

KAPITTEL 5

Demokrati i kirke og menighet

Frank Grimstad

VID vitenskapelige høyskole

Abstract: This chapter discusses democracy in the context of the church means and its consequences for governance and leadership. The chapter looks at historical and current assessments of the understanding of church democracy and relates this discussion to current democracy theory. The chapter assesses justifications used for ecclesiastical democracy and considers responsibility, authority, governance and leadership. The concept of “democratic culture” and the potential for development of governing bodies and leadership to realize the (church’s) political intentions are also discussed.

Keywords: democracy, ecclesiastical democracy, governance, leadership

Introduksjon

Hvordan har forståelsen av kirkelig demokrati utviklet seg og hvilken betydning har det for lederrollen å være demokratisk forankret? I prosessen mot selvstendigjøringen av Den norske kirke, med selvstendigjøring og frikobling fra stat og kommune, har spørsmålet om det kirkelige demokrati vært sentralt. Forut for avviklingen av statskirken i 2012 var det en forutsetning at kirken, gjennom en demokratireform, styrket kirkens demokrati og valgordning (Saglie & Seggaard, 2011, s. 156). I tillegg har dette spørsmålet vært viktig og diskutert de siste 150 år. På denne tiden har det gradvis skjedd store endringer i Den norske kirke. Ytre sett har endringene dreid seg om relasjonen til staten, men innen

Sitering av denne artikkelen: Grimstad, F. (2021). Demokrati i kirke og menighet. I S. Sirris & H. Askeland (Red.), *Kirkelig organisering og ledelse: Et verdibasert og praksisorientert perspektiv* (Kap. 5, s. 107–133). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.129.ch5>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

den fremvoksende kirkelige korporativiseringen har det vært tatt viktige beslutninger knyttet til styringsformer, demokratiske valg og spørsmål om hvordan man skal forstå den norske kirke som en landsdekkende og demokratisk organisasjon. Til det siste hører særlig styrings- og ledelsesspørsmålet, med konsekvenser for kirkelige lederroller. I en kirkelig kontekst kan det hevdes at demokratiet som styringsform er både ungt og skjørt (Grimstad, 2005, s. 9). Demokratiet er ingen selvsagt styringsform, men basert på historisk utvikling og institusjonelle beslutninger. Vi ser i 2021 at den demokratiske tradisjon vi har forholdt oss til er i spill i flere land i Vest-Europa. Demokratiforskningen peker på at demokratiutviklingen går i bølger som ofte møtes av motbølger (f.eks. Knutsen, 2021, s. 75ff). Statsviteren Carl Henrik Knutsen henviser til Huntington (1991) som pekte på tre slike demokratiseringsbølger: 1828–1926, 1943–1962 og 1974 og frem til i dag. Demokratiseringsbølger vil møtes av motbølger. Hvorvidt dette kan spores når det gjelder det kirkelige demokrati vil vi komme tilbake til.

En drøfting av det kirkelige demokrati som styringsform vil også måtte fokusere på styrker, svakheter og særtrekk. Det er etter hvert utviklet mål på «hvor demokratisk» et land er (Knutsen, 2021, s. 41). Et land som Norge kommer for eksempel høyt opp på slike demokratimålinger. Tilsvarende er ikke utviklet for å måle «hvor demokratisk» et kirkesamfunn er. Intuitivt vil vi tenke at den norske kirke er «mer» demokratisk enn eksempelvis mer episkopale kirkesamfunn. Vi vil derfor ha fokus på elementer som kan bidra til en forståelse av hvor demokratisk den norske kirke er og når den er demokratisk «nok» til å oppfylle kirkelige og offentlige standarder.

Frem til nå har Den norske kirke vært relativt sterkt regulert av lovgivning fra Stortinget. Fra 2021 regulerer staten kirken gjennom en kort rammelovgivning. Innenfor disse rammene har kirken frihet til å videreutvikle sin egen styringsform i det kommende tiår. Dette gir anledning til kritisk å vurdere det som omtales som det kirkelige demokrati ut fra generell demokratiteori og peke på noen av de spenninger og implisitte motsetninger som ligger latent i denne utviklingsprosessen. Som del av den forvaltningsmessige selvstendigjøringen må kirken også bygge opp en egen administrativ handlingsorganisasjon for å forberede og iverksette

kirkedemokratiets planer og vedtak. Denne utviklingen reiser på den ene side spørsmål om forståelsen av de valgte organers mandat og folkevalgte lederroller. På den andre side reiser det også spørsmål om hvordan ansatte ledere ivaretar en demokratisk forankret lederrolle (Hougsnæs, 2011, s. 39f). Forskningsspørsmålet som reises er: *Hvordan skal det kirkelige demokrati som styringsform forstås og hvilke føringer legger det for kirkelige lederroller?*

Artikkelen vil gjennomgå argumentasjonen i sentrale reformdokumenter og speile kirkelige utredninger mot demokratiteori for å peke på mulige måter å styrke det demokratiske element slik at Den norske kirke kan fremstå som en «landsdekkende og demokratisk forankret» folkekirke (Trossamfunnsloven, 2020, § 10).

