



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

**Svein Ingve Nødland, Preben Hempel Lindøe,
Ann Karin Holmen og Atle Blomgren**

Samstyring i ubalanse

Evaluering av den lokale kirkens ordning

Rapport IRIS - 2014/054

Prosjektnummer: 7252360
Prosjektets tittel: Evaluering av den lokale kirkens ordning
Oppdragsgiver(e): Kulturdepartementet
ISBN: 978-82-490-0840-7
Gradering: Åpen

Stavanger, 23. april 2014

Svein Ingve Nødland
Prosjektleder

Sign.dato

Nils Asle Bergsgard
Kvalitetssikrer (sign)

Sign.dato

Einar Leknes
direktør
IRIS Samfunnsforskning

11/4-2014

Sign.dato

www.iris.no

Forord

IRIS har på oppdrag for Kulturdepartementet utført en evaluering av kirkens lokale ordning. Sentralt i undersøkelsen har vært å se på hvordan soknet, som er kirkens grunnenhet, er organisert og i praksis fungerer sett i forhold til rettsgrunnlaget, særlig med henblikk på de endringer som kom i forbindelse med Kirkeloven av 1996.

Medlemmer i referansegruppa for evalueringen har vært:

Ole Inge Bekkelund, Kirkerådet

Torbjørn Backer Hjorthaug, Kulturdepartementet, leder av referansegruppa

Marit Halvorsen Hougsnæs, KA Kirkelig arbeidsgiver og interesseorganisasjon

Jan-Kjell Jonassen, stiftsdirektør i Sør-Hålogaland

Martin W. Kulild, KS Kommunesektorens organisasjon

Inger Lise Lerø, Kulturdepartementet, sekretær for referansegruppa

Det har vært to møter i referansegruppa, samt et midtveisseminar hvor flere representanter fra sentralkirkelige aktører og fagforeninger også var med.

Vi takker for viktige innspill med hensyn til innhold og innretning av studien.

Mange informanter i bispedømmene Agder og Telemark og Nidaros har bidratt med kunnskap og informasjon. En stor takk til alle dere: kirkelige ansatte, rådsmedlemmer i kirken og representanter fra kommuner som har stilt opp og delt erfaringer og synspunkter.

Det har vært svært interessant å jobbe med kirkens lokale ordning. Vi vil takke departementet for oppdraget og for et godt samarbeid underveis.

Prosjektteamet som har arbeidet med dette prosjektet har vært seniorforsker Atle Blomgren, IRIS, forskningssjef Ann Karin Holmen, IRIS, professor Preben Hempel Lindøe, Universitetet i Stavanger og seniorforsker Svein Ingve Nødland, IRIS.

Innholdet i rapporten står for forfatterens regning.

Stavanger, 23. april 2014

Svein Ingve Nødland,
prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	5
2 PROBLEMSTILLINGER OG PERSPEKTIVER.....	9
2.1 Innledning.....	9
2.2 Den lokale kirkes ordning - hovedtrekk.....	10
2.3 Historiske linjer og rettsgrunnlaget	12
2.4 Perspektiver og problemstillinger	15
3 UNDERSØKELSE SOPPLEGG OG METODE	23
4 RELASJONER MELLOM KIRKELIG FELLESRÅD OG KOMMUNE	27
4.1 Den juridiske reguleringen av forholdet.....	27
4.2 Kommunenes støtte til den lokale kirken.....	28
4.3 Mønstre og variasjoner i kontakten mot kommunen.....	32
4.4 Oppsummering	35
5 KIRKELIG FELLESRÅD – SOKNETS FORVALTNINGSORGAN.....	37
5.1 Innledning.....	37
5.2 Økonomiforvaltning	38
5.3 Inntekts- og utgiftstrukturer	40
5.4 Årsverksendringer fordelt på personellkategorier	44
5.5 Personal og arbeidsgiveransvar	48
5.6 Strategier og planer	50
5.7 Samordning	51
5.8 Oppsummerende drøfting.....	53
6 MENIGHETSRÅDSNIVÅ – RESSURSER, STRATEGI- OG PLANPROSESSER.....	57
6.1 Innledning.....	57
6.2 Ressurser	57
6.3 Planer og strategier.....	63
6.4 Utfordringer ved ledelse og samordning	64
6.5 Oppsummering	66
7 UTØVELSE AV LEDELSE PÅ MENIGHETSNIVÅ	69
7.1 Innledning.....	69

7.2	Roller og relasjoner	70
7.3	Variasjoner av ledelsesmønstre	78
7.4	Sammenfatning.....	81
8	MEDVIRKNING OG MEDBESTEMMELSE I KIRKEN.....	83
8.1	Innledning.....	83
8.2	Stabsstrukturer.....	84
8.3	Arbeidsforhold i kirken	86
8.4	Organisering og erfaringer med medvirkning	88
8.5	Oppsummering	91
9	SAMARBEIDSFORSØK OG ENDRINGER I SOKNESTRUKTURER.....	93
9.1	Innledning.....	93
9.2	Fellesrådsamarbeid.....	94
9.3	Menighetsrådssamarbeid	95
9.4	Endringer i soknestruktur	96
9.5	Oppsummering	99
10	DEN LOKALE KIRKES ORDNING – SAMSTYRING I UBALANSE?.....	101
10.1	Kirkelig fellesråd – forvaltningsorganet som ble den sterke aktøren.....	102
10.2	Menighetsrådet et organ med varierende selvstendighet og handlingsrom	103
10.3	Forholdet til kommunen – en stabil, men skjør relasjon	105
10.4	Bispedømmerrådslinja – tilfører ressurser og ledelse, men varierende koordinering	106
10.5	Hovedkonklusjon og utfordringer	107
10.6	Utfordringer.....	109
VEDLEGG 1	INFORMANTER I CASEKOMMUNER.....	111
VEDLEGG 2	INTERVJUGUIDE	112
VEDLEGG 3	KOMMUNALE VARIASJONER I BEVILGNINGER TIL KIRKEN, 2012	121
LITTERATUR.....		123

Sammendrag

Formål og hovedproblemstilling

Rapporten er en evaluering av den lokale kirkens ordning. Den sentrale problemstillingen har vært å undersøke hvordan soknet er organisert og fungerer i praksis i forhold til rettsgrunnlaget, og særlig med henblikk på de endringer som kom i forbindelse med den nye Kirkeloven (KL) av 1996. Innføring av ny lov medførte en selvstendigjøring av den lokale kirke ved frikobling fra kommunen, mens kommunens plikt til å gi økonomisk støtte ble opprettholdt.

Vi er bedt om å undersøke følgende tema:

- Forholdet mellom sokn og kommune på områder der kommunen har et lovregulert ansvar
- Forholdet mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling, samt endringer av soknestrutturen.
- Økonomistyring, strategier og planprosesser i den lokale kirke.
- Personalmessige forhold: Soknet som arbeidsgiver, forholdet mellom ansatte med ulike arbeidsgivere og lederroller.
- Medvirkning og medbestemmelse

Soknet er basisenhet i den lokale kirke, og vi har formulert følgende hovedproblemstilling:

- *Hvordan har kirkeloven av 1996 bidratt til tilrettelegging av den lokale kirkes ordning slik at soknet kan utføre sitt oppdrag etter formålsparagrafen, «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk lutherske folkekirke i Norge»?*
- *Hvilke faktorer ved ordningen fremmer eller hemmer en positiv utvikling?*

Evalueringsopplegg og perspektiver

Vårt metodiske opplegg for undersøkelsen har i hovedsak vært case-studier med intervjuer av sentrale aktører som er knyttet til den lokale kirke i 12 sokn i bispedømmene Agder og Telemark og Nidaros. Vi har også trukket veksler på annen relevant forskning og foretatt omfattende dokumentstudier. Dessuten har vi gjennomført en kartlegging på bispedømmenivå når det gjelder endringer i soknestrutturen.

Et hovedpoeng i vår analytiske tilnærming er at det er fruktbart å undersøke ledelse, organisering og styring i den lokale kirke i et perspektiv som vi velger å betegne som «samstyring». Dette handler om et ikke-hierarkisk styrings- og ledelsessystem hvor ulike aktører må samhandle for å gjennomføre aktiviteter og virkeliggjøre målet for den lokale kirke.

Sentralt i en slik samstyring er soknets to styringsorganer; kirkelig fellestråd og menighetsråd, og relasjonen mellom disse rådsorganene. Andre viktige relasjoner finner vi mellom soknet og eksterne organer som kommunen og «bispedømmerådslinja», dvs. prost, biskop og bispedømmeråd. Alle disse aktørene og relasjonene mellom dem har stor betydning for ledelse, organisering og styring i den lokale kirken.

Rapporten legger liten vekt på mål- og resultatoppnåelse i betydning av kvantitative og kvalitative målindikatorer på den lokale kirkens utvikling (oppslutning om kirkelige aktiviteter, innsamling, etc.). Vi har begrenset oss til å drøfte hvordan den lokale kirkes ordninger, positivt eller negativt, påvirker faktorer som vi antar er av betydning for måloppnåelsen.

Tre forhold er sentrale i forhold til hva man kan oppnå gjennom samstyring:

- Ressurstilgang til soknet i betydning økonomi, personell og frivillig innsats
- Forvaltning av ressursene i soknet (som omfatter fellestråd og menighetsråd) til ulike formål som kirkelige handlinger, andre menighetsaktiviteter, drift og vedlikehold av kirkebygg og kirkegårder.
- Styring og ledelse i soknet sett i forhold til soknets primæroppgaver slik det er formulert i Kirkelovens § 9 om menighetsrådets oppgaver.

Spørsmålet om samstyring mellom ulike aktører, handler også om *innholdet* i den lokale kirkens arbeid. Dette berører spenningen mellom (1) den lokale kirkens formål og oppdrag, (menighetsrådets oppgaver om å styrke og nære det åndelige liv i soknet ved forkynnelse av Guds ord, diakoni, undervisning, arbeid med barn og unge, avhjelpe legemlig og åndelig nød) i henhold til KL §9), og (2) forvaltningen av materielle og menneskelige ressurser (i hovedsak tillagt fellestrådet etter KL § 14). Vi har valgt å betegne denne spenningen med begrepene *karisma*, som betegnelse for åndelige og verdibaserte oppgaver og ledelse, og *byråkrati* som betegnelse på forvaltningsoppgaver som er definert av lov og regler, og som er underlagt klare økonomi- og effektivitetskrav.

Hovedfunn og konklusjoner

Soknet er den sentrale enhet i kirkens lokale ordning, slik det er definert i Kirkeloven med to selvstendige organ: Menighetsrådet og kirkelig fellestråd. Loven gir de to organene likeverdighet, men med ulike oppgaver.

Funnene fra vår studie peker på at det oppstår en ubalanse i ledelse, organisering og styring i mange sokn. Kirkelig fellestråd har fått en sterkere posisjon og «tyngde» enn lovgrunnlagets intensjon, mens menighetsrådets posisjon og «tyngde» ser ut til å svekkes. Det er en rekke faktorer som påvirker en slik utvikling:

Faktorer som styrker fellestrådet/kirkeverge:

- Kontroll med ressursfordeling
- Profesjonalisert forvaltning,
- Økt byråkratisering
- Større handlingsrom

Faktorer som svekker menighetsråd:

- Manglende helhetlig ledelse
- Mindre vektlegging av åndelig/strategiske oppgaver
- Færre ressurser

Vi mener at hovedgrunnene til at det oppstår en ubalanse mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd er følgende:

- Kirkelig fellesråd fremstår som et velfungerende byråkratisk styringsorgan. Det er i stor grad her rammene for soknets virksomhet blir lagt. Tyngdepunktet i relasjonen mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd tenderer i mange sokn mot å «vippe» i retning kirkelig fellesråd. Dette er særlig tydelig i en del mindre sokn der menighetsrådets ansvarsområde reduseres. På den annen side finnes det også menighetsråd med mye aktivitet og ressurser, og som gjerne har både ledelses- og stabsressurser til å drive et godt menighetsarbeid.
- Menighetsrådet fremstår som et svakere organ når det gjelder å utøve målsettingene for sin virksomhet, enn hva kirkelig fellesråd gjør. Dette henger sammen med rammer og regler for ressurstildeling i menighetene og hvilke ressurser som menighetsrådet kan disponere. I mange sokn er det dessuten mangel på helhetlig ledelse utøvd på menighetsrådets ansvarsfelt. Mange steder må også mye av oppmerksomheten og de knappe ressurser man har rettes inn mot administrative og forvaltningsmessige oppgaver.
- Studien viser at forholdet mellom fellesrådet og kommunen er stabilt og at kommunene i stor grad innfrir sitt lovbestemte økonomiske ansvar. Likevel utfordres *samstyring* som en følge av at partene i praksis ikke er likeverdige.
- Studien viser en utvikling i den lokale kirke hvor ressurser til forvaltningsoppgaver, bygninger og drift prioriteres på bekostning av ressurser til menighetsarbeidet.
- Bispedømmerådslinja tilfører ressurser og ledelse av stor betydning for kirken. Når det gjelder koordineringsstøtte med hensyn til å styrke samhandlingen mellom ulike nivåer/organer, er denne mer varierende.

Spenningsfeltet mellom byråkrati og karisma ligger latent i en hver kirkeordning som grenseflater og gråsoner. Byråkratiet og forvaltningssiden av den lokale kirke har klare strukturer og mål, mens karismatiske innholdselementer som er knyttet til menighetsrådets ansvarsområder er mer diffuse og mindre målbare. Et sterkere fokus på effektivisering og krav om målbar tjenesteproduksjon i samfunnet påvirker også kirkens lokale ordninger. Profesjonalisering, sentralisering og effektivisering bidrar til en «tyngdelov» som skaper ubalanse i den lokale kirkes samstyring slik det ble etablert ved Kirkeloven av 1996. Dette kan føre til en ubalanse mellom den lokale kirkes byråkratiske oppgaver og dens karismatiske/åndelige oppdrag.

1 Innledning

Formål

Kulturdepartementet¹ ønsket en evaluering av den lokale kirkens ordning. Evalueringens hovedformål er å framskaffe et grunnlag for å vurdere behovene for reformer. Grunnenhet i den lokale kirke er soknet. Man ønsket å se hvordan soknet er organisert og i praksis fungerer, sett i forhold til rettsgrunnlaget, særlig med henblikk på de endringer som kom i forbindelse med den nye Kirkeloven (KL) av 1996.

Hensikten er å undersøke hvordan soknet er organisert og fungerer i praksis på bakgrunn av de rettslige, administrative og økonomiske rammer som er trukket opp i Kirkeloven. Et moment som er tillagt særskilt vekt fra oppdragivers side, er rettsgrunnlaget, slik det er utformet i lovteksten og de føringer som dette legger for utviklingen av lokalmenigheten. En vesentlig endring som kom med Kirkeloven av 1996 var en selvstendigjøring av kirken lokalt ved frikobling fra kommunen, samtidig som man opprettholdt en plikt for kommunene til å sørge for økonomisk støtte til kirken lokalt.

I tråd med dette har vi lagt vekt på forarbeidene til Kirkeloven, utformingen av lovteksten, forskrifter og andre regler som legger føringer for den lokale organisering og hvilken praksis som er etablert. Et sentralt tema er hvordan Kirkeloven definerer soknet med to styringsorganer, kirkelig fellesråd og menighetsråd, og hvordan relasjonen mellom disse rådsorganene fungerer. Videre er relasjoner mellom soknet og eksterne organ som kommunen og «bispedømmerådslinja», dvs. prost, biskop og bispedømmeråd, faktorer som har stor betydning for ledelse, organisering og styring i den lokale kirken. Vi må samtidig understreke at dette ikke er en lovevaluering.

Departementet ønsket å få evaluert hvordan følgende elementer fungerer:

- Forholdet mellom sokn og kommune på områder der kommunen har et lovregulert ansvar
- Forholdet mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling, samt endringer av soknestructuren.
- Økonomistyring, strategier og planprosesser i den lokale kirke.
- Personalmessige forhold: soknet som arbeidsgiver, forholdet mellom ansatte med ulike arbeidsgivere og lederroller.
- Medvirkning og medbestemmelse i kirken

Medvirkning og medbestemmelse kom inn som tema underveis i prosjektet, som følge av innspill fra arbeidstakerorganisasjonene under et midtveisseminar, og var ikke en del

¹ Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ved tidspunkt for utlysning av oppdraget

av det opprinnelige prosjekt-designet. Vi har imidlertid knyttet drøftingen til andre temaområder, særlig i relasjon til kirkelig fellesråd og til arbeidsforhold i kirken.

Et annet tema som også kom opp under midtveisseminaret var forvaltning knyttet til gravferd og kirkegårder. Dette er et tema vi har berørt i forbindelse med kommunens støtte til kirken, kirkelig fellesråds økonomi og ressursbruk. Vi har imidlertid ikke behandlet dette tema inngående.

Sentrale aktører som Kirkerådet, departement for kirkesaker, KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon og Presteforeningen har lagt frem saker, rapporter etc. for refleksjon, diskusjon og vurderinger av hvordan den fremtidige lokale kirke kan organiseres.

Denne evalueringen skal ikke peke på særskilte og ønskelige modeller for den lokale kirkeordning.

Evalueringen skal bidra med et fakta- og kunnskapsgrunnlag og en analyse av dagens situasjon. Bakteppe og premisser for evalueringen er de rammer i form av Kirkeloven og annet regelverk, administrative ordninger og økonomiske tilskudd som definerer den lokale kirken, dens rolle og relasjoner til regional- og sentralkirkelige aktører, kommune og stat. Rapporten drøfter hvordan den lokale kirke fungerer, og vi legger frem beskrivelser og analyse av dagens situasjon.

Evalueringsopplegget

Når en skal studere kirkens lokale ordning er det naturlig å ta utgangspunkt i soknet og hvordan dette fungerer. En slik undersøkelse kan gjøres ut fra ulike ståsted og perspektiver. Et geografisk, demografisk, rettslig, sosiologisk eller teologisk perspektiv vil gi ulike rammer for datainnsamling og analyse. Kirkeloven definerer soknet som en geografisk avgrenset størrelse, og kirkens medlemmer tilhører det sokn hvor de er bosatt. Ifølge loven er soknet et eget rettssubjekt med rettigheter og plikter, samt partsstilling og ansvar overfor domstoler og andre myndigheter. Kirkemedlemmene i soknet utgjør en sosiologisk definert gruppe og er den stedegne kristne menighet. I denne evalueringen benyttes begrepene sokn og menighet som tilnærmet synonyme begreper, de betegner begge soknet som enhet i geografisk, juridisk og sosiologisk/teologisk forstand. Det er imidlertid en nyanse i vår bruk av begrepet menighet, som vi ofte benytter om aktører og aktiviteter knyttet opp mot menighetsrådets ansvarsområde.

Folk bor i lokale samfunn. Det er primært på soknenivå at Kirkelovens formål skal realiseres: «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge» (KL § 1). Vår evaluering av kirkens lokale ordning i lys av Kirkeloven, må følgelig ta utgangspunkt i lokalkirkelige aktørers aktiviteter og organisering i tilknytning til soknet.

Hovedproblemstillingen blir derfor å undersøke hvilken sammenheng det er mellom de intensjoner og lovbestemmelser som følger av Kirkeloven av 1996, og de praksiser som er utviklet i soknet/lokalmenigheten siden loven trådte i kraft. Sagt på en annen måte;

hvordan er samsvaret mellom de rettslige rammene og praksis? Denne problemstillingen reiser en rekke spørsmål som utvikles og behandles i rapporten: Er det stor grad av sammenheng og konsistens? Finnes det på ulike områder vesentlige variasjoner, eventuelt også avvik fra det som synes å ha vært hovedtanken i lov og regelverk? Hva er i så fall disse variasjonene uttrykk for? Handler det om naturlige variasjoner på bakgrunn av at kirken lokalt varierer mht. befolkning, oppslutning om kirken etc? Hva er bakgrunn for at det har utviklet seg lokale tilpasninger, og hvor hensiktsmessige er de, sett i forhold til det lovgiver har uttrykt som mål for den lokale kirke?

Vårt metodiske opplegg for undersøkelsen har i hovedsak vært intervjuer med sentrale aktører som er knyttet til den lokale kirke i 12 forskjellige sokn i bispedømmene Agder og Telemark og Nidaros. Videre har vi sett på annen forskning og dokumenter av relevans for de problemstillinger vi har valgt. Vi har også gjennomført en enkel kartlegging på bispedømmenivå når det gjelder endringer i soknestruktur.

Rapporten er disponert som følger: I kapittel 2 gjøres det rede for sentrale problemstillinger og perspektiver. Vi beskriver her sentrale kjennetegn ved den lokale kirkens ordning, den historiske og rettslige bakgrunn for det systemet man har. Kapitlet omfatter også den analytiske forståelsesramme vi har valgt for studien. Et hovedpoeng er at ledelse, organisering og styring i den lokale kirke bør studeres i et perspektiv som vi velger å betegne som «samstyring». Det handler om et ikke-hierarkisk styrings- og ledelsessystem hvor ulike aktører må samhandle for å gjennomføre aktiviteter og virkeliggjøre målet for den lokale kirke.

I kapittel 3 gjør vi rede for vårt undersøkelsesopplegg og metoder. Deretter følger en rekke kapitler hvor vi går gjennom ulike problemstillinger med utgangspunkt i det empiriske materialet. Først, i kapittel 4 ser vi på relasjoner mellom soknet ved kirkelig fellesråd og kommunen. I kapittel 5 er hovedtema hvordan kirkelig fellesråd fungerer som det sentrale forvaltningsorganet i soknet. Deretter i kapittel 6 er tema menighetsrådets ansvarsområde og hvordan det her arbeides med økonomi, aktiviteter, planer og strategier for virksomheten. I kapittel 7 er fokus på ledelse i den lokale kirke, også her med vekt på menighetsrådets ansvarsområde. Kapittel 8 omhandler medvirkning og medbestemmelse i kirken sett ut fra tilsattes ståsted. Så i kapittel 9 kommer en beskrivelse av endringer i soknestrukturer, herunder også en kortfattet beskrivelse av dokumentasjon fra forsøk som er gjennomført.

I kapittel 10 trekkes trådene fra kapitlene sammen ved å bruke de empiriske funn og drøftingene i de enkelte kapitlene. Her gir vi en oppsummerende drøfting av hvordan hovedelementer i den lokale kirkes ordning fungerer, og vi peker på områder hvor vi ser særskilte behov for gjennomtenking av denne.

2 Problemstillinger og perspektiver

2.1 Innledning

Hvordan skal kirken forstås? Spørsmålet kan drøftes fra mange synsvinkler. Grunnleggende sett, og ut fra kirkens selvforståelse og teologi, er Kirken en universell/global størrelse, som har med relasjonen mellom Gud og mennesker å gjøre. I et slik perspektiv er menigheten også en lokal størrelse, gjennom medlemmenes kirketilhørighet ved dåpen, og deres fellesskap og samling til gudstjeneste om Guds ord og sakrament. Geografisk er kirkemedlemmene knyttet til lokale samfunn ved at hele landet er delt opp i geografiske sokn.

Denne evalueringen drøfter i liten grad den lokale kirke i et teologisk perspektiv². Den forholder seg likevel til en forståelse av kirken ut fra Bibelen og kirkens bekjennesskrifter og målsettingen for Den norske Kirke slik denne er formulert i Kirkeloven. Vi forholder oss også til visjonen for DnK slik denne er formulert av Kirkemøtet om «en bekjennende, misjonerende, diakonal og åpen folkekirke».

Vår tilnærming til den lokale kirken er *en virksomhet som forvalter en oppgave innenfor definerte rammer*. Disse rammene er av teologisk, kirkerettslig, geografisk, organisatorisk, økonomisk-administrativ og til dels av kulturell karakter.

Et vesentlig tema i vår undersøkelse er de forskjellige funksjoner som ivaretas av soknet: som dels er forvaltnings- og ledelsesoppgaver, og dels er tjenester direkte knyttet til menighetslivet. Oppgave- og ansvarsfordelingen³ mellom aktører med ulike roller, er en del av kirkens lokale ordning. De kulturelle sider ved lokalkirken som i noen grad vil bli berørt, handler særlig om at kirkebygg, gravplass, etc. som et uttrykk for kulturelle artefakter, og som gjennom – lokal historie, tilstedeværelse i særskilte livsoverganger, arrangementer o.l. - er en kulturinstitusjon med stor symbolverdi og tilslutning i den lokale befolkning.

Hovedvekten legges på de rettslige, organisatoriske og økonomisk-administrative perspektivene. I det følgende vil vi skissere hovedtrekk ved de sentrale problemstillinger og hvordan vi analytisk har tilnærmet oss dem.

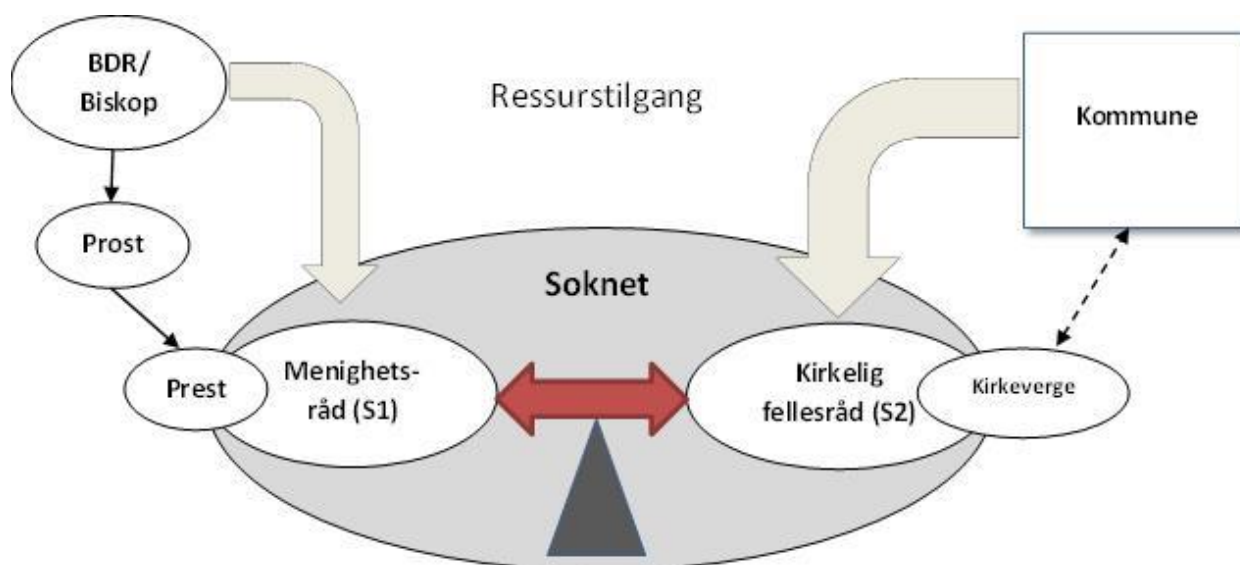
2 Kirken må dypest sett forstås teologisk. «Å tro på kirken er å tro på løftet om Jesu nærvær når mennesker samles i hans navn», skriver Harald Hegstad (2009) i boken «Den virkelige kirke. Bidrag til ekklesiologien».

3 Fordelingen av ansvar og oppgaver kan også drøftes ut fra teologiske perspektiver på kirken. Det bibelske bilde av kirken som en kropp med ulike lemmer med ulike funksjoner uttrykker noe av dette. For en teologisk drøfting av sider ved dette se f.eks. Hegstads drøfting av kirken som et fellesskap av tjenester, jfr. Hegstad (2009, kap. 6)

2.2 Den lokale kirkes ordning - hovedtrekk

Hovedtrekk ved organiseringen og rettsgrunnlaget

I figur 2.1 nedenfor har vi skissert hovedelementer i kirkes lokale ordning slik denne i dag er organisert, og slik dette følger av lovverket.



Figur 2.1 Hovedelementer i den lokale kirkes ordning

Det sentrale element i figuren er soknet slik dette er definert i Kirkeloven med to organ; menighetsrådet (S1) og kirkelig fellesråd (S2). Arbeidsdelingen og «balansen» mellom disse to organ utgjør en hovedproblemstilling i undersøkelsen. På venstre side av figuren er skissert «bispedømmerådslinjen» med forbindelse til prost og biskop/bispedømmeråd. Her er også markert den ressurstildeling som skjer gjennom sentralkirkelige organ og bispedømme til lokalmenigheten (som midler fra OVF⁴ og trosopplæringsmidler). På høyre side er markert kommunen som tildeler ressurser gjennom kirkelig fellesråd. Venstre- og høyresiden i figuren representerer også de to arbeidsgiverlinjene i den lokale kirken; bispedømmerådet (BDR) med biskop og prost som arbeidsgiver for prestene og kirkelig fellesråd/kirkeverge som arbeidsgiver for øvrige ansatte (med enkelte unntak for ansatte med menighetsrådet som arbeidsgiver).

4 Opplysningsvesenets fond

Et hovedhensyn i Kirkelov-utvalget (NOU 1989:7) var å selvstendiggjøre soknene i forhold til kommunene, men samtidig unngå at deres selvstendighet i kirkeforvaltningen ble vesentlig endret (s. 121).

- I loven ble soknet etablert som et eget rettssubjekt, og det ble etablert to sidestilte lokale styreorgan, menighetsrådet (S1) og kirkelig fellelråd (S2). Kirkelig fellelråd kom med kirkeloven inn som et nytt lovfestet organ.
- Kirkelig fellelråd skal i følge KL § 14 ha sin oppmerksomhet vendt mot forvaltningsoppgaver, ressursanskaffelse, ressursfordeling og personalforvaltning på vegne av menighetene. Kirkelig fellelråd er ansvarlig for bygging, drift og vedlikehold av kirker, og anlegg, drift og forvaltning av gravplasser.
- Menighetsrådet skal i følge KL § 9 ha sin oppmerksomhet rettet mot å vekke og nære det kristelige liv ved forkynnelse av Guds ord, diakoni, undervisning, barn og unge samlet om gode formål og avhjelpe legemlig og åndelig nød.
- Kommunen fikk et lovpålagt ansvar når det gjelder utredning og dekning av utgifter til drift av sentrale tjenester i kirken, samt vedlikehold av og investeringer i kirker og kirkebygg. Før Kirkeloven var forvaltningsoppgavene i kirken i stor grad innlemmet i kommunens organisasjon.
- Ved innføring av kirkelig fellelråd fikk kirkevergen en ny rolle som leder i den lokale kirkestrukturen. Historisk er det en lang og vel etablert rettslig og administrativ tradisjon for kirkevergen som et kommunalt ombud for kirken. Med kirkeloven av 1996 skjedde en omstilling til en ny rolle.

Et annet hensyn som er knyttet opp mot en videre kontekst enn bare kirkeloven gjelder forholdet mellom de to arbeidsgiverlinjene i kirken, bispedømmerådslinja med en «åndelig» legitimitet og rådslinja med en demokratisk legitimitet.

- Bispedømmerådslinja omfatter prestene ansatt av bispedømmerrådet med prostiet som tjenestedistrikt. Fellelrådslinja vedrører alle de andre som arbeider i kirken og hvor soknet er arbeidsgiver (i hovedsak ved kirkelig fellelråd). Gruppene i de to arbeidsgiverlinjene, har til dels ulike funksjoner og oppgaver.
- Prestene ivaretar en særskilt åndelig og strategisk lederfunksjon, og prosten har en lederfunksjon i forhold til prestene i sitt prosti.
- De to rådsorganene kirkelig fellelråd og menighetsråd er demokratiske organer. Medlemmene i menighetsrådet er valgt gjennom egne kirkevalg. Kirkelig fellelråd er sammensatt av representanter fra menighetsrådene. I tillegg er det en representant fra bispedømmerådslinja i hvert av rådene. Soknepresten er normalt med i menighetsrådet, men biskopen kan bestemme at en annen prest skal være medlem. Biskopen oppnevner prost eller annen prest som medlem av kirkelig fellelråd.

2.3 Historiske linjer og rettsgrunnlaget

Kirkelov-utvalget hadde i sin utredning en rekke motiver, vurderinger og anbefalinger. Hovedlinjene kom med i loven, men det er også elementer som ikke ble tatt inn i det endelige lovutkastet. Begge deler er viktig for å klargjøre de intensjoner man den gang hadde. Vi vil trekke frem noen sentrale momenter som kan hjelpe oss til å belyse og forstå utfordringer man har stått overfor. Til dels handler dette også om lange historiske linjer.

Soknets selvstendighet

Soknene hadde før kirkeloven av 1996 ikke en selvstendig rettsstilling. De var administrative og geografiske enheter. Utvalget så deres rolle som uklar og mente at de måtte gis en mer selvstendig stilling. Dette ble endret med den nye kirkeloven som definerer dem som selvstendig rettssubjekt (KL § 2). Utvalget presiserte i forarbeidene at ingen organer utenfor soknet bør ha generell kompetanse til å omgjøre beslutninger tatt av soknets organer (NOU 1989:7, kap. 1.3.2). Det foreligger således ingen generell instruksjonsmyndighet over soknet fra regionale eller sentrale kirkelige organer. Ei heller kommunen gis kontroll- eller styringsrettigheter over soknet.

Forvaltningsmessige og åndelige funksjoner

Vi finner i det materialet som lå til grunn for kirkeloven av 1996 et gjennomgående tema som kan betegnes som en spenning mellom den lokale kirkes oppdrag og åndelige funksjon basert på sin selvforståelse og det forvaltningsapparat som er nødvendig. Den lokale kirkelige forvaltning har særlig vært knyttet til kirkevergen og de oppgaver og det mandat som i et historisk perspektiv har vært tillagt denne rollen. Den lokale kirkens åndelige oppdrag har vært knyttet til prestens rolle og oppgaver og etter hvert som menighetens autonomi ble tydeligere, til menighetsrådets oppgaver.

Et annet tema som også er knyttet til spenningen mellom soknets forvaltning og åndelig oppdrag, handler om hvordan soknet og dets organer fremstår som selvstendige størrelser i relasjon til eksterne aktører som prestene ansatt av bispedømmerådet og kommunen. Et hovedmotiv med kirkeloven av 1996 var å fristille den lokale kirke fra kommunen. Når det gjelder forholdet til de statlig finansierte prestestillingene, ble dette bare delvis behandlet i den offentlige utredningen om Kirkeloven. Det ble imidlertid forutsatt at det skulle være samvirke mellom prest (embete) og råd, samtidig som de to linjene har en selvstendighet i forhold til hverandre (NOU 1989: 7, kap. 15.4.10).

Daglig ledelse på soknenivå

Kirkevergeordningen kan føres tilbake til tidlig på 1100-tallet. Det var opprinnelig et verv som skulle være en medhjelper for prestene, og på 1600-tallet ble det en forordning der kirkevergen ble beskikket av stiftsdireksjonen etter forslag fra soknepresten. Etter innføring av formannskapene i 1837 ble kirkevergen en kommunalt oppnevnt

embedsmann (NOU 1989:7, kap. 4.5.4). I kirkeloven av 1897 (§ 46) var det fastsatt at det skulle være kirkeverge ved hver kirke. Kommunestyret kunne imidlertid bestemme at det kunne være felles kirkeverge for kommunens kirker, og disse ble etter hvert lønnete heltidsstillinger med en egen avdeling innenfor kommuneadministrasjonen med ansvar for kirke og kirkegårder (op.cit., kap. 7.4.5).

I NOU 1989:7 foreslår utvalget at alle sokn og fellesråd skal ha en lønnet stilling som betegnes «kirkeverge». De foreslår at en slik stilling tilordnes både på sokne- og kommunenivå og tillegges det administrative ansvar for hhv menighetsrådets og fellesrådets arbeid og der kvalifikasjonskravene særlig bør omfatte personaladministrasjon, jus og økonomi. I den lovteksten som ble vedtatt ble dette modifisert til at «Kirkelig fellesråd skal ha en daglig leder av virksomheten» (KL96 § 13) og «Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder av virksomheten» (KL § 8). I det ene rådsorganet ble daglige ledelse lovfestet, mens det i det andre ble satt opp som en mulighet.

Kommunens økonomiske ansvar for den lokale kirken

Kommunens ansvar for den lokale kirken forsvant imidlertid ikke fordi om soknet ble fristilt fra kommunen. Utvalget fremmet et forslag om et relativt detaljert driftstilskuddssystem til soknene som skulle dekke lønninger og kontorutgifter mv. Hensikten var å sikre et minsteinntektsnivå for soknene. Videre forutsatte man at det foreslått opprettede fellesrådet skulle få tilskudd til å dekke sine lovpålagte oppgaver. Når det gjaldt utgifter til dekking av kirkenes drift og vedlikehold, ble det foreslått at dette fortsatt skulle dekkes over kommunebudsjettene, på grunnlag av konkrete budsjettforslag fra menighetsrådene. Utvalgets flertall foreslo videre et i hovedsak kommunalt ansvar når det gjaldt gravplassforvaltning.

I lovteksten tas det meste av dette ikke til følge. Kommunene pålegges gjennom en generell formulering å utrede utgifter til sentrale lovpålagte oppgaver i den lokale kirken (KL § 15). I lovteksten gis det ikke en konkretisering av nivået på kommunens forpliktelser. Det er kirkelig fellesråd som forutsettes å ivareta de økonomiske relasjonene mot kommunen. Dertil kommer at det oppnevnes en representant fra kommunen i kirkelig fellesråd, mens den kommunale representant som tidligere ble oppnevnt til menighetsrådet kuttes ut, begge deler i tråd med utvalgets forslag. Videre finner man i loven, i motsatt retning, at representant for fellesrådet har møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som vedrører fellesrådets virksomhet.

Forholdet mellom den lokale kirke og kommunen

Det har vært svært ulike syn på hvordan lokalmenigheten skal forstås (og plasseres) innenfor den statlige/kommunale og kirkelige struktur. Det var ulike løsningsforslag som preget det kirkelige reformarbeid på slutten av 1880-tallet: (1) En hierarkisk styringsmodell under det kirkelige embete, (2) demokratisering av lokalkirken etter mønster av stat og kommune, (3) utvikle kirkelige sentralorgan som kunne balansere det statlige kirkestyre, eller (4) en utviklingsmodell basert på menighetsrådene. Den siste

modellen kunne også utvikles langs to ulike linjer. Menighetsrådet kunne tillegges forvaltningsoppgaver og være selvstendig i forhold til embetet, eller rådet kunne få en sterkere åndelig funksjon med en nær tilknytning til embetet. Presten Jacob Sverdrup foreslo i 1878 å innføre menighetsråd og gi dem forvaltningsmyndighet, men etter en heftig debatt i Stortinget falt forslaget og tanken og idéen om menighetsrådet som forvaltningsorgan bort (NOU1989:7, kap. 4.6.1- 4.6.4).

I forarbeidene til kirkeloven av 1996 kommer denne idéen opp igjen der utvalget foreslo at menighetsrådet skulle ha hovedansvar for soknets forvaltning, og således være soknets sentrale styringsorgan. Utvalget foreslo videre at det opprettes fellesråd i kommuner med flere sokn med ansvar for samordning overfor kommunen, og at dette skulle være et samarbeidsorgan for menighetsrådene. Bare på avgrensede områder skulle fellesrådet ha bestemmende myndighet over det enkelte sokn (NOU 1989:7, kap. 1.3.2). Etter innvendinger fra høringsinstanser som mente at arbeidsbelastningen ville bli for stor for menighetsrådene, ble dette endret i loven slik at de to rådene her fremstår som sideordnede organer (KL § 5).

I Lov om menighetsråd av 1920 var forbildet for det lokale kirkestyre - med menighetsråd og menighetsmøte - kommunestyret som politisk institusjon, riktignok med et langt mer beskjedent mandat. Det ble markert at menighetsrådets hovedoppgave var «å ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menigheten», et mandat som først og fremst pekte på menighetsrådets åndelig ansvar og helhetstenkning (NOU 1989: 7, kap. 6.1.3).

Det har vært nære bånd mellom kommune og kirke helt siden etablering av det kommunale selvstyre. En vesentlig del av kritikken fra kirkelig hold mot kirkeordningen har handlet om at kirkelige organer har hatt begrenset myndighet når det gjelder spørsmål som vedrører kirken. Ikke bare i kirken sentralt, men også lokalt har dette vært tilfelle. Før kirkeloven av 1996 representerte kommunestyret i mange saker den lokale kirke. Det kirkelige forvaltningsansvar ble ivaretatt av kommunestyret som et av mange saksområder. Kirkevergen var plassert i kommunens administrasjon. Kommunenes utgifter til kirken inngikk i hovedsak i deres ordinære driftsbudsjetter.

Forholdet mellom rådslinje og prestelinje

Forholdet mellom demokratisk valgte råd og prestelinje/embete har vært et sentralt tema over flere tiår når det gjelder diskusjon om reformer i kirken (Aarflot, 1999). Det handler om to styringslinjer. Når det gjelder det lokale nivå, berøres dette tema i forarbeidene med særlig vekt på forholdet mellom sokneprest og menighetsråd. I tillegg til å understreke kravene til samvirke mellom de to linjene som følge av at de har samme oppdrag, pekes det i utredningen på funksjonsfordelingen som ligger i at hver har sin selvstendighet og egne ansvarsområder med særskilt myndighet, og som til dels vil være preget av flytende overganger mellom ansvarsområdene.

Prestens tjeneste i soknet behandles bare delvis i kirkeloven. Soknepresten gis ifølge loven plass i menighetsråd, og det skal også være en representant fra prestelinja/-bispedømmerrådslinja i kirkelig fellesråd (KL §§ 6 og 12). I 2004 ble det vedtatt

endringer for prestedtjenesten, den såkalte «prostereformen». I tjenesteordning for menighetsprester vektlegges at presten i tillegg til primæroppgaven å forvalte ord og sakrament, har et særskilt strategisk og åndelig lederansvar (Tjenesteordning for menighetsprester, § 10). Prosten ble samtidig løftet opp som mellomleder med ansvar for å lede prestene i prostiet, som var det tjenstedistrikt prestene ble ansatt i. Prosten er dertil gitt et ansvar for samordning mellom prestedtjenesten og de kirkelige rådene (Tjenesteordning for proster, §§ 1 og 6). Det som på denne måten skjer er en tydeliggjøring av de formelle strukturene for det «karismatiske lederskapet» ved å definere forbindelsene mellom soknet og prestelinjen.

