Saglie, J. & Segaard, S. B. (2011). Den norske kirkes demokratiske legitimitet – erfaringer fra kirkevalget 2009. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 27(3). 155–179.

Sirris, S. & Askeland, H. (2021). *Kirkelig organisering og ledelse – et verdibasert og praksisorientert perspektiv*. Cappelen Damm Akademisk.

Aarflot, A. (1990). *La kirke være kirke*. Cappelen.

7.3 Kirkelige regelverk

Den Evangelisk Lutherske Frikirke. (2017). *Forfatning for Frikirken*. Hentet fra <https://frikirken.no/site/frikirken.no/files/frikirkens-forfatning-2017.pdf>

Den norske kirke: Ulike regelverk. Hentet fra <https://kirken.no/lovsamling>

Svenska kyrkan. (2021). *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*. Hentet fra https://www.svenskakyrkan.se/filer/1374643/KO_1%20jan%202022.pdf?id=2361605

Vedlegg I: Demokrati i andre kirkesamfunn – likheter og forskjeller

En eller annen form for medlemsdemokrati er vanlig i de fleste lutherske kirker, men organiseringen kan være svært ulik på tvers av kirker med samme konfesjon. I dette kapitlet belyses noen særlige likheter og forskjeller med to ulike kirker, hvorav én er en norsk frikirke og én er tidligere statskirke: Den Evangelisk Lutherske Frikirke og Svenska Kyrkan. Hensikten her er å kunne belyse ulike tilnærminger til demokratisk organisering, og også for å gi eksempler på bredden av demokratiske tilnærminger innenfor samme konfesjon. Dette har gitt et bakteppe for utvalgets vurderinger og samtaler som utvalget har opplevd som nyttig.

I.1 Svenska kyrkan

Sveriges lutherske folkekirke *Svenska kyrkan* er i likhet med Den norske kirke en landsdekkende kirke med forhistorie som statskirke. Kirken har røtter tilbake til 1194, og etter bruddet med paven i Roma i 1536 ble den i 1593 etablert som luthersk kirke ved Kirkemøtet i Uppsala. I 2020 hadde kirken 1 316 menigheter i Sverige og 31 menigheter i utlandet, om lag 5,7 millioner medlemmer og 13 932 folkevalgte medlemmer i styrende organer.

I.1.1 Medlemskap og stemmerett

Medlemskap i Svenska kyrkan følger av og forutsetter dåp. Den som døpes i kirken blir automatisk medlem, og også andre dømte kan tas opp som medlemmer ved innmelding.

Alle medlemmer i kirken har stemmerett i direkte kirkelige valg, så sant vedkommende fyller 16 år senest på valgdagen. Stemmeretten gjelder i de kirkelige inndelinger (menighet, pastorat og stift) som medlemmet er kirkebokført i, i tillegg til nasjonale valg. Valgbarhet i disse valgene følger lignende regler, men er avgrenset til medlemmer som er døpt og har fylt 18 år senest dagen før valget. I tillegg er enkelte yrkesgrupper utelukket fra å stille til de ulike valgene, blant annet biskoper, kyrkohärder, andre ledende ansatte m.m.

I.1.2 Lokale og regionale kirkelige organer

Menigheten

Menigheten (svensk: *församlingen*) omtales som det «lokale pastorale området» i Svenska kyrkan. Menigheten skal som sin grunnleggende oppgave «*fira gudstjänst, bedriva under-*

visning samt utöva diakoni och mission.» Menighetene opptreer enten med egne kirkelige organer eller sammen med andre menigheter i et *pastorat*.

Menigheten eller pastoratet representeres ved *kyrkofullmäktige*. Dette er menighetens øverste beslutende organ, som fastsetter blant annet *församlingsinstruktion* (et dokument som fastsetter hvordan menighetens pastorale virksomhet skal drives), mål og retningslinjer for menigheten, budsjett og kirkeskatt. Kyrkofullmäktige velger også medlemmer til det lokale kirkerådet, församlingsråd og valgnemnd. Størrelsen på organet er opp til organet selv å fastsette, men avhengig av antallet stemmeberettigede i menigheten skal det være minimum mellom 15 og 35 medlemmer, og alle disse er direkte valgt av menighetens eller pastoratets stemmeberettigede medlemmer.

Kyrkofullmäktige velger også et kirkeråd for menigheten eller pastoratet. Dette består av minimum seks valgte medlemmer pluss den tilsatte *kyrkoherden*, og har ansvar for den daglige styrelsen av menigheten eller pastoratet. Kirkerådet skal blant annet forberede saker som skal behandles av kyrkofullmäktige, ivareta økonomiforvaltningen og sammen med kirkevergen ha ansvar for at menighetens grunnleggende oppgaver blir gjennomført.

Menigheter som inngår i et pastorat har i tillegg til et kirkeråd for pastoratet også et *församlingsråd* for den enkelte menighet. Dette utfører i hovedsak oppgaver som blir tillagt det av kirkeråd eller kirkeordning, og skal bestå av minst fire medlemmer valgt av kyrkofullmäktige pluss kyrkohärden eller en prest oppnevnt av denne.