Det har tidligere vært hevdet at spørsmålet om kirkelig demokrati langt på vei er et oversett forskningsområde (Askeland, 2001; Grimstad & Askeland, 1999). Selv om det ikke har vært omfattende forskningsinnsats, har demokratireformen vært grundig reflektert (Rafoss et al., 2020; Saglie & Seggaard, 2011; Schmidt, 2011). Refleksjonen og forskningen på det kirkelige embetet er veldokumentert, men forskningen på det kirkelige demokrati er ikke tilsvarende sterk. Studiene som har evaluert demokratireformen har primært forsket på valgordninger i kjølvannet av demokratireformen. Det kirkelige demokratiets begrunnelse og mandat har i mindre grad vært gjenstand for oppmerksomhet.

Den norske kirke fremstår i dag som en relativt demokratisk styrt kirke (Hougsnæs, 2005, s. 4; Schmidt, 2011, s. 39f). At det kan omtales som relativt, innebærer at spørsmålet om demokrati ikke kun er et utvendig spørsmål, for eksempel relatert til valgoppslutning, men er vevet sammen med teologiske vurderinger i forhold til ekklesiologi. Kirkehistorikeren Tarald Rasmussen peker på at demokratiet er en av protestantismens grunnleggende dimensjoner: «Protestantismens grunnleggende prosjekt var å nå hele folket og gjøre hver enkelt borger til religiøs aktør» (Rasmussen, 2017, s. 132f). Enhver må stå inne for å ta ansvar for sin tro. Skolegang for flest mulig har vært og er en sentral protestantisk verdi, både for å sikre direkte tilgang til bibelteksten og for å myndiggjøre mennesker til bruk av fornuften som Guds gave.

Forankringen av det kirkelige demokratiet

Det kirkelige demokratiet har sin formelle forankring i Stortingets lovgivningsmyndighet overfor kirken, og har vært utviklet over tid. For det første kan det hevdes at statens kirkestyre ble demokratisert ved at regjeringen ivaretok kongens grunnlovfestede oppgaver, og for det andre har Stortinget gjennom lovgivning etablert menighetsmøte (1873), menighetsråd (1920), bispedømmeråd (1933), kirkeråd (1969), kirkemøte (1984) og lovfesting av kirkelig fellestråd (1996). Senest i forbindelse med siste endringene av relasjonene mellom stat og kirke i 2017, var økt demokratisering en forutsetning fra statens side for å gi kirken frihet:

Departementet motiverer behovet for styrking av det kirkelige demokrati med målsettingen om å bevare Den norske kirke som en åpen og inkluderende folkekirke. Skal kirken kunne være dette, er den avhengig av tillit i den brede medlemsmassen. En demokratisk styringsstruktur vil etter departementets oppfatning bidra til å skape trygghet, tillit og tilhørighet hos medlemmene. (Kultur- og kirke departementet [KKD], 2008, s. 22)

På tilsvarende måte har den nye trossamfunnsloven, fra januar 2021, som formål å understøtte tros- og livssynssamfunn (Kap. 1, § 1). Samtidig som loven har et generelt sikte overfor alle tros- og livssynssamfunn, har den et eget kapittel som er viet den norske kirke. Dette kapitlet har en egen formålsparagraf (§ 10), der demokratiet forankres: «Formålet med bestemmelsen i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk luthersk folkekirke.»

Når staten har hatt et så vidt aktivt grep med hensyn til demokratisering, er det viktig å understreke at man gjorde dette i forståelse med Den norske kirke (Johnsen, 2017, s. 77). Måten å tenke på fra statens side uttrykker sentrale innsikter ved institusjonell teori: Legitimiteten i en organisasjon øker i den grad den gjenspeiler viktige verdier i omgivelsene. Kirken har ved flere anledninger drøftet demokrati og styrings spørsmålet – ikke minst med utgangspunkt i det såkalte «allmenne prestedømme». Særlig gjelder dette i forbindelse med behandlingen av utredningen «Embete og råd» på Kirkemøtet i 1988 (Kirkerådet, 1987). Spørsmålet om det kirkelige demokrati og kirkelige råds legitimitet og status er stadig til diskusjon.

Ikke minst vil denne spørsmålsstillingen reises under utforming av fremtidig kirkeordning som må svare på en situasjon der regjering og storting ikke lenger bidrar til konkret forankring og legitimering av de demokratiske organers myndighet og rolle i kirkeordningen.