Medvirkning og medbestemmelse i den lokale kirken

Kirkelovsutvalget (NOU 1989:7) drøftet også spørsmålet om medbestemmelse i kirken, og gikk inn for en ordning med såkalt tjenstemannsrepresentasjon med møte- og forslagsrett i menighetsråd og kirkelig fellelsråd (pkt. 16.5). Dette ble ikke tatt inn i loven. Det som blir fastlagt (KL § 35) er en bestemmelse om at det opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte. Dette utvalget finnes i soknene under betegnelsen administrasjonsutvalg. Det er imidlertid åpning for at partene kan velge å behandle slike saker på annen måte. Videre i samme paragraf gis representanter for tilsatte møte- og talerett i underutvalg oppnevnt av soknets organer når disse behandler saker av arbeidsgiverrelatert karakter.

Bakgrunnen for at loven innebærer visse begrensninger i ansattes bestemmelse i styrende organer, sett i forhold til den bedriftsdemokratisering som har skjedd i privat sektor, synes å være en tenkning analogt til medbestemmelse i offentlig sektor hvor det legges begrensninger i forhold til ansattes medbestemmelse i politiske saker (jfr. NOU 1989:7, 16.5.2).

2.4 Perspektiver og problemstillinger

Hovedproblemstilling

Kirkeloven har i følge KL §1 som formål «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk lutherske folkekirke i Norge». Formålet med evalueringen, slik vi tolker oppdraget, er å undersøke soknets rettsgrunnlag, ledelse, organisering og styring og undersøke hvordan dette fungerer i praksis - sett i forhold til intensjonene og formålet med Kirkeloven.

Hovedproblemstillingen kan i tråd med dette formuleres som følger:

- *I hvilken grad har Kirkeloven av 1996, gjennom tilrettelegging av den lokale kirkes ordning, bidratt til at soknet kan utføre sitt oppdrag etter sitt formål?*
- *Hvilke faktorer ved ordningen fremmer eller hemmer en positiv utvikling av den lokale kirke?*

Vi undersøker ikke mål- og resultatoppnåelse i betydning kvantitative og kvalitative målindikatorer på den lokale kirkes utvikling (oppslutning om kirkelige aktiviteter, innsamling, etc.). Derimot drøfter vi hvordan den lokale kirkes ordninger, positivt eller negativt, påvirker faktorer som vi antar er av betydning for måloppnåelsen.

Tre forhold er sentrale:

- Ressurstilgangen til soknet i betydning økonomi, personell og frivillig innsats
- Forvaltning av ressursene i soknet (som omfatter fellesråd og menighetsråd) til ulike formål som kirkelige handlinger, annen menighetsaktivitet, drift og vedlikehold av kirkebygg og kirkegårder.
- Styring og ledelse i soknet sett i forhold til soknets primær oppgaver slik det er formulert i kirkelovens § 9 om menighetsrådets oppgaver.

I de foregående avsnitt har vi gått gjennom noen sentrale trekk ved den lokale kirkes ordning og noen av de vurderinger som ligger til grunn for den ordning som ble nedfelt i Kirkeloven av 1996. Fra denne gjennomgangen er det to tema som vi mener det er hensiktsmessig å følge opp i vår videre drøfting og analyse. Det første tema er de strukturelle kjennetegn ved den lokale kirke, eller det vi kan betegne som soknets *systemiske karakter*. For å kunne utdype og forklare hva dette innebærer introduserer vi begrepet *samstyring*.

Det andre tema dreier seg om formålet og den *innholdsmessige* siden ved soknet. Vi velger å knytte denne drøftingen til en spenning mellom den lokale kirkes formål og oppdrag slik det er formulert under menighetsrådets oppgaver (KL §9) og forvaltningen av materielle og menneskelige ressurser som i hovedsak er tillagt fellesrådet (KL § 14). Som et bidrag til en drøfting og analyse av denne spenningen introduserer vi begrepene *karismatisk ledelse* versus *byråkratisk organisering og styring*. Disse begrepene forklares og begrunnes nærmere i gjennomgangen av delproblemstillingene nedenfor.

Samstyring

Ved å ta utgangspunkt i Kirkeloven av 1996 viser rettsgrunnlag i loven at ledelse, organisering og styring av soknet ikke kan beskrives som et hierarkisk og enhetlig styrt organ. Soknets oppgaver utøves i en styringsmodell eller et mønster hvor de to styringsorganene, menighetsråd og fellesråd, er avhengig av hverandre og må styre i samspill med hverandre. *Samstyring*⁵ er derfor et egnet begrep for å studere den form for samhandling og styring som utøves internt i soknet, men også overfor eksterne aktører. Begrepet samstyring kan defineres som en «ikke-hierarkisk prosess» hvor ulike aktører må samordne og koordinere sitt arbeid for å kunne oppnå felles retning og

5 Begrepet samstyring kan knyttes til den engelske betegnelsen «governance» som har fått en svært omfattende anvendelse. Se til eksempel Bevir, M. (eds.) 2011: *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE Publications, London. Se også Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012): «Styring og samstyring – governance på norsk», Fagbokforlaget

måloppnåelse (Røiseland og Vabo, 2012). Vi kan med andre ord betrakte soknets styringsorganer som del av et samstyringsystem, hvor koordinering mellom ulike aktører er en forutsetning for å løse den lokale kirkes mandat og oppgave. I det ligger at oppgaver og ansvar er fordelt mellom ulike parter der både horisontale og vertikale samarbeidsrelasjoner er nødvendig. Det forutsettes videre at (1) aktørene arbeider mot felles mål, 2) de er gjensidig avhengige av hverandre, og (3) de fatter beslutninger gjennom dialog og samhandling.

Behovene for samstyring i den lokale kirken er særlig knyttet til relasjoner og koordinering på tvers mellom følgende organer/systemer:

- Mellom de to styringsorganene i soknet, kirkelig fellesråd og menighetsråd
- Mellom soknets organer og sentrale aktører som helt eller delvis befinner seg utenfor soknets styringsstruktur, henholdsvis kommunen og bispedømmerådslinja (prest/prost/biskop/bispedømmeråd).

Delproblemstilling 1: Hvordan fungerer balansen mellom de to styringsorganene i soknet?

Hvordan fungerer den todelte styringsmodellen mellom menighetsrådet og kirkelig fellesråd i soknet? Kirkelig fellesråd skal ha sin oppmerksomhet vendt mot forvaltningsoppgaver, ressursanskaffelse, ressursfordeling og personalforvaltning på vegne av menighetene (KL § 14). Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet rettet mot å vekke og nære det kristelige liv i soknet ved forkynnelse av Guds ord, diakoni, undervisning, arbeid med barn og unge, avhjelpe legemlig og åndelig nød (KL § 9).

En slik styringsmodell gir en rekke utfordringer når det gjelder å finne balansen mellom ulike oppgaver og roller. Aktuelle spørsmål er:

- Gir den legale konstruksjon av soknet med to organ tilstrekkelig klarhet for de ulike aktørene som skal utøve lederskap (fellesråd, menighetsråd), sokneprest og prost?
- Gir modellen tilstrekkelig fleksibilitet i forhold til de store variasjonene mellom kommuner og i den lokale kirke?
- Er det utviklet en rimelig balanse i arbeidsdelingen mellom fellesråd og menighetsråd?
- Vil profesjonalisering og byråkratisering gi fellesrådet økt «tyngde» og i praksis svekke menighetsrådets oppgaver og rolle?
- Kan arbeidsdelingen bidra til å «sementere» et skille mellom de åndelige/karismatiske oppgavene som knyttes til Kirkens formål gjennom menighetsråd og en byråkratisk forvaltning av soknet gjennom kirkelig fellesråd?

Delproblemstilling 2: Hvordan fungerer soknet som selvstendig/autonom enhet sett i relasjon til andre aktører, kommune og bispedømmerådslinje?

Soknet er med Kirkeloven av 1996 blitt en selvstendig juridisk enhet. De ulike relasjonene som soknet har til «eksterne aktører», stiller en rekke utfordringer til soknet når det gjelder å ivareta og utvikle sin rolle som et fristilt og uavhengig organ. Det som skjedde i forbindelse med innføring av Kirkeloven av 1996 var en omforming av de forvaltningsmessige relasjoner mellom sokn og kommune ved at soknet «tas ut av» kommunen og selvstendiggjøres. Samtidig forpliktet kommunen til fortsatt å støtte kirken, og gjennom rett til å møte i hverandres styringsorganer sikres kanaler og mulighet for kirken til å informere og påvirke kommunen. På denne måten har relasjonen sokn – kommune blitt reetablert og regulert gjennom nye byråkratiske relasjoner.

Forholdet til bispedømmerådslinja er også av betydning for soknet. På den ene side er bispedømmerådslinja knyttet opp mot den demokratiske strukturen gjennom representasjon i begge soknets styringsorganer. På den annen side har prostene roller både som leder/arbeidsgiveransvarlig for prestene, og når det gjelder samordning mellom prestetjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet.

Aktuelle spørsmål er:

- I hvilken grad oppfyller kommunen sine økonomiske forpliktelser?
- Hvordan påvirker soknets avhengighet av kommunale tilskudd det ressursmessige handlingsrommet?
- Hvordan fungerer samspillet mellom kommune og sokn? Hvilke muligheter har soknet for å påvirke sin situasjon?
- I hvilken grad er det variasjoner mellom ulike typer sokn når det gjelder relasjonen til kommunen og soknets handlingsrom? Hvilke faktorer skaper disse ulikhetene?
- Hvordan bidrar ressurstilgang og strategier fra bispedømmerådslinje ved prosti/prost og bispedømme/biskop til utvikling av virksomheten på soknenivå?
- Hvordan påvirkes soknet av relasjonene til bispedømmerådslinja når det gjelder ledelse og styring av virksomheten?

Problemstilling 3: Hvordan fungerer balansen mellom byråkrati versus karisma i og mellom ulike aktører/systemer i den lokale kirke?

Innbakt i den lokale kirkes ordning ligger et spenningsfelt mellom to ulike former for legitimitet og autoritet som begrunnelse for ledelse, styring og lydighet eller «etterfølgelse». Vi kan betegne denne ulikheten ved begrepene «byråkrati» og «karisma» og som her er betegnelser på «idealtyper» eller mønstre⁶. Begrepene viser til

⁶ Vi bruker her idealtyper slik begrepet er utviklet hos Max Weber (1922): «Idealtypen er ingen fremstilling av virkeligheten, men vil skaffe fremstillingen entydige uttrykksmidler».

ulike mønstre for å kunne begrunne og forankre autoritet og beskrive respons eller aksept hos aktører/deltakere⁷. I vår drøfting av organisering, styring og lederskap i den lokale kirke mener vi det kan være fruktbart å belyse spenninger, grenseflater og skjæringspunkter ved hjelp av begrepsparet «byråkrati og karisma». Som vi har pekt på ovenfor (kap. 2.3) er forvaltningsbyråkratiet (fellesrådet/kirkevergen) og menighetens primæroppdrag (forkynnelse og forvaltning av sakramentene) tett sammenvevd gjennom kirkens historie. Spenningene mellom «byråkrati» og «karisma» ligger latent i enhver kirkeordning som grenseflater og gråsoner.

Byråkrati

Kjennetegn ved byråkratiet er at det produserer varer og tjenester med «maskinen» som forbilde:

- nøyaktighet i utførelse
- hurtighet ved behandling av saker
- entydighet i avgjørelser
- kunnskap om formelle lover og regler
- kontinuitet i arbeidet
- diskresjon overfor klienter
- streng hierarkisk underordning,
- reduserte saksomkostninger
- et mål om å redusere personlige belastninger for byråkraten

Jo mer teknisk kompliserte oppgavene er, jo mer nøyaktig og kostnadseffektivt kan de gjennomføres av et ideelt byråkrati med lojale og skolerte funksjonærer.

Forvaltningsoppgaven i den lokale kirke har vært knyttet til «stats- og kommunekirken» innenfor de gjeldende rammer og rettsregler. I KL96 finner vi disse oppgavene definert under Kirkelig fellesråds oppgaver i § 14. I vår videre analyse vil vi betegne denne form for ledelse, organisering og styring som en «*byråkratisk styringsform*» slik vi kjenner den fra moderne forvaltning innen stat og kommune. Byråkratiet har et godt grep på statlig og kommunal forvaltning, og det settes i gang mange reform- og endringsprosesser for å redusere det instrumentelle grepet.

Det byråkratiske element i den lokale kirke er først og fremst knyttet til den legale autoritet som er forankret i lover og regler. Noen av disse reglene gir den lokale kirke en autonomi som markerer at soknet ikke er underlagt en hierarkisk struktur, og menighetsrådet ikke kan instrueres verken av overordnede statlige/kommunale eller kirkelige organ. Derimot er det en tett kopling til kirkelig fellesråd som beslutnings- og forvaltningsorgan slik det er vist i figur 2.1. På samme tid viser «Lovsamling for Den

⁷ Vår anvendelse av begrepene «byråkrati» og «karisma» som idealtyper følger en klassisk framstilling slik vi finner det i «Makt og byråkrati» (Weber, 1922).

norske kirke» (9. reviderte utgave; Kirkerådet, 2013) som er på over 300 sider hvordan kirken som helhet styres av et omfattende lov og regelverk.

Karisma

Begrepet karisma avledes av *cháris* som er et uttrykk for Guds nåde og velbehag, og derav kommer *charisme* - som betegner gaven, *charismatiker* - som betegner bæreren av gaven og *charismatisk* - som betegner gavens art⁸. Karismatisk ledelse kjennetegnes ved de evner og egenskaper som får folk til å adlyde og følge sine ledere. Et kjent eksempel finner vi i Hans Nilsen Hauge. Når han spilte en så sentral rolle på flere samfunnsarenaer og gav et viktig bidrag til den norske moderniseringsbevegelsen i det 19. århundre, pekes det på Hauges karisma som en viktig utløsende faktor for denne prosessen blant Haugianerne.⁹ Karismatikerer "forvalter" ikke sin visjon eller sitt oppdrag i henhold til gitte regler som er forankret i en bestemt posisjon. Han eller hun velger situasjonsbestemte løsninger og eksempler til etterfølgelse framfor en rasjonell og formell begrunnelse, der personens egenskaper *virker* som karisma som blir anerkjent og etterfulgt.

«Karisma» som autoritet og ledelsesform kan også trekkes inn i en bredere forståelsesramme. Det er ikke bare knyttet til egenskaper ved én person. Det er heller ikke nødvendigvis bare knyttet til særskilte situasjoner og endringsprosesser. Begrepet kan også benyttes inn i ordinære og i en forstand rutinepregede prosesser i organisasjoner. Bryman (1992) drøfter litteraturen og sider ved dette i boken «Charisma and Leadership in Organizations». Andre kjennetegn ved karismatisk ledelse i tilknytning til moderne organisasjoner enn den klassiske som betegner særskilte individer, er i følge Bryman:

- Kjennetegn ved sosiale relasjoner hvor ledere følges av medarbeiderne
- Kommunikasjon av visjon og verdier er sentralt
- Kan prege institusjoner, symboler og kollektive systemer
- Kan også fungere innen formelle organisasjonsstrukturer
- Kan bidra til å vedlikeholde og opprettholde sosiale strukturer

Jo større betydning av å kommunisere et budskap og formidle sentrale verdier, jo viktigere at det også finnes personer som ivaretar karismatiske funksjoner. Det

8 Ref. bruken av begrepet nådegaver eller «åndens gaver» slik vi bl.a. finner det anvendt i 1. Kor. 12. v. 1: «Når det gjelder Åndens gaver, søsken, vil jeg at dere skal ha kunnskap om dem». I vers 28 nevnes «gaver» som kan plasseres under menighetens oppdrag etter § 9 i KL som «lære», «helbrede», «hjelp». Gaven til «å lede» er også nevnt. Betegnelsen av denne gaven på gresk er «kybernesis» og som betyr styrmann eller rormann på et skip. Dette er en funksjon som kan knyttes til oppgaver og funksjoner ved ledelse, organisering og styring i den lokale kirke.

9 I de senere har det vært en økende interesse blant samfunnsforskere og økonomer for Hans Nielsen Hauge sin rolle ved moderniseringen av Norge. Se f.eks. F. Sejersted: "Demokratisk kapitalisme". Universitetsforlaget, Oslo 1993. N. Gilje: "Haugebevegelsen og kapitalismens ånd": LOS-senteret. Notat 9403.

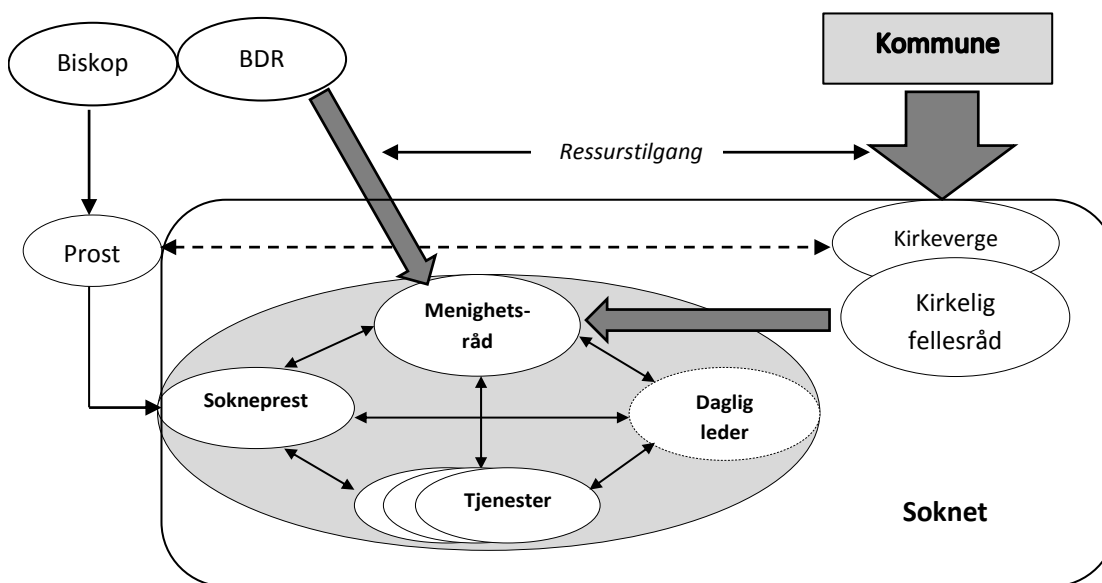
karismatiske element i den lokale kirke er forankret i kirkens formålsparagraf om «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk lutherske folkekirke i Norge». Den er særlig knyttet til utføring av kirkens primær oppgaver, til gudstjenester, diakoni, trosopplæring, etc.

Både byråkrati og karisma må fungere i den lokale kirke, og det må også være mulig å utviklet et «begeistret byråkrati». I forlengelse av denne beskrivelsen, kan aktuelle spørsmål være:

- Hvordan balanseres disse faktorene i forholdet mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd? Er det en rimelig likevekt, eller vil det ene elementet dominere over det andre?
- I hvilken grad legger den kommunale byråkratiske logikk begrensinger på utvikling av soknet innenfor menighetsrådets ansvarsfelt?
- I hvilken grad skapes det gjennom bispedømmelinja rammer som fremmer eller hemmer balansen mellom «karisma» og byråkrati i soknet?

3 Undersøkelsesopplegg og metode

I dette avsnittet skisseres hvordan vi har gått frem for å svare på de problemstillingene som er formulert. Med utgangspunkt i drøftingen av den lokale kirkes hovedmønster slik det er presentert i kap. 2.2 og figur 2.1 er det noen organ, aktører og prosesser som vi har innhentet informasjon om. Disse er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1. Aktører, oppgavene, lederroller og ressursgrunnlag

I figuren knytter vi sammen sentrale organ for ledelse, organisering og styring, aktører, lederroller og ressursgrunnlag/tildeling (økonomi og personal). Den indre rammen i figuren viser soknet med to hovedelementer. Innenfor denne rammen er markert en ellipse som illustrerer (1) menighetsrådets ansvar og oppgaver, (2) soknepresten, (3) de ulike oppgaver/tjenestene slik de er definert i kirkeloven, forskrifter, regler og tjenesteordninger og (4) rollen og funksjonen som «daglig leder». Innenfor den samme rammen og til høyre er markert kirkelig fellesråd og kirkeverge. Kommunen tildeler økonomiske ressurser til soknet gjennom fellesrådet, noe som er markert med den store pilen. Dette fordeles videre til de enkelte menigheter. Det tilføres også økonomiske ressurser til prestetjeneste, prosjektarbeid og til trosopplæring fra bispedømmeråd.

Figuren illustrer også de to arbeidsgiverlinjene med bispedømmerådslinja til venstre (prost/biskop og bispedømmeråd) og med kirkelig fellesråd/kirkeverge til høyre. I den grad det er en koordinering mellom disse linjene skjer det gjennom prost og kirkeverge.

Følgende aktiviteter har inngått i undersøkelsesopplegget

- Casestudier av sokn

- Litteratur- og dokumentstudier
- Statistikk om økonomi og årsverk i kirken
- Kartlegging av endringer i soknestruktur og samarbeid mellom kirkelige fellelråd
- Referansegruppe og midtveisseminar

Casestudier

Casestudiene er hovedelement i studien. Vi har besøkt 12 forskjellige sokn i bispedømmene Agder og Telemark og Nidaros. Bispedømmene ble valgt av departementet. Hensikten med å velge disse to bispedømmene har vært å fange opp variasjonene i kirkelandskapet, når det gjelder størrelse av den aktive menighetskjernen og grader av folkekirkelighet. Soknene i de to bispedømmene er valgt ut med sikte på å vise mangfoldet i soknestrukturen. Spennvidden går fra to større sokn i storby med rundt 10.000 kirkemedlemmer til to sokn i ettsoknskommuner. Den største av ettsoknskommunene har mer enn 3.000 medlemmer, og det minste mindre enn 1.000 medlemmer. For øvrig har vi sett på andre sokn i intervallet cirka 2 – 6.000 medlemmer fordelt på storbyregion, by og bygd/distrikt. Fellelrådene omfatter ulike antall sokn: fra ett, to, tre og oppover til langt over ti sokn i storby.

I tilknytning til hvert sokn har vi snakket med ulike informanter. Følgende kategorier inngår:

- Aktører på menighetsrådsnivå (menighetsrådsleder, prest, evt. daglig leder el.lign.)
- Aktører på kirkelig fellelrådsnivå (kirkeverge, fellelrådsleder, kommunerepresentant kirkelig fellelråd, tillitsvalgt medlem av administrasjonsutvalg)
- Aktører på regionalt nivå (prost, stiftsdirektør/bispedømme)
- Representant for kommune (ordfører, rådmann eller annet administrativt personell)

I alt har vi snakket med 85 personer forholdsvis jevnt fordelt mellom enkeltkategoriene. Avhengig av informantens rolle har vi stilt spørsmål om de ulike tema som inngår i oppdraget:

- Om relasjoner mellom kirkelig fellelråd og kommune
- Om relasjonen mellom kirkelig fellelråd og menighetsrådet
- Om økonomistyring, strategi- og planprosesser i soknets organer
- Om personal- og arbeidsgiverrelaterte forhold i soknet
- Om medvirkning og medbestemmelse i den lokale kirken

Intervjuguide som ble brukt, er lagt i vedlegg.

Litteratur og dokumentstudier

Grunnlagsdokumenter i studien har vært forarbeidene til Kirkeloven av 1996 (NOU 1989:7) og stortingsdokumenter i forbindelse med behandling av loven (Od. prp. nr. 64 (1994 - 95); Inn.st. O. nr. 46 (1995 - 96)). Videre har «Lovsamling for Den norske kirke» og stortingsmelding om «Staten og Den norske kirke» vært viktige referanse-dokumenter.

Vi har også vektlagt en del litteratur som er spesielt nevnt i departementets utlysning. Spesielt gjelder dette:

- Evaluering av prostereformen
- Kirkerådets hørings- og refleksjonsprosess
- Undersøkelse av arbeidsmiljø i kirken

I oppstart av prosjektet ville vi oppdatere oss på kunnskapsstatus innen dette feltet. Vi søkte i bibliotek-databaser etter studier av den lokale kirke med utgangspunkt i søkeord som sokn, lokal menighet, kirke, etc. Vekten er lagt på litteratur publisert etter Kirkeloven av 1996. Vi har videre sett spesielt på Kirkeforsknings publikasjoner, og har innhentet bakgrunnsinformasjon fra en rekke publikasjoner gjennomført ved KA, samt et temanummer fra Presteforeningen.

Endelig har vi i forbindelse med våre besøk i soknene innhentet skriftlig dokumentasjon i form av regnskap, planer og årsmeldinger.

Statistikk om økonomi og årsverk i kirken

Når det gjelder økonomi, har vi hentet data fra Statistikkbanken/SSB, stortingsmeldinger og annen dokumentasjon fra departementet. Når det gjelder bemanning har vi fått data av årsverk i kirkelig fellesråd fra KA basert på deres personalstatistikk.

Kartlegging av endringer i soknestruktur og samarbeid mellom kirkelige fellesråd

For å kartlegge de endringer som har skjedd i soknestrukturen sendte vi et enkelt spørreskjema til stiftsdirektørene hvor disse ble bedt om å liste opp endringer i soknestrukturer, og om mulig si noe om bakgrunnen. Vi var interessert i to slags endringer: (i) opprettelse av nye sokn ved sammenslåinger av sokn og (ii) utskilling av nye sokn fra eksisterende. Vi fikk svar fra alle bispedømmer med unntak av ett.

I kartleggingen stilte vi også spørsmål om erfaringer med samarbeid mellom kirkelige fellesråd, og fikk noen svar på dette. Bispedømmet er i utgangspunktet ikke riktig adresse for et slikt spørsmål, og vi vet ikke hvor god dekning undersøkelsen gir i så måte. Vi har også fått litt informasjon fra Kirkerådet om samarbeid mellom menighetsråd som vi har brukt.

Referansegruppe og midtveiseminar

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av personer fra Kulturdepartementet, Kirkerådet, KA, stiftsdirektør fra bispedømme og representant for Kommunenes Interesseorganisasjon.

Det ble videre avholdt et midtveiseminar der referansegruppen, samt en videre gruppe av personer fra sentralkirkelige enheter og fagforeningsrepresentanter deltok.

Referansegruppen og midtveiseminaret har bidratt med viktige innspill til problemstillinger og undersøkelsesopplegg og har kommentert i forhold til våre funn/beskrivelser av hvordan den lokale kirken fungerer.

Undersøkelsens representativitet

Vår hovedkilde for data i denne evalueringen er en case-studie av 12 sokn i to bispedømmer. Et spørsmål som gjerne stilles ved slike kvalitative tilnæringer er hvor representativ en slik tilnærming blir, jevnført med eksempelvis spørreundersøkelser til alle sokn.

Det første vi da vil kommentere er at hovedtema, den lokale kirkes ordning, og antallet ulike deltema som vi er bedt om å se på, inviterer til en kvalitativ tilnærming. Det har vært nødvendig, for å fange opp både dybden og bredden, å se på mange ulike dimensjoner og spørsmål som inngår i problemstillingene.

For det andre, vår analytiske tilnærming har vært rettet mot samstyring, dvs. de systemsammenhenger som soknet konstitueres gjennom, mer enn på detaljkunnskaper av hvordan de ulike aktørene ivaretar sine roller og oppgaver. I dette ligger selvsagt at det vil være forhold som på ingen måte er studert i dybden. Aktørrelasjoner og systemsammenhenger blir imidlertid hensiktsmessig belyst på denne måten. Særlig gjelder det ettersom vi i tilknytning til hver enkelt case har snakket med flere personer (i gjennomsnitt 7 per sokn). Og ved at vi gjennom utvelgelse av sokn, mener å ha fanget opp mye av det mangfoldet som kjennetegner den lokale kirke.

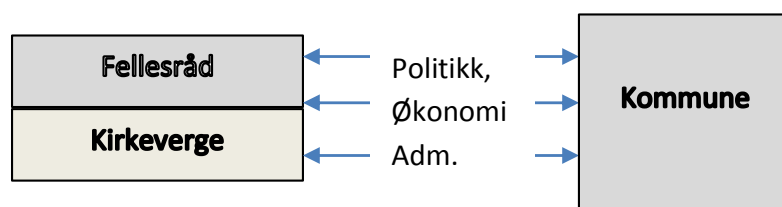
For det tredje, i den grad vi har funnet grunnlag for det, har vi forsøkt å underbygge våre funn ved å trekke inn andre studier og kvantitativ informasjon.

For det fjerde, og ikke minst, når man benytter en case-tilnærming er det viktig å ha teoretiske spørsmål og antagelser som er tilpasset undersøkelsesopplegget. De kvalitative undersøkelsene som vi har gjennomført gir etter vår vurdering «mening» og «indre konsistens» i forhold til spørsmålene, og gir oss derfor grunnlag for å tro at vi gjennom undersøkelsene har kommet på spor av noe viktig.

4 Relasjoner mellom kirkelig fellesråd og kommune

Kirkelig fellesråd har i følge KL §§ 13 og 14 ansvar for de forvaltningsmessige sidene og gjennom sin kontakt med kommunen å skaffe til veie hoveddelen av ressursene som går med til å betale ansatte, drifte kirkebygg og kirkegårder. Kommunen har et økonomisk ansvar som er regulert etter Kirkelovens §15. Relasjonen mellom kirkelig fellesråd og kommunen har derfor stor betydning for den lokale kirke. Kirkevergen (også omtalt som kirkesjefen) er ansatt av fellesrådet for å ivareta de forvaltningsmessige oppgavene, og er et sentralt bindeledd i denne relasjonen.

Dette kapittelet tar for seg forholdet mellom kommunen og det kirkelige fellesråd samt kirkevergen. Figuren under illustrerer hvordan *ressurstilgangen* preges av politikk, økonomi og administrasjon og binder disse to funksjonene sammen. Lovgrunnlaget legger opp til et forhold mellom kommunen og fellesråd preget av a) en gjensidig avhengighet, b) samspill om beslutninger og c) planlagt og målorientert aktivitet rundt noen felles mål. Dette stiller krav til *samordning* og koordinering av ressursene:



Figur 4.1 Kirkelig fellesråd og kommunen

Vi vil i dette kapittelet ta utgangspunkt i det lovgrunnlaget som regulerer forholdet. Videre vil vi undersøke praksis i hvordan kommunen følger opp sitt økonomiske ansvar og hvilke kontaktpunkter/arenaer som finnes mellom fellesrådet og kommunen. Dette danner grunnlag for å drøfte eventuelle variasjoner og videre hvordan funnene kan relateres til synergier eller spenninger i samstyringen.

4.1 Den juridiske reguleringen av forholdet

Som nevnt i forrige kapittel har relasjonen sokn-kommune blitt reetablert ved lovendringen i 1996 og regulert gjennom nye byråkratiske relasjoner. Relasjonen mellom kommunen og kirkelig fellesråd er juridisk regulert av Kirkelovens § 15. Loven skisserer kommunens økonomiske forpliktelse overfor fellesrådet:

Kirkeloven § 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellelsråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellelsråd,
- d) driftsutgifter for fellelsråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellelsrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellelsråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellelsråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunens forpliktelser etter denne paragraf

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommunelovens § 50

Representanter for kirkelig fellelsråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellelsrådets virksomhet.

Lovgivningen gir retningslinjer for hvilke kirkelige utgifter kommunen skal dekke. Likevel sier loven lite om nivået på bevilgningene. Det er ingen objektive kriterier for hvor mye midler som skal bevilges, f.eks. i forhold til antall innbyggere, antall kirkemedlemmer e.l. Dette kan fortolkes som at kirken skal få dekket de utgifter som er spesifisert i loven etter behov, men generelt vil det alltid være ulike oppfatninger av hva behovet for en organisasjons eller avdelings tjenester er, og hvilke ressurser som er nødvendig for å dekke behovet. På denne måten gir lovgrunnlaget rom for gråsoner eller ulike fortolkninger.

4.2 Kommunenes støtte til den lokale kirken

Kommunens utgifter til kirkelige formål må som hovedregel dekkes av kommunenes frie inntekter. Dette innebærer at prioriteringer til kirkelige utgifter skjer på linje med andre tjenester / oppgaver som kommunen har ansvar for. Kommunens økonomiske

situasjon og deres prioriteringer av kirkelige forhold blir derfor avgjørende for nivået på bevilgningene til fellesrådet. Fellesrådet utarbeider forslag til budsjett som videre behandles politisk. I tillegg til den årlige bevilgningen, praktiserer enkelte kommuner andre støtteordninger overfor den lokale kirken.

Økonomisk støtte

De kommunale bevilgningene til drift av kirken har vokst i realøkonomiske termer. Ifølge KOSTRA var de kommunale bevilgninger 1677 mill. kroner i 2004. De økte til 2594 mill. kroner i 2012, en økning på 55 prosent. I samme perioden økte konsumprisene med 16 prosent, og det var en lønnsvekst i sammenlignbare sektorer på rundt 40 prosent¹⁰. Veksten i bevilgninger tilskrives både drift og investeringer i kirke og kirkegårder. Sett i forhold til de totale volumene på kommunebudsjettene har imidlertid kirkens budsjettandel gått noe ned. Ifølge KOSTRA-tall var kirkens andel av kommunale driftsutgifter 1,4 prosent i 2002. Andelen har gått gradvis ned og lå på 1,1 prosent i 2011. Redusert andel av kommunale budsjetter til kirken antas å henge sammen med utvidelse av det kommunale virkeområdet, hvor kommunene i større grad må prioritere mellom tjenester.

Det er imidlertid store forskjeller mellom kommuner. Slike forskjeller fremgår av vedlegg 3 hvor kommunens driftsutgifter til kirken er presentert for grupper av kommuner.

Hovedmønsteret som fremkommer er at små kommuner bruker mer penger på kirken per innbygger enn de mellomstore og store, og at mer av de samlede kommunebudsjettene går til kirken i de små kommunene. Minst penger til kirken, relativt sett, brukes i de største kommunene. Tallene indikerer forekomst av smådriftsulemper¹¹ ved at mindre kommuner har større utgifter til stab og vedlikehold av kirker. Det kan også se ut til at kommuner med god økonomi, dvs. større andel frie inntekter, bevilger mer til kirkelige formål enn øvrige kommuner i tilsvarende størrelsesgrupper.

10 Lønnsveksten fra 4 kvartal 2004 til 4 kvartal 2012 var i undervisning på 40 prosent, kultur, underholdning og fritid 41 prosent, og innen helse og sosial 42 prosent. Kilde SSB: lønnsindekser etter næring; <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

11 Se avsnitt 5.4

Annen støtte

Casestudiene viser at kommunene også bistår med andre støttefunksjoner ut over rammen som bevilges i det årlige budsjett til fellesrådet. Tilnærmet alle fellesrådene rapporterer at kommunen bistår med støttefunksjoner som lønn, regnskap, IT-tjenester, brøyting o.l. Fellesrådet betaler ofte da en fast sum hvert år for å dekke dette (avregnes ikke detaljert), men denne summen omtales som mer symbolsk enn reell. En annen støttefunksjon som noen kommuner tilbyr er «spleiselag» om stillinger.

Kommunen er med på å satse på ungdomsarbeider i menighetene pluss en million i året til trosopplæring. Kommunen gir også til diakoni.

Ekstrastøtten gjelder oftest ungdomsarbeidere og diakon, hvor kommunen betaler for deler av stillingene. I disse tilfellene kommer denne støtten i tillegg til rammetilskudd over årsbudsjettet, og er ofte stillinger som betjener flere menigheter i fellesrådsområdet. Kommunen er ikke forpliktet til å dekke diakonstillinger eller ungdomsarbeidere i følge lovgrunnlaget. Flere av casekommunene støtter også større eller mindre prosjekter i tillegg til det årlige drifts- og investeringstilskuddet. Det kan være større og mer langsiktige prosjekter som eksempelvis renoveringer eller investering i orgel. Mange kommuner praktiserer også prosjektarbeid i mindre skala, hvor menigheter/fellesråd kan søke om prosjektmidler til spesielle hendelser eller ved spesielle behov. Dette kan eksempelvis være spesielle satsninger som kirken er involvert i eller mindre oppussingsprosjekter e.l. Oppsummert viser casestudiene flere eksempler på at det til tross for stram kommuneøkonomi, er en vilje til å finne løsninger både når det gjelder praktiske oppgaver, personell og bygg.

Kirken behandles likeverdig med andre tjenester i kommunen

Casestudiene viser at kirken ikke forskjellsbehandles i forhold til andre tjenester i kommunen. Kirken blir av casekommunene betraktet som en viktig kulturbærer og tjenesteyter for hele befolkningen. Det er en generell positiv holdning og velvilje fra kommunens side overfor den lokale kirke. I tillegg er det en klar gjensidig forståelse av de økonomiske begrensningene som både kommunen har og som fellesrådet opplever. Til tross for kirkens selvstendighet, er kommunene opptatt av å bevare verdiene forbundet med den lokale kirke. De fleste kommuner i Norge opplever stram økonomi, noe som påvirker fordeling og prioriteringer mellom tjenesteområdene. I casekommunene rapporteres det om at alle sektorer i kommunen utfordres til å effektivisere driftskostnader og kostnader til bygg, anlegg og utstyr. Dette påvirker også den totale rammen som bevilges kirken. Det er likevel noen av fellesrådene som rapporterer at kommunen har opprettholdt en jevn bevilgning. Ofte har da kommunen satt inn ekstra midler til vedlikehold / opprusting av kirkebygg. Det som også kjennetegner disse tilfellene er en tett og kontinuerlig dialog mellom fellesrådet og kommunen.

Kommunens prioriteringer varierer

Selv om alle kommunene i casestudien uttrykker en positiv holdning til og forståelse av kirkens utfordringer, er det likevel ulike prioriteringer som ligger til grunn for den økonomiske støtten til fellesrådene. Når det gjelder gravferd og kirkegårdsdrift er dette et område som kommunen i stor grad tar ansvar for. Bevilgningene til dette har de siste årene økt. Variasjoner i prioriteringer finner vi i stor grad i forholdet mellom driftsutgifter og investeringsutgifter. Her viser studien stor variasjon i *hvordan* kommunene prioriterer midler. Vi finner kommuner som gir et rammetilskudd som skal dekke både driftsutgifter og utgifter til bygg og anlegg. I disse tilfellene står fellesrådet fritt til å fordele og prioritere mellom sine ulike utgiftsposter.

Vi blander oss ikke inn i hvordan de prioriterer pengene i fellesrådet (rådmann).

I situasjoner hvor det gis et overordnet rammetilskudd, kan det antas at kirkens autonomi er sterk. Likevel er kommunen den største økonomiske bidragsyteren, og kirken er avhengig av en tett dialog, forståelse og støtte. På denne måten omgjøres autonomien til en gjensidig avhengighet. Kirken blir svært sårbar hvis kommunen ikke ser den gjensidige nytten av å opprettholde støtten på et visst nivå. I situasjoner hvor det oppstår større utfordringer ved kirkebygg e.l. er den lokale kirken avhengig av at kommunen støtter opp ut over et bredt rammetilskudd¹².

På en annen side finner vi kommuner som i stor grad øremerker midler, og på denne måten påvirker fellesrådets bruk av ressursene. Øremerking skjer gjerne gjennom dialog med kirkeverge ved utarbeidelse av budsjett. Casestudien viser at dette er et virkemiddel som i økende grad tas i bruk av kommunene. Særlig ser vi dette i forhold til kirkebygg, som mange steder har enorme behov for opprusting og vedlikehold. Samtidig fremkommer det i samtaler med representanter for kommunene at det er viktig å ta vare på kirkene. Det gjelder på tvers av kirkelandskapet.

Vedlikehold av kirker....det er ikke nok penger...men her må vi sammen forsøke å finne løsninger (kommunalsjef)

Vi ønsker at kirkebyggene skal være i orden (rådmann)

Kirkebygg er kostnadskrevenende, spesielt i kommuner med eldre eller mange bygg. Studien viser at tett dialog mellom kommune og fellesråd rundt kirkebyggene, danner grunnlag for et systematisk vedlikeholds- og opprustningsarbeid hvor det investeres først der det trengs mest. På denne måten blir kirkene og vedlikeholdsoppgavene prioritert for tur, selv om dette i noen kommuner ikke er nok for å opprettholde tilstrekkelig vedlikehold. I tillegg er det dyrt å holde mange kirker kontinuerlig åpne.

¹² Det finnes likevel flere eksempler i casestudien på menigheter som selv har bygget og rustet opp kirkebygg ut fra egen økonomi.

Øremerking gir et klart skille mellom drifts- og investeringsutgifter, noe som både medfører fordeler og ulemper. Fordelen er at rasjonalisering i drift kommuniseres gjennom budsjettene, og tvinger fellestrådene inn i mer effektive former. Det skaper også klarhet i hvor og hvordan midlene som bevilges brukes av den lokale kirke. Ulemper kan være at kommunen styrer pengebruk i retning av bygg og anlegg slik at det blir mindre fokus på driftsutgifter til stillinger i kirkelig administrasjon i fellestrådet og menighetene. Her ligger en potensiell utfordring: hvor bevilgninger og støtte styres i retning bygg og anlegg, mens driftsutgifter som skal dekke koordinering og prioritering av det åndelige arbeidet i den lokale kirke blir nedprioritert. Stadig strammere budsjetter i kommunene, kan tvinge frem slike prioriteringer. Slik det er nå er det et skjønns- spørsmål om kommunen er nede på minimum når det gjelder å dekke driftsutgifter. De aller fleste fellestråd har måttet tilpasse seg det kommunale tilskuddet ved eksempelvis omorganiseringer, kutt i administrativ ledelse i menighetene, kutt i andre typer stillinger, stillingsbrøker ol. Ressursknapphet i drift er virkeligheten for både store, mellomstore og små fellestråd.

Oppfyller kommunen sine lovpålagte forpliktelser?