Stiftet

Stiftene i Svenska kyrkan er i likhet med bispedømmene i Den norske kirke sammenfallende med biskopenes tilsynsområder. Strukturen er relativt lik som i menighetene: *stiftsfullmäktige* gjør vedtak i viktige saker for stiftet, som mål og retningslinjer for virksomheten, stiftets budsjett og kirkeskatt og valg av medlemmer i stiftsstyrelse og nemnder. Dette organet består av minst 41 direkte valgte medlemmer, mens *stiftsstyrelsen* forestår den mer løpende ledelsen av stiftets virksomhet. Stiftsstyrelsen består av minst åtte medlemmer valgt av stiftsfullmäktige pluss biskopen. Biskopen er leder av stiftsstyrelsen.

I.1.3 Nasjonale kirkelige organer

Kyrkomötet er Svenska kyrkans øverste beslutende organ. Det møtes to ganger årlig, én gang for å forberede sakene for vedtak, og én gang for å fatte beslutning i sakene. Kyrkomötet fastsetter blant annet kirkens lære, kirkeordning, gudstjenstlige bøker og organisering. Mötet består av 251 valgte medlemmer, og i tillegg deltar biskopene i mötet uten stemmerett.

Mens det at ulike nomineringsgrupper stiller lister til valg er forholdsvis nytt i Den norske kirke, er ordningen veletablert i Svenska kyrkan. Til sammen 15 nomineringsgrupper stiller lister til Kyrkomötet, som gjennomføres som et eget valg. Blant disse er både rene kirkelige nomineringsgrupper og ordinære partier som også stiller lister til f.eks. Sveriges riksdag representert – i tillegg til mellomløsninger der partiene ikke selv stiller lister, men deler av medlemsmassen til et parti organiserer lister på egen hånd.

Kyrkomötet velger også Kyrkostyrelsen til å lede kirkens virksomhet på det nasjonale nivået, knyttet til forberedelse og gjennomføring av Kyrkomötet, kontakt med internasjonale og nasjonale organisasjoner og lede og samordne kirkens beredskap. Kyrkostyrelsen består av 14 valgte medlemmer i tillegg til Svenska kyrkans erkebiskop. Erkebiskopen er leder av Kyrkostyrelsen.

Det er en gjennomgående tendens i Svenska kyrkans demokratiske struktur at folkevalgte velges i to omganger – direkte valg til overordnede organer som så igjen indirekte velger «styrer» eller råd som forestår den daglige ledelsen av menighetene, stiftene og kirken nasjonalt. I kontekst av Den norske kirke er dette kanskje først og fremst gjenkjennbart i forholdet mellom Kirkemötet og Kirkerådet, men i andre deler av det norske demokratiet er modellen vanlig – for eksempel i hvordan et kommunestyre velger et formannskap eller regjeringen må ha et parlamentarisk grunnlag i Stortinget.

Et annet poeng som gjør seg gjeldende er forskjellen i sammensetning av organene. Selv om biskopene og kirkevergene har roller og medlemskap knyttet til sine råd, er de folkevalgtes rolle i Svenska kyrkans ordning på mange måter tyngre enn i Den norske kirke – i de øverste direkte valgte organene har andre enn de (direkte) folkevalgte enten en begrenset rolle eller ingen plass overhodet.

I.2 Den Evangelisk Lutherske Frikirke

Den Evangelisk Lutherske Frikirke (heretter «Frikirken») er en norsk frikirke stiftet i 1877³⁴. Frikirken omtaler sin kirkeordning som *presbyterialsynodal*, med en nasjonal synode og menigheter ledet av eldste (presbytere).

I.2.1 Medlemskap og stemmerett

Medlemskap i Frikirken oppnås gjennom dåp, eventuelt ved innmelding om personen allerede er døpt. Dette er samsvarende med Den norske kirkes praksis. Det samme gjelder stemmerettsalder (religiøs myndighetsalder) som er 15 år, men i motsetning til Den norske kirke er det ikke noen automatikk i at medlemskap og stemmerett automatisk følger av hverandre: I Frikirken er det i tillegg krav om trosbekjennelse for å oppnå fulle rettigheter knyttet til valg og del i det øvrige «*ansvar for menighet og kirke*». Det er menighetens eldsteråd som samtaler med den som ønsker stemmerett, og avgjør om kriteriene er oppfylt.

I.2.2 Embeter knyttet til menigheten

Menighetens *forstander* er frikirkens forståelse av det særlige embete knyttet til ord og sakrament, og kan enklest sammenlignes med soknepresten i Den norske kirkes menigheter. Det er menigheten som kaller og tilsetter forstander etter innstilling fra eldsterådet. Forstanderens viktigste oppgaver er å «*forkynne Guds ord, forvalte sakramentene og øve sjelesorg*», og i tillegg representere menigheten overfor myndighetene og kirkens egne organer. Når det ikke er noen forstander tilsatt i menigheten kan en av menighetens eldste velges til å ivareta disse oppgavene frem til ny forstander er tilsatt. Forstanderen er også ansvarlig på kirkens vegne overfor de borgerlige myndigheter.