I denne debatten vil det være nødvendig å kunne reise og besvare spørsmålet om hva som er forskjellene og likhetene mellom borgerlig og kirkelig demokrati. Ettersom styrket demokrati har vært knyttet opp mot spørsmålet om og som premiss for økt kirkelig selvstendighet, har oppmerksomheten på det kirkelige demokrati i stor grad vært knyttet til valgdeltakelse og valgordninger. Debatten om hva som er viktige prinsipper og verdier i demokratiet er stor og omfattende, men har vært mindre fremtredende. Jeg vil derfor videre i dette kapitlet redegjøre for deler av denne debatten. Kapitlet tar utgangspunkt i demokratiteori, og trekker særlig veksler på bidrag som har fokusert lokaldemokrati i kommune- og kirkedemokratiet (Askeland, 2001; Bjørnå, 2005; Saglie & Seggaard, 2011; Schmidt, 2011). Professor i statsvitenskap Hilde Bjørnå representerer et analytisk grep på lokaldemokratiutvikling i Norge og Norden og vurderer dens grunnlag og hva som har vært viljen bak de ulike etapper i utviklingen i artikkelen «Demokrativerdien i det lokale selvstyret». Teologen Ulla Schmidt og samfunnsviterne Harald Askeland og Jo Saglie tematiserer kirkelig demokrati, organisering og ledelse i en norsk kontekst, relatert til et demokratiteoretisk utgangspunkt. Dette utgangspunktet gir det analytiske grep for å vurdere hvordan demokratiforståelsen fremtrer i den kirkelige reformbevegelsens dokumenter.

Den følgende drøftingen berører i mindre grad staten som demokratisk institusjon, men vil gi perspektiver på de diskusjonene som er pågående i Den norske kirke om lokalkirkens styringsform, handlingsform og selvstendighet. Kapitlet bidrar til en fornyet og oppdatert forståelse av kirkelig demokrati, styring og ledelse i en situasjon der staten, etter å ha konstituert kirkelig demokrati i lovgivning, har overlatt styringen av kirken til valgte kirkelige organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. I en slik situasjon er en slik analyse viktig for videreutviklingen av demokratiforståelsen i kirken.

Demokrati har sin opprinnelse i antikkens Hellas og innebar det vi i dag kaller direktedemokrati, som skiller seg markant fra det moderne

representative demokrati. I det direkte demokratiet deltok borgerne direkte i beslutningene i byforsamlingen, mens vi i dag velger representanter som opptrer på vegne av fellesskapet. Demokrati er en måte å organisere samfunnet på og løse maktspørsmål. Det greske demokrati hadde sine begrensninger. Det var kun frie menn over 20 år som hadde stemmerett. Slaver, kvinner og eiendomsløse hadde ingen politiske rettigheter. Av Athens 300 000 innbyggere utgjorde disse frie menn kun 40 000; knappe 10–15 %. Nå er det allerede pekt på at demokrati knyttes til folkestyre, det vil si en styreform hvor flertallets vilje øver den avgjørende innflytelse på styringen av stat (eller et annet nærmere definert fellesskap). Som et generelt utgangspunkt er dette oftest tilstrekkelig. En nærmere definisjon av demokrati er gitt av den amerikanske filosofen Carl Cohen, der demokrati forstås som en styreform der medlemmene av et fellesskap deltar, eller kan delta, direkte eller indirekte i beslutninger som angår dem alle (Cohen, 1971).

Folkestyret blir i moderne teori knyttet til borgerrettigheter, mens det har vært debattert i hvilken grad det kirkelige demokrati bør være åpent og allment. Denne problemstillingen representerte et konfliktpunkt i tiden frem mot innføringen av menighetsrådsloven i 1920, og loven fortsatte en konsensus om at det var dåp og det alminnelige manntall som var utgangspunkt for kirkelig stemmerett. Denne debatten berører to av tre sentrale dimensjoner i demokratiforutsetningene: bredde, dybde og rekkevidde (Saglio & Seggaard, 2011, s. 157f). Mens bredde dreier seg om hvem og hvor mange som har rett og mulighet til å delta, handler dybde om engasjement fra og informasjonsgrunnlaget for deltakerne. Formelt ble kirke-demokratiets bredde institusjonalisert som samsvarende med det statlige borgerdemokrati ved menighetsrådsloven i 1920. Dermed blir det interessant å sammenligne en allmenn forståelse av demokrati med den kirkelige demokratidiskursen. Det temaet som gjenstår, og gjøres til gjenstand for diskusjon her, er demokratiets rekkevidde, eller omfanget av saker og temaer demokratiet legitimt tar avgjørelse om.

I sin behandling av demokrati i kommunene peker Bjørnå på dilemmaet i at kommunene trenger handlingsrom for å kunne gjøre tingene på sin måte ut fra lokale behov, mens staten skal sikre like rettigheter og like tjenester (Bjørnå, 2005, s. 37–38). Staten er opptatt av å finne løsninger

som ivaretar både statens og lokalsamfunnets behov. Ikke ulikt spørsmålet om å balansere lokal kirkelig selvstendighet og Kirkemøtets ansvar for å holde kirken sammen (Holbæk, 2019). Verdien demokrati har tradisjonelt vært knyttet til borgernes innflytelse på og medbestemmelse: «Denne demokrativerdien har sitt teoretiske fundament i et republikansk ideal om meningsdannelse og deltakelse, og et kommunitaristisk ideal om vedlikehold av et lokalt fellesskap og en lokal identitet» (Bjørnå, 2005, s. 38). Realiseringen av dette lekmannsstyret krever et stort handlingsrom som skal fylles med deltakelse «nedenfra». Bjørnå påpeker at det i verdiforståelsen også finnes en annen tradisjon: «Det liberale demokrati har fokus på individuelle elementer, på ansvarliggjøring og på brukernes behovstilfredsstillelse. Det nyliberalistiske demokratiidealet setter fokus på at staten skal sikre et minimum av grunnleggende rettigheter og legge til rette for valgfrihet, pluralisme og konkurranse» (Bjørnå, 2005, s. 39).