Siden lovteksten ikke angir størrelsesorden av støtten, vil dette alltid være et forhold preget av skjønn. I en trang kommuneøkonomi utfordres begrepet “tilstrekkelig” i alle sektorer, noe som tvinger frem rasjonalisering av drift og nye finansieringsmodeller i fellestrådene. Casestudiene viser at det er en felles forståelse i kommunen og i fellestrådene rundt disse utfordringene, og at det er en velvilje fra begge parter som utløser pragmatiske løsninger og tilpasninger. Sitatet under oppsummerer godt inntrykket fra casestudien om hvordan kommunen oppfyller sine lovpålagte forpliktelser:

Kommunen gir det den skal ifølge lovverket. Vi kunne absolutt ønske oss mer, både til vedlikehold og drift og investeringer i bygg. Men det er feil å si at den ikke dekker sine lovpålagte oppgaver. Men vi er offer for at kommunen har pressa økonomi, mange behov og mange ønsker. Vi blir en del av den totale prioriteringa i kommunen og sånn er det. Vi blir behandla på linje med andre enheter i kommunen. (Fellestrådsleder)

4.3 Mønstre og variasjoner i kontakten mot kommunen.

Relasjoner handler ikke bare om økonomi, men også om samhandling og kommunikasjon mellom kommunen og fellestrådet og kirkevergen. Askeland (2000) behandler i sin doktorgrad de endringer som Kirkeloven av 1996 førte til når det gjaldt utviklingstrekk i soknet og relasjoner til kommunen. Før den nye Kirkeloven kom var kommunen på mange vis den førende og overordnede i denne relasjonen, det vil si når det gjaldt økonomiske, administrative og styringsmessige forhold. Lovgrunnlaget legger opp til en samstyringsmodell hvor kommunen har et økonomisk ansvar, men hvor fellestrådet har det overordnede forvaltningsansvar for drift og investeringer i den lokale kirke. I denne samstyringsmodellen er kontinuerlige kontaktflater og dialog mellom partene sentrale virkemidler for å *sammen* løse de lovpålagte oppgavene. I tillegg er det i denne

modellen snakk om koordinering av ulike interesser. Kommunen preges av ulike interesser og motiv for å opprettholde en sterk lokal kirke. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med fellesrådets interesse og motiv. Denne spenningen er underlagt kontaktflatene og dialogen mellom fellesrådet og kommunen. Vi vil i det følgende omtale de viktigste mønstrene i kontakten mellom kommunen og fellesrådet.

Økonomi- og budsjettprosess – mest regulære arena

Casestudiene viser et klart sammenfallende samhandlingsmønster i økonomi-/budsjettplanprosessene som preges av regularitet og forutsigbarhet. I forbindelse med kommunens budsjettarbeid utarbeider fellesrådet/kirkeverge et forslag som behandles i kommunens administrasjon. I denne prosessen er det samtaler mellom fellesråd/kirkeverge og administrasjon, eventuelt ordfører. I samtalene redegjøres det for fellesrådets behov og det diskuteres prioriteringer. Administrasjonen gjør sin innstilling som videre behandles politisk. Det er i denne prosessen det er tette dialog mellom kirkevergen og rådmannens stab i løpet av året. Casestudien viser at både kommunen og kirkevergen oppfatter dette som en konstruktiv, forutsigbar og dialogpreget prosess. Dette til tross for at fellesrådet ikke alltid oppnår ønsket støttebeløp.

Politisk representant kan gjøre en forskjell

Kommunen velger en politisk representant som er representert i fellesrådet. Valg av representant skjer enten gjennom fordeling av verv/rolle, eller ved de politiske representanters særlige interessefelt. Casene viser at det er stor spennvidde fra representasjon av ordfører i fellesrådet til personer med liten interesse for kirkepolitikk. Dette får betydning for den politiske representantens rolle både når det gjelder engasjement og innflytelse. Det er også forskjell på representantens ståsted, hvor enkelte bruker sin posisjon i fellesrådet til å fremme kommunens interesser, mens andre bruker sin posisjon i kommunestyret til å fremme fellesrådets interesser. Dette er personavhengig, men kan ha stor betydning for informasjonsutveksling, dialog og interessehevding i forholdet mellom kommunen og fellesrådet. I casene hvor samhandling mellom den politiske representant, fellesrådet for øvrig og administrasjonen i kommunen oppleves å være sterk, er ressurstilgangen noe bedre. Dette kan forklares med en sterk felles forståelse kombinert med en pragmatisk holdning og ønske om å løse utfordringer sammen.

Variasjon i type kontaktflater

I tillegg til den formelle budsjettprosess og den valgte politiker i fellesrådet, tegner casestudien et bilde av supplerende arenaer. Enkelte fellesråd anvender sin rett til å møte i kommunestyre/formannskap for å fremme spesielle saker. Oftest skjer dette ved budsjettbehandling for kirken. Hvorvidt det er kirkeverge eller fellesrådsleder som stiller er varierende. I de tilfeller hvor den politiske representanten har et sterkt

engasjement, vil dette være en viktig arena. I tillegg til kommunestyre/formannskapsmøter, er enkelte fellesråd/kirkeverger aktiv i forhold til politikere i forkant av budsjettprosessen. Lobbyvirksomhet posisjonerer saker og gir bredere informasjonsgrunnlag, noe som kan slå positivt ut i budsjettforhandlingene. Det er likevel få fellesråd som driver aktiv og strategisk lobbyering.

En annen kontaktflate er samlokalisering. Enkelte fellesrådsadministrasjoner er samlokalisert med kommunens administrasjon. Dette stimulerer til mer uformelle kontaktmønstre og økt informasjonsflyt i det daglige. Studien gir likevel ingen indikasjoner på hvorvidt dette gir bedre samhandling mellom kommunen og fellesrådet. I enkelte caser ser vi en uformell og mer ad-hoc preget kontaktflate som supplerer de nevnte. Kontakten er gjerne da mellom kirkeverge og rådmann og sentrale politikere, og danner grunnlag for en bred og kontinuerlig kontaktflate. Dette er forhold som virker positivt inn på gjensidig informasjonsutveksling om løpende behov og utfordringer, kan også danne grunnlag for felles ideer og prioriteringer.

Større kommuner – mer formaliserte

Casestudien gir ingen klare indikasjoner på at det er sammenheng mellom kommunens størrelse og styrke i kontaktflate med fellesrådet/kirkevergen. Tvert imot finner vi at brede kontaktflater kan forekomme i store som små kommuner. Vi ser likevel at det i større kommuner ofte er et mer formalisert kontaktmønster gjennom administrative strukturer som sikrer regulær kommunikasjon og forutsigbar kontaktflate. Dette bidrar positivt i samstyringen mellom kommunen og fellesrådet, ved at det er tett dialog og felles forståelse rundt prioriteringer og pragmatiske løsninger for å nå felles mål. Casestudien viser at både regulær kontakt og ad hoc har betydning både for hvordan de lovpålagte forpliktelsene løses, men og for relasjoner mellom partene som inngår i samstyringen av den lokale kirke.

Funnene er i tråd med svarene på Kirkerådets refleksjonsdokument (2012) som ble sendt ut i etterkant av Stortingets vedtak 21. mai 2012 hvor statskirken som institusjon ble oppløst. I dette ble menighetsråd, kirkelige fellesråd og andre kirkelige organer og organisasjoner invitert til å gi innspill og tilbakemeldinger på en del problemstillinger vedrørende fremtidig kirkeordning. Kirkerådet (2013) oppsummerer i et dokument hva 730 menighetsråd og fellesråd melder tilbake på dette refleksjonsdokumentet. Et typisk svar er i følge oppsummeringsdokumentet at «fellesrådet sikrer god kontakt og forankring i kommunen». Forholdet til kommunen nevnes som viktig når det gjelder å fremme fellesrådets oppgaver blant 80 prosent av de minste fellesrådene, mens dette i alle kategorier fellesråd nevnes av over halvparten. Tilbakemeldingene bekrefter og at kommunens representant i fellesrådet kan være viktig når det gjelder å fremme soknets interesser, samtidig som svarene indikerer at erfaringene når det gjelder dette kan være både positive og negative.

4.4 Oppsummering

Lovgrunnlaget legger opp til en samstyringsmodell hvor kommunen har et økonomisk ansvar, men hvor fellesrådet har det overordnede forvaltningsansvar for drift og investeringer i den lokale kirke. Disse funksjonene må koordineres for å sikre en best mulig tjeneste, noe som fordrer et samspill om beslutninger og prioriteringer. Studien viser at kommunen i stor grad innfrir forventningene om sitt juridisk økonomiske ansvar, til tross for stadig strammere rammebetingelser. Dette skyldes i stor grad at a) kommunene har en positiv holdning til den lokale kirke og b) fellesrådet har forståelse av allokeringen mellom sektorer på grunn av den knappe ressursituasjonen som kommunene i dag står ovenfor. Pragmatisk ressurskoordinering skjer likevel best i situasjoner hvor det er bred kontaktflate mellom fellesrådet og kommunen. I disse situasjonene arbeider fellesrådet hardt for å rasjonalisere drift og finne supplerende finansieringskilder, mens kommunen støtter opp etter beste evne rundt prioriteringer som er viktig for fellesrådet. På denne måten legges det godt til rette for det åndelige arbeidet i menighetene og for ivaretagelsen av kirkebygg og gravlunder som er viktig både for menighetene og for samfunnet for øvrig.

Den gjensidige nytten og avhengigheten av hverandre er sentral i prinsippet om samstyring som lovgrunnlaget legger opp til. Kommunen og fellesrådet har felles interesse i å opprettholde en sterk lokal kirke. Tjenesten som produseres berører det meste av kommunens befolkning, spesielt når det gjelder gravferd, dåp, konfirmasjon, vielser osv. Kirkebyggene står også sterkt, ikke bare som bærere av kirkelige / ritualer og verdier, men også som viktige kulturbygg. I mange tilfeller har bruken av kirkene blitt utvidet til andre formål som eksempelvis konserter/utstillinger. Dette betyr at kommunen er avhengig av fellesrådets koordinering av arbeidet med drift av kirkelige tjenester. Fellesrådet er helt avhengig av kommunens bevilgninger for å opprettholde aktiviteter i menighetene, men også for drift og vedlikehold.

Prinsippet om samstyring har likevel et potensielt bristepunkt som vi gjennom casestudiene aner konturer av. Kommunen preges av ulike interesser og motiv for å opprettholde en sterk lokal kirke. Disse interessene er ikke nødvendigvis sammenfallende med fellesrådets interesse og motiv. Denne spenningen ligger under kontaktflatene mellom fellesrådet og kommunen og prioriteringene til kommunene. Dette kan på ulike måter skape brister i samstyringen og svekke muligheten for samhandling.

For det første er den politiske forankring og engasjement i kirkelige saker svært variabel. Den politiske representanten som velges inn i fellesrådet, kan være alt fra svært aktiv til usynlig. I tillegg vil den politiske sammensetningen i kommunestyret ha betydning for prioriteringer i bevilgninger. Med tanke på at over 60 % av fellesrådets inntekter kommer fra kommunen, skaper dette en uforutsigbar og sårbar situasjon for fellesrådet. Samstyringen mellom fellesrådet og kommunen er på denne måten avhengig av en bred politisk forankring.

For det andre kan vi identifisere nærliggende spenninger i skillet mellom ivaretagelse av forvaltningsoppgave kontra de mer åndelige oppgavene. Vedlikehold og opprusting av større og mindre kirkebygg er en omfattende kostnad som kan gå på bekostning av direkte menighetsretta aktiviteter. Ved en strammere kommuneøkonomi vil kommunen

presses til strengere prioriteringer. Finner vi dette når det gjelder kommunenes økende bevilgning til bygg og anlegg, ligger det en risiko for at utgifter til aktivitet bortprioriteres til fordel for kirkebygg og kirkegårdsanlegg. Dette trenger ikke være et signal om manglende kommunal vilje, men kan rett og slett være et resultat av stadig strammere kommuneøkonomi.

For det tredje er da en nærliggende konsekvens at samstyringen brister som en følge av at avhengigheten mellom partene ikke er likeverdig. Fellesrådet trenger kommunens ressurstilgang i større grad enn kommunen trenger fellesrådet. Dette skaper en ubalanse i samstyringen, som ikke er i tråd med intensjonene i lovgrunnlaget om en styrket selvstendig rolle for den lokale kirke.

5 Kirkelig fellesråd – soknets forvaltningsorgan

5.1 Innledning

Soknet har to sideordnede styringsorganer, kirkelig fellesråd og menighetsråd. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvordan kirkelig fellesråd løser sine oppgaver. Dette er et viktig tema sett i relasjon til spørsmålet om arbeidsdeling og balanse mellom fellesråd og menighetsråd.

Som tidligere nevnt var fellesrådet ikke tiltenkt en så sentral rolle som det fikk i Kirkeloven. Kirkelig fellesråd har hovedansvar for det forvaltningsmessige. Sentrale ansvarsområder er økonomiforvaltning, arbeidsgiveransvar, kirker og kirkegårder, å representere soknet overfor kommunen, samt planer for kirkens virksomhet i kommunen (KL § 13).

I forarbeidene til loven var menighetsrådet tenkt å være overordnet organ med hovedansvar også på dette området (NOU 1989: 7, kap. 1.3.2). Når vi i dette kapitlet vil se nærmere på hvordan kirkelig fellesråd fungerer, er det særlig med tanke på hvordan rådet gjennom sin virksomhet relaterer seg til og støtter opp om menighetsrådenes virksomhet.

Å skaffe til veie og fordele ressurser, ledelse og samordning er sentrale elementer i soknets styringsmodell. Kirkelig fellesråd sin rolle og relasjon til menighetsrådene er derfor viktig når det gjelder disse tre temaene:

- *Ressurstilgang*¹³ er knyttet til hva kirkelig fellesråd skaffer til veie av ressurser, hvordan ressursene brukes til drift, vedlikehold og investeringer, samt hvordan kirkelig fellesråd fordeler sine ressurser: på fellesrådsnivå og mellom soknene.
- *Ledelse* omhandler hvordan kirkeverge og kirkelig fellesråd ivaretar sine forvaltningsoppgaver. Videre, hvordan bidrar kirkelig fellesråd gjennom forvaltningsrollen til å støtte opp om menighetsrådets ansvarsområde, beskrevet i KL § 9, og som er primærvirksomheten i den lokale kirke?
- *Samordning* dreier seg om hva som skjer i grenseflaten mellom de to rådsorganene: hvordan forholder kirkelig fellesråd seg til menighetsrådene? Det er to sider ved dette: (1) Relasjonen kirkelig fellesråd og menighetsråd inn mot fellesrådsnivå; (2) Håndtering av kirkelig fellesråds relasjoner inn mot menighetsrådsnivå. Det er den første siden vi skal se på i dette kapitlet. Den andre siden kommer vi inn på i seinere kapitler.

Det finnes også samstyrings- og samordningsoppgaver i relasjon til de to arbeidsgiverlinjene. Dette gjelder også utfordringer knyttet til samarbeidsproblemer og konflikthåndtering, ref. kap. 7.4. Prostier og fellesråd er i større eller mindre grad

¹³ Et viktig unntak er prestene som for det meste er ansatt av bispedømmet og lønnet av statlige midler.

sammenfallende enheter. Ute i distriktene er det gjerne flere fellesråd i et og samme prosti. I storbyene er det gjerne flere prostier i et fellesrådsområde. I alle tilfeller kan det være et behov for koordinering mellom prost og kirkeverge (Ref. kap. 7.2 og 7.3).

5.2 Økonomiforvaltning

Relasjoner til kommunen er en viktig side ved fellesrådets økonomiforvaltning. Det varierer hvordan kommunen velger å definere tilskuddet til fellesrådet. Noen velger å gi en sum som en generell rammebevilgning, mens andre fordeler midlene på ulike formål som generell drift, kirker/kirkegårder og eventuelt investeringer. Det er også eksempel på at man definerer en del av driftsrammen som vedlikehold. Det vil naturligvis kunne ligge føringer fra kommunen når det gjelder midler til investeringer og driftsmidler/vedlikeholdsprosjekter som det gis særskilte bevilgninger til. Det kan også være at en kommune gir uttrykk for spesifikke prioriteringer overfor kirken. Et eksempel er at en kommune ønsker en økt satsning på diakoni og er villig til å øke bevilgninger til dette formålet.

Det er imidlertid ikke slik at kommunen har noen tett oppfølging og detaljert kontroll over fellesrådets økonomiforvaltning og bruk av midlene. Det respekteres at kirken er selvstendig.

Vi får årlig midler til å restaurere og vedlikeholde. Vi blir jo ikke styrt av kommunen med hensyn til hvordan vi bruker penger til kirkebygg. Vi blir ikke styrt av kommunen med hensyn til hvor mye vi bruker til gudstjenester eller hvor mange sokn vi skal ha (kirkeverge).

Det forekommer at kommunen har vært kritisk til fellesrådets pengebruk og økonomistyring. I to av kommunene i studien var kommunens representant i fellesrådet kritisk til kirkevergens bruk av midler. I en annen kommune drev kirkelig fellesråd med tidligere betydelige underskudd, både som følge av underfinansiering fra kommunen og mangelfull økonomistyring. Kommunen gikk da inn med midler for å utrede situasjonen og den bidrog med betydelige midler til en nødvendig omstillingsprosess. I et annet tilfelle oppstod problemer med å anvende bevilgede investeringsmidler til kirkebygg fordi beløpsstørrelsen det var tale om ikke kunne defineres som investering i følge det offentlige regelverket.

Kirkelige fellesråd opererer under forholdsvis stramme økonomiske rammer. Tre av fire kirkeverger ser på økonomien som den største slitasjefaktoren i sitt arbeid (Hougsnæs og Huuse, 2011). Lokalkirkens økonomi er bundet opp til faste utgifter som løpende og regulære aktiviteter og faste stillinger. Fellesrådene har i liten grad driftsmidler å fordele til soknene.

Vi deler ikke ut penger til soknene, dette er fellesrådets økonomi. Menighetsrådets økonomi er de stillinger de får og de penger de skaffer seg selv. (kirkeverge)

Støtten fra fellesråd til sokn går i hovedsak til stillinger og enkelte oppgaver som ligger i fellesrådet sitt eget budsjett (inklusive stillingene i soknene).

Representanter fra menighetsråd/fellesråd gir imidlertid ikke uttrykk for at fordelingen mellom soknene er problemfylt eller preget av sterk konkurranse mellom soknene. Når det gjelder vedlikehold/investeringer, beskrives prosessene mellom kirkelig fellesråd og menighetsrådene som «greie». Det kommer gjerne innspill fra menighetsrådene, men det er kirkelig fellesråd som prioriterer. Som regel skjer dette ved rullerende investerings-/handlingsplaner. Selv om det fra enkelte sokn gis uttrykk for en viss misnøye med hensyn til når et prosjekt kan realiseres, bidrar den langsiktige prioriteringen til at når en menighet først har fått sitt prosjekt inn i planene, så blir disse før eller senere realisert.

Når det gjelder drift for øvrig (unntatt større vedlikeholdsprosjekter), er det heller ikke stor uenighet rundt fordeling av budsjettmidler. Det er flere grunner til dette. Driftsbudsjettene er «trange» og de gir lite spillerom ved at det meste av midlene er bundet opp i faste stillinger. Dertil kommer at mye av ressursbruken er bundet opp i lovpålagte oppgaver, som gjennomføring av gudstjenester og andre kirkelige handlinger. Inntrykket som gis, er at fellesråd opererer med faste fordelinger med hensyn til hvor mye det enkelte sokn skal ha av ressursrammene. I flere kommuner er det gjort en grundig jobb med hensyn til å fastlegge hva som var en rimelig fordeling ut fra aktivitetsgrunnlag, medlemstall, etc. Det etableres gjerne en fordeling av stillingsrammer for ulike oppgaver mellom sokn, definert gjennom stillingsbrøker.

Ressurstilgangen varierer mye i den lokale kirke, både mellom fellesråd og mellom menighetene innenfor et fellesråd. Dette henger sammen med omfanget av kommunal støtte til kirken gjennom fellesråd, ulike kommunale bidrag til menighetene (eksempel ungdomsarbeid), bidrag fra bispedømmeråd til prosjekter og trosopplæring, og frivillig innsats og givertjeneste i den enkelte menighet.

Hvordan stiller kirkelig fellesråd seg til at de ulike sokn har mye eller lite ressurser? En mulig antakelse kunne være at man omfordeler ressurser fra de som har mye, til de som har mindre. I liten grad synes dette å være tilfelle. Det finnes imidlertid eksempler på kirkelige fellesråd som premierer egeninnsats i menighetene. Et sokn som samlet inn midler til et lydanlegg, fikk bevilget én krone for hver krone som menigheten selv greide å skaffe.

Den relative stabiliteten rundt fellesrådenes inntekts-, utgifts- og aktivitetsmønster bidrar til at budsjettprosessene i liten grad er preget av stor uenighet om prioriteringer. I den grad det er diskusjoner så handler det om tilførsel av nye midler eller trusler om nedskjæringer. Når det gjelder det første har det enkelte steder vært diskusjoner om fordeling av trosopplæringsmidler. I ett to-sokns fellesråd hadde ett av soknene fått mye midler til et pilotprosjekt. Når alle fikk midler, ble det en krevende prosess der kirkelig fellesråd bidro til en omfordeling der det soknet som tidligere hadde fått godt med midler, fikk mye mindre.

Det er når støtten fra kommunen reduseres og/eller hvis fellesrådet har etablert et for høyt kostnadsnivå, at prioriteringsspørsmålene kan bli krevende. Flere av de sokn vi besøkte hadde vært eller var inne i omstillinger og kuttprosesser. Dette var tilfelle for

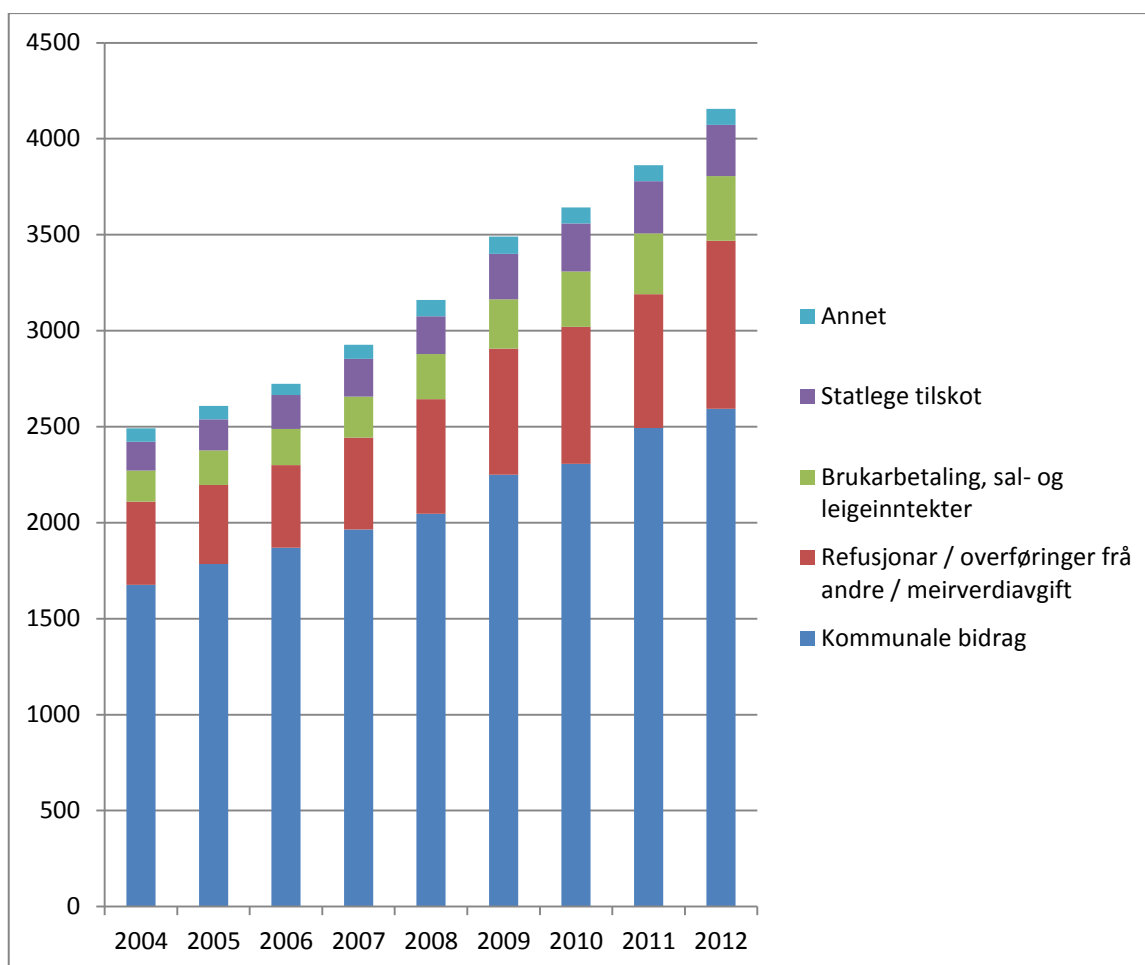
begge storbyene, men som hadde valgt ulike tilnærminger. Den ene hadde gått inn i en større organisatorisk omstillingsprosess hvor man sentraliserte funksjoner ved at fellesrådet ivaretok flere oppgaver, blant annet med hensyn til administrative oppgaver og eiendomsforvaltning, og det ble skåret ned på kirketjenerressursen i menighetene. Kirkelige fellesråd i den andre storbyen valgte en enklere variant hvor man sendte ut faktura til soknene for å dekke inn manglende kompensasjon for pris-/lønnsvest. Gjennom slike felles løsninger unngår man antagelig de største prioriteringsdebattene soknene imellom,. Det kan være mer krevende når kutt fører til et «nullsum spill» der noen opplever å tape mer enn andre. Et sted sto valget mellom å kutte stillingsressurser eller legge ned menighetskontoret i det mest perifere av to sokn, men hvor en likevel fant fram til et kompromiss.

Ettsoknskommuner kan ha sine særskilte utfordringer, selv om en ikke står overfor den fordelingsproblematikk som fellesråd med flere sokn har. I disse ivaretar ett og samme råd både fellesråds- og menighetsrådsfunksjonene. To ettsoknskommuner som er med i utvalget, hadde problemer med ressursknapphet og hvordan en skulle fordele ressurser mellom kirkevedlikehold og andre oppgaver. Begge sokn hadde utfordrende vedlikeholdsoppgaver i tilknytning til kirkene, og de hadde måttet kutte i stillinger. I det ene soknet dreide det seg om gamle kirker, mens det andre soknet hadde flere kirkebygg å ivareta i en kommune med under 1000 innbyggere. Vedlikeholdsoppgavene setter i disse tilfellene ressurstilgangen til menighetenes primærvirksomhet under press.

5.3 Inntekts- og utgiftstrukturer

Inntekter

Fellesrådenes totaløkonomi har samlet sett vokst over tid. De kirkelige fellesrådene som ble etablert fra og med 1997, hadde en inntektsvekst på 8-9 prosent årlig i 1998 og 1999 (St.meld. nr. 14 (2000-2001)).



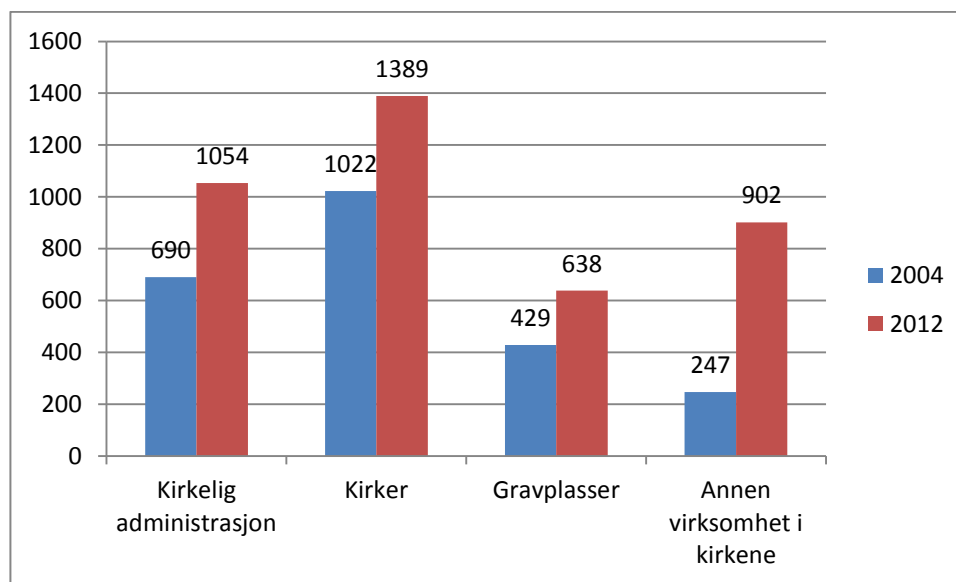
Figur 5.1 Kirkelig fellesråds inntekter for hele landet i perioden 2004 - 2012 i mill. kroner

Siden århundreskiftet har det vært fortsatt god vekst i fellesrådenes totaløkonomi. Veksten har vært større enn økningen i kommunale tilskudd. Samlede inntekter økte i tidsrommet 2004 - 2012 med 67 prosent i nominelle beløp. Prisveksten var på 16 prosent over samme periode, og lønnsveksten lå på cirka 40 prosent. Kommunen er fortsatt den klart største bidragsyteren, men i mindre grad enn ved etableringen av kirkelig fellesråd. I 1999 kom cirka 80 prosent av inntektene fra kommunene, mens andelen av totale inntekter hadde blitt redusert til 62 prosent¹⁴ i 2012. Den største inntektskilden for øvrig er refusjoner, overføringer fra andre og tilbakebetalt merverdiavgift som i perioden 2004 – 2012 vel doblet seg i nominelle beløp. Brukerbetalinger, salg og leieinntekter er også en økende inntektskilde. Statlige tilskudd økte noe mer enn samlede inntekter, 77 prosent. Det skyldes særlig trosopplæringsreformen.

¹⁴ Denne andelen inkluderer også beregnet verdi av kommunal tjenesteyting.

Utgifter

Fellesrådenes driftsutgifter økte med 12 prosent i 1998 og 7 prosent i 1999. Kanskje ikke så overraskende var utgiftsveksten de første årene etter etableringen av dette nye kirkelige organet, særlig høy for kirkelig administrasjon (St.meld. nr. 14 (2000-2001)). Det handlet om å bygge opp et nytt styringsorgan.

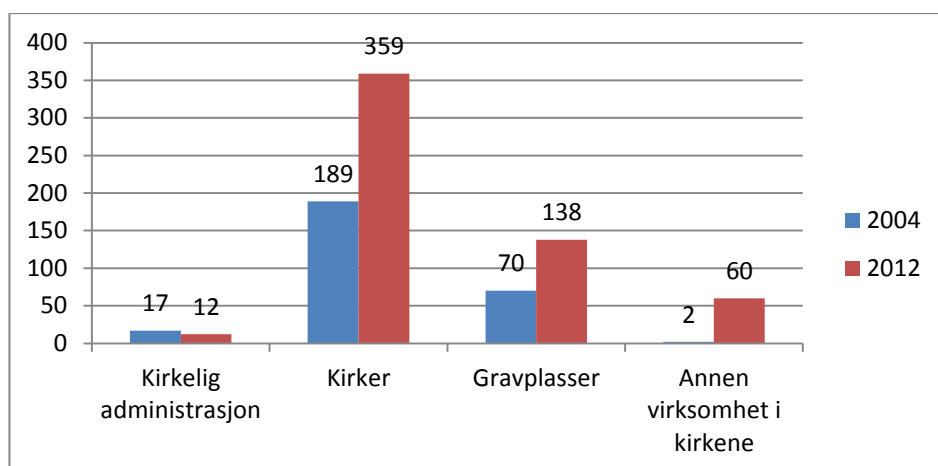


Figur 5.2: Kirkelig fellesråds driftsutgifter for hele landet i perioden 2004 - 2012 i mill. kroner

Fra 2004 - 2012 økte driftsutgiftene med 67 prosent. Korrigert for prisstigning var økningen på 49 prosent. Lønnsandelen av driftsbudsjettet var i 2012 på 62 prosent. Den har holdt seg rimelig stabil over tid, på vel 60 prosent helt siden den nye kirkeloven kom. Fellesrådenes utgifter fordeler seg på fire hovedkategorier.

- Kirkelig administrasjon omfatter driften av fellesrådet og tilhørende administrasjon: kirkevergens administrasjon, kontorutgifter for råd og utvalg mv.
- Kirker omfatter utgifter til kirkebyggene og deres bruk: drifts- og vedlikeholdsutgifter for kirkebygget, utgifter til inventar og utstyr, utgifter til stillinger for kirketjener, klokker, organist/kantor m.m.
- Kirkegårder omfatter vedlikehold og driftsutgifter til kirkegårder og krematorier, inklusive lønnsutgifter for kirkegårds- og krematoriepersonell.
- Annen kirkelig virksomhet omfatter blant annet undervisning, barn- og ungdomsarbeid, diakoni og andre kirkelige tiltak.

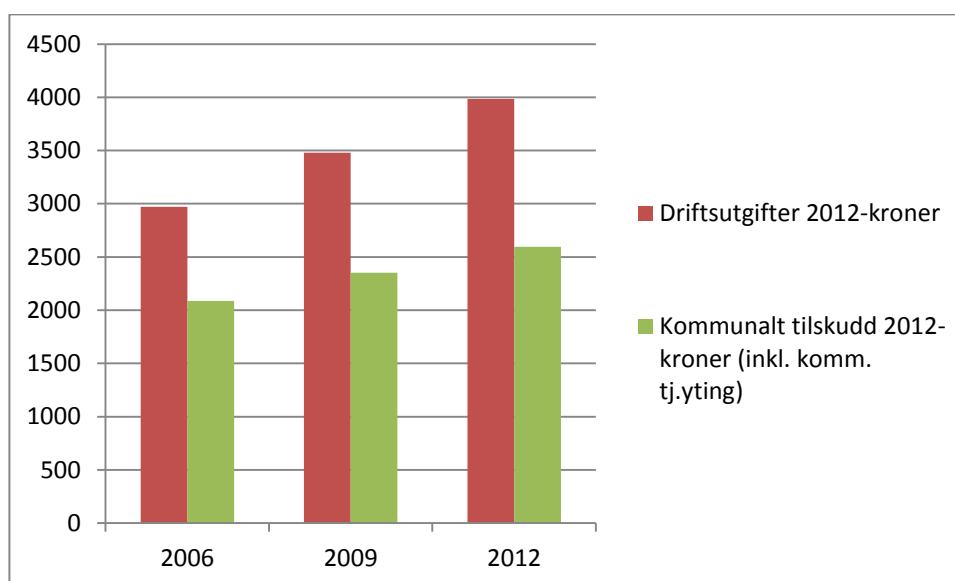
Største utgiftsposten på driftssiden er kirker, deretter kommer utgifter til kirkelig administrasjon. Det har vært en betydelig vekst i utgiftene på alle områder. Særlig mye har annen virksomhet i kirkene vokst, noe som blant annet henger sammen med trosopplæringsmidler.



Figur 5.3: Kirkelig fellesråds investeringsutgifter for hele landet i perioden 2004 - 2012. I mill. kroner

Investeringsutgifter utgjør mye mindre enn driftsutgiftene og går i hovedsak til bygging og vedlikehold av kirker og til kirkegårder. Samtidig var realveksten i utgiftene til investering klart høyere enn til drift. Investeringene vokste i realverdi med 142 %. Særlig har den prosentvise veksten vært høy når det gjelder investeringer i gravplasser. Investeringer i kirker har vokst forholdsvis mye i perioden. I årene 2009 – 2011 lå investeringsutgiftene til kirker på et enda høyere nivå enn i 2012. De varierte mellom 380 og 505 millioner kroner årlig. Det skyldes antagelig i stor grad rentekompensasjonsordningen.

Forholdet mellom kommunale tilskudd og driftsutgifter



Figur 5.4: Driftsutgifter og kommunale tilskudd i faste priser i perioden 2006 - 2012.

Kirkens driftsøkonomi vokser. Det gjør også kommunens tilskudd. Målt i realverdi ekspanderer fellestrådenes driftsøkonomi. Driftsutgiftene har økt med cirka 0,5 milliard (2012-kroner) fra 2006 til 2009, og med ytterligere en 0,5 milliard fra 2009-2012. Det kommunale tilskuddet øker også, men mye mindre. Økningen her var cirka 0,5 milliard for hele seks-års perioden. Kommunale tilskudd avtar gradvis i betydning, men er fortsatt den klart viktigste inntektskilden.

5.4 Årsverksendringer fordelt på personellkategorier

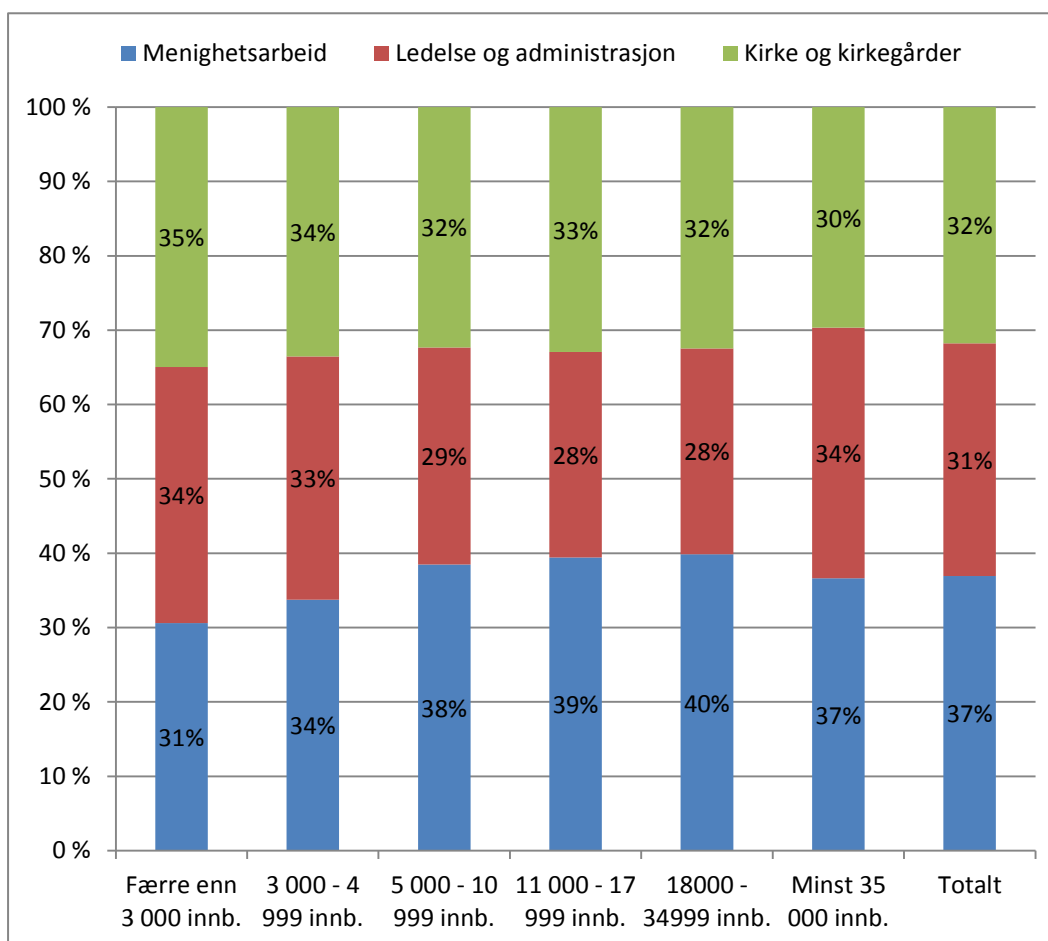
Det er mange typer av personell som arbeider i den lokale kirke. Tall fra KAs arbeidstakerregister gir interessant informasjon om hvordan midler brukes til ulike formål og hvordan aktivitetsmønstre varierer mellom kommunetyper. Tabellen nedenfor viser årsverk i kirkelige fellestråd i 2012 og årsverksendring fordelt på stillingstype. I tabellen har vi foretatt en inndeling av personellet i tre hovedgrupper: (1) Menighetsarbeid, (2) Ledelse og administrasjon og (3) Kirke og kirkegårder. Førstnevnte kategori er særlig relatert til menighetsrådets ansvarsfelt, mens de to sistnevnte i stor grad er relatert til oppgaver under kirkelig fellestråd

Tabell 5.1- Årsverk i kirkelige fellestråd, 2012, og endring 2006-2012

	2012 årsverk	Endring 06-12 årsverk	Endring 06-12 i %
Kirkemusikerstillinger	647,5	5,2	1,1
Diakonistillinger	230,8	43,8	23,4
Undervisningsstillinger	440,5	241,1	120,9
Prestestillinger	42,7	-13,7	-24,3
Klokkerstillinger	20,4	-21,8	-51,7
Menighetsarbeidere	48,6	-124,2	-71,9
<i>Menighetsarbeid</i>	1430,6	132,0	10,2
Stillinger innen kirke/kirkegård/krematorium	1154,6	44,9	4,1
Arbeidsleder-/fagleder-stillinger	75,7	-18,0	-19,2
<i>Kirke og kirkegårder</i>	1230,3	26,9	2,2
Øverste ledere	380,4	33,2	9,6
Andre lederstillinger	264,0	36,1	15,8
Administrative stillinger	567,3	47,3	9,1
<i>Ledelse og administrasjon</i>	1211,7	116,6	10,7
Sum (ekskl. barnehage)	3872,6	275,6	7,7

Kilde: Kirkelig Arbeidsgiverorganisasjon

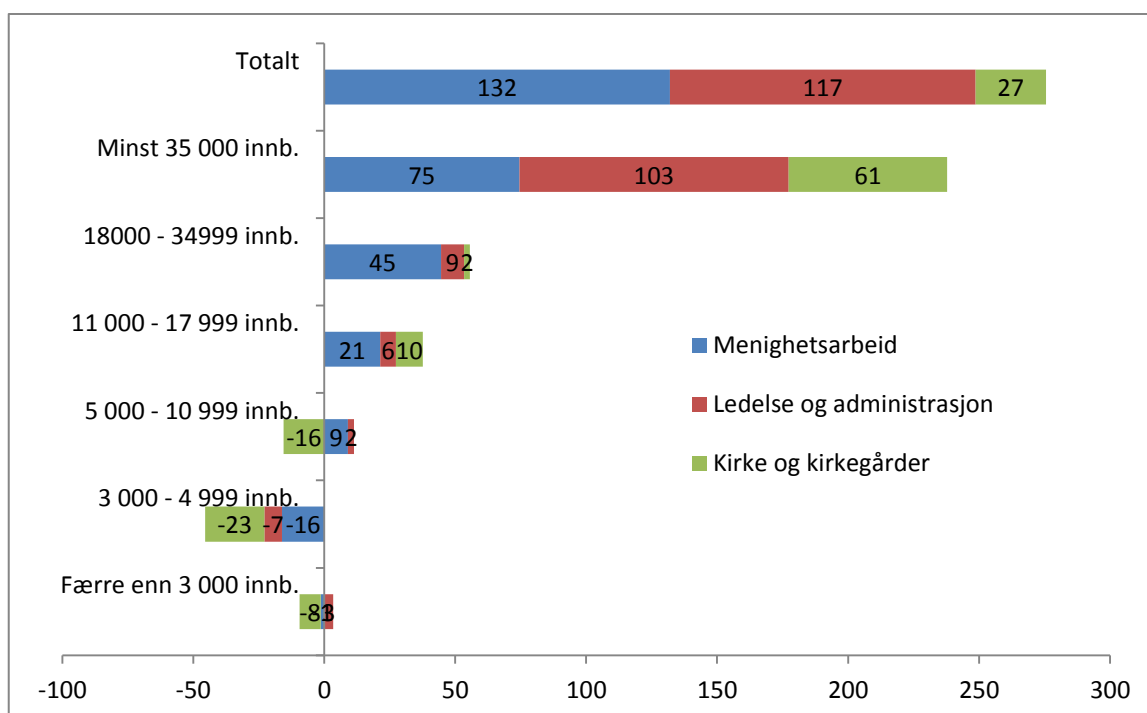
I alt er det vel 4.100 årsverk kirkelig fellelrådsansatte. Trekkes barnehageansatte fra, er antallet 3.872 årsverk. Sektoren er voksende. Fra 2006 til 2012 har årsverksantallet økt med 7,7 prosent. Veksten har vært særlig høy for undervisningsstillinger, med en økning på 241 årsverk og 120 prosent vekst. For menighetsarbeiderstillinger var det omvendt, en nedgang på 124 årsverk og 72 prosent. Det er rimelig å anta at dette mønsteret som har preget utviklingen de siste tre årene, har sammenheng med trosopplæringsreformen, at en her har fått friske midler, og at deler av personellet innen menighetsarbeid har blitt definert inn under trosopplæring. For øvrig er det interessant å legge merke til en markert økning innen diakonifeltet med en vekst på 44 årsverk og 23 prosent. Kirkemusikerårsverkene har bare økt svakt. Klokkestillinger er antagelig i ferd med å forsvinne som lønna stillinger. Det som vi her har definert som menighetsarbeid har samlet økt med vel 130 årsverk og vel 10 prosent. Omtrent samme prosentvise vekst har det vært innen ledelse og administrasjon, som økte med cirka 115 årsverk. Antall årsverk i det tredje området kirker og kirkegårdsdrift er bare svakt økende.