De *eldste* i menigheten har enkelte likhetstrekk med Den norske kirkes menighetsråds-medlemmer, men også tydelige ulikheter. De utgjør sammen med forstanderen menighetens *eldsteråd*, som står for ledelsen av menigheten, og er sammen med forstanderen ansvarlige for forkynnelse og sakramentsforvaltning. Eldste bør ha fylt 30 år, og velges på menighetsmøtet av menighetens medlemmer med stemmerett etter innstilling fra eldsterådet. De ordineres til *vedvarende tjeneste* som eldste – altså ikke avgrenset til valgperioder.

³⁴ <https://frikirken.no/om-frikirken>

Ordinasjonen til tjeneste som eldste skjer kun én gang, så om en for eksempel flytter til en annen menighet innenfor Frikirken og blir kalt som eldste der, er det tilstrekkelig å *innsettes* i embetet uten ny ordinasjon. De eldste utgjør sammen med diakonene menighetens menighetsråd.

Siden eldste ikke er valgt for en gitt periode, men kalt til vedvarende tjeneste, er også mulighetene for å fjerne en eldste fra dennes tjeneste annerledes enn i Den norske kirke, der dette naturlig ville blitt gjort ved at vedkommende ikke gjenvelges ved neste valg. Innenfor rammene av Frikirkens forfatning er det i slike tilfeller de øvrige eldste som må avgi innstilling til menighetsmøtet, som så kan vedta å løse vedkommende eldste fra sin tjeneste.

De eldstes tjeneste er knyttet til eldsterådet, der de sammen med forstanderen utøver *hyrdetjenesten* for menigheten. De har også hver for seg, som kirkens ordinerte tjenere, myndighet til å forvalte sakramentene og forestå andre kirkelige handlinger

1.2.3 Regionale og nasjonale organer

Hver menighet i Frikirken sokner til et tilsynsområde, lignende hvordan menigheter i Den norske kirke er tilknyttet et bispedømme og bispedømmets biskop. Disse menighetene har ved sine eldste og forstandere forholdsmessig representasjon i *presbyteriet* som utøver tilsynsfunksjonen i Frikirken. Presbyteriet skal etter Frikirkens forfatning «*arbeide på Guds ords grunn for å styrke enheten og fellesskapet. Det skal våke over lære og liv i menighetene, bistå med råd og hjelp, føre kontroll med at Forfatningen blir fulgt og at synodens vedtak blir satt i verk*».

Presbyteriet møtes i utgangspunktet kun hvert tredje år. Det representeres i det daglige av et presbyteriestyre på fem medlemmer valgt for tre år av gangen. Presbyteriestyret behandler spørsmål knyttet til lære, gudstjenesteliv og kirkelig praksis, og forvalter presbyteriets økonomi. Det er også rådgivende organ for tilsynsmennene, som er medarbeidere tilsatt av presbyteriestyret, og utøver tilsynet med menighetene på styrets vegne.

Det øverste organet i Frikirken er *synoden*. Her representeres menighetene proporsjonalt etter medlemstall, og både ordinerte (eldste og forstandere) og øvrige medlemmer med stemmerett kan være utsendinger. I tillegg er kirkens tilsynsmenn og presbyterienes formenn

del av møtet. Synoden samles ordinært hvert tredje år til synodemøte, og fatter endelig vedtak i alle saker som handler om kirken som trossamfunn, med noen forbehold knyttet til synoderådet som omtales under.

Synoden har to organ knyttet til seg – *synodestyret* og *synoderådet*. Synodestyret tilsvarer presbyteriestyret på den måten at det ivaretar synodens myndighet mellom synodemøtene. Det består av syv medlemmer valgt av synoden. Synodeformannen kan være eldste eller forstander. Nestformannen og ett styremedlem skal være forstandere, og de øvrige styremedlemmene velges blant de eldste. Synodens formann og nestformann utøver tilsyn for synoden.

Synoderådet er Frikirkens læreorgan. Det består av synodestyret og representanter valgt av synodemøtet, og «*fatter avgjørelser i læresaker, og utarbeider hyrdebrev og andre uttalelser av læremessig karakter*». Avgjørelser i synoderådet kan avvises og sendes tilbake til synoderådet én gang av synodemøtet, men vedtas endelig av synoderådet selv.

Det er mange likheter mellom Frikirkens og Den norske kirkes demokratiske strukturer i de regionale og nasjonale organene. Selv om valgordning og oppgavefordeling er ulik, kan en sammenligne presbyteriestyret med et bispedømmeråd, og presbyteriemøtet ligner sånn sett på bispedømmemøtene som ble gjennomført under kirkeordningsloven av 1953³⁵.