Sentralt i Bjørnås drøfting står skillet mellom begrepene borger og bruker. Den første forståelsen kan knyttes til deltakelse og meningsdannelse som selve kjernen i demokratiet. Den andre handler om å styre minst mulig overfor individet, men staten skal legge rammer for valgfrihet lokalt. Ut fra et borgerperspektiv er borgernes meningsdannelse og det kollektive element viktig. «Borgerne er engasjert i å opprettholde et lokalt fellesskap gjennom folkelig engasjement og fornuft. Den kulturelle arv skal ivaretas og vitaliseres og for kommunen blir det viktig at den lokale identitet blir ivarettatt og videreutviklet» (Bjørnå, 2005, s. 41).

Hvordan forstår kirken det kirkelige demokrati?

Gjennomgangen av de prinsipielle sider av demokratiforståelsen viser tre perspektiver/kategorier fra den allmenne debatten det er viktig å analysere det kirkelige demokrati ut i fra. For det første ser jeg det som viktig å drøfte hvorvidt det kirkelige demokrati har helt allmenne trekk, eller om det også har eller bør utvikles som en særegen variant av demokrati. Her vil analysen av begrunnelsen av og for kirkelige demokrati, slik det fremtrer i reformbevegelsens dokumenter, kunne speiles mot generell demokratiteori. Deretter ser jeg det som viktig å etterspore argumentene for hvordan det kirkelige demokrati skal organiseres. Til dette aspektet

hører dels forholdet mellom lokalt og sentralt nivå, men også hvordan den kirkelige handlingsorganisasjon styres og ledes i forhold til å være demokratisk forankret.

Jeg vil i de følgende analysere kirkedemokratiet ut fra de kategorier som fremheves av Bjørnå og Askeland. Likevel anlegges en historisk synsvinkel for å peke på en del av de særtrekk som har utviklet seg i kirkelig demokrati. Dernest en vurdering av de elementene som er viktige for kirken, eller som kirken har overtatt fra omgivelsene.

Historisk sett har mange kirker vært preget av en hierarkisk struktur der skillet mellom lekfolk og prester har vært viktig (Hegstad, 2019, s. 170). Skillet har vært begrunnet teologisk ut fra et skille mellom ordinerte og uordinerte. For den lutherske reformasjonen var det viktig å ta et oppgjør med et slikt skille. Luthers begrunnelse er først og fremst å finne i dåpsteologien. Det er dåpen som gjør mennesket til et fullverdig medlem av kirken med alle rettigheter og plikter (Hegstad, 2019, s. 170). Det egentlige ordinasjonssakramentet er dåpen – der har man i prinsippet fått alt som er nødvendig for ansvar og oppgaver i kirken. Ut fra et ordenssynspunkt kan det differensieres på oppgaver, men alle som utfører oppgaver – også ordinerte – gjør det på vegne av fellesskapet. Reformasjonen la grunnlaget for lekfolkets rolle, men en bredere mobilisering av lekfolket fikk man først på 1800 tallet, ikke minst gjennom vekkellesbevegelsene. Allerede midt på 1800-tallet ble dette syn fremmet i Stortinget ut fra et privat lovforslag om å lovfeste valgte kirkelige organer:

I hver menighed antages at burde være et slags kirkeligt formandskab eller kirkeraad, bestaaende av et vist antal at menighedens ældre og christeligsindede mænd, der skulle bistaae præsten med at paase, at sædelighed og orrden i almindelighed, og et christeligt liv i særdeleshed føres i menighederne baade af over- og underordnede. Disse mænd maate til vise tider samles med præsten og afgive deres beretning om forholdene. (Indst og Besl O No 56, 1869, s. 16)

På 1800-tallet skjer det parallelt en utstrakt etablering av frivillige organisasjoner både i og utenfor statskirken (Hegstad, 2019, s. 171). Dette førte til en utvikling i retning av demokratisering innenfor statskirken. I 1859 ble det igangsatt en offentlig kommisjon for å se på muligheten for å utvikle

et visst kirkelig selvstyre innenfor statskirkeordningen (Rasmussen, 2005, s. 262).

Kirkekommisjonen av 1859 foreslo å opprette både menighetsråd og Kirkemøte. De skulle være organer med et kristelig formål og velges på bakgrunn av innskrenket stemmerett. Regjeringens behandling opplevde reformtilhengerne som stor nedtur. Forslaget utløste en kompetansestrid mellom kongen og Stortinget. Kongen ville ha Kirkemøte, men Stortinget ville ikke bevilge penger til dette. Stortingsflertallet regnet med at embetsmennene ville dominere Kirkemøtet, og ville ikke gi embetsmennene enda mer makt. Stortinget ville ha menighetsråd, men kongen nektet sanksjon. Det kunne bli en plattform for mer bondemakt. Slike menighetsråd ville ikke embetsmennene ha (Andresen, 2015, s. 1).