Figur 5.5: Årsverk (utenom barnehager) i kirkelige fellelråd fordelt på tre hovedtyper aktivitet og på kommunestørrelse, hele landet 2012.

Figuren viser at andelen av årsverkene som medgår til drift og vedlikehold av kirkebygg og kirkegårder er størst for de minste kommunene, og mindre jo større kommunene er. I kommuner med færre enn 3.000 innbyggere er andelen 35 prosent, mens den er 30

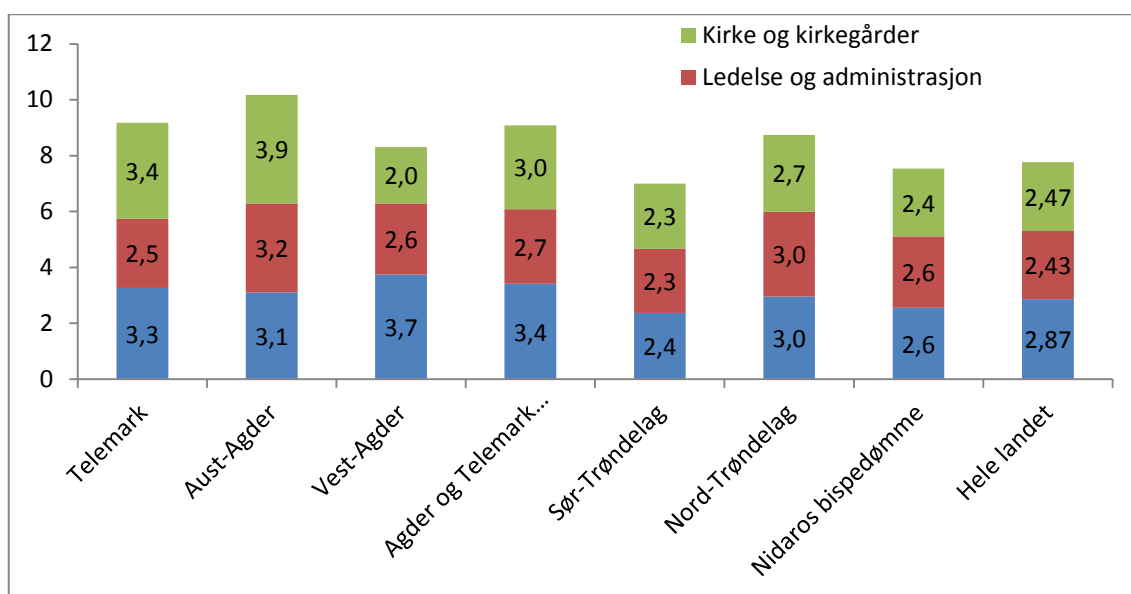
prosent for kommuner med minst 35.000 innbyggere. En mulig forklaring på dette er at det eksisterer stordriftsfordeler, som følge av at større kirkegårder relativt sett kan være mer effektive å drifte, og at mye ressurser bindes opp i drift/vedlikehold i mye bygningsmasse i mindre og mindre sentrale kommuner. Andelen årsverk innen ledelse og administrasjon er høyest i de minste og største fellesrådene (33 - 34 prosent), mens andelen i de mellomstore er noe lavere (28 - 29 prosent). Forklaringen på den større andelen i de minste kommunene er antagelig at det må være en minstestørrelse på administrasjonen, f.eks. i form av kirkeverger. Når så mye ressurser går til ledelse og administrasjon i de største kommunene, så er det antagelig et uttrykk for at man her har større staber med til dels sentraliserte støttefunksjoner overfor menighetene, eksempelvis på områder som personal og økonomi. Når det gjelder menighetsarbeid, har de minste kommunene relativt sett minst staber til dette. I de minste kommunene med under 3.000 innbyggere er andelen 31 prosent, mens kategoriene av kommuner med over 5.000 innbyggere hadde 37 - 40 prosent av årsverkene til menighetsrettet arbeid. Utfordringene er størst i de små kommunene med mindre enn 5.000 innbyggere. Her bindes i snitt cirka 2/3 av ressursinnsatsen opp i ledelse/administrasjon og bygg/anlegg. Også i de kommunegruppene som bruker minst til dette er imidlertid andelen høy, 60 prosent eller mer.



Figur 5.6: Endringer i årsverk (utenom barnehager) i kirkelige fellesråd fordelt på tre hovedtyper aktivitet og på kommunestørrelse, hele landet 2006 - 2012.

Figuren over viser endringer i bemanning i tidsrommet 2006 - 2012 for kommuner av ulik størrelse. De minste kommunene erfarer press på den kirkelige bemanningen, mens antall årsverk øker i de større kommunene. Figur 6 viser at det over tid (2006-2012) har vært netto nedbemanning i kommuner med under 11.000 innbyggere, aller mest innen

området kirker og kirkegårder. Særlig stort har presset i retning nedbemanning vært i kommuner med 3–5.000 innbyggere. Nedgangen her har vært særskilt stor innen menighetsarbeid. For større kommuner har det vært en netto oppbemanning, og den har skjedd på alle tre områder. For kommuner med 11–35.000 innbyggere, har oppbemanningen i all hovedsak vært knyttet til menighetsarbeid. Veksten har imidlertid, både i absolutte tall og i prosent, vært størst i de aller største kommunene (35.000 eller flere innbyggere). I de større bykommunene har oppbemanningen i størst grad vært knyttet til ledelse og administrasjon. Det aller meste av veksten innen ledelse og administrasjon på landsbasis, 103 av 117 årsverk, har vært i kommuner med mer enn 35.000 innbyggere.



Figur 5.7 Årsverk (utenom barnehager) per 10 000 innbyggere i kirkelige fellesråd fordelt på aktivitet, bispedømmene Agder og Telemark og Nidaros, 2012.

Det er også geografiske variasjoner. Figuren over viser at det i Agder og Telemark bispedømme er flere årsverk i kirkelige fellesråd per innbygger enn i Nidaros. Mens Agder og Telemark har 9,1 årsverk per 10.000 innbyggere, har Nidaros 8 årsverk per 10.000 innbyggere. De to bispedømmene bruker i snitt like mange årsverk innen ledelse og administrasjon (henholdsvis 2,6 og 2,7 årsverk per 10.000 innbyggere) og tilnærmet like mange årsverk innen Kirke og kirkegårder (henholdsvis 2,7 og 3 årsverk per 10.000 innbyggere). Forskjellen i årsverk per innbyggere ligger i Menighetsarbeid, hvor Agder og Telemark har 3,4 årsverk per 10.000 innbyggere, mens Nidaros har kun 2,7.

Blant de fire fylkene i Agder og Telemark, er det Vest-Agder som har klart flest årsverk i Menighetsarbeid (3,7 årsverk per 10.000 innbyggere). Innad i Nidaros er det Nord-Trøndelag som har flest årsverk per innbygger knyttet til Menighetsarbeid (3,0 årsverk per 10.000 innbyggere). Det er nærliggende å tenke at ulikheter i kirkelandskapet her spiller en rolle, at kirken sysselsetter forholdsvis flere i det såkalte «bibelbeltet» enn i områder med et tydeligere folkekirkepreg. Samt at dette gir seg spesielt store utslag når det gjelder bemanning i direkte menighetsretta arbeid. Det er imidlertid viktig her å

være klar over at geografiske forskjeller til en viss grad også gjenspeiler sokne- og kommunestørrelser. Det kreves eksempelvis like mye tidsbruk av kantor (inngår i Menighetsarbeid) for en gudstjeneste i en liten menighet i en liten kommune, som ved en gudstjeneste i en stor menighet i en stor kommune.

5.5 Personal og arbeidsgiveransvar

Administrative staber og spesialiserte funksjoner

Omfang av stillinger/ressurser på fellelrådsnivå er viktig for hvordan kirken lokalt organiseres og fungerer, og her er det store variasjoner, både mellom fellelråd/sokn og mellom bispedømmer. I Nidaros og Agder og Telemark varierte samlet antall årsverk hos kirkeverge og administrative fellelrådsfunksjoner mye mellom kirkelige fellelråd¹⁵. Grovt sett kan man snakke om tre kategorier: Store administrative staber med 7 - 20 årsverk i større kommuner (fra 35 000 innbyggere og oppover); mellomstore staber med 3 - 6 årsverk i mellomstore kommuner (fra ca. 9 000 og opp til vel 20 000 innbyggere) og fra under 0,5 til ca. 2 årsverk i de minste kommunene.

Det sier seg selv at en så stor variasjon i bemanning gir store variasjoner med hensyn til hvilke tjenester fellelråd/kirkeverge kan tilby soknene. Spennvidden i våre casekommuner går fra en storbymodell med kirkeverge og en forholdsvis stor stab og med avdelinger/geografiske områder under kirkeverge (med flere sokn i hvert område) til kommuner med et sokn der kirkeverge på deltid var eneste i staben. Mellom disse ytterpunktene finner en varianter med mer og mindre spesialiserte funksjoner på fellelrådsnivå. Store og til dels mellomstore staber kan ha spesialiserte funksjoner innenfor personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning. De betjener menighetene på de fleste tjenesteområder ved «å være kontor for menighetene». Det finnes også mellomstore fellelråd med svak økonomi, som yter lite tjenester til soknene, og hvor kirkevergen tar hånd om de fleste stabsfunksjonene, gjerne med noe saksbehandler/sekretærhjelp. «Soknene får lite tjenester fra oss», sier kirkeverge i to-sokns fellelråd, «den administrasjon som menighetsrådene har er det fellelrådet som besitter, og det er ikke mye som det ytes herfra til menighetene». I de aller minste ettsoknsmenighetene må kirkevergen gå inn i en altnuligmannsrolle og påta seg svært så praktiske oppgaver. Oppsummert kan vi konstatere at kirkelig fellelråd/kirkevergens stab, avhengig av størrelse, i svært varierende grad kan tilby spesialisert kompetanse og tjenester overfor soknene og derigjennom avlaste dem for administrative oppgaver.

15 Tall fra 2012. Administrativ stab er her definert som summen av kategoriene «Daglig leder/kirkeverge», «Arbeidsleder/faglederstillinger», samt «Administrative stillinger» i KAs statistikk.

Fordeling av presteressurser

Presteressursene er ikke under fellesrådets ansvar og myndighet, men de er en viktig ressurs på soknenivå. Bispedømmene bestemmer fordeling av presteressurser mellom sokn. Generelt er dette en utfordring etter som behovet for presteressurser ulike steder ikke bare er relatert til befolkningens fordeling, men til antallet kirker og hvor ofte biskopen har bestemt at det skal være gudstjenester der. Dette kan selvsagt være en utfordring etter som fellesrådsansatte og -ressurser bindes opp til gudstjenesteforordningen (KL § 15f og Tjenesteordning for biskoper, §3). Ett sted hadde en prost jobba for en omfordeling, på grunn av geografiske ubalanser mellom behov for og fordeling av presteressurser. Ved slike endringer kommuniseres det med fellesrådslinja, som har uttalerett. Soknene følger med på hva som skjer. Det kan forekomme protester, men det er bispedømmet som til syvende og sist bestemmer.

Arbeidsgiveransvaret

Fellesrådet har arbeidsgiveransvar for de aller fleste som arbeider i kirken, og som lønnes over fellesrådets budsjett. Unntak er prestene ansatt av bispedømmet. Hensikten er å sikre at lovverk og formelle personalpolitiske retningslinjer ivaretas i forhold til ansettelsesprosedyre, avlønning, medarbeidersamtaler etc. Arbeidsgiverfunksjonen ivaretas på denne måten på en profesjonell måte. Dette ville ha vært krevende å ivareta for menighetsrådene, spesielt om det er frivillig personell som skal løse oppgavene. Inntrykket som gis er at man er fornøyd med at disse oppgavene ivaretas av kirkeverge/kirkelig fellesråd.

Menighetsrådene involveres på ulike måter overfor ansatte i menighetene. I tråd med Kirkelovens § 14, skjer det en involvering med hensyn til ansettelser av personell til menighetsrådets ansvarsområde. Flere nevner at i forbindelse med intervjuing av kandidatene blir menighetene involvert, eksempelvis ved prest eller menighetsrådsleder i tidlig fase av ansettelsesprosessen. Praksis kan være slik en kirkeverge beskriver det:

Jeg lager kravspesifikasjon, et utgangspunkt for diskusjon. Denne går til sokneprest, stab og lokalt menighetsråd. Jobber med profilen slik at man er enige i hva man ser etter.

Menighetsrådet kan også ha vesentlig innflytelse på selve ansettelsen. Dersom en menighet stiller med både penger og har forslag til person, er det gjerne menighetsrådet som avgjør, selv om den formelle ansettelsen foregår i kirkelig fellesråd, eller i administrasjonsutvalget¹⁶. Menighetsrådene lar i de aller fleste tilfeller kirkelig fellesråd ha det formelle arbeidsgiveransvaret, også når det er de som betaler for stillingen. Kirkeloven gir muligheter for at arbeidsgiveransvar kan innehas/delegeres til

¹⁶ Administrasjonsutvalget omfatter til vanlig kirkeverge, fellesrådsmedlemmer og representant(er) fra ansatte. Mer om dette i kapitlet om medvirkning.

menighetsråd også når ansvaret ellers ville ligge i fellesrådet. Vi har ikke i våre case funnet eksempler på dette.

Klart formelt arbeidsgiveransvar – ulik praksis i hvem som følger opp personal

Når det formelle arbeidsgiveransvaret ligger hos kirkevergen, er det naturlig at oppfølging av personell skjer fra kirkevergen, som for eksempel medarbeidersamtaler. Men dette mønsteret varierer mye når det gjelder den løpende oppfølging av personer på menighetsnivå der det kan være andre enn kirkevergen som involverer seg i personaloppfølging. En kirkeverge kan fortelle at menighetsrådsleder tilbys å være med på medarbeidersamtale, samtidig som medarbeider også tilbys samtale uten menighetsrådsleder. Et annet sted er det daglig leder av menigheten som «ser de ansatte» og følger dem opp, samtidig som kirkevergen sier at han har ansvar for personaloppfølging. Flere steder er det sokneprestene som påtar seg personaloppfølging, iallfall på det personlige plan. Større fellesråd har større muligheter for profesjonalisering av personaloppfølgingen, fordi man har særskilt personell dedikert til dette. I små fellesråd kan det være krevende for kirkevergen å ivareta denne funksjonen ved siden av mange andre oppgaver. Her spiller naturligvis også interesse og kompetanse på feltet en rolle.

Uklart ansvar og uklar praksis i oppfølging av kirkeverge

Kirkevergen er i følge kirkeloven underlagt kirkelig fellesråd, men vårt materiale viser at relasjonen fellesråd – kirkeverge fungerer forskjellig. Formelt rapporterer kirkevergen til fellesrådsleder, og det er denne som har ansvar for oppfølging. En fellesrådsleder kunne fortelle at han ikke hadde medarbeidersamtale med kirkeverge, men han burde vel ha det, innrømmet han. En kirkeverge i annet sokn forteller at han godt kunne tenke seg medarbeidersamtale med fellesrådsleder, men da måtte han selv ha vært initiativtaker. I et annet fellesråd fantes det ikke arbeidsbeskrivelse/-stillingsinstruks for kirkeverge, selv om denne hadde vært lenge i stillingen. En informant pekte på denne type svakheter som et «hull i systemet» når det gjelder rollen som kirkeverge. Han pekte videre på at rollen som kirkeverge kan være svært ensom, og ikke alle fellesrådsledere er kvalifisert til å følge opp med personalsamtaler og personalomsorg.

5.6 Strategier og planer

Det tilligger fellesrådet å legge planer og strategier for kirkens virksomhet i kommunen (KL § 14). Denne bestemmelsen ligger i grenseflaten opp mot menighetsrådets ansvarsområde. Ifølge KAs undersøkelse blant kirkeverger legges det forholdsvis liten vekt på strategiplaner i fellesrådenes arbeid, og seks av ti fellesråd hadde ikke utarbeidet planer (Hougsnæs og Huuse, 2011). Dette mønsteret samsvarer med våre caseundersøkelser. De planer som lages i regi av kirkelig fellesråd, handler først og

fremst om økonomi/budsjetter og vedlikeholds-/investeringsprosjekter. I vårt casemateriale er det få kirkelige fellesråd som arbeider med planer og strategier for den kirkelige virksomheten i kommunen. Et fellesråd i mindre by hadde riktignok fått i gang en sommeråpen kirke som et felles tiltak.

I vårt casemateriale er det først og fremst i storbyene man arbeider med slike prosesser. Samvirket mellom kirkelig fellesråd og menighetsrådene er et viktig element i slike prosesser. I et stort kirkelig fellesråd hadde fellesrådets arbeidsutvalg og kirkeverge begynt å utarbeide en strategiplan. Målet var å bestemme noen hovedmål og arbeidsplaner som fellesrådet og menighetene kunne stå sammen om, og som de kunne fronte vis á vis kommunen. Dette omfattet blant annet utleie og anvendelse av kirkebygg for kulturformål, diakoni, pilgrimsarbeid etc. Mens noen sokn støttet opp om slike felles overordnede planer, var andre skeptiske. Representanten fra et menighetsråd mente at fellesrådet med denne type strategiutvikling beveget seg inn på menighetsrådets ansvarsområde. Fellesrådet ser at planene må forankres på menighetsrådsnivå og legger vekt på dette i den videre prosessen. I en annen storby hadde også fellesrådet tatt strategiske initiativ på områder som barn og ungdom, trosopplæring og allokering av særskilte midler til satsninger i nye utbyggingsområder. Disse satsningene ble utviklet sammen med menighetsrådene som omforente planer.

5.7 Samordning

I Kirkerådets refleksjonsprosess (Kirkerådet, 2013) om kirkeordningen er det en klar overvekt av innspill fra menighetsråd og fellesråd som gir uttrykk for en positiv grunnholdning til at det er to rådsorganer i soknet. Det var 361 innspill som ga uttrykk for positive erfaringer med de to styringsorganene, mens 47 anså det som negativt at soknet var representert av to styringsorganer. Av positive erfaringer ble det av mange nevnt at fellesrådet ivaretar forvaltning av kirkebygg, arbeidsgiverspørsmål og generell administrasjon. Det var også en del som vektla at fellesrådet avlastet menighetsrådet med ressurskrevende oppgaver. Av negative erfaringer var det i alt 98 respondenter som ga uttrykk for at oppgavefordelingen i seg selv var krevende eller kunne være uklar. Her var også en god del som i utgangspunktet var positive representert. En del, 53 respondenter, nevner at fellesråd kan overstyre menighetene, eller at det i hvert fall kan oppleves slik.

Kirkevergen som leder an

Hvordan skjer så samordningen mellom de to organene? Ut fra vårt materiale kan vi hevde at den først og fremst skjer i selve fellesrådet. Menighetsrådene er representert i kirkelig fellesråd med en eller to representanter (KL § 12). Her behandles sentrale tema som økonomi, bygg- og personalforvaltning, og det fastlegges hvordan ressurser fordeles mellom soknene. I vårt casemateriale er det et tydelig bilde at kirkelig fellesråd fungerer som et styre, ikke som en arena for konkurranse mellom soknene. Selv om

«styremedlemmene» nok vil formidle eget sokns situasjon og interesser, er de oppmerksomme på at det er «styre-hatten» som gjelder.

De er flinke til å ha to tanker i hodet samtidig. Å bringe inn egen menighets synspunkter, samtidig som de tar ansvar for helheten, sier fellelrådsleder.

I en slik situasjon får kirkevergen som daglig leder for kirkelig fellelråd en sentral rolle. Han/hun gir føringer på de saker som fremlegges og kommer med forslag til prioriteringer. Dette gjelder eksempelvis budsjettet og hvilke kirkebygg som prioriteres for vedlikehold. Ifølge undersøkelsen blant kirkeverger opplevde ni av ti at kirkelig fellelråd hadde tillit til deres vurderinger. Enkelte gir uttrykk for at de kanskje møter for lite respons og motstand fra fellelrådet (Hougnæs og Huuse, 2011). Våre intervjuer med fellelrådsrepresentanter viser også at kirkevergen i de aller fleste steder har tillit i fellelrådet.

«Så lenge kirkeverge har god kontroll på økonomien, er det lett å være fellelrådsleder», sier fellelrådsleder.

«Alle føler at de sitter i samme råd, ikke noen drakamp mellom menighetene. Takket være vår kirkeverge, som vi alle hegner om», sier fellelrådsleder.

Det er variasjoner med hensyn til hvordan kommunikasjon mellom kirkelig fellelråd og menighetsrådene fungerer. Kirkelige fellelråd og menighetsråd utarbeider årsmeldinger. Det er regler for gjensidig rapportering av årsmeldinger og møteprotokoller mellom rådene¹⁷. Det vil videre i alle tilfeller pågå en informasjonsutveksling mellom menighetene som følge av at hvert menighetsråd har representanter i kirkelig fellelråd. Det kan skje ved at det under møter i kirkelig fellelråd er en informasjonsrunde hvor hver menighet informerer om sitt virke. Det kan også skje ved at det orienteres om nytt fra kirkelig fellelråd på menighetsrådsmøter. Men det er også tilfeller med lite informasjonsflyt til menighetsrådene. I store byer med store fellelråd følger arbeidet gjerne definerte og formaliserte prosedyrer.

Den formaliserte samhandling kan foregå langs ulike linjer. Budsjettprosesser er et område hvor det de fleste steder foregår en samhandling med menighetsrådene, særlig med hensyn til investeringer/vedlikehold og handlingsplan rundt dette. I noe mindre grad skjer dette i relasjon til driftsbudsjettene, antagelig fordi at det meste av midlene er bundet opp i faste stillinger. I den ene storbyen var det et opplegg hvor menighetsrådene fikk fellelrådets budsjetter til kommentar før endelig behandling. I den andre hadde man en budsjettmodell som definerte budsjettfordelingen ut fra kriterier relatert til antall kirkemedlemmer og kirker på en enklest mulig måte som ikke var påvirkelig. For øvrig kan det være samhandling mellom menighetsråd og kirkelig fellelråd når det gjelder å skaffe ressurser til stillinger utenfor det som kommunen har lovpålagt ansvar for. Eksempler på dette finnes på diakonifeltet hvor menigheter ønsker seg stillinger og samarbeider med fellelrådet om finansieringen.

17 Regler om formene for menighetsrådets og kirkelig fellelråds virksomhet § 9)

Særskilte utfordringer i ettsoknskommuner

Særskilte utfordringer kan oppstå i ettsoknskommuner. Det er til dels krevende å skille mellom fellesrådssaker og menighetsrådssaker. De førstnevnte tok for mye av oppmerksomheten. Det var vanskelig å få nok tid til menighetsrådssakene. Det oppstår lett frustrasjon blant menighetsrådsmedlemmer, som ikke helt vet hva de går til. De forventer at de skal drive et arbeid ut fra menighetsrådets primæroppgave (KL § 9), og så blir de satt til å styre med forvaltningsoppgaver som de ikke kan så mye om. Mye arbeid ble lagt ned i å finne en god organisering av «fellesrådsaktiviteten», og forvaltningsoppgavene ble delegert til et eget driftsutvalg, dvs. et underutvalg av menighetsrådet. I en annen ettsoknskommune var problemet å få rådsmedlemmene til å være opptatt av saker som omhandlet menighetsrådets primæroppgave, og rådet var primært orientert mot saker som omhandlet økonomi og kirkebygg/kirkegårder.

Samordning mellom prost og kirkeverge – positive erfaringer

Det pågår også samordningsprosesser i relasjon til prost. I første rekke handler det om ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret på tvers av fellesråds- og bispedømmerådslinje. Mange peker på at det naturlige kontaktpunktet her er kontakten mellom prost og kirkeverge. En undersøkelse blant kirkeverger indikerer at dette samarbeidet fungerer godt. Ca. 84 prosent av kirkevergene vurderer forholdet som positivt, 70 prosent mener at samarbeidet med prosten er oppgaveløsende og resultatorientert. Partene har respekt for hverandres arbeidssituasjon, og det er lett å definere ansvarsforhold mellom dem (Hougsnæs og Huuse, 2011). Hovedinntrykket fra våre case samsvarer med dette. Mange steder er prosten oppnevnt representant for bispedømmerådslinja i kirkelig fellesråd. Noen steder er prosten med på vernerunder sammen med kirkeverge og ansattes representant. Ved problemer eller konflikter på tvers av arbeidsgiverlinjene, gis det mange steder uttrykk for at skal en holde sammen arbeidsgiverlinjene, så må det skje gjennom dialog og samhandling mellom kirkeverge og prost. Prosten er leder for prestene og vil kunne være samtalepartner i situasjoner der både prest og fellesrådsansatte er involvert. Noen steder er det tett samarbeid mellom kirkeverge og prost som følge av at de to stillingene er samlokalisert. Når informasjon om problemer kommer tidlig, er det forholdsvis greit å ta opp og løse utfordringer og problemer i en tidlig fase, sier informant fra fellesrådslinja. Det kan også være noen praktiske utfordringer ved at prosten er samlokalisert med noen sokn, men ikke andre, ved at en da ikke har like gode muligheter til å følge alle opp i samme grad.

5.8 Oppsummerende drøfting

I forarbeidene til kirkeloven var kirkelig fellesråd ikke tiltenkt en så sentral oppgave som det fikk i loven av 1996. Det lovfestede kirkelige fellesråd fikk tildelt forvaltningsoppgavene i den lokale kirken. Vår gjennomgang viser med tydelighet at kirkelig fellesråd har fulgt opp denne rollen.

Fellesrådet utfører sine arbeidsoppgaver i det daglige uten store innsigelser. Det gjelder anskaffelse av økonomiske ressurser, budsjettprosesser og ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret. Dette er områder hvor kirkelig fellesråd arbeider etter definerte regler og prosedyrer og med kirkevergen som daglig leder og den sentrale administrator og saksbehandler. I tillegg ivaretar kirkelig fellesråd relasjonene til kommunen, som er den største økonomiske bidragsyter for den lokale kirke. I stor grad skjer dette gjennom kontinuerlig og rutinemessig samhandling med kommuneadministrasjonen, jfr. forrige kapittel. Kirkelig fellesråd ivaretar også en rekke andre forvaltningsfunksjoner på vegne av soknene. Økonomi og budsjetter/økonomiske handlingsplaner styres med forholdsvis stor stabilitet og uten de store interne kontroversene. Arbeidsgiveransvaret ivaretas av kirkelig fellesråd i tråd med et formelt og definert regelverk og ved involvering av menighetsråd og ansatte¹⁸.

Det er imidlertid to områder hvor det handlingsrommet som ligger i lovverket i mindre grad tas i bruk. For det første gjelder det fellesrådets mulighet for delegasjon av arbeidsgiveransvaret til menighetsrådet. Vårt casemateriale gir ikke eksempel på dette. Fellesrådet samarbeider derimot med menighetsrådet og har dialog rundt ansettelse og personaloppfølging. For det andre gjelder det arbeidet med langsiktige strategier og planer for virksomheten i kommunen. Aktiviteten i fellesrådet begrenser seg som regel til det som har med økonomiske rammer og vedlikehold/investeringer å gjøre, mens strategier og planer for virksomheten defineres å ligge utenfor fellesrådets virkeområde. Begge deler er antagelig uttrykk for at man både fra kirkelig fellesråd og fra menighetsrådenes side rendyrker kirkelig fellesråd sin rolle som forvaltningsorgan.

Kirkelig fellesråd arbeider med forvaltning, ressurstilgang og fordeling. Gjennomgangen av årsverksfordelinger, se f.eks. figur 5.5, viser at i de fleste fellesråd går mye av stillingsressursene, 60 - 70 prosent, til administrasjon/ledelse og til drift av kirker/kirkegårder. Godt under halvparten går til stillinger innen menighetsrådets ansvarsfelt. Særlig for de mindre fellesrådene, de med mindre enn 5.000 kirkemedlemmer byr dette på problemer, ettersom forholdsvis mer av ressursene her må brukes til forvaltningsoppgavene, og det derfor kan bli knapt med ressurser til menighetsretta arbeid

Oppsummert kan vi si at samstyring og «balanse» når det gjelder styringskraft mellom fellesrådet og menighetsrådet, som to likeverdige organer, utfordres i den lokale kirke. Dette skjer som en følge av fellesrådets brede ansvarsområde, ressurstildeling fra kommunen, økonomiske og lovbestemte rammebetingelser som gjør at fellesrådet/kirkevergen må prioritere ressursbruk på forvaltningsoppgaver. Den tilsiktede profesjonaliseringen som skjer gjennom kirkevergens stab gir også mer tyngde til fellesrådet. En slik utvikling kan gå på tvers av det som var intensjonene bak kirkeloven, nemlig en styrking av den lokale kirke og menighetsrådets oppdrag om å

¹⁸ Medvirkning er nærmere beskrevet i et seinere kapittel.

vekke og nære det kristelige liv. Dersom vekten på forvaltningsoppgaver og strategiske avgjørelser hele tiden går i favør av fellesrådet, kan dette svekke det substansielle innholdet i ledelse, organisering og styring hos menighetsrådet.

6 Menighetsrådsnivå – ressurser, strategi- og planprosesser

6.1 Innledning

Menighetsrådet har ifølge KL § 9 ansvar for menighetslivet i det enkelte sokn. Herav følger ikke at rådet er fritatt fra administrasjon og forvaltningsoppgaver. Organisering og driftsoppgaver knyttet til gudstjenester, konfirmantopplæring, musikkliv, diakoni etc. forutsetter at menighetsråd og daglig ledelse på dette nivå også jobber med økonomisk-administrative oppgaver.

Spørsmål som stilles er hvordan forvaltningsoppgavene i soknet fungerer på menighetsrådsnivå? Hvordan støtter forvaltningen opp om menighetsrådets strategiske og «åndelige» primæroppgaver og hvordan er balansen mellom menighetsråd og fellesråd? Perspektivet om samstyring kan gi et viktig bidrag til å vurdere dette.

Vi skal se nærmere på prosesser og arbeidsoppgaver på menighetsrådsnivå som i hovedsak er rettet mot de forvaltningsmessige sidene, som ressurstildeling, strategi og planprosesser.

- Ressurstilgangen omfatter hva menighetsrådet får tildelt gjennom fellesråd og bispedømmeråd og skaffer til veie av egne ressurser for virksomheten på menighetsrådsnivå.
- Ledelse handler om hvordan menighetsråd som det ansvarlige lokale organ ivaretar forvaltningsoppgavene.
- Samordning handler om i hvilken grad de to arbeidsgiverlinjene og fellesrådets virksomhet er knyttet til menighetsrådets ansvarsområde i arbeidet med ressurser, strategi og planprosesser.

Kapitlet er tredelt. Først beskrives ressursituasjonen i soknene på menighetsrådsnivå. Deretter ser vi på menighetsrådenes strategi- og planarbeid. Til sist drøftes utfordringer knyttet til ledelse og samordning.

6.2 Ressurser

Menighetsrådene forholder seg til og får ressurser fra tre kanaler.

- En sentral økonomi følger statlige bevilgninger og linja fra bispedømmeråd via prosti/tjenestedistrikt til den lokale prestetjenesten. Fra sentralt hold gis også støtte til Trosopplæringprogrammet. Bispedømmerådet tildeler også midler fra Opplysningsvesenets fond til ulike prosjekter.

- Kirkelig fellesråd betaler lønn til stillinger utenom prestedtjenesten og driftsstøtte til aktiviteter i soknet. Tilskuddet fra kommunen er den økonomiske hovedkilden.
- En lokal økonomi i den enkelte menighet er i stor grad basert på gaver og innsamlinger, inntekter fra fonds, leieinntekter, etc. i menighetsrådets regi og som går til menighetens egen drift. Frivillige ubetalte tjenester inngår også i den lokale økonomien.

Støtte fra kirken sentralt og kirkelig fellesråd

De to førstnevnte økonomiene representerer mye av ressursene som kanaliseres til den enkelte menighet i soknet. Hovedressursen er stillingsressurser, som prester finansiert fra bispedømmene, og fellesrådsansatte finansiert via tilskudd fra kommunen, og der arbeidskraften stilles til rådighet for soknet. I hovedsak snakker vi her om personell finansiert i relasjon til hva stat og kommune er pålagt å gi midler til. Samtidig er dette ressurser som menighetsrådet ikke har styringsretten over - det er det arbeidsgiver som har - og som man følgelig disponerer innenfor rammer bestemt av andre.

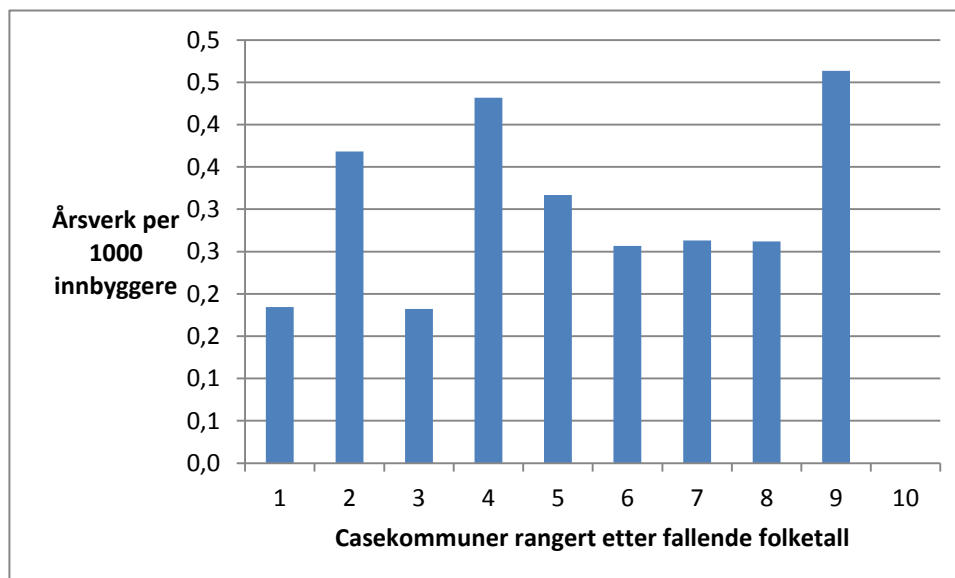
Bispedømmene tildeler også andre ressurser enn prester til menighetene. Det gjelder støtte til kateketstillinger og diakoner fra midler over statsbudsjettet, og som det kan søkes om. Disse er imidlertid forutsatt ansatt via fellesrådet. Slik dette fremkommer i vårt casemateriale er det ofte stillinger som er delt mellom flere sokn. Bispedømmene gir også annen støtte til prosjekter/tiltak som soknene kan søke om, f.eks. OVF-midler og ubrukte lønnsmidler som kan omdisponeres.

Trosopplæringsmidler er særskilt interessant, fordi dette er ressurser som er rettet inn mot soknenivå. Disse midlene fordeles via bispedømme/prosti. Midlene til det enkelte sokn er definert med utgangspunkt i antall dømte mellom 0 - 18 år i det prosti som soknet er en del av. Bispedømmerådet har det forvaltningsmessige ansvar for å fordele midlene, og det blir i noen grad foretatt omfordelinger mellom sokn utover den matematiske aldersfordeling på bakgrunn av lokale behov. Midlene formidles via kirkelige fellesråd og fordelingsprosessene skjer i et samvirke mellom fellesråd, menighet og prost, og bispedømmerådet tar de endelige avgjørelsene. Midlene kanaliseres delvis direkte inn i menighetsrådets egen økonomi. I praksis finner også mye av midlene veien til menighetsrådsaktiviteter over fellesrådsbudsjettene ved at fellesrådet er formell arbeidsgiver og betaler lønn til dem som er ansatt i programmet. Det er ofte slik at det samarbeides om trosopplæring på tvers av sokn. Da kan man få større stillinger, eventuelt også et fagmiljø hvor flere jobber sammen om trosopplæring.

Casestudiene viser at i de tilfeller hvor kirkelig fellesråd har økonomi til dette, kan soknene motta støtte til stillinger i menighetsarbeidet fra fellesrådet, f.eks. til diakoni eller barn- og ungdomsarbeid. I et større fellesråd fikk soknene støtte til en stillingsandel og kunne spe på med egne midler om de hadde økonomi til dette.

Når det gjelder driftsmidler til dekning av andre utgifter enn lønn, mottar de fleste menighetsråd lite fra kirkelig fellesråd til sin virksomhet. I de fleste soknene i vårt materiale er det bare mindre budsjettandeler, rundt 5-10 prosent av inntektene etter at

ofringer til andre er trukket fra, som overføres fra kirkelig fellelråd til å betale for driftsutgifter i menighetene. Det skjer også at kirkelige fellelråd dekker generelle driftsutgifter på soknenivå, som telefon og kopiering, fra sine budsjetter.



Figur 6.1: Årsverk i menighetsarbeid i fellelrådsområdet per innbygger i kommunene

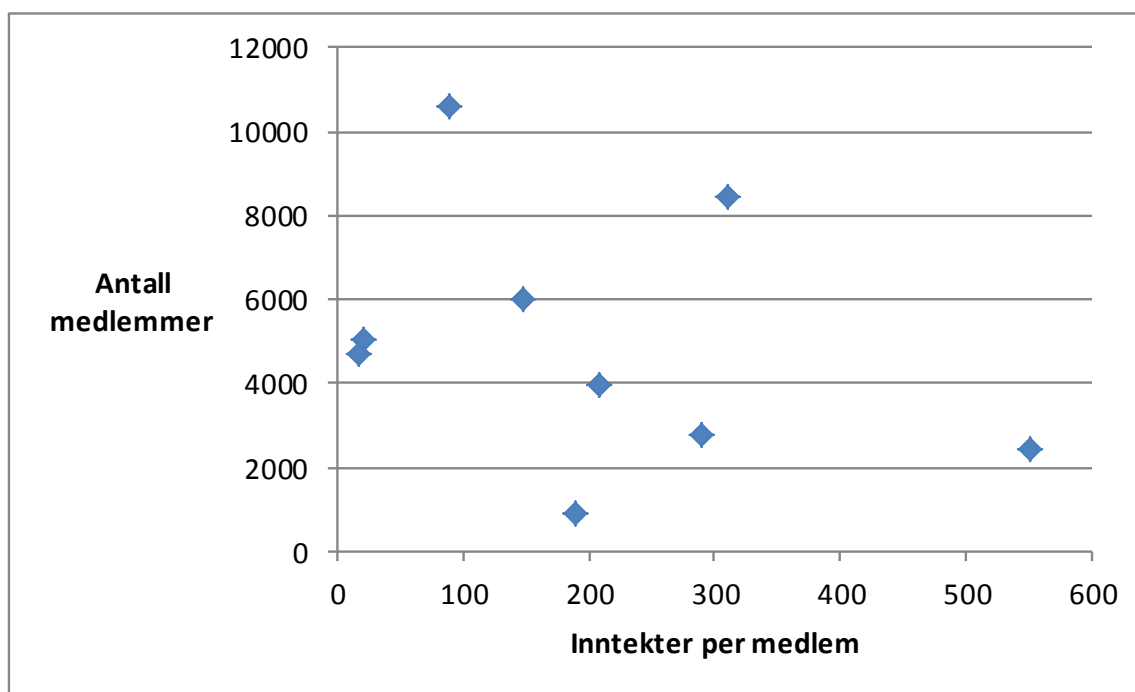
Hovedtyngden av ressursene fra kirkelig fellelråd og bispedømmene (unntatt prestene) formidles imidlertid til de stillingene som finansieres over kirkelig fellelråds budsjett. For å få en idé om omfanget på menighetsrådsnivå har vi sett på årsverksinnsatsen i menighetsarbeid per 1000 innbygger i de kommunene vi har besøkt. Kategorien menighetsarbeid består da av musikere, undervisningspersonell/kateketer, diakoner, klokkere og menighetsarbeidere. I de fleste av fellelrådsområdene i vårt materiale har man 0,2 årsverk eller mer per 1000 innbyggere som arbeider i direkte menighetsretta arbeid. Det er store variasjoner, fra ingen ansatte i menighetsretta arbeid i den minste ettsoknskommunen (bare presten som er lønna over et annet budsjett), til over 0,4 årsverk per 1000 innbyggere i kommune med et kirkelig fellelråd som oppgir å ha rimelig god økonomi. Det kan være store variasjoner i årsverksinnsats på menighetsrådsnivå også i jevnstore kommuner. I figuren er kommunene 3 og 4, samt 5 og 6 forholdsvis jamnstore.