At Kirkemøtet er Den norske kirkes synode er avklart, og selv om det ikke er representanter for den enkelte menighet som er representert i Kirkemøtet er det vesentlige likheter her. For eksempel er tilsynsmennenes deltakelse i synodemøtet sammenlignbart med at Den norske kirkes biskoper er medlemmer av Kirkemøtet *ex officio*. Det er likevel noen ulikheter i møtets myndighet: Kirkemøtet har i likhet med Frikirkens synode noen selvpålagte begrensninger i hvordan læresaker skal behandles, men det i Den norske kirke er Kirkemøtet som (med kvalifisert flertall) i siste instans fastsetter kirkens lære, også der Bispemøtet som kirkens læreorgan eventuelt måtte være uenige.

³⁵ Bispedømmemøtene ble innført ved lovendring i 1984, gjort frivillig ved ikrafttredelse av kirkeloven av 1996 og tatt ut igjen ved lovendring fra 2017.

Forholdet mellom synoden og synodestyret synes ellers å være relativt likt forholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet, spesielt når en tar høyde for at en ikke har ordinasjon til folkevalgt tjeneste i Den norske kirke.

Vedlegg II: Folkevalgtundersøkelsen 2021

II.1 Bakgrunnsvariabler

Kjønn	
Kvinne	907
Mann	641
Annet	6
Ønsker ikke å oppgi	8
Totalt	1562

Alder	
Under 30 år	40
30-39 år	89
40-49 år	236
50-59 år	440
60-69 år	487
70-79 år	254
80 år og oppover	16
Totalt	1562

Bispedømme	
Oslo	86
Borg	104
Hamar	189
Tunsberg	232
Agder og Telemark	201
Stavanger	144
Bjørgvin	180
Møre	119
Nidaros	144
Sør-Hålogaland	65

Nord-Hålogaland	98
Totalt	1562

Kommunestørrelse

Under 2 000 innbyggere	127
2 000 - 4 999 innbyggere	259
5 000 - 9 999 innbyggere	268
10 000 - 19 999 innbyggere	227
20 000 - 49 999 innbyggere	342
50 000 eller flere innbyggere	339
Totalt	1562

Høyeste fullførte utdanning

Grunnskole	40
Videregående utdanning	442
Høyskole- og universitetsutdanning	1038
Annet	42
Totalt	1562

Yrkesstatus

Under utdanning	17
Yrkesaktiv	970
Arbeidsledig	4
Pensjonist	497
Annet	74
Totalt	1562

Hvor aktiv i menighetens arbeid vil du beskrive deg selv?

Meget aktiv	307
Ganske aktiv	869

Lite aktiv	363
Ikke aktiv	15
Vet ikke	8
Totalt	1562

Hvilket råd sitter du i? Velg alle som passer.

Om du sitter i menighetsråd i en kommune med kun ett sokn, velg "kirkelig fellesråd".

Bispedømmeråd	62
Kirkelig fellesråd	501
Menighetsråd	1352
Totalt	1562

Hvor er du yrkesaktiv?

Ansatt i privat sektor – ideell	117
Ansatt i privat sektor – næringsliv	267
Ansatt i offentlig sektor	497
Selvstendig næringsdrivende	89
Totalt	970

Hvor mange sokn (menigheter) er det i kommunen?

Ett sokn	287
To eller flere sokn	1226
Totalt	1513

II.2 Menighetsråd

Hva er din rolle i menighetsrådet?

Leder	246
Medlem	907
Varamedlem	175
Prest	24

Totalt	1352
--------	------

Har menighetsrådet en daglig leder eller ansatt sekretær som yter bistand til rådet?

Ja	698
Nei	400
Vet ikke	63
Totalt	1161

Har du sittet i menighetsrådet tidligere?

Nei, dette er første gang	617
Ja, jeg har hatt dette vervet én gang tidligere	401
Ja, jeg har hatt dette vervet to eller flere ganger tidligere	334
Totalt	1352

Hva motiverte deg til å stille til valg til menighetsrådet?

Ble oppfordret av andre til å stille	762
Ønsket å gjøre en innsats i menigheten/bispedømmet	566
Ønsket å være med å påvirke utviklingen i Den norske kirke	284
Ønsket å gjøre en innsats i lokalsamfunnet	470
Følte at det var min tur	170
Ønsket å være mer med i fellesskap i menigheten	247
Annet	48
Vet ikke	6
Totalt	1328

Ønsker du å stille til valg til menighetsrådet igjen (i 2023 eller senere)?

Ja, det tror jeg	255
Jeg er usikker	401
Nei, det tror jeg ikke	587

Vet ikke	85
Totalt	1328

Hvor mange timer bruker du på vervet i menighetsrådet i løpet av en vanlig måned?
Regn med all tid som er knyttet til vervet i rådet, bl.a. møter i råd og ev. arbeidsutvalg, forberedelser alene eller med andre, kommunikasjon utenfor møter etc.