Det skulle gå femti år før lovfesting av menighetsråd ble en realitet i 1920, der også fellelsrådet ble en lovfestet mulighet. Denne langsomheten medførte at reformbevegelsen bidro til etablering av menighetsmøter og frivillige kirkelige landsmøter fra 1873. Det var stor uenighet i årene frem mot lovfesting av menighetsråd om hva slags kirkelig demokrati kirken skulle ha – ikke minst hvem som skulle ha stemmerett: alle dømte, eller begrenset til kun nattverdmenigheten? Det endte i 1920 med at dåpen var kriteriet for stemmerett. På begynnelsen av 1900-tallet forsvant også som en konsekvens av liberale tenkemåter dåpsplikten (1904), konfirmasjonsplikten (1911) og nattverdplikten (1913). Fra 1933 ble det også lovfestet bispedømmeråd og bispemøte.

Fra 1960-tallet økte den kirkelige aktivitet betydelig i norske menigheter. Med utgangspunkt i det samme lovverk tok lekfolk større ansvar. Redaktør for Kirkens informasjonstjeneste, Gunnar Rødahl (1988) peker på at mange viktige initiativ for å vitalisere og strukturere den norske kirke bidro til at man fikk «samordningsorganer» (f.eks. bispedømmerådernes fellelsråd) som forløpere til lovfesting av organer. I dette arbeidet spilte bispemøtet også en sentral rolle i fravær av andre strukturer (Rødahl, 1988, s. 7). Kirkerådet, som bispedømmerådernes fellelsråd, kom på plass i 1969, og betydde en viktig impuls i å tenke demokrati og styringsansvar i kirken. Kirken hadde fått et «topporgan» som tok fatt på oppgaver innenfor et bredt felt. Ikke uten grunn omtaler journalisten Jan Arild Holbæk dette som «Rådet som forandret kirken» (Holbæk, 2019).

På slutten av 1980-tallet var fortsatt hovedgrepet store reformer innenfor statskirkens rammer. Det førte til tre viktige vedtak:

- opprettelsen av et lovfestet Kirkemøte i 1984
- opprettelsen av en lærenemnd for Den norske kirke i 1985
- selvstendigjøring av den lokale kirke som eget rettssubjekt og to ansvarlige demokratiske organer – menighetsråd og kirkelig fellesråd

Opprettelsen av disse organene var viktige milepæler der rådernes styring og daglig leders lederrolle innebærer en vesentlig demokratisering av kirken. Disse vedtak i Stortinget bygget på en viktig teologisk og ideologisk klargjøring i det nylig opprettede Kirkemøtet.

Ett av de aller første initiativ som ble tatt av det nyetablerte Kirkemøtet i 1984 var å igangsette en utredning om kirkelig styring, ledelse, beslutningsmyndighet og beslutningsmakt (Sak KM 1984 05/84). Drøftingen skjedde på bakgrunn av et «problemnotat»¹ som konkluderte med at Den norske kirke ikke skal styres ut fra en geistlig eller hierarkisk modell – verken under konge eller erkebiskop – men skal styres etter demokratiske prinsipper basert på kirkelige valg. På bakgrunn av diskusjonen i Kirkemøtet ble det nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe. Utredningen «Embete og råd» ble lagt frem i 1987, og behandlet av Kirkemøtet i 1988. Behandlingen i utredningen «Embete og råd» og Kirkemøtet i 1988 bekreftet og tydeliggjorde Kirkemøtets vedtak fra 1984 (Sak KM 05/84).

Prinsippet om at styringsansvaret i kirken springer ut av menigheten og er helhetlig forankret i menighetens valgte styringsorganer blir fastholdt uten forbehold. Det er ikke noe som er kirkelige rådsorganer – dvs. representanter for kirkens alminnelige medlemmer – uvedkommende. Tradisjonen som opererer med at presten og menighetsrådet har selvstendige og uavhengige kompetanser eller myndighetsområder blir avvist

¹ «Problemnotat om embete og råd», Kirkerådet mai 1984, ført i pennen av Knut Andresen på vegne av en arbeidsgruppe bestående av biskop Andreas Aarflot, sokneprest Aage Lunde og vit. ass. Chr. Wegger-Strømmen. Notatet ble sendt på høring og dannet grunnlaget for den senere utredning om «Embete og råd» som ble behandlet av Kirkemøtet i 1988.

som teologisk uholdbar og dermed også problematisert som rettslig holdbar (Kirkerådet, 1987, s. 132). Ved siden av denne grunnmodellen viderefører utredningen uten særlig diskusjon den klassisk lutherske posisjonen om at embetet er innstiftet av Gud. Den konkret utformede styringsmodell plasserte derfor blant de valgte rådsmedlemmene alltid en prest. Ikke ut fra at embetet har selvstendig styringsrett, men ut fra tanken om at embetet hører hjemme i styringsorganet. Tre ulike begrunnelser finnes i teksten:

- Selv om kirken i Bibelen kalles Guds folk, er den ikke folkestyrt, men styrt av Kristus gjennom Ordet og sakramentene (Kirkerådet, 1987, s. 70).
- Historisk har personer i forkynner ansvar alltid inngått i menighetens ledergruppe (Kirkerådet, 1987, s. 80).
- Det henvises til læreutvalgets (NOU 1985: 21) argument om forsvarelighetsprinsippet. Det burde være en teologisk sakkyndig i ethvert kirkelig styringsorgan.