Den største gruppa av menighetsarbeidere er musikere, den nest største er undervisningspersonell, mens den minste er klokkere. Musikere, klokkere og til dels undervisningspersonell (i konfirmantarbeid), er hovedsakelig knyttet til lovpålagte oppgaver. Disse representerer det meste av fellelrådstyrte årsverk i menighetsarbeidet. Legger man så til at prestens virksomhet i hovedsak er retta mot lovpålagte oppgaver som gudstjenester og kirkelige handlinger, og vi har beregnet at det er cirka 0,27

presteårsverk per 1000 innbyggere¹⁹, så finner vi at stillingsressurser relatert til lovpålagte oppgaver utgjør hovedelementet i de stillingsressurser som kirkelig fellesråd stiller til disposisjon for menighetsrådet.

Menighetsrådets egen økonomi

Menighetsrådenes budsjetter er forholdsvis små, men det er store variasjoner, avhengig av soknets størrelse og måten menigheten drives på. Vi har regnskapene til ni av soknene som inngår i vårt casemateriale. (Ett soknskommunene hvor regnskapene også omfatter fellesrådsmidler og oppgaver til kirkegårder og bygg er da unntatt). Det er en forholdsvis klar todeling av materialet hvor sokn som ligger i storby eller by har årlige inntekter (minus ofringer til andre) på nær 1 million kroner eller mer. Sokn med beliggenhet i bygd eller forsted/utkant av byområder har inntekter i intervallet fra under 100 tusen til cirka 200 tusen kroner. Et sokn (en bygd i utkant av by) bryter mønsteret. Det har inntekter på langt over 2 millioner fordi soknet har en betydelig turistbasert og forretningsmessig virksomhet knyttet til bygg og aktiviteter.



Figur 6.2: *Inntekter (minus ofringer til andre) på menighetsrådsnivå i casesokn²⁰ sett i forhold til menighetens størrelse, tall fra menighetsrådsregnskap i 2012*

¹⁹ Det er på landsplan 1380 prester ansatt av bispedømmene, ref. Botvoll og Skålvoll Urstad «Tilstandsrapport for Den norske Kirke 2012», KIFO-notat nr. 4. De fleste, 95 % av prestene har full stilling, ref. «Høeg, I.M. og A.K: Gresaker: «Prest i Den norske kirke», KIFO Notat nr. 5/2009. Med utgangspunkt i dette har vi beregnet at det er anslagsvis 0,35 presteårsverk per 1000 kirkemedlemmer. Per innbygger er tallet 0,27 årsverk.

Størrelsen på budsjettene har selvsagt til dels med menighetens størrelse å gjøre, men dette er ikke den eneste forklaring. I diagrammet over har vi forsøkt å anskueliggjøre dette ved hjelp av tall for inntekter per kirkemedlem. Figuren viser at det også er forskjeller mellom sokn av sammenlignbare størrelser. Alle sokn i Agder og Telemark har inntekter på ca. 150 til 200 kroner eller mer per medlem, mens bare ett av fire sokn i Nidaros har over 200 kroner i inntekter per kirkemedlem. Et menighetsråd her har et inntektssnitt på ca. 90 kroner, mens de menighetsrådene med lavest inntekter i dette bispedømmet har inntekter på 16 og 20 kroner per medlem.

Inntekter som menighetsrådene disponerer over egne budsjetter, til drift eller for å finansiere egne stillinger i menighetsrådsregi, er det i hovedsak soknene selv som skaffer. *Egenfinansieringen* skjer ved givertjeneste, ofringer, brukerbetaling og andre forretningsbaserte inntekter. I flere sokn ligger egenfinansieringen på nær 70 prosent av menighetsrådets samlede inntekter. Andre inntekter er tilskudd fra kirkelig fellelråd, bispedømme, kommune mv., samt refusjoner fra det offentlige. Noen sokn ligger lavere, men her synes interne transaksjoner mellom kirkelig fellelråd og menighetsråd å forstyrre bildet. Anslaget på 70 prosent egenfinansiering stemmer godt med tidligere undersøkelser²¹.

Menighetsrådenes økonomi er i hovedsak knyttet til håndtering av driftsutgifter. Det er lite av direkte lønnsutbetalinger, selv om det er en del refusjoner til kirkelig fellelråd for betaling av lønninger. Mye av utgiftene handler om å kjøpe varer og tjenester og dekke driftskostnader i menigheten. Enkelte menigheter finansierer også stillinger/stillingsandeler som soknet selv har opprettet som ungdomsprester og diakoner. Disse stillingene/stillingsprosentene blir ofte ansatt med kirkelig fellelråd som arbeidsgiver og lønnet over fellelrådenes budsjett, men finansiert av soknene. I våre case synes dette å være hovedregelen. Det er også eksempel på at stillinger opprettes og lønnes direkte over menighetsrådets budsjett.

Frivillighet

I de mest aktive soknene driver menighetene, foruten gudstjenester og kirkelige handlinger, med virksomhet på en rekke områder: Arbeid for barn og unge, diakoni, innsamling til misjonsprosjekter (ytremisjon), kirkelig undervisning, kulturtiltak, etc. I de mindre aktive menighetene er aktiviteten utenom gudstjenester og kirkelige

20 I det nevnte soknet med mye inntekter fra turistbaserte virksomheter har vi i figuren skilt fra inntekter som antas ikke å knyttes til den ordinære virksomheten.

21 I en gjennomgang av menighetsrådsregnskaper for 2003 fra kommuner med flere sokn sendt inn av 241 fellelråd fremgår det at nær 40 prosent av inntektene var gave- og offerinntekter og ca. 30 prosent salgs- og leieinntekter, jfr. St.meld. nr. 41 (2004-2005) «Om økonomien i den norske kirke», side 19. En undersøkelse utført av KA for Oslo Bispedømme (Kilde: KA: power-point presentasjon) viste at i 2006 kom 77 prosent av inntektene i menighetsråd fra brukerbetaling, salg av varer, leieinntekter, andre gaver og tilskudd, samt renteinntekter. Øvrige inntekter var tilskudd fra stat, kommune, fellelråd/menighetsråd, mva. kompensasjon, samt diverse refusjoner.

handlinger i stor grad begrenset til konfirmasjon, enkelte trosopplæringstiltak som utdelinger av bøker og noen årvisse arrangementer.

Kirkedeltakelsen varierer også mye. Vi har sett på det bildet som fremkommer i våre case-sokn basert på tall for 2012 fra NSDs kirkestatistikk²², og hvor vi har sett på forholdet mellom samlet deltakelse på gudstjenester gjennom året og antall medlemmer i soknet. Andelen som går på gudstjenester søndager og helligdager gjennom et år varierer mellom sokn, fra mindre enn 100 prosent av antall kirkemedlemmer til over 200 prosent. Når det gjelder deltakelse på julegudstjenester, som er det store samlingspunktet, varierer oppslutningen fra under 5 prosent til over 25 prosent av medlemstallet. Gudstjenestedeltakelsen gjennom året er høyere i Agder og Telemark enn i Nidaros. Det gjelder stort sett også for deltakelsen i julegudstjenester.

Tilgangen på frivillige har i stor grad sammenheng med oppslutningen om gudstjenestene. Inntektsgrunnlaget avhenger også av hvordan menigheten er organisert og drives. Daglig leder i et sokn i Agder og Telemark kan fortelle om betydelig bredde i aktivitet og frivillig innsats også når det gjelder inntektsskapende virksomhet. Fra et kirkelig fellesråd i samme bispedømme fortelles det om betydelige forskjeller i gaveinntekter mellom sokn under samme fellesråd.

Bildet er imidlertid sammensatt i den forstand at menigheter i større byer synes å ha lettere for å mobilisere en «kritisk masse» av frivillige. I vårt casemateriale er det særlig i mindre og mellomstore sokn i Nidaros (utenfor storby) hvor det meldes om problemer når det gjelder å mobilisere frivillige. Graden av frivillig engasjement varierer også mellom sokn innenfor samme prosti. Antagelig spiller tradisjoner en stor rolle. En bymenighet, som for lang tid tilbake bygde en arbeidskirke for egne midler, kan vise til lange tradisjoner med frivillig innsats, dugnad og gaver, og dette er noe som vedvarer. I en rekke sokn arbeides det gjennom trosopplæringsutvalg, diakoniutvalg, misjonsutvalg, gudstjenesteutvalg etc. med frivillige og ansatte, hvor gjerne menighetsrådsmedlemmer deltar.

Oppsummert ressursgrunnlaget på menighetsrådsnivå

Ressurstilgangen som tilføres menighetsrådet, handler om følgende områder:

- Personellressurser i menighetsarbeid tilført via fellesrådet og bispedømmet
- Menighetsrådets inntekter ifølge regnskap
- Frivillig innsats

Vi vil først kommentere forholdet mellom de to førstnevnte faktorene ved et enkelt regneeksempel. Betydelig med ressurser tilføres arbeidet i menigheten gjennom ansatte

²² <http://www.nsd.uib.no/data/kirke/>

betalt over fellesrådets budsjett, hvor også støtte fra bispedømmene til blant annet kateketer og diakoner inngår (men ikke prestene). Sokn i de fleste fellesrådsområder mottar rundt 0,2 årsverk eller mer per 1000 innbyggere. Verdien av 0,2 årsverk kan grovt anslås til cirka 120.000 kroner i personalutgifter. I tillegg kommer den økonomiske verdien som prestens innsats representerer, grovt estimert til 200.000 kroner per 1000 innbyggere.

Det finnes i følge casematerialet en god del menighetsråd som har rimelig bra inntekter, blant annet som følge av et høyt aktivitetsnivå og frivillig givertjeneste. De skaffer til veie fra 150 til mer enn 200 kroner per medlem. Tas det hensyn til at gjennomsnittlig godt og vel 80 prosent av befolkningen i en kommune er kirkemedlemmer, gir dette en anslått verdi på godt over 100 000 kroner per 1000 innbyggere.

Med andre ord kan menigheter som drives godt, skaffe til veie en god del midler, selv om dette representerer klart mindre enn den økonomiske verdien av stillingsressursene som tilføres fra fellesråd og bispedømme. Beskrivelse av menighetsrådsøkonomien i dette kapittel og fellesrådsøkonomien (stillingsressursene) i foregående viser at det er store variasjoner mellom sokn når det gjelder størrelse, geografisk beliggenhet mv. Det gjelder både for hvor mye personellressurser de får til menighetsarbeid via kirkelig fellesråd og hvor mye inntekter de selv genererer til aktivitet. Dette er antagelig *gjensidig selvforsterkende mekanismer*, hvor menighetsråd med få ansatte i menighetsrettet arbeid, også har problemer med å skape egne inntekter og mobilisere frivillige til innsats.

6.3 Planer og strategier

Menighetsrådet har hovedansvar for utvikling av menighetslivet (§9 i KL). En indikator på hvordan de ivaretar denne delen av virksomheten er arbeidet med planer og strategier. Her finnes det store variasjoner. Det er betydelige forskjeller mellom soknene, særlig mellom de største og resten. I de tre største, med vel 6.000 til over 10.000 medlemmer, foreligger helhetsplaner hvor ulike områder, som gudstjenesteliv, diakoni, trosopplæring/barn og unge/familiearbeid, musikk/kultur, blir behandlet med hensyn til målsettinger og/eller aktivitetsplaner. Blant de øvrige er det et par sokn som har henholdsvis årsplan og en handlingsplan. Et tredje sokn har en vedtatt og klar visjon og delplaner, men ingen helhetsplan. Alle disse tre gir inntrykk av å være forholdsvis aktive menigheter.

I de øvrige seks soknene er det et beskjedent aktivitetsnivå når det gjelder strategier og planer. Riktig nok er det tre av dem som er i ferd med å starte opp et strategiarbeid. I de øvrige tre foreligger det minimalt med planer. Fra én meldes det om at planarbeidet er løftet opp på fellesrådsnivå, men dette oppleves ikke positivt av menighetsrådet. En menighet viser til en aktivitetskalender, som er en huskeliste, og i ettsoknskommunen finnes ikke noe planarbeid bortsett fra en liste av utfordringer knyttet til forvaltning av eiendommer.

Årsakene til en slik mangel på planarbeid handler antagelig både om størrelse, ressurser og ledelsesengasjement. Det kreves ressurser til å drive med planlegging, og som regel ansatte-ressurser. De mest aktive soknene har gjerne en daglig ledelse i staben, mens en del av de minst aktive ikke har en slik ressurs. Det kreves også interesse for å drive med planlegging. Menighetsrådets engasjement er selvsagt også viktig. I de tilfeller hvor planarbeid forekommer, gjennomføres det i et samvirke mellom menighetsråd og stab, gjerne også med innspill fra komitéer og utvalg knyttet til ulike virksomhetsområder.

I tre forskjellige sokn vises det til at mye krefter går til det forvaltningsmessige, noe som går på bekostning av strategier for menighetslivet. Det gjelder for ett sokn med mye forretningsvirksomhet som krever menighetsrådets oppmerksomhet, men også i ettsoknskommunene. Her var mye av fokus på organisering av fellesrådssaker og vedlikehold/forvaltning av kirker. I en annen ettsoknsmenighet var det lite interesse for det som gjaldt menighetslivet. Det var lettere å mobilisere interesse for forvaltning av kirker og kirkegårder. En krevende økonomi kombinert med vedlikeholdskrevende kirkebygg bidro ikke minst til dette.

Det finnes delplaner, f.eks. knyttet opp til diakoni og trosopplæring, rundt om i soknene. Særlig trosopplæring har bidratt til en del ny aktivitet. Dette er evaluert og viser med tydelighet hvordan et område hvor det følger både penger og oppfølging/støtte får stor oppmerksomhet og kan bidra til mye aktivitet i det lokale menighetslivet. Breddetiltak i trosopplæringen (dåpsamtale, 4-årsbok, breddetiltak for 6-åringer. Tårnagenthelg, Lys Våken, konfirmasjon og breddetiltak etter konfirmasjon) fanger gjennomgående opp mellom 25 og 30 prosent av barna i målgruppen, dvs. av de døyte i en bestemt aldersklasse (Botvar m.fl., 2013).

6.4 utfordringer ved ledelse og samordning

Økonomistyring

I stor grad er menighetsrådsøkonomien en småskalaøkonomi som det er forholdsvis lett å styre. Menighetsrådene synes i det alt vesentlige å ha kontroll over egen økonomi.

«Mange aktiviteter er for øvrig selvfinansierende», sier en informant fra en menighet med lite inntekter, og hvor man driver i balanse.

Sokn med større og/eller anstrengt økonomi vektlegger økonomistyring. I den grad man får problemer tilpasses utgiftene til inntektene. En menighet som hadde hatt egen diakon, måtte i forbindelse med reduserte fondsinntekter ta grep og kutte ut stillingen. Økonomien styres i noen sokn systematisk gjennom fremleggelse av økonomirapporter. Ikke alle gjør det, men dette handler antagelig først og fremst om at den økonomiske situasjonen er enkel og oversiktlig. I et sokn med liten økonomi hevdes det å være unødvendig å lage økonomirapporter underveis i året.

Menighetsrådene forholder seg til tre forskjellige kanaler for økonomiske ressurser, egen økonomi, fellesrådets økonomi og bispedømmerådets økonomi. De har bare direkte styring over egen økonomi, som utgjør en begrenset del av soknets totale

økonomi. Den støtte som mottas fra stat/bispedømme og kommune/kirkelig fellesråd ved at personellet betales herfra, er selvsagt av stor betydning også for arbeidet på menighetsrådsnivå. Utfordringen er at menighetsrådene ikke er arbeidsgiver og ikke styrer over rammene for bruk av denne arbeidskraften.

Menighetsrådet er i mindre grad inne i strategier og beslutninger rundt de to øvrige økonomiene. Disse vurderingene er det henholdsvis kirkelig fellesråd/kirkeverge og bispedømme/prost som gjør. Disse organene vil først og fremst bruke ressursene i tråd med tenkningen på sitt eget ansvarsområde. Implikasjonen er at det meste av ressursene bindes opp i lovpålagte oppgaver rundt gudstjenester, kirkelige handlinger, kirkegårder og kirkebygg. Særlig gjelder det for mindre sokn og sokn som ikke har en solid frivillighetsbase og givertjeneste.

Dette medfører at menighetsrådene først og fremst blir avhengig av egenfinansiering når det gjelder å drive med menighetsutvikling og nyskaping, noe som gir store variasjoner i aktivitetsmønstre og oppslutning. Trosopplæringsmidlene er et unntak fra regelen ved at disse kommer utenfra, samtidig som de kanaliseres ned til soknenivå. De er et eksempel på at når friske penger blir tilført på soknenivå så kan dette bidra til å løfte aktiviteten.

Samordning av strategier/planer

De planer som foreligger på menighetsrådsnivå, handler generelt sett om aktiviteter og målgrupper. Vi finner i mindre grad spørsmål om ressursbruk knyttet til soknenes planlegging. Et par av planene fra de største menighetene utgjør unntakene. Men heller ikke i disse er bruk av stillingsressurser og økonomi satt i relasjon til det menigheten vil oppnå.

Et unntak er trosopplæring der opprettelse av stillinger, fordeling av stillingsressurser og oppgaver på tvers av sokn, er aktuelle problemstillinger. Her er det etablert et plan- og aktivitetsregime som det er knyttet ressurser til.

Mangel på sammenheng og samordning mellom ulike instanser i den lokale kirken har også betydning når det gjelder strategier og planer på menighetsrådsnivå. Det er i varierende grad at soknene ved menighetsråd og stab driver med langsiktig planlegging innen sitt ansvarsområde. Det har antagelig først og fremst med ressurser å gjøre, i form av stillinger knyttet til daglig leder funksjon og i betydning tid og oppmerksomhet fra menighetsrådets side.

Heller ikke andre instanser har et nært fokus på planer og strategier på menighetsrådsnivået. Kirkelige fellesråd har i de fleste kommuner lite oppmerksomhet rettet mot slike problemstillinger, og de trekkes i liten grad inn i planarbeid og strategier på menighetsrådsnivå. Heller ikke prosten oppgir å ha noen sentral rolle i dette, selv om vedkommende gir råd og deler erfaringer i forbindelse med besøk.

Det utvikles derimot planer og strategier både i bispedømmeråd og i kirkens sentrale organer, f.eks. for diakoni. Det er imidlertid svært varierende hvordan disse anvendes og har betydning på soknenivå. Dette er ikke forhold som i stor grad trekkes frem i vårt

materiale, selv om enkeltpersoner kan vektlegge at det har en viss betydning. Det påpekes fra et bispedømme at man ikke har noen myndighet når det gjelder iverksetting av planer, men man kan håpe at noe av det planarbeid som gjøres i bispedømmet får innvirkning lokalt. Det kan imidlertid godt være at denne type sentrale planer indirekte har betydning ved å sette dagsorden. Grunnlag for å kunne mene det er den aktivitetsbredde som finnes i mange sokn ifølge årsmeldingene, og som til dels reflekterer sentrale satsingsområder i kirken.

Menighetsrådsmedlemmer mener i moderat grad at det som skjer på det regionale eller sentrale kirkelige nivå angår deres arbeid i rådet: 38 prosent var klar på at det som skjer i bispedømmerådet angikk arbeidet i menighetsrådet. Når det gjaldt det som skjer i Kirkeråd og Kirkemøtet, lå andelen som mente at dette angikk dem, på henholdsvis 29 og 30 prosent. Når det gjelder innflytelse overfor bispedømmet, opplevde ingen å ha stor innflytelse, og bare 10 prosent mente at de hadde ganske stor innflytelse (Schmidt, 2011).

Bispevisitaser er antagelig den eneste arena hvor alle de sentrale aktørene i soknet møtes: biskop med rådgivere, prost, soknets ansatte og rådsrepresentanter og kommune ved ordfører mv. Her samtales det om situasjonen i soknet. Vi har ikke hatt muligheter for spesielt å se på det i denne studien. Vi har imidlertid fått høre i ett av våre casesokn at bispebesøk kan materialisere seg i konkrete effekter som vedlikehold/utstyrsfornyelse av kirke. I det enkelte sokn er det som kjent sjeldent bispevisitas. Store kirkelige fellesråd med mange sokn vil imidlertid oftere være med på visitaser. For dem kan bispevisitaser være en særskilt møteplass og arena for samtaler om kirkens rolle, som påpekt av kirkeverge.

6.5 Oppsummering

Vi stilte innledningsvis spørsmål ved menighetsrådenes arbeidsoppgaver når det gjelder det forvaltningsmessige som ikke er fellesrådets ansvar. Videre stilte vi også spørsmål ved hvordan samstyring med andre kirkelige aktører har betydning.

Når det gjelder ressursiden, tyder denne gjennomgangen på at menighetsrådene har god styring over egen økonomi, og da spesielt driftsutgifter. Når det gjelder stillinger i direkte menighetsretta arbeid og som representerer hovedtyngden av ressursinnsatsen, avhenger det av støtten utenfra, fra kirkelig fellesråd og bispedømme. Dette er stillingsressurser menighetene disponerer, men ikke har styringsrett over som arbeidsgiver. Det meste av ressursene er knytta opp mot de lovpålagte oppgavene, som gudstjenester, kirkelige handlinger og konfirmasjon.

Menighetsrådets handlingsrom er begrenset til egen økonomi, og som mange steder er en ren driftsutgiftøkonomi. Menighetene er avhengig av frivillige for å gjøre mer enn det lovpålagte. Derfor er det til dels betydelige aktivitetsforskjeller mellom soknene. Trosopplæringsmidlene, som er direkte knytta opp mot soknet, viser at det er muligheter for nyskaping og ny aktivitet.

Forskjeller mellom soknene kommer særdeles klart frem når det gjelder menighetsrådenes arbeid med overordnede planer og strategier. De større soknene og de med ledelse-/stabsressurser engasjerer seg i dette, mens mindre sokn kan ha mer enn nok med å holde den lovpålagte virksomheten gående. For noen, blant annet i ettsoknskommuner, krever dessuten forvaltningsoppgaver og vedlikehold svært mye av oppmerksomheten.

Det er heller ikke slik at de strategier og planer som skjer på andre nivåer i kirken, i vesentlig grad støtter opp under menighetsrådenes langsiktige planlegging. Kirkelig fellesråd er i stor grad fokusert på sitt eget ansvarsområde, arbeidsgiveransvaret/stillinger, økonomi/budsjett, bygg og eiendom. De fleste involverer seg lite i relasjon til menighetsrådets ansvarsområde. Prosten har kontakt med soknene, men mest når det gjelder å være leder og arbeidsgiver overfor prestene, ikke så mye når det gjelder menighetenes strategiutvikling og planer. I sentrale kirkelige organer og bispedømme lages overordnende planer og strategier, men det er noe vilkårlig hva som tilflytter menigheten på det lokal nivå. Trosopplæring er et unntak. Her er det etablert et plan- og oppfølgingsregime rundt bruken av midlene.

Oppsummert ser vi at menighetsrådet også involveres i forvaltningsoppgaver når det gjelder primæraktiviteten i soknet. I noen sokn fungerer dette greit. De har mye aktivitet, stillinger, økonomi, frivillige og gjerne en form for daglig ledelse relatert til menighetsrådsnivå. De har planer/strategier som det arbeides med. Andre menighetsråd sliter mer og har i stor grad nok med å holde aktivitet gående rundt kjerneoppgavene: gudstjenesten og kirkelige handlinger. De har mindre ressurser i form av stillinger, menighetsrådsøkonomi og daglig ledelse og legger lite strategier og planer.

7 Utøvelse av ledelse på menighetsnivå

7.1 Innledning

Et av hovedelementene i undersøkelsen dreier seg om personalmessige forhold og hvordan ledelse utøves i forholdet mellom ulike grupper av ansatte. Et viktig spørsmål er derfor om kirkeloven gir hensiktsmessige og tilstrekkelig klare rammer for å kunne utøve godt lederskap i den lokale kirke og hvilke muligheter og begrensninger som gis for å kunne utøve god ledelse i lokalmenigheten.

I de foregående kapitlene har vi gjort rede for og drøftet noen av de rammebetingelsene som er gitt gjennom kirkeloven. I dette avsnittet vil vi føre denne drøftingen et steg videre ved (1) å drøfte de strukturelle trekkene i soknet som legger rammene for utøvelse av ledelse, (2) definere lederfunksjoner og roller knyttet til de ulike aktørene og stillingskategoriene og (3) drøfte muligheter og begrensninger ved ulike variasjoner av ledelsesmønstre slik de framstår gjennom de menigheter vi har undersøkt.

Vi velger igjen å ta utgangspunkt i soknet som ramme for den lokale og geografisk avgrensede menighet. Her skal menighetens visjon og målsettinger leves ut, Guds ord blir forkynt, sakramentene forvaltes, diakonien praktiseres, barn og unge samles til trosopplæring og mennesker samles i ulike fellesskap. Lederskap i lokalmenigheten dreier seg derfor om å formidle det kristne budskap, formidle kristne verdier og å motivere for at medlemmene kan utøve tjeneste i lokalsamfunnet ved å bruke sine evner og talenter. Det dreier seg om å kombinere en visjonær og verdiforankret «karismatisk ledelse» med nødvendige forvaltningsoppgaver som fordrer en byråkratisk og effektiv organisasjon (ref. kap. 2.2).

Å utøve ledelse på det lokale menighetsnivå har både en «innerside» og en «ytterside». Innersiden omfatter menighetens organer og aktører innenfor det avgrensede geografiske sokn (S1) med menighetsråd, sokneprest, øvrige ansatte og frivillige. Yttersiden omfatter forholdet til økonomiske og administrative funksjoner, kirkebygg og gravplasser, men som ivaretas gjennom kirkelig fellelråd/kirkeverge (S2). Videre berører det forholdet til nabomenigheter og tjenestedistrikt der prostens har en sentral rolle som tilrettelegger og koordinator.

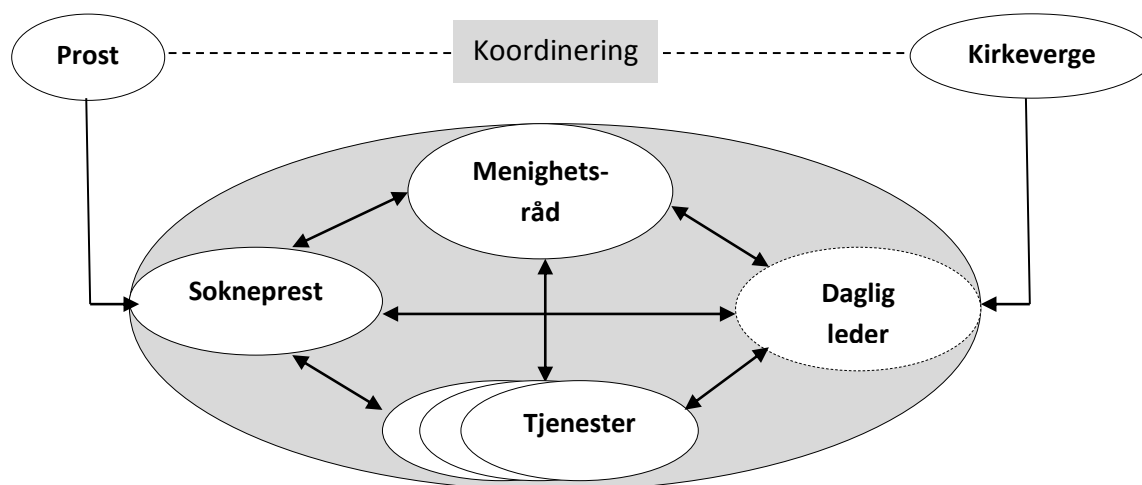
Med dette utgangspunkt kan vi si at utøvelse av ledelse på menighetsnivå blir en krevende og kompleks oppgave der en skal ivareta og balansere ulike hensyn langs to ulike dimensjoner.

Den første dimensjonen gjelder innholdet i ledelse der en skal utøve en visjonær og verdiforankret «karismatisk ledelse» og dessuten ivareta nødvendige forvaltningsoppgaver gjennom en byråkratisk og effektiv organisasjon.

Den andre dimensjonen gjelder balansen mellom ledelse på den indre arena, dvs. i relasjonen mellom menighetsråd, lokale ansatte og frivillige medarbeidere og den ytre arena med relasjoner til fellelråd/kirkeverge og til «bispedømmelinja» med prost/biskop og bispedømmeråd.

7.2 Roller og relasjoner

Når vi skal drøfte rammebetingelsene for ledelse i menigheten, er det naturlig å ta utgangspunkt i den grunnmodellen som ble utviklet i kap. 2.2 om den lokale kirkes ordning. Vi pekte her på et mønster der menighetsrådet sitt ansvar og rolle etter kirkeloven må balanseres mot det ansvar og den rolle som er tillagt kirkelig fellesråd/kirkeverge. Ressurstilgang fra hhv bispedømme (presteressurser og økonomiske tilskudd) og fra kommunen gjennom fellesrådet påvirker aktivitetsnivå og intern arbeidsdeling i soknet (se fig. 2.1). Med bakgrunn i denne drøftingen kan vi presentere hovedelementene i ledelsesmønster i den lokale menighet slik det er vist i figur 7.1.



Figur 7.1: Hovedelementene i ledelsesmønster i den lokale menighet

Ellipsen som er markert med grått viser den delen av soknet som omfatter menighetsråd, prestetjenesten, øvrige lønnede og frivillige tjenester og «Daglig leder» (der en slik rolle eksisterer). Pilene som binder de ulike elementene sammen understreker det vi tidligere har markert som «samstyring» som en «ikke-hierarkisk prosess» (kap. 2.4). Vi kan også betrakte lokalmenigheten som del av et samstyringsystem, hvor koordinering mellom ulike aktører er en forutsetning for å løse den lokale kirkes mandat og oppgave. I det ligger at oppgaver og ansvar er fordelt mellom ulike parter der både horisontale og vertikale samarbeidsrelasjoner er nødvendig.

Den venstre del av figuren viser at soknepresten har en ekstern relasjon til prost og videre til biskop og bispedømmeråd. Høyre side viser at funksjonen som «daglig leder» er knyttet opp til kirkeverge. Innen kommunen/prostiet vil kirkeverge og prost kunne ha en koordinerende rolle overfor menighetene i kommunen/prostiet. Det finnes også andre ledere i den lokale kirken. Den kirkerettslige utvikling, fra og med Kirkeloven av 1996, har definert og tydeliggjort enkeltroller når det gjelder ledelse i kirken på en rekke

områder. Samtidig har ulike lederroller fått ulik vekt, og det er grenseflater mellom rollene som til dels kan oppleves som uavklart.

Vi kan knytte de fire elementene i figur 7.1 til ulike ledelsesfunksjoner og roller som har sitt mandat i lov og regelverk slik figur 7.2 viser.

Ledelsesfunksjoner i lokalmenigheten			
Menighetsråd	Sokneprest	Daglig leder	Tjenesteoppgaver
I hvert sokn skal det være et menighetsråd. KL §§ 5-9	Tjenesteordning for menighetsprester	Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets ansatte skal være daglig leder KL § 5	Kateket, diakon og kantor har ledelsesfunksjoner innen sine områder. Tjenesteordningene, § 2.

Menighetsrådet

Menighetsrådet representerer i særlig grad demokratiet i den lokale kirken. Herfra rekrutteres medlemmer til kirkelig fellesråd, valgt av menighetsrådet i ulike sokn. Representanter i menighetsråd og indirekte kirkelig fellesråd, velges av kirkens medlemmer. En kartlegging av menighetsrådene (Schmidt, 2011) viser at sammensetting av rådsrepresentantene avviker mht. kirkelig og politisk engasjement fra den populasjon som de er valgt av. Det er forholdsvis mange med høy gudstjenestedeltakelse og som deler klassiske trosforestillinger. Av partiene er Krf betydelig overrepresentert, mens Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er underrepresentert. Det har antagelig også følger for hvilket fokus man har og hvordan man arbeider sammen. Menighetsrådsmedlemmene reflekterer forholdsvis ofte over det overordnede formålet for rådsarbeidet, «om å ha oppmerksomhet på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet». Som demokratisk organ er menighetsrådet i stor grad konsensusorientert. I liten grad foretas avstemninger.

Menighetsrådet er et styringsorgan som i stor grad engasjerer seg i en rekke forvaltningsrelaterte oppgaver. Det behandler økonomistyring, planlegging, håndtering av administrative saker og deltakelse i ansettelse og oppfølging av ansatte i samarbeid med kirkeverge/kirkelig fellesråd. Formelle beslutninger tas av menighetsrådene som også skal foreta overordnede prioriteringer. Det er imidlertid store variasjoner i hvordan menighetsrådene engasjerer seg og hvilke utfordringer og problemstillinger de tar opp. Denne variasjonen viser at de utøver sin rolle på svært ulike måter.

I en del menigheter skjer det også et betydelig utviklingsorientert arbeid og prosjektarbeid. Her har trosopplæringsreformen spilt en viktig rolle, noe som også framgår av våre casestudier. Evaluering av forsøksfasen viste imidlertid at menighetsrådene som eiere av trosopplæringsprosjektene ikke selv var svært aktive i prosjektutvikling, men at de primært ble drevet frem av prosjektledelse og stab i menighetene (Hegstad, Selbekk og Agedal, 2008). Eksempler på at menighetsråd har

engasjert seg aktivt i menighetsutvikling finner vi i Trefoldighetskirken i Oslo (Sandnes, 2011) og i ByMenigheten Sandnes (Haus og Nødland, 2009).

Våre casestudier viser en stor spennvidde i menighetsrådenes engasjement:

- I et større sokn med mye aktivitet, en erfaren daglig leder og mye ressurser der aktiviteten i stor grad styrt av staben, og menighetsrådet er mer tilbaketrukket. Det meste av idéene kommer fra stab og iverksettes av stab og frivillige.
- I et større sokn med mye aktivitet og med administrative ressurser er menighetsrådsleder særlig opptatt av at det er menigheten som skal utvikle sin overordnede strategi. En er derfor skeptisk til at kirkelig fellestråd og prosti skal «overta» strategiske oppgaver.
- I menigheter uten daglige lederfunksjoner, er menighetsrådene i større grad operative. Men det er også signaler fra ansatte om at menighetsrådsrepresentantene er for lite aktive, og for lite villige til å delta i praktiske gjøremål.
- I flere av soknene som er besøkt, er det kirkene som får størst oppmerksomhet gjennom krav til vedlikehold og forvaltningsoppgaver rundt disse. Til dels fremstår dette som en nødvendighet fordi utfordringer knyttet til drift/vedlikehold av bygningsmassen krever så mye av menighetsrådenes oppmerksomhet. Det har vi særlig observert i ettsoknskommunene. Men også andre steder, gjerne med sterkt folkekirkereg, er det ikke minst det forvaltningsmessige som vektlegges.

Soknepresten

Soknepresten har tidligere hatt en lang og tung tradisjon som leder i menigheten. Denne rollen er bl.a. knyttet til den autoritet som presteembedet gir, med oppdrag om å forkynne Guds Ord og forvalte dåp og nattverd.²³ Prestens lederrolle i lokalmenigheten har imidlertid blitt svekket etter hvert som andre ansatte har overtatt mer av ansvar og myndighet som tidligere var tillagt presten. Dette følger av Kirkeloven av 1996 med styrking av rådsstrukturen og av «administrativ ledelse» gjennom lovfesting av kirkevergestilling og en åpning for «daglig leder» i menighetene. Spørsmålet om prestens lederrolle blir imidlertid stadig markert, og den var også tema ved revisjon av tjenesteordningen for menighetsprester. Denne sier at soknepresten «sørger for den nødvendige samordning med menighetsrådets virksomhet. I forvaltningen av Ord og sakrament utøver alle menighetsprester et pastoralt lederansvar og bidrar til strategisk og åndelig ledelse av menigheten» (§ 10).

²³ Tjenesteordning for menighetsprester, § 2.

Askeland (1998) viser i sin kartlegging rundt tidspunktet for innføring av den nye kirkeloven at prestene bruker mest av sin tid til «produksjon» og «entreprenørskap», noe som er et uttrykk for primæroppgaver i prestedtjenesten. De bruker imidlertid også en god del tid til administrasjon og samarbeid. Det synes fortsatt å være slik at prestene må gå inn i et bredt spekter av oppgaver (Høeg, 2009). Primæroppgavene i prestedtjenesten som forkynnelse, gravferd og sørgesamtaler, samt liturgi og gudstjenesteliv er av de oppgaver som flertallet, til dels en klar majoritet av prestene, oppgir er blant de viktigste oppgavene. De er også de mest tidkrevende og tilfredsstillende oppgavene. Hovedtyngden av arbeidsinnsatsen rettes mot daglige arbeidsoppgaver og tjenester innenfor menigheten. Administrasjon og deltakelse i styrer og råd rangerer lavt når det gjelder viktighet og å fungere trivselskapende. Selv om prestene vektlegger pastoral ledelse og menighetsbygging/strategi forholdsvis høyt, brukes det ikke mye tid til dette. Prestene bruker forholdsvis mer tid enn de selv ønsker til administrasjons- og styringsoppgaver, og mindre tid enn ønskelig til langsiktige «strategisk-åndelige» ledelsesoppgaver.

Selv om oppgaven som «daglig leder» normalt ikke gis til soknepresten, viser våre casestudier med all tydelighet at presten de aller fleste steder synes å ha en sentral rolle når det gjelder ledelse på menighetsnivå. Dette henger antagelig både sammen med selve presterollen, men også hvilke oppgaver presten går inn i. Dette varierer naturlig nok både med prestens personlige interesser og hvilke ledelsesressurser som for øvrig finnes i menigheten. Presten vil foruten sin lovbestemte plass i menighetsrådet også være med i menighetsrådets arbeidsutvalg. Mange steder uttrykkes det at «i den grad noen skulle oppfattes som leder av menigheten, så måtte det være soknepresten». En naturlig forklaring på dette er den sentrale rolle presten har i gudstjenesten og andre kirkelige aktiviteter, et stort nettverk i menigheten og at mange opplever sterkt engasjement fra presten. Dertil kommer at i mindre sokn er det gjerne bare presten som har en full stilling, eller den største stillingsandelen, og som derfor har mest tid og kapasitet i menigheten.

Noen av eksemplene viser:

- En tydelig todelt ledelse bestående av daglig leder og sokneprest.
- I et sokn uten daglig leder, hadde soknepresten lederrollen, og var blant annet sekretær for menighetsrådet (mot prestens innvending).
- I et sokn ble det påpekt at aktiviteten hadde gått ned etter at man hadde skiftet prest.
- Presten forsøkte å sette i gang større aktivitet, men det var vanskelig å mobilisere menighetsråd og frivillige. Noen mente at presten ikke skulle gå inn i alle slags praktiske oppgaver.
- I et sokn ble det hevdet at presten var tilbakeholdende med engasjement utenom primæroppgavene, noe presten selv mente var som det skulle være.

I sum ser det ut til at om soknepresten kan og vil, så er det et stort rom for vedkommende som sentral aktør i ledelse av menigheten, også utover primæroppgavene.

Daglig leder

Funksjonen som *daglig leder* i menighet har vokst frem over tid. Det er forskjeller med hensyn til hvor man finner denne. I særdeleshet synes det å være i store og/eller ressursrike fellesråd/menigheter at det finnes ansatte som «daglig leder». Daglig leder funksjonen (evt. stillinger som ikke kalles daglig leder, men som ivaretar ledelsesrelaterte koordineringsoppgaver) synes noe mer utbredt i Agder og Telemark enn i Nidaros. I storbyene i begge bispedømmer finner man som regel personer i rollen som daglig leder eller tilsvarende.

Stillingen som daglig leder har i imidlertid i varierende grad et overordnet ansvar for helheten. Noen steder har daglig leder arbeidsoppgaver som tilsvarer rollen som har vært betegnet som menighetssekretær. I et par sokn synes det som om rollen innebærer et tydeligere helhetlig lederansvar for drift av menigheten. Hvilke områder som inngår i daglig leders ansvar varierer både med stillingsstørrelse og kompetansen til den som innehar stillingen. I praksis ser det ut til å være en viss ansvarsdeling og overlapping i forhold til sokneprest og/eller menighetsrådsleder. Daglig leder vil som regel ha ansvar for kontor- og personaladministrative saker, forberedelse av saker til menighetsråd, samt kontakt med menighetsrådsleder. Vedkommende er gjerne med i ansettelsesprosesser og kan til dels ha ansvar for ledelse av stabsmøter og oppfølging av medarbeidere i menighet. Noen har ansvar for økonomi, andre ikke. En daglig leder nevner kontoradministrative funksjoner i relasjon til konfirmanter, dåp og holde orden på kirkebok. En annen har ansvar for regnskap, hjemmeside og oppsyn/drift av et menighetssenter hvor det er aktiviteter for ungdom, korøvelse og trosopplæring. Når det gjelder menighetsaktiviteter kan daglig leder utøve støttefunksjoner, f.eks. når det gjelder frivilliges deltakelse i gudstjenestesammenheng.

Betegnelsen «daglig leder» i kirkeloven er svært ulik anvendelsen i norsk dagligtale og innholdsbestemmelsen i norsk rettspraksis og i aksjeloven. Dette har antakelig bidratt til uklarhet og misforståelser omkring betegnelsen.