Svar	Totalt
0–1 timer	103
2–4 timer	525
5–8 timer	439
8–12 timer	184
13–20 timer	79
21 eller flere timer	22
Totalt	1352

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

Svar	1 – Helt uenig	2	3	4	5 – Helt enig	Vet ikke
Jeg har som menighetsrådsmedlem innflytelse på hva kirken jobber med i nærmiljøet.	25	77	219	479	530	22
Når menighetsrådet kommer med nye initiativer opplever jeg ofte at initiativet blir motarbeidet fra de ansattes side.	728	314	143	77	32	58
Administrasjonen sørger for at saker er godt forberedt slik at menighetsrådet kan fatte opplyste vedtak.	61	103	182	363	603	40
Når menighetsrådet sender høringssvar til bispedømmerrådet eller Kirkerådet blir det lest og lagt vekt på i den endelige beslutningen	36	118	277	269	219	433
Sokneprestens rolle i menighetsrådet har en positiv effekt på de folkevalgtes innflytelse i menigheten.	32	47	127	318	764	64
Menighetsrådets vedtak har liten betydning for hva ansatte arbeider med.	307	385	297	171	69	123
Menighetsrådet lykkes med samarbeidet med de ansatte	28	47	200	442	595	40
Menighetsrådet lykkes med å skape gode kirkelige tjenester og aktiviteter.	15	43	233	550	474	37
Totalt	1232	1134	1678	9	3286	817

Alt i alt, hvordan trives du med å være medlem i menighetsrådet?

Svar	Totalt
1 - Trives svært dårlig	16
2	33
3 - Middels	283
4	485
5 - Trives svært godt	530
Vet ikke	5
Totalt	1352

Får du utbetalt godtgjørelse for arbeidet i rådet? (kun rådsmedlemmer)

Ja, jeg får møtegodtgjørelse	334
Nei, jeg får ikke møtegodtgjørelse	573
Totalt	907

Mener du at møtegodtgjørelsen i menighetsrådet er på riktig nivå?

1 - Møtegodtgjørelsen er for lav	46
2 - Møtegodtgjørelsen er på riktig nivå	224
3 - Møtegodtgjørelsen er for høy	7
Vet ikke	57
Totalt	334

Hvorfor tror du at du ikke vil stille til valg til menighetsrådet igjen?

Det er ikke interessant nok	80
Vi får ikke utrettet det vi ønsker	58

Det tar for mye tid	109
Det er på tide å la andre slippe til	285
Andre årsaker (skriv gjerne inn under)	195
Totalt	587

II.2.1 Menighetsrådsledere

Opplever du at ansvars- og myndighetsforholdet mellom deg som rådsleder og administrasjonen er avklart?

Svar	Totalt
1 - Ja, i stor grad	118
2	50
3	42
4	19
5 - Nei, i liten grad	14
Vet ikke	3
Totalt	246

Hvor ofte er det avstemning i menighetsrådsmøtet?

Aldri eller en sjelden gang	68
Av og til	103
Ganske ofte	40
Stort sett i alle saker	33
Vet ikke	2
Totalt	246

Følger avstemninger faste grupper/fraksjoner i flertall og mindretall?

Aldri eller en sjelden gang	141
Av og til	40
Ganske ofte	13
Stort sett i alle saker	14

Vet ikke	38
Totalt	246

Når har rådet som oftest møter?

Hverdager på dagtid	17
Hverdager på kveldstid	229
I helgene	0
Totalt	246

Om lag hvor mange møter har rådet per år?

1–3	1
4–6	55
7–10	152
11–15	38
16 eller flere	0
Totalt	246

Har rådet opprettet et arbeidsutvalg?

Ja	151
Nei	92
Vet ikke	3
Totalt	246

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

Svar	1 – Helt uenig	2	3	4	5 – Helt enig	Vet ikke
Min rolle som rådsleder står i et avklart ansvars- og myndighetsforhold til de øvrige lederroller i kirken lokalt, regionalt og nasjonalt.	8	15	52	69	87	15

Min rolle som rådsleder er anerkjent og akseptert av de øvrige aktører i kirken lokalt, regionalt og sentralt.	4	8	28	87	108	11
Jeg har som rådsleder liten reell innflytelse i tilsettingsaker i fellesråd eller bispedømme.	23	43	58	47	51	24
Rådets agenda settes opp i et samarbeid mellom meg som rådsleder og daglig leder/AU	35	21	13	32	128	17
Jeg deltar som rådsleder sjeldent i viktige møter med eksterne parter i budsjett og plansammenheng	29	24	36	49	100	8
Rådet har et godt opplegg for oppfølging og evaluering av daglig leders arbeid	62	40	45	29	26	44
Soknepresten legger vekt på og følger opp de vedtak som gjøres i rådet.	4	9	21	64	144	4
Totalt	165	160	253	377	644	123

Blir du frikjøpt eller økonomisk godtgjort for å kunne skjøtte ditt lederverv?

Ja	72
Nei	170
Vet ikke	4
Totalt	246

Opplever du at saksframlegg fra administrasjonen er utfyllende og gir et godt grunnlag for å fatte vedtak?