Kirkemøtet i 1988 behandlet saken, etter en høringsrunde, og la i vedtaket vekt på å understreke

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

Den historiske gjennomgangen viser en betoning av menighetens fellesskap. Det er menighetens medlemmer, som svarer til borgerne i det allmenne demokrati, som er fellesskapet det felles ansvar er forankret i. Det understrekes tydelig at ut fra en teologisk forståelse er det det lokale fellesskap som er stedet der kirke skjer. Øvrige overbygninger er der for å understøtte det lokale fellesskap.

En ny diskusjon om kirkelig demokrati var knyttet til å skille stat og kirke fra 2008. Reformene bygget på det prinsipielle grunnlag som ble lagt i 1980-årene, men det ble lagt tydelige føringer på styrking av demokratiet som forutsetning for selvstendigjøringen av Den norske kirke på

nasjonalt plan. Et premiss for videre endring av forholdet mellom staten og Den norske kirke var at det skulle gjennomføres en demokratireform: «Det bakenforliggende resonnement er at dersom myndigheten skal overføre makt til kirkelige organer, så er det nødvendig at de kirkelige organene har sterkere demokratisk grunnlag» (Schmidt, 2011, s. 8).

Stortingets krav om styrket demokrati for overføring av myndighet fra stat til kirke førte til at det i samråd med kirken ble opprettet en hurtigarbeidende arbeidsgruppe (Johnsen, 2017, s. 77). Arbeidsgruppen betød også at det ble tydeliggjort en del av de prinsipielle vurderinger som hadde røtter tilbake til vedtaket om «Embete og råd» (Sak KM 5/88). De pekte på at «læren om det alminnelige prestedømme som ble formulert av Martin Luther, er et fundamentalt kirkelig premiss for at demokratiske ordninger har legitimitet» (KKD, 2008, s. 28).

Arbeidsgruppen er videre opptatt av å understreke at alle døpte har de samme muligheter i Guds vilje og Guds ord. Tanken om det allmenne prestedømme begrunner den enkelte kristnes verdighet, men innebærer også et ansvar for at menighetens liv tilhører hele fellesskapet (KKD, 2008, s. 28). Samtidig ble det understreket at de kirkelige valg må ha demokratisk legitimitet (KKD, 2008, s. 30). Det kirkelige valgssystem må tilfredsstillende allmenne krav til demokratisk legitimitet slik vi kjenner det fra samfunnet for øvrig. Arbeidsgruppen peker særlig på mulighet for å delta for alle stemmeberettigede, reelle påvirkningsmuligheter på hvem som blir valgt, informasjon om hva valget gjelder og tilgjengelighet (KKD, 2008, s. 31).

Arbeidet med å styrke demokratiet i Den norske kirke har derfor flere dimensjoner. Det handler om å styrke medlemmenes mulighet til engasjement og deltagelse, om å styrke det faktiske engasjement og den faktiske deltagelsen, men også om hvilken innflytelse valgte organer har og om utvikling av en demokratisk kultur i kirken (KKD, 2008, s. 87). Viktige tema for å realisere dette var: etablering av reelle valgmuligheter; mer direkte valg; kirkevalg samtidig med offentlige valg. En studie av kirkevalg i 2019 (Rafoss et al., 2020) viser til at reformene har ført til økt valgdeltakelse og til at nyere og bredere velgergrupper deltar. Det er imidlertid fortsatt uklarerheter når det gjelder reelle valgmuligheter som viser hva kandidater står for. Etableringen av Åpen Folkekirke med egne

lister har bidratt til å tydeliggjøre og øke engasjementet (Rafoss et al., 2020, s. 21–22).

Etter denne forfatterens oppfatning fremstår lovfesting av de kirkelige rådene gjennom kirkeloven av 1996 som en juridisk oppfølging av Embete og råd-utredningen (Kirkerådet, 1987) og vedtaket i Kirkemøtet 1988 (KM 11/88). Tilsvarende er fokuset på styrking av demokratiet som forutsetning for etablering av et sterkt kirkelig topporgan en oppfølging av det samme. Begge reformer er teologisk forankret i kirkens prinsipielle vedtak i 1980-årene. Samtidig vil jeg peke på at debatten om myndighets- og ansvarsfordelingen mellom den vigslede tjeneste og lekfolkets rolle ikke er et avsluttet kapittel.

Utviklingen av demokratiets handlingsorganisasjon

Når et demokratisk valgt organ er tillagt oppgaver som skal løses i samfunnet, av et visst omfang og med tilsatte medarbeidere, trenger det valgte råd en handlingsorganisasjon for å lede og utøve virksomheten. Det overordnede ansvar for ledelsesfunksjoner er normalt lagt til daglig leder for den enkelte virksomhet. Det allmenne lovverk som regulerer virksomheter og arbeidsforhold, har oftest lagt til grunn at enhver virksomhet kan eller skal ha en daglig leder. Dette er konsekvent innarbeidet i kirken – særlig etter lovendringene i 1996 (kirkeloven) og vedtatt av Kirkemøtet i 2019 som gjeldende også for menighetsråd (kan), fellesrådet, bispedømmeråd og Kirkeråd.