Betegnelsen Daglig leder

Daglig leder er i norsk rett betegnelsen på den personen som har ansvaret for den daglige ledelsen av et [selskap](#). I tillegg til utøvelse av den daglige ledelsen er det også andre regler som har betydning for daglig leders forhold. Den mest utførlige reguleringen finner man for (allmenn)aksjeselskaper. Daglig leder har blant annet rett til å være til stede under generalforsamlingen og gi sin mening om de sakene som er til behandling. På den annen side har han plikt til å avgi rapport til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, og ansvar for at selskapets [regnskap](#) er lovmessig og at selskapets formuesforvaltning er ordnet på en betryggende måte. Daglig leder tituleres ofte [administrerende direktør](#), evt. med de eldre eller mindre brukte betegnelsene [generaldirektør](#), [overdirektør](#), [førstedirektør](#) e.l. I medlemsorganisasjoner har daglig leder ofte tittelen [generalsekretær](#).

no.wikipedia.org/wiki/Daglig_leder. Lastet ned 22.03.2014

Andre tjenesteområder

Kateket, diakon og kantor er tildelt ledelsesoppgaver innen sine respektive funksjonsområder (Ref. Tjenesteordning og kvalifikasjonskrav for §2). De inntar roller som faglige ledere

Kateket	Diakon	Kantor
Kateketen leder menighetens undervisningstjeneste og har medansvar for å rekruttere, utruste og veilede frivillige medarbeidere	Diakonen leder menighetens diakonitjeneste og har medansvar for å rekruttere, utruste og veilede frivillige medarbeidere	Kantoren leder menighetens kirkemusikalske virksomhet. Kantoren har medansvar for å rekruttere, utruste og veilede frivillige medarbeidere

Andre (profesjoner) tjenester omfatter ansatte der kirkelig fellesråd ivaretar arbeidsgiveransvaret på vegne av soknene. Det omfatter stillinger med spesialisering og differensiering basert på profesjonsutdanning som diakon, kateket, kantor, ansatte innen Trosopplæringsprogrammet etc. Slike stillinger kan ha ulikt finansieringsgrunnlag (statlige, kommunale, eller lokalt innsamlede midler). Arbeidsgiverlinjen, personalforvaltning og administrativ oppfølging skjer normalt gjennom de regler og prosedyrer som er lagt av kirkelig fellesråd ved kirkevergen evt. med delegasjon til daglig leder i menigheten. På samme tid har biskopen også et tilsynsansvar når det gjelder utøvelse av den kirkelige tjeneste.

Hovedinntrykket som fremgår av våre casestudier er at disse funksjonene er omfattet av stor grad av selvstendighet i soknene. De har sine naturlige ansvarsområder. Det som varierer er hvordan det skjer en koordinering mellom de ulike delansvarlige og de daglig ledelsesfunksjoner som ivaretas av daglig leder og/eller prest. I noen sokn sies dette å fungere godt, det meldes særlig fra steder hvor det er ansatte i daglig lederfunksjon. Andre steder kan det i større grad se ut til at hver styrer med sitt.

Kirkevergen

Kirkevergen er lovbestemt daglig leder av kirkelig fellesråd (KL § 13) og har således blitt løftet frem med et hovedlederansvar for de administrative og forvaltningsmessige deler av virksomheten. Også på menighetsrådsnivå kan man ha en administrativ daglig leder, men dette er ikke obligatorisk, og funksjonen finnes bare i noen sokn. Det er således mange steder en ubalanse i styrkeforholdet mht. administrative ledelsesressurser i soknets to organer.

Kirkevergen har lederansvar i kirkelig fellesråd. Økonomi, budsjett, arbeidsgiveransvar og eiendomsforvaltning er sentrale ansvarsområder. Kirkevergestillingen har en stor

spennvidde ved at den krever kompetanse innen ledelse, økonomi, personal og eiendom/bygg. I varierende grad blir kirkevergen engasjert i arbeidet på menighetsrådsnivå.

Sett i forhold til aktiviteten i den enkelte menighet, har normalt kirkevergen en mer tilbaketrukket rolle med vekt på tilrettelegging og støtte når det gjelder de ressursmessige rammene for virksomheten. Vedkommende møter som regel ikke i menighetsråd og er lite involvert i den løpende virksomhet. Dette synes å fungere rimelig greit, så lenge det er lønnet personell i daglig leder funksjon. Det kan være mer krevende for menighetsrådene i de tilfeller hvor så ikke er tilfelle, og hvor man ikke har noen ansatt som kan koordinere virksomheten.

Det finnes imidlertid også ulike typer av mellomvarianter hvor kirkevergefunktjonen er tettere på menighetene, men likevel har avstand til menighetsrådet. I et to-sokns fellesråd gikk således kirkevergen inn i deler av daglig leder oppgaven i det ene og sentrale av soknene, men ikke i det andre. Kirkevergen ledet stabsmøtene og definerer seg selv som daglig leder, men var ikke til stede i menighetsrådet. På den annen side hadde menighetsrådet en menighetssekretær som støttefunksjon. I et annet to-sokns fellesråd ledet kirkeverge ledet stabsmøtene, og mange aktiviteter og ansatte var felles for soknene. Her satt også menighetsrådet som ansvarlig for aktiviteten i menigheten, med begrenset administrativ støtte.

En annen modell finnes i en storby hvor kirkeverge har avdelingsledere med ansvar for soner (med tilnærmet prostgrenser) og hvor disse hadde kontor ute i sonene og slik sett kom forholdsvis tett opp til soknene, det personell og de behov som her fantes.

En særskilt modell finnes i vårt materiale i ett-sokns kommuner. I begge de to soknene som vi var inne i, gikk kirkeverge inn i en kombinert kirkeverge/daglig leder stilling. Det synes å være særdeles krevende i den forstand at man vil måtte fungere som en «altmuligkvinne/mann» og kombinere ledelse, administrasjon og rådssekretær oppgaver med rent praktiske oppgaver. Når dertil kommer at i et av soknene var kirkevergestillingen på deltid, sier det seg selv at dette er stillinger som setter store krav.

Prosten

Gjennom den såkalte «prostereformen» er prosten løftet opp som mellomleder for prestene. Prosten har en personaladministrativ lederfunksjon overfor prestene i deres tjenesteområde som er prostiet. Et viktig formål med reformen var å gi bedre støtte til prestene gjennom å styrke prostene sitt formelle leder- og oppfølgingsansvar. Forskning på reformen indikerer at dette i stor grad synes å fungere. Nær på halvparten, 47 prosent, av prestene gir uttrykk for at de får den støtte de trenger fra prosten eller nærmeste overordnede, mens 29 prosent sier seg uenig eller sterkt uenig i dette. To tredjedeler av prestene mener at de har et konstruktivt samarbeid med prosten/overordnede, mens en åttendel er uenig i dette (Stifoss Hansen m.fl., 2013).

Vårt casemateriale bekrefter prosten sitt hovedfokus på oppfølging av prestene. I hovedsak er det prosten som er prestenes sjef og arbeidsgiver. Det skjer både ved faste møtepunkter med prestene i prostiet og ved konkret oppfølging av den enkelte prest.

Prostens anliggender har blant annet med prestenes arbeidsbelastning å gjøre, og at denne ikke må bli for stor. Det har også med å gi råd og veilede prestene med sikte på at de skal innta en god rolle når det gjelder tjenesten i soknene. «Hvis en prest er for aktiv eller passiv, korrigerer prosten».

Prosten spiller ofte en sentral rolle hvis prester er en del av personalproblemer og -konflikter. Problemer og konflikter hvor prester er involvert er omtalt i studier (Torkelsen, 2003), men er ikke spesifikt omtalt i våre case. Det eksisterer prosedyrer for konflikthåndtering i bispedømmene. Hvis problemet spesielt vedrører en prest, er gjerne ikke bare prost, men også bispedømmekontor med rådgivere og i spesielt alvorlige saker også biskopen, involvert. Prost kan komme inn i bildet hvis tematikken omhandler biskopens tilsynsansvar. Generelt hevdes det å være slik at prosten i større grad har delegert myndighet fra biskop i saker der det dreier seg om arbeidsgiveransvar, enn i saker hvor biskopens tilsynsansvar er inne i bildet. Når det gjelder arbeidsgiverfunksjonen overfor prestene, er det i stor grad prosten som er på arenaen.

Prester kan også være involvert i personalkonflikter i relasjon til medarbeidere tilsatt på fellesrådsnivå. I slike konfliktrelasjoner er særlig kontakten mellom kirkeverge/personalansvarlige hos kirkeverge og prost av stor betydning. I enkeltsockn meldes det også om at prosten deltar i vernerunder på soknenivå, og slik sett kan bli involvert også i forhold til andre enn presten. Generelt er det i kontakten mellom prost og kirkeverge at arbeidsgiverlinjene møtes. Dette møtepunktet blir mange steder vektlagt. Et sted pekes det på at man nettopp ved slik tidlig kontakt og intervensjon mellom arbeidsgiverlinjene, kan unngå at problemer eskalerer.

Prostene har også en oppgave overfor rådsstrukturen. Noen steder, gjerne større steder, er prost med i kirkelig fellesråd. Prostene har også en rolle overfor menighetsrådene. Prostirunder/visitaser gjennomføres med mer og mindre jevne mellomrom. Prostene gir da gjerne råd og deler erfaringer, men det fremkommer ikke at vedkommende involverer seg særlig i beslutninger og strategi.

I tjenesteordningen for proster er det også markert at prosten skal holde seg orientert om kirkene i prostiet (§ 7 i). Dette peker også i retning av en koordinering overfor kirkevergen.

Biskop og bispedømme

Biskopens rolle²⁴ synes betraktes fra lokalnivået å være mer tilbaketrukket i sin relasjon til den lokale kirke. Vedkommende er en viktig symbolfigur og bidrar med motivasjon under visitaser. Denne rollen skyldes ikke bare opprykk av prostene, men stiftsdirektør og bispedømmets stab som håndterer mye av de daglige problemstillingene relatert til prester og sokn, når det gjelder regelverk, forvaltning, tilskudd, ansettelsesprosedyrer, personalspørsmål etc.

²⁴ Vi vil understreke at biskopens rolle i forhold til soknet ikke har fått noen grundig behandling i denne studien. Vi har ikke snakket med en eneste biskop, men har basert oss på utsagn fra andre.

«Biskopen er kun nede på soknenivå i forbindelse med visitas». I det daglige er det i første rekke prosten som soknet møter. Han/hun fremstår som biskopen/bispedømmets representant, både i egenskap av arbeidsgiver for prestene, og som kontaktpunkt mot rådsorganene.

Bispedømmet lager strategiplaner, men soknene står fritt om de vil forholde seg til dem eller ei. Det er veldig forskjellig om det skjer. Bispedømmet har personal og administrasjonsstab og kan bidra til stabsutvikling i kirken lokalt. Fellesrådet har lite ressurser til slike oppgaver, påpeker informant. Bispedømmet har faglige rådgivere som også fungerer inn mot menighetene, men dette er, som det blir påpekt, ikke en del av en formell struktur. Informant som jobbet tett inn mot flere sokn mente at det skjedde mye parallelljobbing. Ressursene kunne ha blitt nytta veldig mye bedre. «Bra at rådgiverne kommer med sine ting, men hadde blitt bedre om samarbeidet var slik at en også tok inn vår agenda», sier vedkommende.

7.3 Variasjoner av ledelsesmønstre

Idealmønsteret

Gjennomgangen viser at det er flere lederfunksjoner og lederroller i lokalmenigheten med hvert sitt delansvar. Vi har ikke kommet over noen eksempler der én funksjon eller rolle fungerer som en tydelig overordnet leder eller «daglig leder» slik denne rollen utøves i andre virksomheter eller foretak (Se boks om Daglig leder). Dersom vi inkluderer hele soknet (ref. fig. 2.1 med S1 og S2) så framstår kirkevergen som den klareste lederfunksjonen som «kirkesjef» i den lokale kirken selv om deres lederansvar primært er knyttet til fellesrådet.

I stor grad er man enige om at lederoppgavene er delt på flere. Våre funn viser at lederfunksjoner, ansvarsfordeling og roller varierer fra menighet til menighet. Det gis en del føringer for valg av ledelsesmønstre knyttet til ressurstilgang og samhandlingsrelasjonene med kirkeverge/fellesråd.

Det mønsteret som legges til grunn i lov og regelverk består av en «daglige leder», menighetsrådets leder og prest. Vi kan betegne dette som et «grunnmønster» slik det er vist i figur 7.1. Dette kan i en forstand betraktes som en idealmodell fordi det etableres en administrativ lederfunksjon som sammen med prest og menighetsråd/-menighetsrådsledelse ivaretar helheten i lederoppgavene. I vårt casemateriale finner man flere eksempler på dette mønsteret. Det gjelder for soknene i storby, samt i et forholdsvis ressursrikt fellesråd. Det inntrykk som her fremkommer, er at man i stor grad makter å koordinere aktiviteter og ledelsesoppgaver. Så kan det nok være at graden av myndighet som er tillagt denne administrative lederfunksjonen kan variere, både avhengig av erfaring, kompetansenivå og hvilke andre personer som finnes lokalt. Noen steder er det antagelig mer en sekretær enn en leder, og det er også til dels deltidsstilling, og det kan nok til en viss grad sette begrensninger. Poenget er at det finnes en person som holder ting i sammen, og som avlaster sokneprest og menighetsrådsleder.

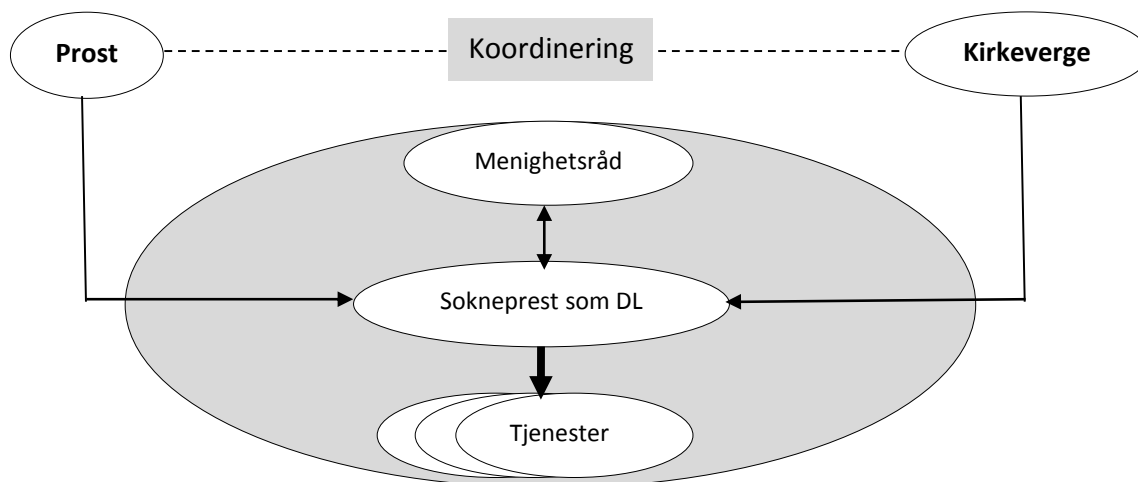
Når funksjonen som daglig leder ikke er etablert, eller når den er begrenset i kompetanse/stillingsomfang som følge av ressursbegrensninger, må det nødvendigvis etableres andre måter å ivareta de løpende oppgavene for «daglig ledelse». I vårt materiale finner vi eksempler på spor av tre forskjellige varianter:

- Sognepresten får en tydeligere administrativ/koordinerende oppgave som «daglig leder».
- Kirkevergen går inn med større tyngde som «daglig ledelse»
- Det er ingen klar funksjon som «daglig ledelse», og menighetsrådsleder påtar seg større lederoppgaver

Disse tre variantene har alle sine fordeler og ulemper. Til dels kommer de også til uttrykk gjennom kombinasjonsvarianter, som den at både sogneprest og kirkeverge gjør arbeidsoppgaver som i en normalsituasjon ikke ligger til deres rolle.

Sognepresten som daglig leder

Sognepresten har en sentral rolle de fleste steder, og går som nevnt ofte også inn i administrasjons- og koordineringsoppgaver. Vedkommende vil, såfremt han/hun har interesse for eller ønsker om dette, som regel kunne inneha flere lederoppgaver.



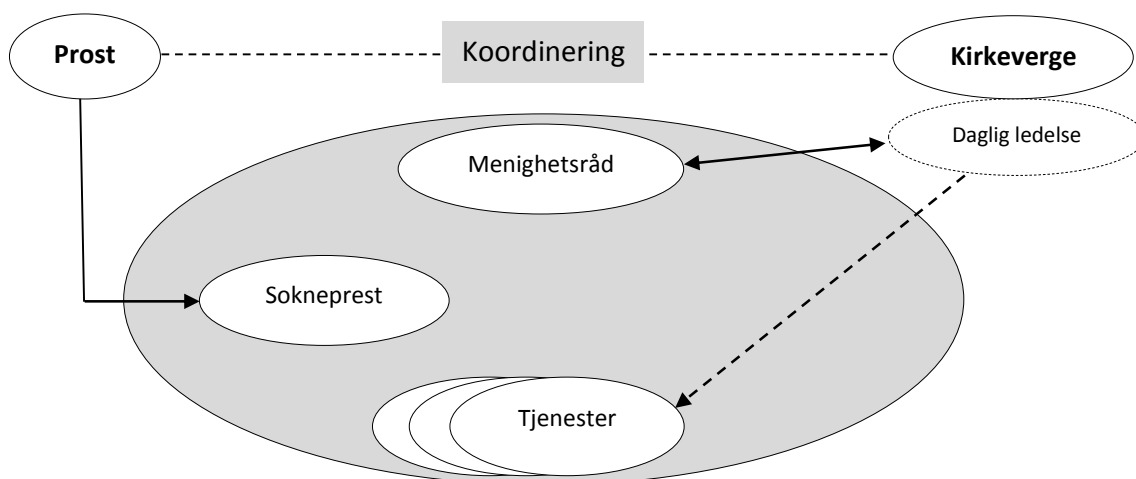
Figur 7.3: *Sognepresten som Daglig leder (DL)*

I figur 7.3 er sognepresten markert som Daglig leder. En slik posisjon kan falle sammen med noen av de ledelsesfunksjoner som er tildelt stillingen. Han eller hun skal samordne sitt arbeid med menighetsrådets virksomhet, utøve et pastoralt lederansvar og bidra til strategisk og åndelig ledelse av menigheten slik det står i tjenesteordningen.

Spørsmålet kan naturligvis stilles om vedkommende får en for dominerende rolle, ikke minst overfor andre tjenesteoppgaver og ansatte. Dette var en problemstilling flere sokneprester generelt sett var opptatt av. De forsøkte til dels å tone ned sin rolle. I det soknet presten mest tydelig gikk inn i koordineringsfunksjon som sekretær for menighetsrådet, hadde vedkommende mye erfaring fra administrasjon og ledelse og var slik sett vel skikket til oppgaven.

Kirkevergen som daglig leder

At kirkeverger går inn i koordineringsoppgaver i relasjon til soknene, kan på den ene side oppfattes som en del av deres arbeid mht. forvaltningsmessig støtte, og hvor disse forvaltningsoppgavene befinner seg i grenseflatene mellom kirkelig fellestråd og menighetsråd. Utfordringen blir imidlertid større når kirkevergens stab legger mye arbeid inn i konkrete daglig ledelsesoppgaver. Vi har også sett eksempel på at kirkevergekontoret overtar forberedelse og saksbehandling for menighetsråd. Dette kan oppfattes som en avlastning, men det kan også svekke den lokale menighet for kompetanse og reell påvirkning.



Figur 7.4: Kirkevergen overtar daglig ledelse

Uten daglig ledelse

En siste variant er menigheter der «daglig ledelse» hvor noen har ansvar for helheten ser ut til å være fraværende. Dette betyr at menighetsråd, prest og ansatte fungerer hver for seg og på hver sin arena. Det betyr at de nødvendige administrative oppgaver løses ad hoc, og det blir minimalt med samordning mellom aktørene.

Generelt har vi registrert ganske mye nøling blant informanter i soknene når det gjelder å mene at noen har et klarere ledelsesansvar enn andre. I vårt materiale fremkommer

ulike varianter med det hovedmønster av «hver sitter på sin haug», og «ledelse går av seg selv» som informanter uttrykker det:

- Menighetsrådet har stort sett nok med drift og forvaltning av kirker og eiendom. Mange ser på soknepresten som leder. Kirkeverge og kontorsekretær er geografisk plassert utenfor soknet og bidrar med litt administrativ støtte.
- Ettsoknsrådet: Kirkevergen må ta ansvar for en god del praktiske ting fordi det ikke er andre til å gjøre dette. Prest og diakon steller med sine ting og har hver sine nettverk. Menighetsrådet vil gjerne ha fokus på det som interesserer medlemmene mest.
- Kirkeverge har delvis daglig leder oppgaver. Kateket holder på med sitt, kantor med sitt, etc. Greit når hver gjør hver sine ting. Men når det skal samarbeides f.eks. om en gudstjeneste, skal presten ha en sentral rolle. Dette diskuteres imidlertid på stabsmøtene, og de ledes av kirkevergen. Kirkevergen er fraværende på menighetsrådsmøter og kommuniserer med menighetene på fellesrådsmøter, men her er ikke menighetsrådsleder representert. Kommunikasjonen går via via....

Daglig leder funksjonen i betydning koordinator-funksjon som opprinnelig var tenkt å være en lovpålagt rolle i den lokale kirken, er viktig for at den helhetlige ledelsesoppgaven på soknenivå skal ivaretas. Når funksjonen ikke er fylt, oppstår et vakuum når det gjelder koordinering, og som må og blir fylt av personer i andre roller, men hvor konsekvenser lett kan bli at andre oppgaver blir forsømt.

7.4 Sammenfatning

Som vist ovenfor finner vi en betydelig variasjon i den lokale menighet når det gjelder ledelse. Noen sokn strever av ulike grunner mer enn andre med å få en samlet og konsistent ledelse til å fungere.

Det er ulike årsaker til dette. Hvor det finnes en definert daglig ledelse *tett på* menighetsrådets virkefelt, vil ledelse, organisering og styring ofte fungere enklere enn når denne ikke er der.

Utfordringene når det gjelder lokal ledelse henger også sammen med hvordan daglig ledelse forstås i relasjon til lovverket.

Det finnes en klart definert lederfunksjon i soknet ved at kirkevergen er daglig leder for fellesrådet. Dette forsterkes ved at stillingen mange steder betegnes som «kirkesjef». Innenfor menighetsrådets virkefelt finnes det imidlertid en rekke forskjellige lederroller og lederfunksjoner som ikke nødvendigvis er samkjørt. Det er uklart hvordan rollen og funksjonen som «daglig leder av virksomheten» som Kirkeloven åpner for i den lokale menighet (KL § (8) skal forstås og praktiseres, og det er et mindre antall av menighetene som har en slik stilling eller stillingsbrøk. Dersom rollen tildeles

soknepresten eller andre tilsatte, kan dette skape ubalanse i forhold til øvrige ledelsesfunksjoner som er tillagt andre stillinger. Dersom ingen tildeles rollen som daglig leder kan det bety en svakere lokal koordinering, men det kan også styrke kirkevergens posisjon overfor lokalmenigheten.

Ledelse i en slik struktur, eller mangel på klar struktur, kan bli preget av vilkårlighet og blir personavhengig. Enten dette medfører mangel på samarbeid eller at samarbeidet skjærer seg, kan det skape uheldige ringvirkninger både for lønnet og frivillig arbeid.

En samlet konsekvens av manglende eller svak lokal ledelse kan også føre til at tyngdepunktet i ledelse kan forskyves innen soknet, fra (S1) til fellestråd (S2) i kraft av (1) profesjonalisering og (2) byråkratisering. Dette var antakelig ikke i tråd med reformen som kirkeloven la opp til.

Byråkratisk ledelse får dominans på bekostning av åndelig/karismatisk ledelse. Dette innebærer i så fall en målforskyvning der virkemidler (forvaltning) erstatter lederskap og oppgaver som er knyttet til lokalmenighetens formål.

8 Medvirkning og medbestemmelse i kirken

8.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi se nærmere på medvirkning og medbestemmelse i den lokale kirke. Vår forståelse er tuftet på Bergh (1991) som snakker om fem former for medbestemmelse med utgangspunkt i innflytelse og maktrelasjoner innad på en arbeidsplass: 1) Forhandlingsrett, 2) Medansvar gjennom representasjon i bedriftens styrende eller besluttede organer, 3) Samarbeidsorganer med rådgivende og orienterende funksjon med representanter for begge parter, 4) Direkte medvirkning med den enkeltes medbestemmelse eller innflytelse over egen arbeidssituasjon som de sentrale element, 5) Medeierskap. Supplerer vi denne med bedriftsdemokratimodellen som defineres, får vi også med hva deltakelse innebærer for de ansatte:

«Medbestemmelse innebærer at arbeidstakerne skal ha rett til å ha innflytelse på virksomheten, i form av en rett til å få informasjon og drøfting, slik at deres synspunkter kan utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget for arbeidsgiver. Medbestemmelsesretten gjelder både for den enkelte arbeidstaker med hensyn til egen arbeidssituasjon, og for verneombud og arbeidsmiljøutvalg i forhold til arbeidsmiljøet generelt i virksomheten»

Medbestemmelsesretten defineres altså som rett til innflytelse, og vi ønsker å se hvordan denne er ivarettatt i den lokale kirke. Vi vil referere til arbeidsmiljøundersøkelser, vise stabsstrukturer, samt referere til erfaringer med formelle og uformelle arenaer for medvirkning og de ansattes opplevelse av medvirkning.

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet har i norsk sammenheng blitt viet stor oppmerksomhet og betydning fra langt tilbake i tid. I et arbeidsliv som stadig endres må dette kontinuerlig settes på dagsorden. I 2009 ble det nedsatt et utvalg som ledet frem til NOU 2010:1 «Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet». Mandatet var å gjennomføre en bred gjennomgang av regelverk for medvirkning og medbestemmelse og vurdere hvordan dette fungerte i praksis. Utvalget konkluderer med at det er bred oppslutning om de eksisterende ordningene, og at det i hovedsak er tale om å videreutvikle og forbedre ordningene som allerede finnes

I norsk arbeidsliv er det tilrettelagt for medvirkning, medbestemmelse og bedriftsdemokrati på flere måter, og gjennom flere ulike ordninger på flere arenaer. Medvirkning kan for det første bety individuell medvirkning, der den enkelte arbeidstaker hører, deltar i tilrettelegging av egen arbeidssituasjon og ivaretar egne rettigheter. Videre kan det være tale om representativ medvirkning, der representanter for de ansatte deltar i drøftinger og får informasjon om virksomheten og forhold av betydning for arbeidstakerne. Endelig finnes det regler om styrerepresentasjon for de ansatte. De ulike ordningene er regulert i blant annet arbeidsmiljøloven, aksjeloven, allmennaksjeloven og i annen selskapslovgivning.

Kirkelovens § 35 har bestemmelser om medbestemmelse. Et viktig punkt her er bestemmelsen om et partsammensatt utvalg for behandling av arbeidsgiverrelaterte

spørsmål. Slike utvalg, kalt administrasjonsutvalg, finnes i alle våre casesokn, og er en sentral formell arena for medvirkning og medbestemmelse. Videre er naturligvis arbeidsmiljøloven viktig, også i Den norske kirke. Arbeidsmiljøloven benytter seg av begrepet «medvirkning» blant annet i forbindelse med arbeidstakers medvirkningsplikt (§ 2-3). Begrepet medbestemmelse blir ikke benyttet i lovteksten, men det er likevel slik at arbeidstakere utøver medbestemmelse i en rekke sammenhenger.

KA legger i sin hovedavtale – Del b stor vekt på samarbeid og medbestemmelse som grunnlag for å utvikle et godt arbeidsmiljø mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. § 7-2 omtaler medbestemmelse på følgende måte:

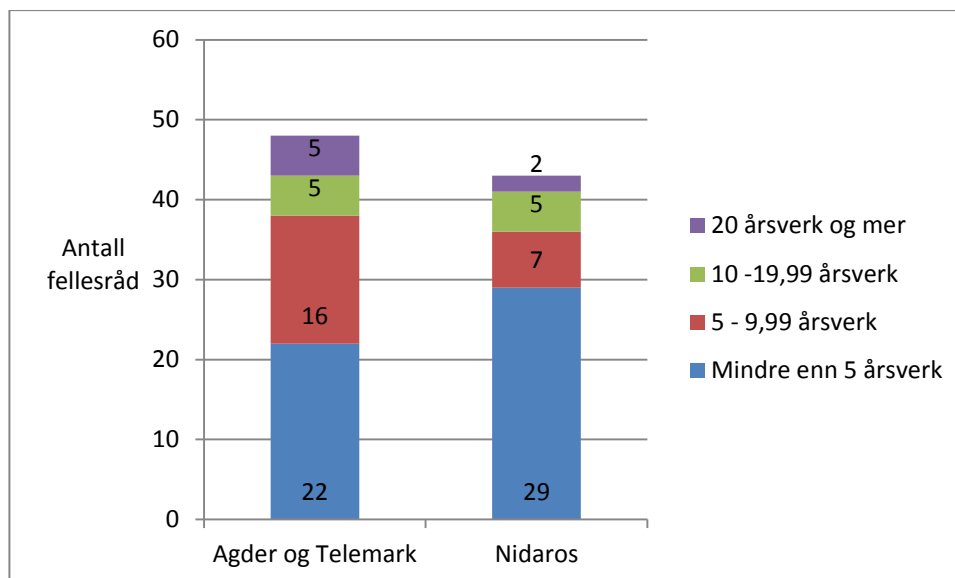
«De tillitsvalgte er representanter for vedkommende organisasjoners medlemmer. Arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgiver har rett og plikt til å gjøre sitt beste for å skape et godt samarbeid og arbeidsmiljø på den enkelte arbeidsplass. Målsettingen er at eventuelle problemer som måtte oppstå i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal søkes løst gjennom ordningen med tillitsvalgte. Partene er derfor enig om betydningen av et effektivt tillitsvalgts apparat med klare linjer og fullmakter. De tillitsvalgte må få forholdene lagt til rette slik at de kan ivareta sine oppgaver etter de retningslinjer som er fastsatt i denne avtalen. Medbestemmelsesretten skal utøves effektivt og rasjonelt og være tilpasset virksomhetens organisering. Medbestemmelsesretten innebærer medvirkning i virksomhetens planarbeid og deltakelse i virksomhetens utviklingsprosesser, på det nivået og i de organer det foregår»

KA driver et kontinuerlig arbeid knyttet til arbeid, miljø og sikkerhet ut mot medlemmene hvor medbestemmelse er sentralt. De arrangerer bl.a. kurs om medbestemmelse i kirkelig sektor, og medbestemmelse inngår i kursing av kirkeverger og daglig ledelse.

Medvirkning er på den kirkelige dagsorden, ikke minst gjennom påtrykk fra arbeidstakerorganisasjonene. Vi vil i videre i dette kapittelet se hvordan dette arbeidet slår ut i den lokale kirke med dens ulike variasjoner og samarbeidsmønstre.

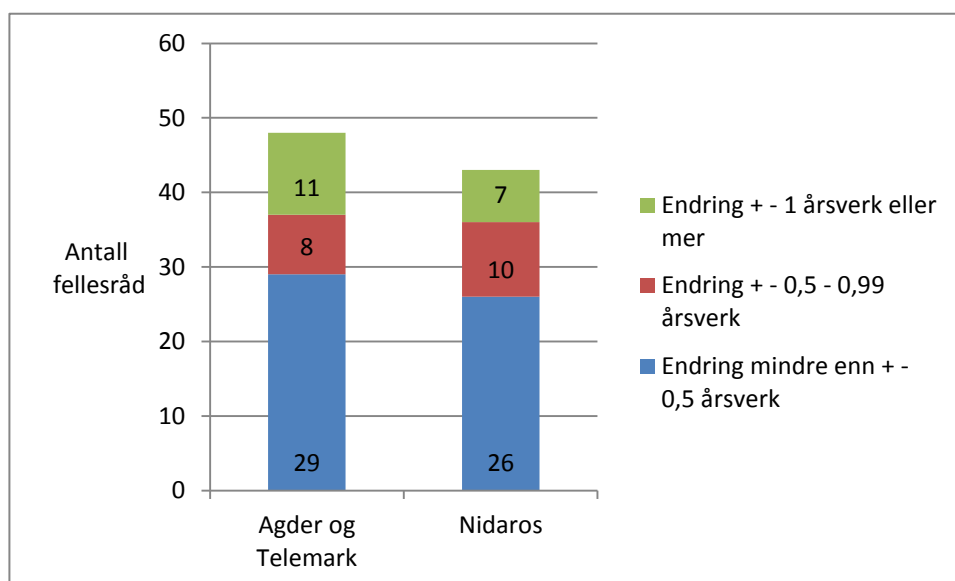
8.2 Stabsstrukturer

Størrelse og sammensetning av staber er viktig med hensyn til hvordan medvirkning og medbestemmelse organiseres og fungerer. I det følgende beskrives en del kjennetegn ved arbeidsstokken i kirkelige fellesråd i Agder og Telemark og Nidaros. Tallene er årsverk og ikke antall ansatte. I 2009 var, ifølge KAs personalstatistikk, antall ansatte 46 prosent høyere enn antall årsverk.



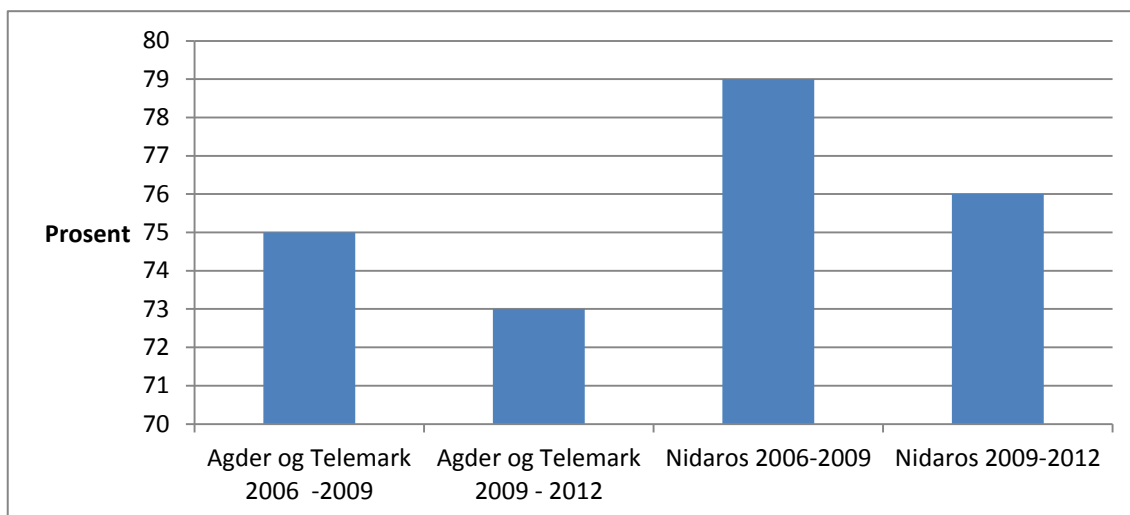
Figur 8.1 Kirkelige fellestråd i Agder og Telemark og Nidaros, antall årsverk i arbeidsstokken, 2012

Stabene er som figuren viser, små. I de aller fleste er det mindre enn 10 årsverk. For de to bispedømmene samlet er det i over halvparten av fellestrådene mindre enn 5 årsverk. Særlig i Nidaros bispedømme finnes det mange små kirkelige fellestråd: 2/3 av fellestrådene har mindre enn 5 årsverk. I Agder og Telemark gjelder det samme for noe under halvparten av de kirkelige fellestrådene. Bare et fåtall kirkelige fellestråd er forholdsvis store, her forstått som fellestråd med mer enn 20 årsverk.



Figur 8.2 Kirkelige fellestråd i Agder og Telemark og Nidaros, endring i antall årsverk i arbeidsstokken, 2009 - 2012

Arbeidsstokken i kirkelige fellestråd er relativt stabil størrelsesmessig. I løpet av treårsperioden 2009 - 2012 var årsverksendringene i tre femteparter av de kirkelige fellestrådene på mindre enn 0,5 årsverk (pluss/minus). I en femtepart var endringene på mellom 0,5 og ett årsverk (pluss/minus). Men det i den siste femteparten forekom årsverksendringer som var større enn dette.



Figur 8.3 Hvor mange av de som er tilsatt i fellestråd pr 1. desember var tilsatt i fellestråd (samme fellestråd eller i annet fellestråd i samme bispedømme) tre år tidligere?

Det er forholdsvis stor stabilitet i arbeidsstokken i de to bispedømmene. Rundt $\frac{3}{4}$ som var ansatt i et kirkelig fellestråd i de to bispedømmene var det også tre år før. Stabiliteten var litt høyere i Nidaros enn i Agder og Telemark, og den var litt lavere den siste treårsperioden enn den foregående.

Kirkelige fellestråd representerer således små og forholdsvis stabile staber. Samtidig er stabene sammensatte, de er fordelt på mange forskjellige stillingskategorier med ulike typer kompetanse. Den enkelte fellestrådsstab er som regel delt opp i mindre undergrupper plassert i ulike sokn. Små, i stor grad stabile, men sammensatte arbeidsmiljøer kan skape særskilte utfordringer, f.eks. når det gjelder kjennskap og nærhet versus det formelle.

8.3 Arbeidsforhold i kirken

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet bestilte i samarbeid med KA en undersøkelse om arbeidsmiljøet blant ansatte i Den norske kirke. Undersøkelsen viser at det er mange positive forhold i arbeidet, men også noen utfordringer.

Belønnende faktorer

I undersøkelsen opereres det med fem belønnende faktorer ved arbeidsmiljøet: anerkjennelse, jobbautonomi, jobbsikkerhet, karrieremuligheter og trosfellesskap. Hovedfunnet er at de fleste som jobber i kirken opplever et belønnende arbeidsmiljø.

Svært mange av de ansatte i kirken rapporterer å ha et arbeidsforhold preget av anerkjennelse og jobbautonomi. Anerkjennelsen kommer blant annet til uttrykk ved at de mottar den respekt som de mener de fortjener fra medarbeidere og overordnede, og at de opplever at samarbeidet med kollegene fungerer godt. Jobbautonomien kjennetegnes blant annet ved stor frihet i arbeidet, og at man kan benytte sin kreativitet. I noe mindre grad er man fleksibel når det gjelder arbeidstid.

En tredje belønnende faktor som majoriteten av de ansatte gir uttrykk for, er opplevelsen av trosfellesskap. Dette kommer særlig til uttrykk ved opplevelsen av å være del av noe som er større enn den enkelte jobben, og at kirken betyr noe for folk. Det er få som opplever at forhold knyttet til disse tre faktorene, anerkjennelse, jobbautonomi og trosfellesskap, er problemfylte.

Når det gjelder karrieremuligheter og jobbsikkerhet, gir et flertall, men noe mindre enn for de tre førstnevnte faktorene, uttrykk for tilfredshet med situasjonen. I spørsmålet om karrieremulighetene og lønn var i samsvar med hva man yter, var det et mindretall som mente at dette var tilfelle.

Enkelte grupper opplever mer usikkerhet ved jobben enn andre. Det gjelder kirkemusikere, samt gruppene saksbehandler/sekretær og kirketjener /kirkegårdsarbeidere/renhold.

Krevende faktorer

Undersøkelsen opererer videre med fire faktorer som beskriver krevende forhold ved arbeidsmiljøet: (i) arbeidskrav, (ii) konflikter, (iii) utydelige ledere og (iv) eksterne forventninger. Når det gjelder disse faktorene, er bildet ganske ulikt belønningsfaktorene.

Mange opplever å ha en krevende arbeidssituasjon. Over halvparten av de som besvarte undersøkelsen rapporterte å ha en jobbsituasjon preget av et konstant tidspress på grunn av stor arbeidsmengde, opplevelsen av å ha stort ansvar i jobben, at man avbrytes eller forstyrres i arbeidet, å måtte arbeide ut over normal arbeidstid, at det er vanskelig å avspasere oppspart tid samt at arbeidet hopper seg opp hvis man blir syk. De som opplevde arbeidet som mest krevende, var ledere (leder, øverste leder, mellomleder) og prester. Undersøkelsen viste også en klar sammenheng mellom opplevde arbeidskrav og utbrenthet.

Det ble også rapportert mye om ulike typer konflikter. Mange (62 prosent) rapporterte av det forekom personkonflikter, og en vesentlig andel (43 prosent av utvalget) opplevde disse konfliktene som litt, ganske eller svært belastende. Enda flere (67 prosent) meldte om faglige konflikter, og en noe mindre andel (38 prosent av utvalget)

så på disse som i varierende grad belastende. Det fremgår ikke av undersøkelsen om dette er konflikter en bare har hørt om, eller om en selv har vært involvert.

En av ti i undersøkelsen gav uttrykk for at konfliktene samlet sett ble opplevd som ganske eller svært belastende. Dette gjaldt i særlig grad ansatte med ansvar for kirkemusikk, undervisning eller diakoni. Dette er yrkesgrupper hvor de ansatte etter sin tjenesteinstruks har et faglig ansvar innen sine særrområder (se kap. 7.2 Andre tjenesteområder).

Opplevelsen av å ha et faglig ansvar og de belastninger i samarbeidsrelasjoner som det kan føre med seg, indikeres også ved at det er de samme gruppene som uttrykker å oppleve størst belastninger ved det som i undersøkelsen er kalt utydelig ledelse. De som har en klarere lederrolle, dvs. overordnede, mellomledere og prestene, opplever i mindre grad dette som et problem.

Utydelig ledelse slik dette er definert i undersøkelsen handler om et knippe av faktorer: (i) om usikkerhet når det gjelder hvilke ledere man skal forholde seg til når det gjelder visjoner; (ii) opplevelse av at de to arbeidsgiverlinjene til dels har ulike visjoner for hva man skal oppnå; (iii) usikkerhet når det gjelder hvilke ledere man skal forholde seg til når det gjelder utførelse av arbeidsoppgaver; samt (iv) uklarhet om hva som er ens arbeidsoppgaver sett i forhold til hva andre yrkesgrupper skal gjøre. En slik mangel på ledertydelighet oppleves i særlig grad med hensyn til at de to arbeidsgiverlinjene har ulike visjoner og mål med hva man vil oppnå. Nesten 60 prosent gav uttrykk for en slik opplevelse, og de fleste opplevde dette som litt, ganske eller svært belastende i arbeidsforholdet.