1 - Ja, i stor grad	140
2 - Verken eller	37
3 - Nei, i liten grad	15
4 - Får ikke saksframlegg fra administrasjonen	48
Vet ikke	6
Totalt	246

Opplever du at saksframlegg fra soknepresten er utfyllende og gir et godt grunnlag for å fatte vedtak?

1 - Ja, i stor grad	158
2 - Verken eller	42
3 - Nei, i liten grad	7
4 - Får ikke saksframlegg fra soknepresten	33

Vet ikke	6
Totalt	246

Mener du at godtgjørelsen er på riktig nivå til å sikre at du kan bruke tilstrekkelig med tid på ledervervet?

1 - Godtgjørelsen er for lav	22
2 - Godtgjørelsen er på riktig nivå	32
3 - Godtgjørelsen er for høy	3
Vet ikke	15
Totalt	72

II.3 Kirkelige fellesråd

Hva er din rolle i fellesrådet?

Leder	84
Medlem fra menighetene	337
Varamedlem fra menighetene	34
Prest/prost oppnevnt av biskop	9
Medlem oppnevnt av kommunen	37
Totalt	501

Har du sittet i fellesrådet tidligere?

Nei, dette er første gang	255
Ja, jeg har hatt dette vervet én gang tidligere	147
Ja, jeg har hatt dette vervet to eller flere ganger tidligere	99
Totalt	501

Hva motiverte deg til å stille til valg til fellesrådet?

Ble oppfordret av andre til å stille	207
--------------------------------------	-----

Ønsket å gjøre en innsats for menigheten	144
Ønsket å være med å påvirke utviklingen i Den norske kirke	120
Ønsket å gjøre en innsats i lokalsamfunnet	118
Følte at det var min tur	28
Ønsket å være mer med i fellesskap i menigheten	39
Følger av vervet i menighetsrådet	155
Annet	18
Vet ikke	5
Totalt	455

Ønsker du å stille til valg til fellesrådet igjen (i 2023 eller senere)?

Ja, det tror jeg	82
Jeg er usikker	138
Nei, det tror jeg ikke	205
Vet ikke	30
Totalt	455

Hvor mange timer bruker du på vervet i fellesrådet i løpet av en vanlig måned?
Regn med all tid som er knyttet til vervet i rådet, bl.a. møter i råd og ev. arbeidsutvalg, forberedelser alene eller med andre, kommunikasjon utenfor møter etc.

0–1 timer	52
2–4 timer	220
5–8 timer	134
8–12 timer	65
13–20 timer	20
21 eller flere timer	10
Totalt	501

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

	1 –				5 –	
Svar	Helt uenig	2	3	4	Helt enig	Vet ikke

Jeg har som fellesrådsmedlem innflytelse på hva kirken jobber med i nærmiljøet.	12	32	96	167	182	12
Når fellesrådet kommer med nye initiativer opplever jeg ofte at initiativet blir motarbeidet fra de ansattes side.	250	119	59	34	12	27
Administrasjonen sørger for at saker er godt forberedt slik at fellesrådet kan fatte opplyste vedtak.	14	13	38	96	331	9
Når fellesrådet sender hørings svar til bispedømmerådet eller Kirkerådet blir det lest og lagt vekt på i den endelige beslutningen	8	24	97	144	100	128
Prostens/prestens rolle i fellesrådet har en positiv effekt på folkevalgtes innflytelse i fellesrådsområdet.	9	23	64	148	228	29
Fellesrådets vedtak har liten betydning for hva ansatte arbeider med.	157	155	72	53	24	40
Fellesrådet lykkes med samarbeidet med de ansatte	13	13	60	190	201	24
Fellesrådet lykkes med å skape gode kirkelige tjenester og aktiviteter.	9	6	82	201	180	23
				103		
Totalt	472	385	568	3	1258	292

Alt i alt, hvordan trives du med å være medlem i fellesrådet?

1 - Trives svært dårlig	6
2	15
3	73
4	197
5 - Trives svært godt	202
Vet ikke	8
Totalt	501

Får du utbetalt godtgjørelse for arbeidet i rådet? (kun rådsmedlemmer)

Ja, jeg får møtegodtgjørelse	254
Nei, jeg får ikke møtegodtgjørelse	83
Totalt	337

Mener du at møtegodtgjørelsen i fellesrådet er på riktig nivå?

1 - Møtegodtgjørelsen er for lav	43
2 - Møtegodtgjørelsen er på riktig nivå	165

3 - Møtegodtgjørelsen er for høy	10
Vet ikke	36
Totalt	254

Hvorfor tror du at du ikke vil stille til valg til fellesrådet igjen?

Det er ikke interessant nok	24
Vi får ikke utrettet det vi ønsker	12
Det tar for mye tid	40
Det er på tide å la andre slippe til	110
Andre årsaker (skriv gjerne inn under)	52
Totalt	205

II.3.1 Fellestrådsledere

Opplever du at ansvars- og myndighetsforholdet mellom deg som rådsleder og administrasjonen er avklart?

1 - Ja, i stor grad	50
2	18
3	10
4	2
5 - Nei, i liten grad	3
Vet ikke	1
Totalt	84

Hvor ofte er det avstemning i fellesrådsmøtet?