Hvilken rolle denne lederfunksjonen skal ha med tanke på å bygge demokrati, er mindre utredet (Grimstad, 1999). Det er imidlertid tydelig uttrykt at «et velfungerende demokrati er avhengig av en godt fungerende administrasjon som forestår utredning og oppfølging av de saker som behandles i de valgte organene», samtidig som de valgte organene må ha den nødvendige demokratiske kontroll med administrasjonens arbeid (KKD, 2008, s. 31).

Svært mye av ledelsesdiskusjonen i kirken har handlet om hvem som er best skikket til å lede kirkelig tilsatte. Den svenske statsviteren Lennart Lundquist er i boken *Demokratins väktare* (1998) opptatt av hvem som har ansvaret for demokratiets «livskraft og overlevelsessevne» (Lundquist,

1998, s. 11), og peker særlig på den tjenesten/stillingen som handler om å tilrettelegge og følge opp demokratiske organer og vedtak (s. 15). Sentralt i dette står lederansvaret med å være målbærere av et «offentlig ethos» (Lundquist, 1998, s. 54). Dette offentlige ethos handler om lojalitet, åpenhet og det å handle til fellesskapets beste. Lundquist (1998, s. 100) forutsetter ut fra normativ teori at demokratiets vokter og tjener er preget av:

- disiplin
- pålitelighet
- rettferdighet
- profesjonell lydighet (ikke obstruere politiske vedtak) og lojalitet mot fattede vedtak
- integritet

Tilsvarende adresserer arbeidsgruppen bak innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke* at «For den norske kirke som folkekirke er det viktig at kirkeforvaltningen hviler på prinsipper og fellesverdier som likhet, rettferdighet, åpenhet, offentlighet og krav til saksbehandlingen. (KKD, 2008, s. 31). I veiledningsmateriell, særlig fra KA og Kirkerådet, er det etter 1997 søkt å tilrettelegge denne lederrollen blant annet med formålsformuleringer som «Kirkevergen er daglig leder av kirkelig fellesråds virksomhet og skal lede virksomheten på en slik måte at rådet kan utføre de oppgaver som følger av lovverk og kirkelige organers vedtak og bestemmelser» og videre at «Kirkevergen skal sikre at kirkelig fellesråd gis beste mulig grunnlag for å [...] utforme mål og planer, fordele ressurser, kontrollere at målene nås» (KA, 1997, s. 10). Overfor fellesrådets «handlingsorganisasjon», dvs. de tilsatte i fellesrådet, skal kirkevergen utvikle god personalpolitikk og være overordnet for andre stillinger i sekretariatet.

Hvilken rolle denne demokratiets vokter og tjener skal ha, har gjennomgått en viktig utvikling i offentlig og kirkelig historie. Den danske organisasjonsforskeren Betina Wolfgang Rennison (2004, s. 98) har forsket på ledelsesbegrepets historie i offentlig sektor. Hun peker på at det de siste femti år har skjedd en utvikling i forventninger til offentlig ledelse fra lojal administrator og kontrollør til strateg med fokus på politikk og

utvikling. Endring i titler har vært en materialisering av dette. Rådmannen har gått fra kontorsjef til administrasjonssjef til kommunedirektør fra 2021 som følge av endringene i kommuneloven. Slik har det også vært på kirkelig sektor – et eksempel her er daglig ledelse på bispedømme-nivå. Fra bispedømmesekretær frem til 90-tallet via administrasjonssjef i 90-årene til stiftsdirektør fra årtusenskiftet. Lokale lederstillinger har ikke gjennomgått tilsvarende endringer i titler. Menighetssekretær ble ofte konvertert til administrasjonsleder i fra midten av 90-tallet, men vi har til gode å se «menighetsdirektører».

Gjennom dette har jeg søkt å vise at kirkelige og til dels offentlige utredninger har vært fokusert på prestens rolle i det demokratiske organ: vokter av teologien og lojal mot evangelisk lære. Voktere og tjenere av demokratiet er ikke tilsvarende adressert, og er et svakt punkt i utvikling av et kirkelige demokrati basert på og tuftet på offentlig ethos.

Hvilke særtrekk har det kirkelige demokrati?

Med utgangspunkt i Schmidt (2011) og Askeland (2001) vil jeg plassere det kirkelige demokrati med særtrekk som et politisk demokrati og ikke som et organisasjonsdemokrati. Et organisasjonsdemokrati er forstått som et beslutningssystem for et fellesskap som du frivillig melder deg inn i og ut. Hvorvidt det kirkelige demokrati kan forstås som organisasjonsdemokrati og politisk demokrati har vært drøftet i ulike evalueringsrapporter fra KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning (Holberg et al., 2015; Rafoss et al., 2020; Schmidt, 2011; Schmidt & Mogstad, 2010). Det konkluderes med tre viktige forskjeller mellom Den norske kirke og frivillige organisasjoner. For det første selve medlemsstrukturen, der innmelding i en organisasjon vanligvis er en frivillig aktiv handling, mens man i Den norske kirke blir medlem som barn gjennom dåp. For det andre at man som medlem i en organisasjon kan uttrykke misnøye ved å melde seg ut og eventuelt inn i en annen organisasjon. Å melde seg ut av Den norske kirke kan oppleves mer vidtrekkende enn å melde seg ut av en interesseorganisasjon. En tredje grunn kan være at medlemskap kan forbindes med tilgang til tjenester der man ikke opplever at det er naturlige alternativer (Rafoss et al., 2020, s. 25).