Også når det gjelder dimensjonen eksterne forventninger er det en del interessante forhold. Dette er ikke forhold som i seg selv er svært belastende. Men det er likevel interessant å merke seg at godt og vel halvparten syntes det var vanskelig å formidle til publikum hvem som har ansvar for de ulike arbeidsoppgavene. Videre opplevde ca. 40 prosent at samarbeidet med frivillige kunne være utfordrende.

8.4 Organisering og erfaringer med medvirkning

Vi har foretatt intervjuer om medvirkning og medbestemmelse med fagforeningsrepresentanter og tillitsvalgte. Vi har da kontaktet personer som er med i administrasjonsutvalget. Noe informasjon om medvirkning har også kommet frem i intervjuer med kirkeverger eller andre ansatte. Vi vil her gjennomgå de mest sentrale elementer som kom frem i intervjuene.

Formelle og uformelle arenaer for ansattes medvirkning og medbestemmelse

Den viktigste formelle arena for tillitsvalgte og representanter for fagforeninger er *administrasjonsutvalget*. Dette består som regel av kirkevergen, tillitsvalgte og

fagforeningsrepresentant(er), representanter fra kirkelig fellelråd og evt. prest/prost. I et fellelråd ble det nylig innført en ordning med et rent partssammensatt utvalg med tre medlemmer fra ledelsen og to fra de ansatte (fagforeningsrepresentanter). Valgte rådsmedlemmer er her ikke lenger representert i administrasjonsutvalget.

Ansattes representanter i administrasjonsutvalg velges på ulike måter, og de kan ha variert stillingsbakgrunn. Flere steder velges de på møter med alle ansatte. I en liten stab kan det hende at man bare blir enige seg imellom om hvem som skal delta, i stedet for å gjennomføre et regulert valg. Det skjer også at det bare er de som er organisert, som velger representant, eller at representanter velges av fagforeninger. Representantene kommer fra ulike stillinger, både kirkegårdsarbeider, diakon, kateket, kontoransatt og en med daglig lederoppgaver i menighet er representert i vårt utvalg.

Det finnes administrasjonsutvalg i både små og store fellelråd, mens antall medlemmer varierer noe, men jo større fellelråd, jo flere medlemmer. Ansatte kan være representert med flere medlemmer i utvalget eller også med bare ett. I store fellelråd er det forholdsvis ofte møter, mens i de mindre holdes møtene etter behov, noe som i stor grad bestemmes av antall ansettelser. Administrasjonsutvalgene har sin viktigste funksjon når det gjelder personalspørsmål og håndterer ansettelser, omorganiseringer, konflikter o.l.

De større fellelrådene har også *AMU* og *HMS ansvarlig*. Det er også tilfeller hvor *HMS*- tjenester kjøpes utenfra. Dette er ifølge tillitsvalgte viktige funksjoner som sikrer innflytelse og kontinuerlig fokus på arbeidsmiljø. Mindre fellelråd har ikke alltid formalisert slike organer.

Involvering av tillitsvalgte i den løpende virksomhet skjer i liten grad gjennom formelle arenaer, men de opplever likevel å ha gode muligheter for medvirkning. Dette gjelder både i små og store fellelråd. I de mindre fellelråd er det dem som hevder at mulighetene for medbestemmelse absolutt er til stede, men at denne ikke alltid brukes av de tillitsvalgte/fagforeningsrepresentantene eller ansatte forøvrig.

I et større kirkelig fellelråd har det vært en utvikling mot økt medbestemmelse over tid. Kirkevergen har hatt samlinger med fagforeningene med informasjonsutveksling, diskusjoner om spesielle og eventuelt presserende saker, økonomi og organisasjonsutvikling. Det påpekes fra ledelsen at det er viktig å få inn de meninger og den kompetanse som fagforeningene representerer. Her ligger en påvirkningsmulighet for de ansatte, samtidig som det understrekes at det er kirkelig fellelråd, hvor de ansatte i fellelrådet ikke er representert, som tar beslutningene.

Tillitsvalgte og representanter for fagforeningen opplever at de er representert på alle arenaer som omfatter de ansatte. Dette gir god informasjon og mulighet for medbestemmelse. I mindre fellelråd med få ansatte involveres de i alle typer aktiviteter, og de samarbeider tett. Det skjer mye involvering av ansatte gjennom den daglige virksomhet. Stabsmøter hvor de fleste er representert, er viktige møtesteder for planlegging og koordinering, og dermed også medbestemmelse. I de sokn som jobber med planer og strategier, er det vanlig å involvere ansatte i prosessene.

Kirkevergen er, som overordnet leder, viktig for hvor mye ansatte involveres. Ansattes representant i et fellestråd viste til at kirkevergen ivret for ad hoc samtaler dersom det var tema som vedkommende eller representanten ønsket å ta opp. Holdningen hos fellestrådsleder vil også være av betydning for hvordan dette fungerer.

Ansatte involveres ved nyansettelser og organisasjonsendringer

Tillitsvalgte og fagforeningsrepresentanter involveres i saker ved nyansettelser og organisasjonsendringer. Nyansettelser vedtas i administrasjonsutvalget der de ansatte er representert. Noen steder er tillitsvalgte med på diskusjoner rundt hvilke behov som ligger til grunn for utlysninger, og de er med på formulering av utlysningstekst o.l. De fleste er med i intervju situasjon og innstilling av kandidat. Litt avhengig av hvilken type stilling som lyses ut, er tillitsvalgt og/eller fagforeningsrepresentant med i intervjuene. Når dertil kommer at ansettelsene formelt besluttes i administrasjonsutvalget, viser dette at tilsatte har reell innflytelse i ansettelsesprosesser.

Det samme gjelder krevende omorganiseringer eller situasjoner som krever nedbemanning, stillingsendringer o.l. hvor tillitsvalgte opplever å ha medbestemmelse. Her kan både administrasjonsutvalget, stabsmøter eller andre fora spille en rolle. Det er flere eksempler på store og krevende endringer med bred involvering av tillitsvalgte og ansatte fra tidlig i prosessen. Det har utvilsomt bidratt til gode løsninger, og at de ansatte føler seg ivaretatt. Antagelig vil det her være forskjeller mellom store og små fellestråd. I et stort fellestråd ble det gjennomført brede og omfattende prosesser, hvor også ekstern konsulent ble trukket inn. Her måtte man gjøre noe med den overordnede strukturen med hensyn til stillingsinnhold og organisering. Dette gikk ikke smertefritt, men man kom gjennom uten oppsigelser. I mindre fellestråd synes det som om slike prosesser blir mer krevende fordi man er så få og tett innpå hverandre. Det blir derfor ekstra viktig med åpne prosesser hvor de ansatte involveres.

Ansattes involvering i konfliktsituasjoner

Konflikter forekommer på alle arbeidsplasser - også i kirken. De større fellestråd har klare prosedyrer på hvordan dette håndteres - gjerne gjennom en personalavdeling sammen med kirkeverge. I mindre fellestråd er det kirkevergen som først og fremst håndterer dette. Personkonflikter forsøkes løst fortrinnsvis på laveste nivå, ved at kirkeverge og /eller personalsjef har samtaler med partene. Hvis dette ikke fører frem, er det vanlig at tillitsvalgte eller fagforeningsrepresentanter trekkes inn i dialogen. De tillitsvalgte har også en viktig rolle i å fange opp kimer til konflikter i arbeidsmiljøet. Dette rapporteres vanligvis direkte til kirkeverge.

I situasjoner hvor det oppstår konflikter mellom ansatte i ulike arbeidsgiverlinjer, er det ulik praksis. Enkelte, og da spesielt i mindre fellestråd, sier de ikke kjenner til klare prosedyrer på dette. I større fellestråd er det gjerne kirkeverge og prost som i første omgang går sammen i dialog med partene. Her kan også tillitsvalgt/-fagforeningsrepresentanter koples inn dersom konflikten tilspisser seg. Flere steder fortelles det om utfordringer i den forbindelse. Det er påpekt at dette kan være mer krevende fordi man som tillitsvalgt i fellestråd kan oppleve å bli satt på sidelinjen når

det gjelder «bispedømmelinja». Et par steder hadde man tidligere vært oppe i konflikter hvor henholdsvis prest og kirkeverge representerte «problemet». Dette ble til dels håndtert gjennom prosesser hvor hele arbeidsfellesskapet ble involvert.

Ansatte opplever å ha god innflytelse over arbeidssituasjon og organisering av sitt arbeid

Intervjuene trekker ikke opp store konfliktlinjer rundt arbeidssituasjon og organisering. Her opplever informantene at de ansatte har innflytelse. Dette gjelder både arbeidssituasjon (arbeidsoppgaver, utførelse og kvalitetskrav), men og organisering av arbeidet (arbeidstid, ressursbruk, samarbeidspartnere). Ansatte har friheter til å legge opp dagen, så lenge ting blir gjort.

Det er imidlertid forskjeller mellom personalgrupper. En tillitsvalgt påpeker at diakoner, kantorer og kateketer har fagsjefansvar, og at kirkevergen i liten grad kan blande seg opp i hvordan de utfører sin jobb. Derimot kan det være utfordringer knyttet til kirketjenerne. I deres sokn hadde stillingsrammene for kirketjener blitt kuttet, samtidig som det ble forventet samme tjeneste. Da hadde de hatt en kraftig diskusjon om hvilke oppgaver som skulle tas vekk.

Omorganiseringer i en del fellestråd kan ha gitt mer krevende arbeidsforhold for enkelte ansatte. Det kan da også skje at oppgaver og ansvar blir flyttet på. Informantene forteller om svært god fleksibilitet og løsningsorientering blant i ansatte i slike situasjoner. Det er likevel utfordrende og sliter på personalet i slike tider. En annen faktor som tas opp er arbeidstid. I mange stillinger arbeides det mye helger og kveldsarbeid. Dette fører til at mange har svært mye timer til gode, men som de har vanskeligheter med å bruke opp.

Generelt synes det som om ansatte-representantene er fornøyd med sine muligheter for medbestemmelse, og hvordan dette legges til rette. En tillitsvalgt er til dels kritisk og pekte på problemet som bestod i at de ansatte ikke var representert i kirkelig fellestråd hvor ting avgjøres, eksempelvis har man da ikke innsikt i budsjettprosessen. Vedkommende påpekte at lovverket og organisering av kirkelig fellestråd og administrasjonsutvalg var bygd på kommunal organisasjonstenkning. Det kunne være problematisk sett i forhold til de små stabene som man har i kirken.

8.5 Oppsummering

Medvirkning og medbestemmelse beskrives å fungere bra i den lokale kirke i følge våre intervjuer med tilsattes representanter i administrasjonsutvalg. Administrasjonsutvalget er alle steder en sentral arena, men mye skjer også i andre sammenhenger som vanlige stabsmøter, ad hoc eller gjennom særskilte møter i forbindelse med omstillinger eller situasjoner som oppstår. Større fellestråd kan ha mer omfattende formelle strukturer rundt medvirkning og medbestemmelse enn de mindre.

I sum viser den refererte arbeidsmiljøundersøkelsen at et stor flertall opplever et positivt og belønnende arbeidsmiljø. Men det er faktorer som oppleves som krevende og til dels belastende. Disse er knyttet til arbeidspress, men også til to arbeidsgiverlinjer, konflikter og ledelsesuklarheter. De personellgrupper som i følge undersøkelsen uttrykte størst belastninger i relasjon til arbeidsmiljøet var ansatte med ansvar for kirkemusikk, undervisning eller diakoni. Dette er yrkesgrupper hvor de ansatte etter sin tjenesteinstruks har et særskilt fagansvar sett i relasjon til virksomheten på menighetsrådsnivå.

Årsaker til at situasjonen oppleves særskilt belastende for disse yrkesgruppene er antagelige relatert til både arbeidspress, to arbeidsgiverlinjer og ledelsesuklarheter, samt profesjonsinteresser. Et poeng som vi i denne sammenheng ønsker å løfte frem, er relatert til kirkens lokale ordning. De formelle sider ved medvirkning og medbestemmelse er primært knyttet opp mot kirkeverge og kirkelig fellesråd. I et større fellesråd er ikke lenger rådsmedlemmer (som kommer fra menighetsråd) med i administrasjonsutvalget. Arbeidsmiljømessige belastninger når det gjelder konflikter er i imidlertid i særlig grad knyttet til fagstillinger inn mot menighetsrådets ansvarsområde. Man risikerer her at menighetsrådsnivået ikke/lite inngår i partssamarbeidet på områder hvor det faktisk er en sentral part. Det kan være at man her står overfor utfordringer knyttet til samstyring mellom rådene når det gjelder medvirkning og medbestemmelse, som ikke er løst gjennom dagens ordning.

9 Samarbeidsforsøk og endringer i soknestrukturer

9.1 Innledning

Det kan være store variasjoner i de utfordringer sokn av ulik befolkningsstørrelse står overfor. Særskilte problemer er knyttet til sokn med lavt befolkningsgrunnlag, som har spredt bosetting og gjerne flere kirker og kirkegårder som skal driftes og vedlikeholdes. Slike sokn ligger gjerne i små distriktskommuner, og det kan være krevende for kirkelig fellesråd med moderate økonomiske ressurser og bemanning å ivareta drifts- og vedlikeholdsoppgaver på kirkebygg og kirkegårder (St.meld. nr. 17 (2007 - 2008)). I vårt casemateriale kommer dette særlig frem i de to ettsoknskommunene. Ressurs- og forvaltningsmessige utfordringer av en annerledes karakter finnes i storbyer med mange sokn inn under kirkelig fellesråd. Deres utfordringer er blant annet knyttet til tilpasning av kirkens tjenester til endringer i befolkningens fordeling mellom sokn. Slike endringer kommer gjerne som følge av utbygging og vekst i nye boligområder kombinert med endringer i befolkningsstruktur nær bykjernen.

I forarbeidene til kirkeloven var man også opptatt av at sokn kunne bli for små. Det ble foreslått at et sokn ikke bør ha mindre enn 1.000 medlemmer (NOU 1989:7; 12.2.3). Dette ble imidlertid ikke tatt inn i loven. Myndighetene har imidlertid på bakgrunn av utfordringer knyttet til soknestrukturen vært opptatt av å legge til rette for hensiktsmessige inndelinger av denne. Herunder er det åpnet for betydelig forsøks- og utviklingsvirksomhet når det gjelder organisering og oppgavefordeling i og mellom soknene. For dette formål ble KL § 5 endret i 2001. Paragrafen åpner for forsøksvirksomhet med annen organisering enn den hovedmodell som loven legger opp til. Kirkemøtet og Kirkerådet har også vært opptatt av organisatoriske reformer på lokalplanet. Man ønsket velkommen initiativ til forsøk med samarbeid mellom sokn og til forsøk med større sokn. Kostnadseffektivitet og ønske om større og mer robuste kirkelige forvaltningsenheter har vært viktige motiver for at myndigheter og kirken sentralt har åpnet for denne forsøks- og utviklingsvirksomheten. Det har også konkret skjedd endringer i soknestrukturen, både gjennom sammenslåinger av sokn og utskilling av sokn fra eksisterende sokn.

Vi skal se nærmere på en del utviklingstrekk innen forsøk med organisatoriske reformer og endringer i soknestruktur etter at den nye kirkeloven kom. Vi baserer oss da på litteratur/dokumenter som omhandler dette, samt vår egen kartlegging overfor bispedømmekontorene²⁵.

25 Undersøkelsen omfatter alle bispedømmer med unntak av Nord-Hålogaland

9.2 Fellesrådsamarbeid

Det finnes flere forsøk med samarbeid mellom kirkelige fellesråd på tvers av kommunegrenser. De mest omfattende handler om sammenslåing av fellesråd. De er imidlertid ikke så mange. Vi har registrert fire pågående forsøk med sammenslåtte fellesråd: Midtre Namdal og Sør Innherad i Nidaros bispedømme, Storfjorden i Møre bispedømme, samt Flå og Nes i Tunsberg bispedømme. Midtre Namdal kirkelige fellesråd omfatter fire kommuner. Et felles kirkelig fellesråd mellom Namsos, Fosnes og Flatanger ble etablert som et forsøk i 2006, og Overhalla sluttet seg til i 2007. Sør-Innherad kirkelige fellesråd har prostiet som utgangspunkt og oppstart av forsøket går ti år tilbake i tid. Fellesrådene i kommunene Verdal og Levanger og fellesrådsfunksjonene i ettsoknskommunen Frosta er overført til et felles prostistyre. For begge fellesråd gjelder at alle fellesrådsfunksjoner omfattes av samarbeidet. Det er én kirkeverge og de tilsatte er knyttet til det samme fellesrådet, men det er noe varierende hva som er regelmessig arbeidssted. I Møre ble Storfjorden fellesråd (Ørskog, Skodje, Stordal, Norddal og Stranda) startet opp januar 2013. Et fjerde forsøk, fra 2006, gjelder sammenslåing av Flå og Nes kirkelige fellesråd i Hallingdal prosti hvor man har felles kirkeverge, og hvor samarbeidet omfatter flere stillinger, men ikke alle. Senja kirkelige fellesråd var et forsøk som pågikk i 2010 og 2011 mellom kirkelige fellesråd i kommunene Berg, Torsken, Tranøy og Sørreisa.

De to samarbeidskonstellasjonene i Nidaros har kommet lengst. Både Midtre Namdal og Sør Innherad kirkelige fellesråd er etablert som permanente fellesråd med virkning fra 1.1. 2014. De ble evaluert i en tidlig fase etter oppstart (Solstad, 2010), og det ble konstatert at man har lyktes i arbeidet med å effektivisere virksomheten og oppnådd mer kostnadseffektiv ressursbruk. Bedre utnyttelse av kompetansen er også en positiv faktor som nevnes. Det er videre skapt god dialog med kommunene. Merk at det er i de samme områdene de to eneste pågående forsøk med samkommuner²⁶ finnes. Usikkerhetsfaktorer som nevnes i evalueringen handler om å bygge sammen kulturer og etablere god nok nærhet til menighetene. Et betinget ja til interkommunale fellesrådsløsninger, begrunnet i styrking av infrastrukturen for menighetsarbeidet og styrking av samarbeidet med kommunene, hevdes oppsummeringsvis å være erfaringene fra fire evaluerte forsøk (Solstad, 2013).

Interessante sider ved den organisering man har valgt i Midtre Namdal kirkelige fellesråd er: (1) En organisering av fellesrådets ansatte som har mye til felles med tjenstedistrikter for prester. Alle er ansatt i det samme fellesrådet. De har et primærtjenestested, men jobber også andre steder. (2) Innebærer en viss sentralisering, men opprettholdelse av kontorer med en mindre administrativ ressurs på menighetsrådsnivå. (3) Etablering av faggrupper knyttet til de ulike områdene, f.eks. kantorer. Det innebærer økt vekt på arbeidsplaner og koordinering og reduserer følgelig den enkeltes handlingsrom. (4) Stilling som prostesekretær fungerer som knutepunkt mellom arbeidsgiverlinjene. Vedkommende har delegert arbeidsgiveransvarsoppgaver for prester fra prost, og samtidig er assisterende kirkeverge med personalansvar også i

²⁶ Samkommuner vil si forpliktende samarbeid om tjenester.

kirkeverge-linja. Det har gitt bedre muligheter for koordinering mellom arbeidsgiverlinjene.

Det foregår eller har pågått, mindre omfattende forsøk med samarbeid mellom kirkelige fellesråd flere steder i landet. Dette handler gjerne om samarbeid om kirkevergeoppgaver ved at man har felles kirkeverge, eller at man samarbeider om enkelte funksjoner eller oppgaver. I Tynset og Alvdal kommuner er det samarbeid om administrative oppgaver ved at man har én felles kirkeverge, men det skjer uten at fellesrådene er slått sammen. I én av våre casekommuner var kirkevergen delt mellom to ettsoknskommuner. Her hadde begge menighetsrådene besluttet å utrede mulighetene for en sammenslåing. Det er her en erkjennelse av at det er viktig å trekke kommunene inn i denne prosessen.

Fra Nidaros bispedømme, som nok er det bispedømmet hvor det har vært størst engasjement på dette området, meldes det om samarbeid mellom fellesråd om trosopplæring. Det vises til åtte forskjellige konstellasjoner av fellesråd som har gått inn i formaliserte samarbeid. Graden av samarbeid er mer og mindre omfattende. Det samarbeides om stillinger innen trosopplæring, om utnyttelse av kompetanse, om veiledning og mentorvirksomhet og om noen menigheters tiltak rettet mot ungdom.

Det er også eksempler på at man har sluttet av igangsatte forsøk om samarbeid eller i det hele tatt ikke har kommet i gang. Et samarbeid mellom Bodø kirkelige fellesråd og fellesrådene i småkommunene Værøy og Røst, med Bodø som vertskommune, er nedlagt etter å ha pågått over en treårsperiode. I to prostier i Telemark planla man å igangsette samarbeid mellom fellesråd i prostiet ved at man skulle legge spesialkompetanse, økonomi, personal, teknisk drift til ulike steder, som så de øvrige steder ble betjent fra. Forsøkene ble imidlertid ikke igangsatt da kirkevergene som var drivkrefter bak, sluttet i stillingene sine.

9.3 Menighetsrådssamarbeid

Menighetsråd inngår per definisjon i formaliserte samarbeidsrelasjoner med andre gjennom sin deltakelse i kirkelig fellesråd. Her er kirkelig fellesråd samarbeidsarena gjennom soknenes deltakelse i dette rådsorganet og ved felles utnyttelse av kirkeverge, stab og andre fellesressurser. Det pågår mange steder også samarbeid mellom sokn gjennom felles utnyttelse av ressurser knyttet til menighetsrådets virkefelt, som prest finansiert av menigheter, diakoner, kantorer og trosopplærere. I flere av våre casesokn var dette tilfelle. Denne type samarbeid handler i stor grad om praktiske-administrative løsninger for å få større stillinger og utnytte kompetansen på en god måte, og de ligger innenfor den normalmodell som Kirkeloven beskriver.

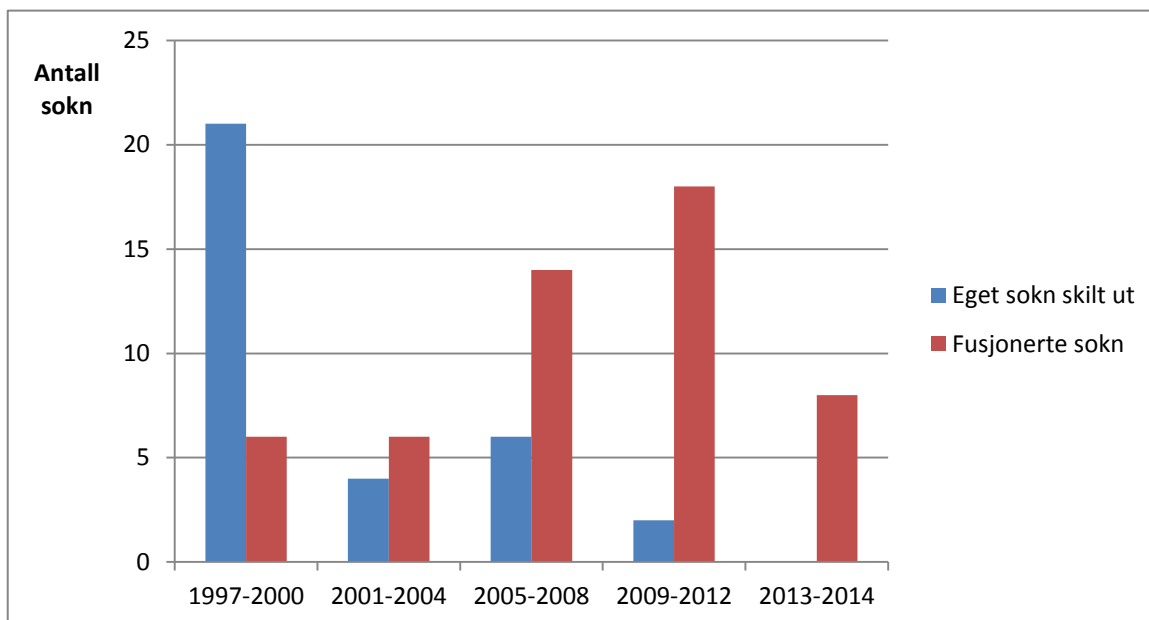
Samarbeid mellom menighetsråd ved sammenslåing av råd har det vært en god del forsøk med i de senere år. Kirkerådet beskriver i et internt notat²⁷ erfaringer med dette.

²⁷ Kirkerådet: «Erfaringer fra forsøk med sammenslåtte menighetsråd (2005-2009), notat

I 2006 ønsket 80 menighetsråd å slå seg sammen, to eller flere menighetsråd. Dette resulterte i en reduksjon fra 80 til 34 menighetsråd. I ettertid kom det til 19 nye sokn som ble til 9 nye råd fra valget i 2009. Det har vært flere hovedmotiver for dette. For det første var det vansker med å få nok folk til å stille til menighetsråd, og sammenslåing var den muligheten man så for å få nok representanter. Videre var det behov for å øke kompetansen i rådene og spare/omdisponere ressurser. Kirkerådet konkluderer med at dette har vært en god ordning for mange menigheter. Av positive erfaringer som nevnes, er at man har fått arbeidet til å fungere bedre og har hatt lettere for å rekruttere rådsmedlemmer. Samtidig kan også slike løsninger by på utfordringer. Det gjelder blant annet lokaliseringsspørsmål og forholdet mellom små og store menigheter, hvor små kan frykte å bli overkjørt av de store. Kun fire av de 34 prosjektene som ble initiert i 2006 hadde slått seg sammen i 2009. Til tross for at det mange steder har fungert bra med ett felles menighetsråd for flere sokn, synes det likevel som om de fleste ikke tar skrittet helt ut, men ønsker å beholde soknet som egen enhet. Det kan imidlertid også være et uttrykk for at dette er prosesser som er tidkrevende. Flere bispedømmer gir i vår kartlegging uttrykk for forventninger om at menighetsråd på tvers av soknegrenser etter hvert vil resultere i soknesammenslåing.

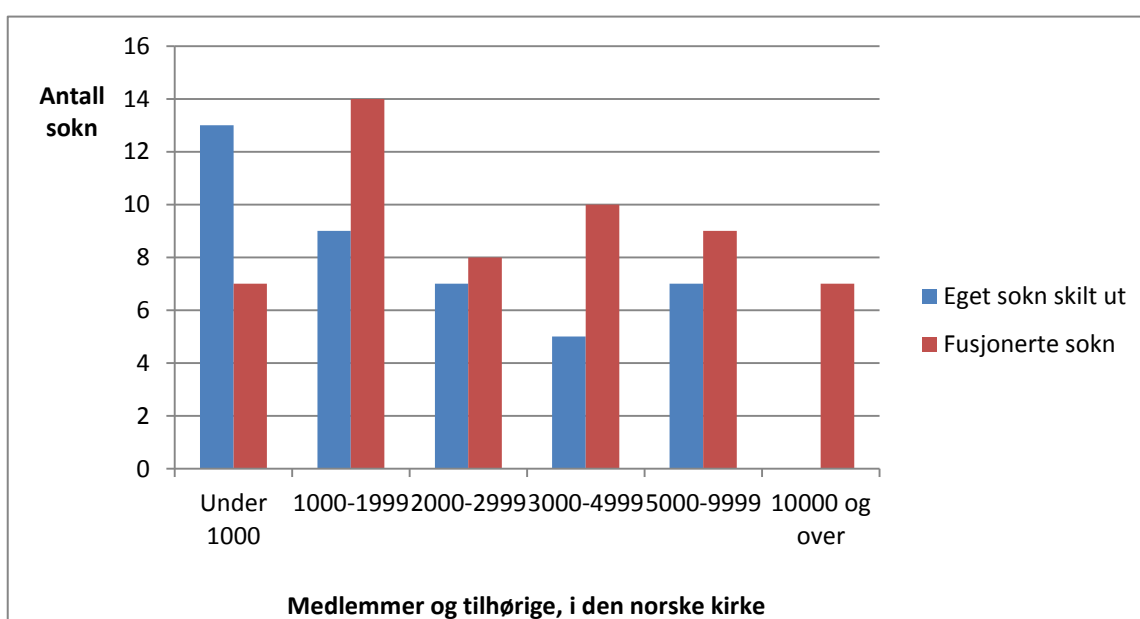
9.4 Endringer i soknestruktur

Det har vært noen endringer i soknestrukturen etter at kirkeloven kom. Vår kartlegging viser at det over tid har pågått to typer av prosesser: utskilling av sokn og sammenslåing av sokn.



Figur 1 Endringer i soknestruktur 1997-2014 (Kilde: IRIS)

I de første årene etter at kirkeloven kom, handlet endringer i soknestrukturen først og fremst om utskilling av sokn, blant annet såkalte kapelldistrikter²⁸, noen av dem svært små. Noen av bispedømmene har rapportert inn denne type endringer, men ikke alle har rapportert om utskilling av kapelldistrikter. Antagelig har vi ikke fanget opp alle slike i en tidlig fase etter at den nye kirkeloven kom. Etter hvert har det blitt mindre av denne type nyetableringer. I alt 41 nye sokn er registrert etablert ved fradelinger fra eksisterende sokn, hvorav 12 kom etter år 2000. Endringene i soknestrukturen etter århundreskiftet handler særlig om fusjoner. Særlig i løpet av det siste tiåret har tallet på soknesammenslåinger økt. I tidsrommet 2005 - 2014 har det blitt opprettet gjennomsnittlig ca. fire fusjonerte sokn i året. Samlet representerte 53 av de nye soknesammenslåingene over hele perioden 1997 - 2014 126 tidligere sokn.



Figur 2 Antall kirkemedlemmer i 2012 i utskilte og fusjonerte sokn

Per 31. 12.2007 var soknene i Den norske kirke fordelt størrelsesmessig (antall medlemmer) som følger²⁹:

- 33 prosent var sokn med mindre enn 1.000 medlemmer
- 46 prosent var sokn med 1 - 5.000 medlemmer
- 21 prosent var sokn med flere enn 5.000 medlemmer.

28 Ordningen med kapelldistrikter ble opphevet gjennom kirkeloven av 1996. Da ble noen kapelldistrikter skilt ut som egne sokn, mens andre ble opphevet som egne menigheter og innlemmet i eksisterende sokn.

29 Kilde St.meld. nr. 17 (2007-2008): «Staten og Den norske kirke», tabell 10.1

De utskilte soknene fordelte seg ifølge vår kartlegging temmelig likt med dette mønsteret. Det skyldes særlig at det blant de utkilte kapelldistriktene er mange små sokn, halvparten har under 1.000 medlemmer. De fusjonerte har, sett på bakgrunn av den angitte størrelsesfordelingen bidratt til å gjøre soknestrukturen noe mer robust. Av disse hadde 13 prosent under 1.000 medlemmer, 58 prosent hadde 1.000 - 5.000 medlemmer og 29 prosent hadde mer enn 5.000 medlemmer.

Det er ulike motiver som ligger bak endringene i soknestrukturen. I stor grad kan det se ut til at ulike bispedømmer har iverksatt ulike strategier. Når det gjelder sammenslåing av sokn er det særlig mange i bispedømmene Agder og Telemark, Bjørgvin og Sør-Hålogaland, alle geografisk store bispedømmer med mye spredt bebyggelse og mange små kommuner. I flertallet av bispedømmene er det imidlertid eksempler på sammenslåinger. En rekke forskjellige motiver blir oppgitt av bispedømmene som årsaker til slike endringer. Små sokn, ønsker om en styrket organisering, fallende befolkning og problemer med å rekruttere til menighetsråd, er faktorer som nevnes. I stor grad synes det som skjer å være uttrykk for en form for strukturrasjonalisering hvor flere mindre sokn slås sammen eller slås sammen med et større sokn. Skjønnsmessig vurdert gjaldt det for ca. 4/5 av fusjonene, men den siste 1/5 handler om forholdsvis jevnbyrdige sokn som er slått sammen. Sammenslåing av alle sokn i en kommune til såkalte ettsoknskommuner er det 21 av.

Om man ser bort fra omgjøring av kapellmenigheter til sokn, har særlig mange av nyetableringene ved utskilling av nye sokn skjedd i bispedømmene Stavanger og Borg. Stavanger bispedømme har fra 90-tallet av arbeidet med strategi for planting av menigheter. Særskilte nydannelser er Frøyland og Orstad, som landets eneste kommuneovergripende sokn (kommunene Time og Klepp), og Bymenigheten Sandnes som er landets eneste valgmenighet (Haus og Nødland, 2009), dvs. det eneste sokn i kirken uten definerte geografiske grenser. Det er også andre bispedømmer med eksempler på utskilling av sokn, som Oslo (bl.a. Vardåsen sokn) og Møre (Ikornes sokn). Slike etableringer er antagelig begrunnet i lokalt engasjement. Utbyggingsområder og befolkningsvekst spiller gjerne også inn.

En egen type fusjoner har skjedd i flere av storbyene ved at forholdsvis store sentrumsmenigheter er slått sammen. Dette skjedde i Bergen hvor seks sokn i sentrum av byen ble fusjonert til Bergen Domkirke menighet i 2002. Et sentralt motiv var å etablere aktivitet rundt kirkene med forskjellige teologiske og kulturelle profiler (Hauglin og Hegstad, 2005). I Trondheim ble Nidaros Domkirke og Vår Frue sokn slått sammen til et sokn i 2006. Soknene hadde også før dette et utstrakt samarbeid, og man ønsket å se de to soknene, som til sammen utgjør Trondheim sentrum, som en strategisk enhet. I Oslo Domprosti ble i 2013 sokn blitt slått sammen for å utvikle ulike profiler rundt kirker i sentrum (Sentrum og St. Hanshaugen sokn) og for å håndtere utfordringer knyttet til befolkningsvekst (Grønland og Gamlebyen sokn).

9.5 Oppsummering

Endringer i soknestrukturen og samarbeid på tvers av sokne- og fellesrådsgrenser pågår rundt omkring i ulike bispedømmer i den norske kirke. Hovedtrenden etter århundreskiftet har handlet om fusjoner, i stor grad som uttrykk for en strukturrasjonalisering for å utnytte ressursene bedre. Det pågår imidlertid også andre trender med utskilling/planting av nye menigheter i vekstområder eller sammenslåing av sokn i sentrum av storbyer for å utvikle differensierte tilbud rundt ulike kirker i soknet.

Det pågår også samarbeidsprosjekter mellom sokn i form av felles menighetsråd, og mellom kirkelige fellesråd i form av tverrkommunale fellesråd. Slik prosesser er også i stor grad fundert i behov for effektivisering og felles bruk av knappe ressurser. Steget fra samarbeid om forsøk til permanent sammenslåing kan imidlertid ta tid.

10 Den lokale kirkes ordning – samstyring i ubalanse?

Vi har i denne studien vært opptatt av følgende hovedproblemstilling

- *I hvilken grad har kirkeloven av 1996, gjennom tilrettelegging av den lokale kirkes ordning, bidratt til at soknet kan utføre sitt oppdrag slik dette er uttrykt i formålsparagrafen, «å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk lutherske folkekirke i Norge»?*
- *Hvilke faktorer ved ordningen fremmer eller hemmer en positiv utvikling i den lokale kirke?*

For å belyse disse problemstillingene har vi satt søkelys på de to organene, i soknet, kirkelig fellestråd og menighetsrådet, og hvordan relasjonen mellom dem fungerer. Dernest har vi sett på soknets eksterne relasjoner, til henholdsvis kommune og bispedømmerrådslinjen, og hvordan disse relasjonene påvirker soknets selvstendighet og handlingsrom.

Et sentralt perspektiv i vår tilnærming til problemstillingen er «samstyring» som betegner et ikke-hierarkisk styrings- og ledelsessystem hvor ulike aktører må samhandle for å gjennomføre aktiviteter og virkeliggjøre målet for den lokale kirke.

Tre forhold som vi antar påvirker grad av måloppnåelse for den lokale kirke forhold har stått sentralt i evalueringen: 1) ressurstilgangen til soknet, 2) forvaltning av ressursene i soknet og 3) styring og ledelse i soknet.

Bakteppe for studien er kirkeloven av 1996 og øvrige sentrale lover og regler av betydning for den lokale kirken, særlig med hensyn til forhold som vedrører ulike arbeidstakergrupper. Lovgrunnlaget legger opp til et prinsipp om samstyring, som skiller seg fra en hierarkisk styringsprosess. Prinsippet fremhever et gjensidig avhengighetsforhold mellom ulike aktører for å løse en oppgave. Nettopp dette er grunnlaget i den nye kirkeloven, hvor menighetsråd og fellestråd er to organer, men som på et likeverdig og sideordnet grunnlag utgjør soknet. Samstyringen skjer også i forhold til eksterne aktører. På den ene siden finner vi kommunen som en viktig part, og på den andre siden bispedømmerrådslinja. For å kunne oppnå en balansert samstyring mellom menighetsråd og fellestråd, stiller det krav til likeverdighet og balanse når det gjelder styringsmuligheter.

Utfordringen i relasjonene som preger samstyring kan illustreres gjennom to ulike styrings- og ledelsesformer innenfor kirken med hver sin «styringslogikk»: (1) Byråkratisk styring vektlegger en legal autoritet som er forankret i lover og regler, mens (2) en karismatisk ledelse vektlegger en moralsk autoritet som er forankret i et strategisk-åndelig lederskap og med verdier som blir kommunisert av lederskapet. I denne studien har vi benyttet spenningsfeltet mellom disse to styringslogikkene i vår analyse av lovgrunnlagets formål og den praksis som er utviklet i den lokale kirke.

Sammenhengen mellom på den ene side de bestemmelser og intensjoner som følger av Kirkeloven, og på den andre siden de praksiser som utvikles i soknet kan oppsummeres

med utgangspunkt i de mest sentrale aktørene i samstyringen av den lokale kirke: Kirkelig fellesråd, menighetsrådet, kommunen og bispedømmerådslinjen.

10.1 Kirkelig fellesråd – forvaltningsorganet som ble den sterke aktøren

I forarbeidene til Kirkeloven ble det vektlagt at menighetsrådet skulle være det sentrale organet i soknet. Blant annet som følge av høringsprosessen ble dette endret ved at kirkelig fellesråd ble etablert som hovedansvarlig organ når det gjaldt det forvaltningsmessige.

Kirkelig fellesråd består av representanter fra menighetsrådene pluss en representant oppnevnt av biskop. Menighetsrådene har slik sett en indirekte og formell innflytelse i kirkelig fellesråd. Det finnes videre regler for gjensidig informasjonsutveksling. I lovverket åpnes det dessuten for mulighet til delegasjon fra fellesråd til menighetsråd når det gjelder arbeidsgiveransvar.

Vår gjennomgang tyder på at tyngdepunktet i relasjonen mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd i de fleste sokn tenderer mot å «vippe» i retning kirkelig fellesråd. Det er i stor grad her rammene for soknets virksomhet blir lagt. Kirkelig fellesråd fremstår som et rimelig velfungerende byråkratisk styringsorgan. Årsakene til ubalansen som oppstår mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd er flere, og de kan både tilskrives fellesrådet og menighetsrådet.

Forhold som styrker kirkelig fellesråd er:

- Kirkelig fellesråd/kirkeverge har ansvar for de lovpålagte forvaltningsoppgavene og har arbeidsgiveransvar for det meste av personellet, prestene unntatt. Økonomien i den lokale kirken er i stor grad knyttet opp mot disse områdene.
- Kirkelig fellesråd er et større organ enn menighetsrådet når det gjelder budsjett og årsverk. Det følger både av at kirkelig fellesråd til vanlig omfatter flere sokn, og at fellesrådet har et arbeidsgiveransvar for dem som har sin tjenste i den enkelte menighet.
- Kirkelig fellesråd har en klart definert daglig leder, nemlig kirkevergen. I de fleste fellesråd er det også andre ansatte med administrative oppgaver. I de større fellesrådene er det også spesialisert personell knyttet til økonomi, personalforvaltning, vedlikehold, gravferdsforvaltning, osv.
- Kirkevergen har arbeidsgiveransvaret overfor de aller fleste (unntatt prestene), også for de som primært jobber i tilknytning til menighetsrådet. I dette ligger ansvar for styring og oppfølging av arbeidstakerne, samtidig som menighetsrådog sokneprest eller daglig leder i menigheten, kan være involvert i oppfølging av personell.

- Kirkeverge og administrasjonsutvalg under kirkelig fellelråd har hovedansvar for ansettelse. Menighetsrådet involveres ved deltakelse i intervjuer hvis ansettelsen vedrører deres ansvarsområde. Beslutningen ligger på fellelrådsnivå så lenge arbeidsgiveransvaret forutsettes å ligge hos kirkevergen.
- Budsjetter til drift, spesielt arbeidskraft, og vedlikehold/investering, bestemmes av kirkelig fellelråd og styres av kirkevergen. Det er fellelrådet som avgjør hvordan ressurser, økonomi og arbeidskraft fordeles mellom budsjettområdene (kirkelig administrasjon, kirker, gravplasser og annen virksomhet).
- Menighetsrådene kan fremme budsjettforslag mht. investeringer og vedlikehold på kirken og eiendom. Hvis man får prosjektene inn i prioriteringslisten i investeringsplan, vil disse før eller senere bli realisert.
- Menighetsrådenes representanter i kirkelig fellelråd opptrer først og fremst som styrerepresentanter i rådet, mer enn som påvirkningsagenter for det menighetsråd de kommer fra. Kirkelig fellelråd er et selvstendig styringsorgan og synes i liten grad å preges av interessekonflikter rundt ressursfordeling og budsjetter.

10.2 Menighetsrådet et organ med varierende selvstendighet og handlingsrom

Menighetsrådet er ansvarlig organ på soknenivå innenfor alle områder hvor ansvaret ikke er lagt til et annet organ, slik som til kirkelig fellelråd når det gjelder forvaltningsmessige oppgaver. Menighetsrådet består av demokratisk valgte representanter, samt sokneprest. Rådets hovedansvar skal være å bidra til den lokale kirkes oppdrag og formål etter Kirkelovens § 9. I forarbeidene til loven mente man at menighetsrådet også skulle ha en daglig leder, men i loven ble dette endret til at menighetsrådet kan oppnevne en daglig leder.

Det er store variasjoner mellom soknene. I noen sokn fortelles det om mye aktivitet, betydelig ressurstilgang og involvering av menigheten på en rekke områder, mens det for andre er krevende å gjøre særlig mye annet enn de lovpålagte oppgavene, som gudstjenester, kirkelige handlinger, konfirmanter og se til at kirken er i rimelig stand.