Aldri eller en sjelden gang	13
Av og til	34
Ganske ofte	12
Stort sett i alle saker	25
Vet ikke	0
Totalt	84

Følger avstemninger faste grupper/fraksjoner i flertall og mindretall?

Aldri eller en sjelden gang	61
Av og til	16
Ganske ofte	1
Stort sett i alle saker	2
Vet ikke	4
Totalt	84

Når har rådet som oftest møter?

Hverdager på dagtid	21
Hverdager på kveldstid	63
I helgene	0
Totalt	84

Om lag hvor mange møter har rådet per år?

1–3	1
4–6	43
7–10	35
11–15	5
16 eller flere	0
Totalt	84

Har rådet opprettet et arbeidsutvalg?

Ja	71
Nei	13
Vet ikke	0
Totalt	84

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

Svar	1 – Helt uenig	2	3	4	5 – Helt enig	Vet ikke
Min rolle som rådsleder står i et avklart ansvars- og myndighetsforhold til de øvrige lederroller i kirken lokalt, regionalt og nasjonalt.	0	3	2	1	2	37
Min rolle som rådsleder er anerkjent og akseptert av de øvrige aktører i kirken lokalt, regionalt og sentralt.	2	1	2	1	2	43
Jeg har som rådsleder liten reell innflytelse i tilsettingssaker	33	17	9	1	11	3
Rådets agenda settes opp i et samarbeid mellom meg som rådsleder og kirkeverge/AU	4	0	3	1	1	65
Jeg deltar som rådsleder sjeldent i viktige møter med eksterne parter i budsjett og plansammenheng	23	18	9	1	1	11
Rådet har et godt opplegg for oppfølging og evaluering av daglig leders arbeid	4	5	3	2	2	22
Soknepresten legger vekt på og følger opp de vedtak som gjøres i rådet.	1	3	3	1	2	39

Opplever du at saksframlegg fra administrasjonen er utfyllende og gir et godt grunnlag for å fatte vedtak?

1 - Ja, i stor grad	58
2	13
3	4
4	3
5 - Nei, i liten grad	2
6 - Vi får ikke saksframlegg fra administrasjonen	4
Vet ikke	0
Totalt	84

Bli du frikjøpt eller økonomisk godtgjort for å kunne skjøtte ditt lederverv?

Ja	56
----	----

Nei	28
Vet ikke	0
Totalt	84

Mener du at godtgjørelsen er på riktig nivå til å sikre at du kan bruke tilstrekkelig med tid på ledervervet?

1 - Godtgjørelsen er for lav	23
2 - Godtgjørelsen er på riktig nivå	24
3 - Godtgjørelsen er for høy	1
Vet ikke	8
Totalt	56

II.4 Bispedømmeråd

Hva er din rolle i bispedømmerådet?

Leder	5
Folkevalgt medlem	34
Folkevalgt varamedlem	11
Biskop	1
Prest	5
Lek kirkelig tilsatt	6
Samisk representant	0
Representant for døvemenighetene	0
Totalt	62

Har du sittet i bispedømmerådet tidligere?

Nei, dette er første gang	40
Ja, jeg har hatt dette vervet én gang tidligere	18
Ja, jeg har hatt dette vervet to eller flere ganger tidligere	4
Totalt	62

Hva motiverte deg til å stille til valg til bispedømmerådet?

Ble oppfordret av andre til å stille	38
Ønsket å gjøre en innsats i menigheten/ bispedømmet	24
Ønsket å være med å påvirke utviklingen i Den norske kirke	49
Ønsket å gjøre en innsats i lokalsamfunnet	3
Følte at det var min tur	0
Ønsket å være mer med i fellesskap i menigheten	1
Annet	3
Vet ikke	0
Totalt	61

Ønsker du å stille til valg til bispedømmerådet igjen (i 2023 eller senere)?

Ja, det tror jeg	18
Jeg er usikker	26
Nei, det tror jeg ikke	12
Vet ikke	5
Totalt	61

Hvor mange timer bruker du på vervet i bispedømmerådet i løpet av en vanlig måned?
Regn med all tid som er knyttet til vervet i rådet, bl.a. møter i råd og ev. arbeidsutvalg,
forberedelser alene eller med andre, kommunikasjon utenfor møter etc.