Menighetsrådet fremstår som et til dels svakere rådsorgan i forhold til målsettingene for dets virksomhet, enn hva kirkelig fellelråd gjør. Det henger i første rekke sammen med tildeling av ressurser som menighetsrådet selv disponerer, og hvordan ledelse kan utøves i relasjon til menighetsrådets ansvarsfelt. Det henger antagelig også sammen med en ubalanse når det gjelder kompetanse når det gjelder administrative og forvaltningsmessige oppgaver - jevnført med kirkelig fellelråd. Med lønnet kirkeverge og stab har fellelrådet en mer profesjonalisert og spesialisert kompetanse som er mye tyngre enn den menighetsrådene besitter.

Forhold som gjør at ulike menighetsråd, bare i varierende grad makter å følge opp målene for sin virksomhet er:

- Hovedtyngden av de arbeidskraftressursene som benyttes i menighetsarbeidet (kirkemusikere, diakoner, kateketer, menighetsarbeidere mv.) er finansiert ved kirkelig fellesråds budsjetter og fra bispedømmeråd. Styringsretten til hva slags arbeidstakere og kompetanse man skal ha ligger utenfor menighetsrådet, selv om representanter fra rådet har en viss innflytelse når det gjelder hvem som ansettes.
- Særlig i en del mindre kommuner og fellesrådsområder, og følgelig i mindre sokn, er det begrenset med lønna ansatte i menighetsrettet arbeid. Forvaltningsrettede oppgaver, kirker og kirkegårder, ledelse og administrasjon, krever mye ressursinnsats og oppmerksomhet. Særlig tydelig er dette i noen distrikter og i ettsoknskommuner. En vesentlig del av de stillingsressurser som stilles til disposisjon for menighetsrådet dreier seg om de lovpålagte oppgavene i tilknytning til gudstjenester og kirkelige handlinger.
- Tradisjoner for frivillig innsats varierer mye. Sokn i større byer har antagelig lettere for å mobilisere en kritisk masse av frivillige, og i noen deler av det kirkelige landskap kan det være enklere enn i andre (Agder og Telemark versus Nidaros) å få frivillige til menighetsretta arbeid. Særlig krevende synes dette å være i en del distrikt-sokn.
- Menighetsrådet får i mindre grad driftsmidler fra kirkelig fellesråd, og deres økonomi blir i stor grad basert på givertjeneste, ofringer og inntjening/betaling i tilknytning til aktivitetstilbud. Menighetens egen økonomi og graden av frivillig innsats er av svært varierende størrelse, og dette begrenser handlingsrommet for hvilke aktiviteter man kan drive med.
- Menighetsrådene jobber i varierende grad langsiktig når det gjelder utvikling av planer/strategier for virksomheten. Dette avhenger av ressurser/ledelse og fungerer ofte bedre i større sokn. Det er heller ikke særlig involvering fra fellesrådet. Her befinner man seg til dels i en gråsoner/grenseflate hvor også fellesrådet har ansvar for planer med hensyn til kirkens virksomhet i kommunen, men det synes å være liten samordning mellom rådene. Det ser ut som at planer og strategier på bispedømmenivå og fra sentrale kirkelige organer får svært begrenset gjennomslag i kirken lokalt. En forklaring på dette er begrenset evne/kapasitet i menighetsråd og stab til å følge opp sentrale planer.
- I loven legges det opp til muligheter for at menighetsrådet skal ha en daglig leder. I mange sokn finnes det ikke noen ansattressurs til å ivareta koordineringsoppgaver inn mot menighetsrådets ansvarsområde. Det er ulike ledelsesmønstre på menighetsrådsnivå, mer og mindre velfungerende. For at et menighetsråd skal ivareta sitt ansvar, er det viktig at det finnes noen som arbeider med koordinering/daglig ledelse tett inn mot menighetsrådets virkefelt.

- Når det ikke er tilstrekkelige ressurser til daglig ledelse på menighetsrådsnivå og/eller når dette ikke fungerer, svekker dette menighetsrådets rolle og de demokratiske funksjoner i den lokale kirken. Det kan bidra til å binde opp menighetsrådet til forvaltningsoppgaver, koordinering og drift på bekostning av det strategiske/karismatiske lederoppdraget om å ivareta hovedmålet med kirkens arbeid.

10.3 Forholdet til kommunen – en stabil, men skjør relasjon

Lovendringen i 1996, som hadde intensjon om å styrke soknets autonomi, førte til en reetablering av sokn og kommune relasjonen. Lovgrunlaget (KL §15) legger opp til en samstyringsmodell hvor kommunen har et økonomisk ansvar, men hvor fellesrådet har det overordnede forvaltningsansvar for drift og investeringer i den lokale kirke. Disse funksjonene må koordineres for å sikre en best mulig tjeneste, noe som fordrer et samspill om beslutninger og prioriteringer.

Studien viser at kommunen i stor grad innfrir forventningene om sitt økonomiske ansvar etter loven, til tross for at den opplever stadig strammere rammebetingelser. Dette skyldes i stor grad at kommunene har en positiv holdning til den lokale kirke og at fellesrådet/kirkeverge bidrar til å skaffe tilveie sin del av knappe ressurser fra kommunene. En pragmatisk ressurskoordinering skjer best i situasjoner hvor det er bred kontaktflate mellom fellesrådet og kommunen. Relasjonen ser ut til å fungere godt der fellesrådet arbeider hardt for å rasjonalisere drift og finne supplerende finansieringskilder, mens kommunen støtter opp etter beste evne etter prioriteringer som er viktig for fellesrådet. På denne måten legges det godt til rette for både det åndelige menighetsbyggende arbeidet og for forvaltningen av kirkebygg og gravlunder som er viktig, både for menighetene og for lokalsamfunnet.

Det er likevel forhold som utfordrer samstyringen mellom fellesrådet og kommunen:

- Ubalansert avhengighetsforhold: Fellesrådet er helt avhengig av kommunens bevilgninger for å opprettholde aktiviteter i menighetene, men og for drift og vedlikehold.
- Ulike motiver og interesser: Kommunen preges av ulike interesser og motiv for å opprettholde en sterk lokal kirke. Disse interessene er ikke nødvendigvis sammenfallende med fellesrådets interesse og motiv. En slik spenning kan ligge under i relasjonen mellom fellesrådet og prioriteringene til kommunene.
- En politisk dimensjon: Den politisk forankring og engasjement i kirkelige saker svært variabel. Den politiske representanten i fellesrådet kan være alt fra svært aktiv til usynlig. I tillegg vil den politiske sammensetningen i kommunestyret ha betydning for prioriteringer i bevilgninger. Med tanke på at over 60 % av fellesrådets inntekter kommer fra kommunen, skaper dette en uforutsigbar og sårbar situasjon for fellesrådet. Samstyringen mellom fellesrådet og kommunen er derfor avhengig av en bred politisk forankring.

- Kommunens prioriteringer: Den vil gjerne støtte til kirkegårder, investering og drift, noe som også kirkelig fellesråd må prioritere. Kirker og kirkegårder er helt sentrale element i den lokale kulturen og viktig å ta vare på. Dette synes å gjelde på tvers av kirkelandskapet.
- Prioritering mellom bygg/forvaltning og menighetsarbeid: Vedlikehold og opprusting av kirkebygg (og orgel) medfører omfattende kostnader som kan gå på bekostning av menighetsbyggende aktiviteter. Ved en strammere kommune økonomi, vil kommunen presses til strengere prioriteringer. Ser vi dette i forhold til kommunenes preferanser med bevilgning til bygg og anlegg, ler det en risiko for at ordinært menighetsarbeid prioriteres ned til fordel for kirkebygg og kirkegårdsanlegg. Dette trenger ikke være et signal om manglende kommunal vilje, men kan rett og slett være et resultat av stadig strammere kommuneøkonomi.

Oppsummet viser studien at forholdet mellom fellesrådet og kommunen er stabilt og at kommunene i stor grad innfrir sitt økonomiske ansvar etter loven. Likevel utfordres samstyringen mellom soknet og kommunen som en følge av ubalanse i likeverdigheten mellom partene. Studien viser en tendens der ressurser til forvaltningsoppgaver og drift prioriteres på bekostning av ressurser til ordinært menighetsbyggende arbeid.

10.4 Bispedømmerådslinja – tilfører ressurser og ledelse, men varierende koordinering

I følge lovverket har bispedømmeråd, biskop og prost viktige roller når det gjelder ledelse og arbeidsgiverfunksjoner for prestene. Biskopen har tilsynsansvar både for prester og andre ansatte i den lokale kirken. Det tilføres også ressurser i form av prester, diakon- og katekestillinger. Det gis videre støtte til menighetene gjennom trosopplæringsmidler og OVF- midler (prosjektmidler).

Selv om «bispedømmerådslinja» tilfører ressurser og trekker opp rammer for den menighetsrådenes oppgaver er det utfordringer når det gjelder koordinering og samstyring.

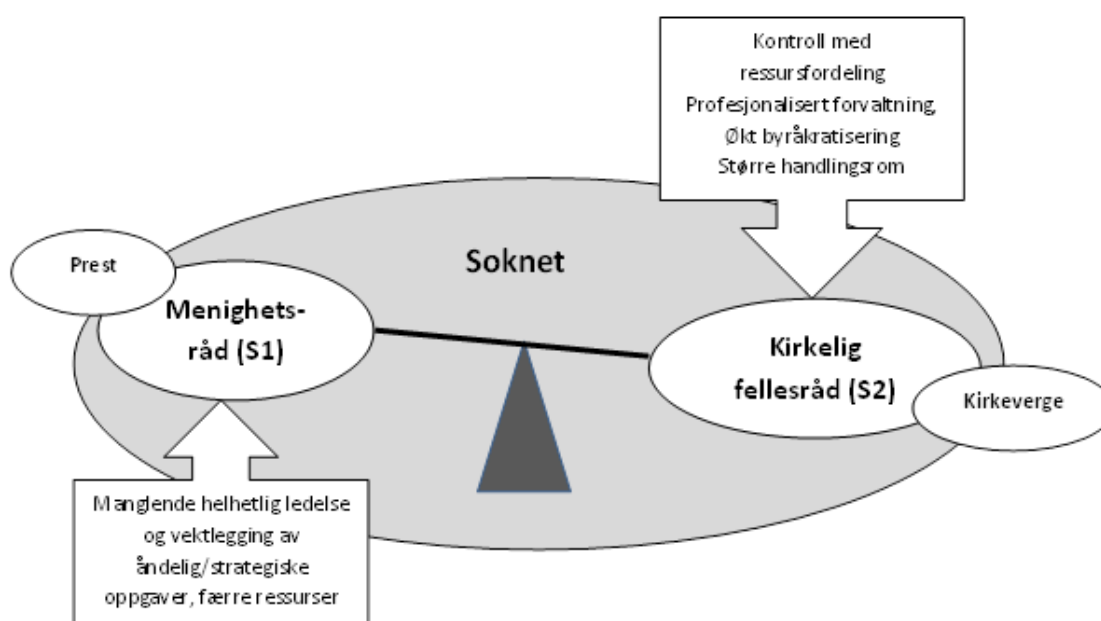
- Den viktigste ressursen som tildeles alle sokn er presteressursen. Men også de andre ressurser, stillinger og prosjektmidler fra OVF, er viktig for de av menighetene som får slik støtte. Trosopplæring er av stor betydning fordi disse midlene, fra 2014 av, kommer alle sokn til gode og at de er innrettet direkte mot menighetsrådsnivået.
- Arbeidsgiveransvar og ledelse overfor prestene ivaretas primært av prosten. Det nye som kom med «prostereformen» var at prestene ikke er ansatt i selve soknet, men i et tjenestedistrikt som er prostiet. Prosten fordeler og koordinerer presteressurser på tvers av sokn og ivaretar prestenes behov i forhold til deres tjeneste og arbeidsbelastning. Prosten er på mange måter et stabilt element i møtet mellom arbeidsgiverlinjene.

- Bildet er mer sammensatt når det gjelder koordineringsoppgavene. Prosten ivaretar en viktig oppgave sammen med kirkeverge når det gjelder koordinering mellom arbeidsgiverlinjene på fellesrådsnivå, herunder håndtering av personellmessige utfordringer i relasjon til arbeidsmiljøet. På sentralt nivå og bispedømmerrådsnivå lages planer og strategier, f.eks. innen diakoni. Men disse synes i varierende grad å bli brukt i kirken lokalt.
- Det er liten grad av koordinering og samhandling om planer og strategier mellom kirkelige fellesråd og menighetsråd. Prosten besøker tidvis soknene, men det legges ikke særlig vekt på delaktighet i langsiktige planer etc. Gjennom bispevisitasene skjer en bred involvering i forhold til aktørene i soknet. Det er den eneste arenaen der alle de sentrale aktørene rundt soknet kan møtes, med det går som kjent år mellom hver gang.

10.5 Hovedkonklusjon og utfordringer

Det sentrale element i figuren er soknet slik det er definert i Kirkeloven med to organ: menighetsrådet og fellesrådet. Intensjonen med lovgrunnlaget er at de to organene er likeverdige men at de har ulike oppgaver. Arbeidsdelingen er at kirkelig fellesråd har sin oppmerksomhet vendt mot forvaltningen (KL §13), mens menighetsrådet har sin oppmerksomhet rettet mot å vekke og nære det kristelige liv (KL §9). Samstyringsprinsippet er illustrerende for dette forholdet, hvor koordinering er en forutsetning for å løse den lokale kirkes mandat og oppgave.

Figur 10.1 under illustrerer studiens hovedkonklusjoner, nemlig en samstyring som ser ut til å være i ubalanse.



Figur 10.1 Samstyring i ubalanse?

Hvis vi tenker på likeverdighetsforholdet mellom organene som en vektskål peker funnene fra studien på at det oppstår en ubalanse i ledelse, organisering og styring i soknet. Kirkelig fellestråd har fått en sterkere posisjon og «tyngde» enn lovgrunnlagets intensjon, mens menighetsrådets posisjon og «tyngde» ser ut til å svekkes. Følgende faktorer spiller en viktig rolle her:

Faktorer som styrker fellestrådet/kirkeverge:

- Kontroll med ressursfordeling
- Profesjonalisert forvaltning,
- Økt byråkratisering
- Større handlingsrom

Faktorer som svekker menighetsråd:

- Manglende helhetlig ledelse
- Mindre vektlegging av åndelig/strategiske oppgaver
- Færre ressurser

Et sterkere fokus på forvaltningsoppgaver i fellestrådet kan medføre at menighetsrådets oppgaver prioriteres i mindre grad. Dette balanseforholdet utfordres ytterligere i en situasjon hvor kommunen har stram økonomi og prioriterer mellom stadig flere tjenester og oppgaver. Det er liten grunn til å anta at kommunens økonomiske situasjon vil styrkes i fremtiden. Soknets avhengighet til den kommunale ressurstilgangen skaper en sårbar situasjon som illustrerer en annen ubalanse i samstyringen av den lokale kirke. Studien gir indikasjoner på at prioriteringer i ressurstilgangen fra kommunen også er med på å forsterke ubalansen mellom fellestråd og menighetsråd. Dette skjer ved at ressursfordeling tenderer til å prioritere forvaltningsmessige oppgaver. Dette rokker ved soknets selvstendighet og autonomi.

Vi kan trekke linjer fra denne ubalansen til spenningsfeltet mellom byråkrati og karisma. Spenningen ligger latent i en hver kirkeordning som grenseflater og gråsoner. Byråkratiet og forvaltningssiden av den lokale kirke har klare strukturer og mål, mens den karismatiske som i større grad er koplet opp til menighetsrådets ansvarsområder, er mer sammensatt og mindre målbar. Et kontinuerlig fokus på effektivisering av organisasjoner og krav om målbar produksjon i samfunnet generelt påvirker også kirkens ordning. Forvaltningssiden blir ut fra et slikt prinsipp viet mer oppmerksomhet og får mer tyngde. Den lokale kirkes ordning, slik den ble etablert ved Kirkeloven og slik den i dag fungerer, synes derfor å i større grad ivareta det byråkratiske elementet heller enn det karismatiske/åndelige. Ikke minst har kirkelig fellestråd ledet av en kirkeverge vært et viktig organ. Ivaretagelse av økonomi og lønnet arbeidsinnsats gjennom forbindelsene til kommunen, samt presteressurser tilført fra bispedømmene og ledet av proster med et tydeligere lederansvar, har videre bidratt til å legge et fortsatt ressursmessig fundament for den lokale kirke. På den andre siden ser vi at menighetene utfordres i utvikling av strategi og menighetsaktivitet utover de lovpålagte oppgavene knyttet til gudstjenester og kirkelige handlinger. Utfordringene er knyttet til at man i varierende grad har oppmerksomhet, personell- og ledelsesressurser rettet inn mot dette tema. Dertil kommer at mange steder må mye av oppmerksomheten og de knappe

ressurser man har, av nødvendighet rettes inn mot det administrative og forvaltningsmessige.

10.6 utfordringer

Vårt fokus i rapporten er den lokale kirkens ordning, dens rettsgrunnlag og organisering³⁰. Vårt oppdrag har ikke vært å anbefale bestemte løsninger, men vil likevel trekke frem et to utfordringer på grunnlag av denne studien.

Lederskap og koordinering innenfor menighetsrådets ansvarsfelt

Våre funn viser et behov for tydeligere lederansvar og lederroller innenfor menighetsrådets ansvarsområde. Det kan være ulik tilnærming til en slik utfordring og som kan reise flere spørsmål:

- Er ledelses- og koordineringsoppgaver for prest og øvrige tjenesteområder tilstrekkelig ivaretatt i regelverket?
- Bør menighetsråd og sokneprest i større grad tillegges et overordnet ansvar?
- Hva er minstekrav til ansvar og myndighet til en rolle/funksjon med administrativ koordinering?
- Må det være lønnede ressurs for å ivareta en tydeligere koordineringsfunksjon, og hvordan bør finansieringen eventuelt skje?

Arenaer for operativ samhandling mellom aktørene inn mot soknet

Etter Kirkeloven av 96 har menighetsrådet hovedansvar for primærvirksomheten i den lokale kirke. Våre funn viser at mange sokn sliter med ressursgrunnlag, helhetlig ledelse og langsiktige strategier. Spørsmålet er om øvrige ressurser/aktører i den lokale kirke kan kompensere noe for disse svakhetene ved å jobbe tettere inn mot soknet. Det finnes så langt ikke en etablert og institusjonalisert praksis rundt dette, kanskje med unntak for trosopplæringsprogrammet og bispevisitaser. For kunne oppnå en tettere samhandling er det en flere utfordring og spørsmål:

- Hva kan gjøres for å bedre informasjonsflyt, medbestemmelse og beslutningsprosedyrer innen soknet?
- Kan grenseflaten og kommunikasjonen mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd styrkes når det gjelder strategi, planprosesser og ressursbruk?

³⁰ Forhold som faller inn under begrepet «menighetsutvikling» berøres ikke i denne studien. Dette er et område som kan relateres til kirkens lokale ordning, og som er viktig for utviklingen på menighetsrådsnivå.

- Kan prestens ansvar for soknet i større støtte opp om åndelige og strategiske oppgaver i den enkelte menighet?
- Kan bispedømmet og dets rådgivere komme tettere på soknene med rådgivning og støtte til lokalt utviklingsarbeid?

VEDLEGG 1 INFORMANTER I CASEKOMMUNER

Menighetsrådsleder/nestleder	12
Sokneprest	10
Daglig leder og tilsvarende	5
Kirkeverge/representant kirkeverge	12
Fellesrådsleder	7
Kommunerepresentant Kirkelig Fellesråd	8
Ansatt medlem administrasjonsutvalg	9
Prost	7
Stiftsdirektør/bispedømme	3
Representant kommune	12
	85

Et mindre antall har dobbeltroller. Det gjelder tre ordførere som er både er representant for kommune og med i kirkelige fellesråd. Det gjelder et medlem av administrasjonsutvalg som også har daglig leder funksjoner.

Enkelte steder har vi snakket med mer enn én person som representerer samme rolle/funksjon

VEDLEGG 2 INTERVJUGUIDE

1. Kommunal støtte til kirken

Spørsmål rettes i hovedsak til kirkeverge, fellesråd, kommunal representant fellesråd og kommune.

- (i) Mener du at kommunen gjennom sitt tilskudd og eventuelt tjenester fra kommunen dekker de oppgaver som den ifølge Kirkelovens § 15 er lovpålagt å støtte?
- (ii) På hvilke (lovpålagte) områder mener du eventuelt at det er underdekning? Hvilke følger får det?
- (iii) Har det i løpet av den seinere tid vært vekst eller nedgang når det gjelder omfang av kommunens støtte til kirken?
- (iv) Kommenter/vurder kommunens behovsvurderinger og begrunnelser/kriterier for støtten til kirken.

Kirkebygg

- (i) Hvordan ivaretar kommunen sitt ansvar når det gjelder vedlikehold/renovering av kirkebygg?
- (ii) Bidrar kommunen med årlige tilskudd til et jevnt vedlikehold?
- (iii) Eller forfaller kirken, slik at man må baserer seg på større oppussingsprosjekter med ujevne mellomrom?
- (iv) I hvilken grad har man gjort seg avhengig av private bidrag og/eller frivillig innsats for å vedlikeholde kirkebygg?

Kirkegårder

- (i) Hvordan ivaretar kommunen sitt ansvar for drift og investering når det gjelder kirkegårder?

Annen støtte

- (i) Gir kommunen soknet støtte til annet enn lovpålagte oppgaver og kirkebygg?
- (ii) Yter kommunen tjenester til kirken. Hvilke? Hvordan fungerer dette?
- (iii) Gis det støtte til barn og unge? Diakoni? Annet?
- (iv) Hvordan er slik annen støtte eventuelt begrunnet i menighetens bidrag til kommunen?

Kommunikasjon og samhandling for øvrig

- (i) Hvordan skjer kommunikasjon og samhandling mellom (a) administrativ kirkeledelse (kirkeverge og evt. andre) og (b) de sentrale personer i kommuneadministrasjonen som ivaretar relasjonen til kirken?
- (ii) Er kommunens representant i kirkelig fellesråd hyppig og aktiv deltaker i fellesrådets møter?
- (iii) Bidrar kommunens representant aktivt inn i kommunen når det gjelder å støtte tilskudd til kirken? Gi eksempel på hvordan.
- (iv) Benytter kirkelig fellesråd seg av sin rett til å sende representanter med møte- og talerett i kommunale organ ved behandling av kirkelige saker?
- (v) Pågår det uformelle kontaktvirksomhet mellom representanter for kirken og sentrale partier/politikere? Hva betyr slik kontakt for kommunens støtte?
- (vi) Viser representanter fra lokalmenigheten interesse for deltakelse på åpne møter om tema hvor også lokalmenigheten kan tenkes å bidratt, f.eks. i forbindelse med frivillig omsorg.

Generelt:

Hvordan oppfatter du støtten til kirken å være blant politikere i kommunen?

2. Forhold mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd

Spørsmål rettes i hovedsak til Kirkeverge, daglig leder (evt.) , prest, representanter fellesråd, menighetsråd.

Utøvelse av arbeidsgiveransvar for personer i stillinger på fellesrådets budsjett

- (i) Hva samarbeides det om? Hva ivaretar fellesrådet alene? Hvordan foregår dette samarbeidet? ‘
- (ii) Spesielt: hvordan samarbeides det om opprettelse og nedleggelse av stillinger?
- (iii) Skjer det en delegasjon av (del)oppgaver fra kirkelig fellesråd til menighetsråd?
- (iv) Hvor godt fungerer dette samarbeidet mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd?
- (v) Gjør ulike interesser hos fellesråd og menighetsråd at samarbeidet kan være krevende? Hvordan?

Oppsummert for dette området:

- (vi) Er fordeling av ansvar og (del)oppgaver mellom kirkelig fellesråd og menighetsråd hensiktsmessig?
- (vii) Er systemet fleksibelt nok når det gjelder oppgavefordeling og muligheter for å delegere ansvar og oppgaver til menighetsrådet ?

Utøvelse av arbeidsgiveransvar for personer som menighetsrådet har arbeidsgiveransvar for (hvis dette er aktuelt)

- (i) Hva samarbeides det om? Hva ivaretar menighetsrådet alene? Hvordan foregår dette samarbeidet?
- (ii) Skjer det en delegasjon av (del)oppgaver fra menighetsråd til kirkelig fellestråd?
- (iii) Spesielt: hvordan samarbeides det om opprettelse og nedleggelse av stillinger?
- (iv) Hvor godt fungerer dette samarbeidet mellom menighetsråd og kirkelig fellestråd?
- (v) Gjør ulike interesser hos menighetsråd og fellestråd at samarbeidet kan være krevende? Hvordan?

Oppsummert for dette området:

- (vi) Er fordeling av ansvar og (del)oppgaver mellom menighetsråd og kirkelig fellestråd hensiktsmessig?
- (vii) Er systemet fleksibelt nok når det gjelder oppgavefordeling og muligheter for å delegerer ansvar og oppgaver til kirkelig fellestråd ?

Vedlikehold av kirkebygg

- (i) Hva samarbeides det om? Hva ivaretar fellestrådet alene? Hvordan foregår dette samarbeidet?
- (ii) Skjer det en delegasjon av (del)oppgaver fra kirkelig fellestråd til menighetsråd?
- (iii) Hvor godt fungerer dette samarbeidet mellom kirkelig fellestråd og menighetsråd?
- (iv) Gjør ulike interesser hos fellestråd og menighetsråd at samarbeidet kan være krevende? Hvordan?

Oppsummert for dette området:

- (v) Er fordeling av ansvar og (del)oppgaver mellom kirkelig fellestråd og menighetsråd hensiktsmessig?
- (vi) Er systemet fleksibelt nok når det gjelder oppgavefordeling og muligheter for å delegerer ansvar og oppgaver til menighetsrådet ?

Tiltak for økt oppslutning om menigheten og dens tjenester

- (i) Hva samarbeides det om? Hva ivaretar menighetsrådet alene? Hvordan foregår dette samarbeidet?
- (ii) Skjer det en delegasjon av (del)oppgaver fra menighetsråd til kirkelig fellestråd?
- (iii) Spesielt hvordan samarbeides det om trosopplæring?

- (iv) Hvor godt fungerer dette samarbeidet mellom menighetsråd og kirkelig fellelsråd?
- (v) Gjør ulike interesser hos menighetsråd og fellelsråd at samarbeidet kan være krevende? Hvordan?

Oppsummert for dette området:

- (vi) Er fordeling av ansvar og (del)oppgaver mellom menighetsråd og kirkelig fellelsråd hensiktsmessig?
- (vii) Er systemet fleksibelt nok når det gjelder oppgavefordeling og muligheter for å delegerer ansvar og oppgaver til kirkelig fellelsråd ?

Samarbeid om andre tema/tiltak

- (i) Samarbeides det med kommunen om særskilte tema/tiltak i relasjon til kommunens tjenester og ansvarsområde?
- (ii) Er både kirkelig fellelsråd og menighetsråd engasjert i dette? Hvordan er arbeidsdelingen? Hvordan er samarbeidet om dette?
- (iii) Er det andre områder/tema som du vil nevne og hvor du mener man med fordel kunne ha foretatt endringer i ansvars- og oppgavefordeling og/eller samarbeidsmønstre?

3. Økonomistyring og lokale planprosesser

Spørsmål stilles særlig til personer (ansatte/valgte) til stede i menighetsråd og/eller kirkelig fellelsråd

Økonomiske ressurser og planlegging av anvendelse

- (i) Hvordan opplever menighetsrådet sin ressursituasjon / økonomisk handlingsrom når det gjelder prioritering av ulike oppgaver (gudstjenester, diakoni, trosopplæring, barn- og ungdomsarbeid, andre lokale behov/interesser)
- (ii) Foregår det en samlet styring av de totale økonomiske ressurser i Soknet?
- (iii) Hvordan involveres menighetsrådene i fellelsrådets budsjettering
 - Hvordan spilles lokale behov inn til fellelsrådet?
 - Hvordan foregår forhandlinger om fordeling
 - o Stillinger
 - o Vedlikehold/kirkebygg
 - o Lovpålagte oppgaver
 - o Andre lokale interesser og prioriteringer
- (iv) I hvilken grad blir soknets totale økonomi tatt inn i forhandlinger med fellelsrådet? Inngår/vurderes menighetsrådets samlede ressurser og innsamlingsbaserte økonomi mht. hvor mye midler soknet tildeles?

Planarbeid i menighetsrådet (bare til personer til stede i menighetsrådet)

- (i) Hvilke planer utarbeides for og i menighetsrådet?
 - Økonomi
 - Planer/handlingsplaner for virksomheten
- (ii) Hvilken tidshorisont har planarbeidet. Årlig og eventuelt langsiktig planlegging?
- (iii) Hvordan integreres utvikling av budsjett og handlingsplan?
- (iv) Hvem deltar i de lokale planprosessene?
 - Inviteres representanter fra menigheten,
 - ansatte
 - representanter fra kommunen,
 - representanter fra fellesrådet
- (v) Hvordan sammenfattes innspill fra planprosessen til beslutninger om prioriteringer?
 - Hvem deltar i denne prioriteringen
 - Hvordan foregår denne prioriteringen?

Samvirke med annet planarbeid (særlig fellesrådet)

- (i) Hvilke planer utarbeides for og i Fellesrådet?
 - Økonomi
 - Planer/handlingsplaner for virksomheten
- (ii) Hvilken tidshorisont har planarbeidet. Årlig og eventuelt langsiktig planlegging?
- (iii) I hvilken grad er denne planprosessen koordinert i forhold til planprosesser i den enkelte menighet?
- (iv) Hvordan integreres utvikling av budsjett og handlingsplan?
- (v) Deltar andre enn fellesrådets medlemmer i fellesrådets planprosesser?
 - representanter fra menighetene,
 - ansatte
 - representanter fra kommunen,
 - andre?
- (vi) Hvordan foregår diskusjoner / forhandlinger rundt følgende tema:
 - Stillinger mht. innhold og størrelse/ressursbruk
 - Prioriteringer mht. kirkebygg/vedlikehold
 - Lovpålagte oppgaver
 - Langsiktige planer/strategier i bispedømmet
 - Andre tema som oppleves som spesielt engasjerende
- (vii) Hvordan sammenfattes innspill fra planprosessen til beslutninger om prioriteringer?

Opplevelse av samstyring

- (i) I hvilken grad opplever du at planprosessene mellom menighetsråd og fellesråd er gjennomtrengelige og åpne for innspill?
- (ii) I hvilken grad opplever du at det skjer en klar ansvarliggjøring av oppgaver og ansvar mellom menighetsråd og fellesråd gjennom planprosessene?
- (iii) I hvilken grad opplever du at planprosessene i fellesrådet er lydhøre/ivaretar lokale behov i menighetene?
- (iv) I hvilken grad mener du at oppgaver ivaretatt av fellesråd/kirkeverge «tømmer» menighetsrådet for oppgaver?
- (v) I hvilken grad opplever du en forutsigbar håndtering og fordeling av ressurser mellom de ulike menigheter som ligger under samme fellesråd?
- (vi) I hvilken grad opplever du at lokale planprosesser og planprosesser i fellesråd er styrt av føringer fra regionalt/nasjonalt hold i kirken (eks. reformer, øremerkede midler til spesifikke aktiviteter, stimulanser)?

4. Personalmessige forhold i soknet

(Deler av dette tema er allerede behandlet under «Forhold mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd»)

Stilles særlig til personer som ivaretar arbeidsgiveransvar og valgte rådsmedlemmer

Relasjonen mellom menighetsråd (frivillige) og lønnede ansatte

(i) Hvordan er forholdet mellom menighetsråd og frivillige i menigheten og den lønnede staben når det gjelder for å ivareta Kirkelovens § 9 mht

- Arbeidsinnsats (timer frivillighet og lønnede timer) i menigheten? Anslå prosent/andel frivillig innsats

- Kompetansebase (kunnskap og erfaring) på ulike områder innen undervisning, musikalsk virksomhet, diakoni, teknisk-administrativ, juridisk etc.

- initiativ, nye tiltak «for å vekke og nære det kristelige liv i soknet»

Oppgavene som tillegges fellesrådet

- (i) Hva er den største gevinsten som soknet oppnår gjennom den myndighet som er gitt fellesrådet etter § 14 i Kirkeloven?
- (ii) Er det noen negative sider ved denne formen for «delegasjon»?
- (iii) Kan det for eksempel bety en «profesjonalisering» som bidrar til «umyndiggjøring» av menighetsråd/frivillige?

«Daglig ledelse» i soknet?

- (i) Hvordan ivaretas «daglig ledelse» i soknet? (daglig ledelse vil si ansvar for løpende virksomhet)? Skjer det gjennom (1) kirkeverge, (2) egen stilling som «daglig leder», (3) ved at en tilsatt fungerer som daglig leder, eller (4) ved at leder av MR eller arbeidsutvalget ivaretar oppgaven (5) sokneprest?

- (ii) Hvordan fungerer relasjonene mellom ansatte i menigheten (horisontalt) med ulike selvstendige ansvarsoppgaver og «lederroller» som
 - «Daglig leder»
 - Sokneprest/menighetsprest som i følge sin tjenesteordning «*utøver et pastoralt lederansvar og bidrar til strategisk og åndelig ledelse av menigheten*»?
 - Kantor med ansvar for musikkliv
 - Leder av trosopplæring med eget budsjett/trosopplæring
 - andre

- (iii) Hvordan fungerer «daglig leder» i utøvelse av lederoppgaver (vertikalt) overfor
 - Menighetsråd/leder
 - Frivillige
 - kirkeverge/FR
 - evt. egne økonomiske enheter (barnehage, diakonale oppgaver)

- (iv) Hvordan oppfattes «grenseflaten» mot kirkeverge og fellesråd?
 - Er den klart nok definert, hvis ikke hvor oppstår uklarhetene?

- (v) Hvem ivaretar «personalomsorg» for ansatte og hvordan skjer dette?
 - Medarbeidersamtaler?
 - Kompetanseutvikling/kurstilbud?
 - Stabsutvikling?

Problemløsning

- (i) Er det mekanismer/prosedyrer for løse samarbeids-utfordringer som kan oppstå?
- (ii) Er det klart hvem som bør ivareta rollen som «moderator»?
- (iii) Hvilken rolle kan eller bør menighetsrådet spille?
- (iv) Hvilken rolle kan eller bør «tilsynslinjen» til prost og biskop spille?
- (v) Hvilken rolle kan fagforeningene spille?

- (vi) Har dere egne erfaringer som har gitt noen læring?

5. Medvirkning og medbestemmelse

Til ansatte representant i administrasjonsutvalg

Informantens bakgrunn fra arbeid i kirken, posisjon og erfaring som tillitsvalgt.

1. Hvilke formelle fora for ansatte/tillitsvalgtes medvirkning finnes i kirkelig fellesråds område? Hvordan velges de ansattes representanter? Hvordan er disse foraene organisert? Møtehyppighet? Saker som tas opp?
2. Hvordan blir ansatte (tillitsvalgte/fagforeningsrepresentanter) trukket inn i nyansettelser?
 - behovsvurderinger og stillingsutforming/krav til den som skal ansettes
 - deltakelse i intervjuer og innstillingsutvalg,
 - beslutning om ansettelse

Har de ansatte reell medvirkning/innflytelse? Hva hindrer dette? Eksempler

3. Hvordan involveres ansatte og tillitsvalgte (evt. fagforeningsrepresentanter) i prosesser rundt organisasjonsendringer, endringer i stillinger og oppgaver etc?
 - Informasjon
 - Drøftinger
 - Forhandlinger

Har de ansatte reell medvirkning/innflytelse? Hva hindrer dette? Eksempler.

4. Hvorvidt og hvordan involveres ansatte i spørsmål rundt det fysiske og psykososiale arbeidsmiljø, overbelastning, slitasje etc?
5. Har virksomheten ordninger og planer for ansattes kompetanseutvikling, kursdeltakelse etc.? Hvordan involveres ansatte når det gjelder dette?
6. Dersom konflikter oppstår mellom ledelse og fellesrådsansatte i kirken lokalt hvorvidt og hvordan involveres tillitsvalgte (evt. fagforeningsrepresentanter)? Hvordan er involveringen av tillitsvalgte dersom konflikten vedrører forhold mellom fellesrådsansatte og ansatte i prestelinja?
7. Hvordan har du inntrykk av at de ansatte opplever å ha innflytelse over egen arbeidssituasjon (arbeidsoppgaver, utførelse, kvalitetskrav)? Er det store variasjoner med hensyn til dette mellom stillingskategorier?
8. Hvordan har du inntrykk av at de ansatte opplever å ha innflytelse på organisering av arbeidet (arbeidstid, hvem man jobber med, arbeidstempo,

ressursbruk)? Er det store variasjoner med hensyn til dette mellom stillingskategorier?

9. Generelt, hvilke sider ved organisering av den lokale kirken, mener du legger størst begrensninger på ansattes medbestemmelse og medvirkning? For eksempel. De to arbeidsgiverlinjene, manglende deltakelse i styrende organer, etc?

VEDLEGG 3 Kommunale variasjoner i bevilgninger til kirken, 2012

Gruppe	Navn	Netto driftsutgifter pr innbygger	Andel av samlede driftsutgifter
Gr. 1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	731	1,4
Gr. 2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	790	1,4
Gr. 3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	968	1,5
Gr. 4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	1132	1,8
Gr. 5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	1067	1,6
Gr. 6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	1206	1,6
Gr. 7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	437	1
Gr.8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	476	1
Gr.9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	:	:
Gr.10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	575	1,2
Gr.11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter	593	1,1
Gr.12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter	632	1,1
Gr.13	Store kommuner utenom de fire største byene	458	1
Gr.14	Bergen, Trondheim og Stavanger	484	1,1
Gr.15	Oslo kommune*	259	0,5
Gr.16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	1240	1,5

Kilde: SSB/Statistikkbanken Tabell: 04910: L. Kirke - nivå 2 (K)

* Utgifter til gravferd er ikke med

Litteratur

- Askeland, H. (1998): «Ledere og lederroller», KIFO Rapport. Rapportserie fra Stiftelsen Kirkeforskning. Nr 7. Tapir
- Askeland, H: (2000): «Reform av den lokale kirke – kontekst, prosess, utfall», KIFO Perspektiv nr. 6
- Berg, T. (1991): «Medbestemmelse som etterkrigshistorisk forskningsfelt», Bergen: LOS-senteret notat 91/44
- Bevir, M. (eds.) 2011: «The SAGE Handbook of Governance», SAGE Publications, London.
- Botvar, P.K. og S. Skålvoll Urstad, red. (2012): «Tilstandsrapport for Den norske kirke. 2012», Kirkeforskning, Notat. Nr. 4.
- Bryman, A. (1992): «Charisma & Leadership in Organizations», Sage Publications
- Gilje, N. (1994): «Haugebevegelsen og kapitalismens ånd», LOS-senteret, notat 9403
- Gresaker, A.K: (2009): «I gode og onde dager. Trivsel, belastninger og sluttvurderinger blant menighetsprester i Den norske kirke», KIFO Notat nr 6
- Halvorsen Hougsnæs, M. og M. Huuse (2011): «KAs lederundersøkelse 2010. En kartlegging av kirkevergenes jobbsituasjon og lederutfordringer»
- Hauglin, O. og H. Hegstad (2005). «Evaluering Soknesammenslåingen i Bergen by», evalueringsrapport
- Hegstad, H. (2009): «Den virkelige kirke. Bidrag til ekklesiologien», KIFO Perspektiv
- Hauglin, red., H. Lorentzen, red. og S.D. Mogstad, red. (2008): «Kunnskap, opplevelse og tilhørighet. Evaluering av forsøksfasen i Den norske kirkes trosopplæringsreform». Fagbokforlaget
- Haus, S. og Nødland, S.I. (2009): «Valgmenighet – alternativ og supplement – evaluering av ByMenigheten Sandnes», IRIS og SIK, rapport IRIS 2009/118
- Høeg, I. M. og A.K. Gresaker (2009): «Prest i Den norske kyrkje. En rapport om presters arbeidsforhold», KIFO-notat nr. 5/2009
- Innst. O. nr. 46 (1995-96): «Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om 1. lov om Den norske kyrkja (kyrkjelova) og 2. lov om kyrkjegardar, kremasjon og gravferd (gravferdslova).
- Kirkerådet (2012): «Kirkeordning etter 2013. Et refleksjonsdokument fra Kirkerådet»
- Kirkerådet (2013): «Kirkeordning etter 2013.Sammendrag av innspill»
- Lau, B. (2012) «Arbeid, helse og engasjement blant ansatte i Den norske kirke», AFI-rapport nr. 17.
- «Lovsamling for Den norske kirke», 9. reviderte utgave, Kirkerådet 2013
- NOU (1989:7) : «Den lokale kirkes ordning»

NOU (2010:1): «Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet»

Ot. Prp. nr. 64 (1994-95): «1. Om lov om Den norske kirke (kirkeloven). 2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven)», Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012): «Styring og samstyring – governance på norsk», Fagbokforlaget

Sejersted, F. (1993): «Demokratisk kapitalisme», Universitetsforlaget, Oslo

Solstad, A. (2010): «Nytt fellesskap – nye utfordringer», KA, FoU-rapport nr. 6

Solstad, A. (2013): «Styrker interkommunale kirkelige fellestråd menighetsutviklingen i den norske kirke», Luthersk Kirketidende nr. 18

Schmidt, U. (2011): «Menighetsrådsmedlemmer i Den norske kirke», KIFO-notat Nr 1

St.meld. nr. 14 (2000-2001): «Børs og katedral – om økonomien i Den norske kyrkja»

St.meld. nr. 41 (2004-2005): «Om økonomien i Den norske kirke»

St.meld. nr. 17 (2007-2008): «Staten og Den norske kirke»

Stifoss Hansen, H. m.fl. (2013): «Ny organisering av prestedtjenesten. («Prostereformen»)». Diakonhjemmets Høgskole

Torkelsen, T. (2003): «På livet løs. En praktisk-teologisk studie av medarbeideres erfaringer fra helsefarlige personalkonflikter i Den norske kirke», KIFO Perspektiv nr 13

Weber, M. (1922): «Makt og byråkrati», Gyldendal, 1973

Aarflot, A. (1999): «Trossamfunn og folkekirke. Om reformene i Den norske kirke de siste femti år», Verbum