0–1 timer	5
2–4 timer	6
5–8 timer	5
8–12 timer	28
13–20 timer	15
21 eller flere timer	3
Totalt	62

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

Svar	1 – Helt uenig	2	3	4	5 – Helt enig	Vet ikke
Jeg har som bispedømmerådsmedlem innflytelse på hva kirken jobber med i bispedømmet.	1	7	13	29	12	0
Når bispedømmerådet kommer med nye initiativer opplever jeg ofte at initiativet blir motarbeidet fra administrasjonens side.	21	15	12	4	5	5
Administrasjonen sørger for at saker er godt forberedt slik at bispedømmerådet kan fatte opplyste vedtak.	2	2	9	19	28	2
Når bispedømmerådet sender høringsvar til Kirkerådet blir det lest og lagt vekt på i den endelige beslutningen	1	4	11	20	15	11
Biskopens, prestens og den lek kirkelige tilsattes roller i bispedømmerådet har en positiv effekt på de folkevalgte innflytelse i bispedømmet.	3	8	13	15	20	3
Bispedømmerådets vedtak har liten betydning for hva ansatte arbeider med.	7	20	16	10	4	5
Bispedømmerådet lykkes med samarbeidet med de ansatte	2	4	19	25	10	2
Bispedømmet lykkes med å skape gode kirkelige tjenester og aktiviteter.	2	6	16	25	10	3

Alt i alt, hvordan trives du med å være medlem i bispedømmerådet?

1 - Trives svært dårlig	2
2	4
3 - Middels	12
4	23
5 - Trives svært godt	20
Vet ikke	1
Totalt	62

Får du utbetalt godtgjørelse for arbeidet i rådet? (kun rådsmedlemmer)

Ja, jeg får møtegodtgjørelse	32
Nei, jeg får ikke møtegodtgjørelse	2
Totalt	34

Mener du at møtegodtgjørelsen i bispedømmerådet er på riktig nivå?

1 - Møtegodtgjørelsen er for lav	10
2 - Møtegodtgjørelsen er på riktig nivå	21
3 - Møtegodtgjørelsen er for høy	0
Vet ikke	1
Totalt	32

Hvorfor tror du at du ikke vil stille til valg til bispedømmerådet igjen?

Det er ikke interessant nok	1
Vi får ikke utrettet det vi ønsker	1
Det tar for mye tid	1
Det er på tide å la andre slippe til	4
Andre årsaker (skriv gjerne inn under)	6
Totalt	12

II.4.1 Bispedømmerådsledere

Opplever du at ansvars- og myndighetsforholdet mellom deg som rådsleder og administrasjonen er avklart?

1 - Ja, i stor grad	1
2	2
3	1
4	1
5 - Nei, i liten grad	0
Vet ikke	0
Totalt	5

Hvor ofte er det avstemning i bispedømmerådsmøtet?

Aldri eller en sjelden gang	0
Av og til	1
Ganske ofte	2
Stort sett i alle saker	2

Vet ikke	0
Totalt	5

Følger avstemninger faste grupper/fraksjoner i flertall og mindretall?

Aldri eller en sjelden gang	0
Av og til	4
Ganske ofte	1
Stort sett i alle saker	0
Vet ikke	0
Totalt	5

Når har rådet som oftest møter?

Hverdager på dagtid	5
Hverdager på kveldstid	0
I helgene	0
Totalt	5

Om lag hvor mange møter har rådet per år?

1–3	0
4–6	1
7–10	4
11–15	0
16 eller flere	0
Totalt	5

Har rådet opprettet et arbeidsutvalg?

Ja	4
Nei	1
Vet ikke	0
Totalt	5

Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

Svar	1 – Helt uenig	2	3	4	5 – Helt enig	Vet ikke
Min rolle som rådsleder står i et avklart ansvars- og myndighetsforhold til de øvrige lederroller i kirken lokalt, regionalt og nasjonalt.	1	0	1	2	1	0
Min rolle som rådsleder er anerkjent og akseptert av de øvrige aktører i kirken lokalt, regionalt og sentralt.	1	0	2	0	2	0
Jeg har som rådsleder liten reell innflytelse i tilsettingssaker	1	2	1	1	0	0
Rådets agenda settes opp i et samarbeid mellom meg som rådsleder og stiftsdirektør/AU	1	0	0	2	2	0
Jeg deltar som rådsleder sjeldent i viktige møter med eksterne parter i budsjett og plansammenheng	1	1	0	1	2	0
Rådet har et godt opplegg for oppfølging og evaluering av stiftsdirektørens arbeid	1	1	0	2	0	1
Stiftsdirektør og biskop legger vekt på og følger opp de vedtak som gjøres i rådet.	0	0	1	0	3	1
Totalt	6	4	5	8	10	2

Opplever du at saksframlegg fra administrasjonen er utfyllende og gir et godt grunnlag for å fatte vedtak?

1 - Ja, i stor grad	3
2	2
3	0
4	0
5 - Nei, i liten grad	0
6 - Vi får ikke saksframlegg fra administrasjonen	0
Vet ikke	0
Totalt	5

Blir du frikjøpt eller økonomisk godtgjort for å kunne skjøtte ditt lederverv?

Ja	5
Nei	0
Vet ikke	0

Totalt	5
--------	---

Mener du at godtgjørelsen er på riktig nivå til å sikre at du kan bruke tilstrekkelig med tid på ledervervet?

1 - Godtgjørelsen er for lav	3
------------------------------	---

2 - Godtgjørelsen er på riktig nivå	2
-------------------------------------	---

3 - Godtgjørelsen er for høy	0
------------------------------	---

Vet ikke	0
----------	---

Totalt	5
--------	---