Særtrekkene ved det kirkelige demokrati handler om at skriften, ikke mennesket, er høyeste instans (Askeland, 2001, s. 286). Det handler også om at ikke alle medlemmene i rådene er valgt ved alminnelige valg. Rådene på alle nivåer har embetsbærere som medlemmer. I regionale og sentrale organer sitter også kirkelig tilsatte. Skriften som høyeste norm er ivaretatt gjennom rådenes lojalitetsforpliktelse mot evangelisk-luthersk lære.

At geistlige tjenestemenn og kirkelig tilsatte er ordinære medlemmer med full stemmerett i alle saker er de siste årene utfordret, blant annet i forbindelse med utvikling av fremtidig kirkeordning.² Modellen er utformet under et statskirkelig styre der arbeidsgiveransvaret lå i staten – ikke i en situasjon der tjenesten med ord og sakrament har stemmerett over hele bredden av saker – inklusive kirkeordnings- og styringsspørsmål, økonomi og arbeidsgiveransvar.³ Dette utfordrer den grunnleggende forståelsen som bispemøtet (jf. Kirkerådet, 1987) understreket om at prestetjenesten var representert som «teologisk veileder og coach» (BM 08/2016).

Balanseringen av lokalt handlingsrom og behovet for felles løsninger er krevende. I debatten om likekjønnet vigsel ble dette satt på prøve. Kirken sentralt har behov for «like tjenester» for brukerne i trossamfunnet Den norske kirke. Kirken lokalt kan ha behov for å finne egne løsninger. Dette reiser også spørsmål om *rekkevidden* av det kirkelige demokrati. Tar vi utgangspunkt i Kirkemøtets behandling av «Embete og råd» (1988) og den tilhørende utredning (Kirkemøtet, 1987), har jeg pekt på at de var opptatt av at «prinsipielt er intet rådene uvedkommende». Premisset for dette er at den ordinerte tjeneste er til stede i rådet og dermed er en blant dem som utgjør rådet (altså det demokratiske organ) der denne helhetlige kompetansen forvaltes og samspiller med styringsorganet som fellesskap.

I hvilken grad kan det identifiseres områder som fremdeles synes å være rådene uvedkommende? Ved lovrevisjonen i 1996 ble kirkelig

2 Omtalt i blant annet «Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret» (KA 2008) og i arbeidsgruppen som forbereder ny kirkeordning (Kirkerådet 2020).

3 I forbindelse med forslag til ny kirkeordning har en arbeidsgruppe (1.10.2020) konkludert med at Kirkemøtet bør bestå av folkevalgte medlemmer pluss biskopene og at kategorien lek kirkelig tilsatt bør bortfalle.

undervisning, diakoni og kirkemusikk tillagt rådene, som deres ansvarsområde i tillegg til den generelle orienteringen mot alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menigheten. På grunn av at staten fortsatt var arbeidsgiver for prestedtjenesten var gudstjenestelivet et ansvar for denne strukturen, og ikke lagt som ansvar for lokale kirkelige råd. En styrking av den lokale demokratiske styringen vil være å endre kirkeordningen § 12 (Kirkeordning for Den norske kirke, 2019) slik at menighetsrådets ansvar blir «å innarbeide gudstjenesteliv, kirkelig undervisning og kirkemusikk». Som en konsekvens av at denne virksomheten legges til menighetsrådet vil det være naturlig at det tilliggende arbeidsgiveransvar for stillingene legges til lokalt kirkelig organ. Dette vil være i tråd med forståelsen av «intet er rådene fremmed» (KM 01988).

I kirkeordningen er det samtidig vedtatt av Kirkemøtet at «de kirkelige råd etter denne ordning skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag» (Kirkeordning for den norske kirke, 2019, § 37). Etter skillet mellom stat og kirke er dette læregrunnlaget presisert og utvidet i forhold til tidligere lovgivning, som henviste til «den evangelisk-lutherske lære». Den norske kirkes læregrunnlag er kirkeordningen (2019, § 1), definert som

Den norske kirke er en evangelisk-luthersk kirke som bekjenner troen på den treenige Gud og evangeliet om frelse i Jesus Kristus slik det er gitt oss i Det gamle og Det nye testamente og uttrykt i den apostoliske, den nikenske og den athanasianske trosbekjennelse samt den uforandrede augsburgske bekjennelse fra 1530 Luthers lille katekisme.

Det er også lagt til grunn at «Den norske kirkes ordninger og praksis skal være i samsvar med Den norske kirkes grunnlag». Endringer i kirkens grunnlag krever to tredjedels flertall, og kan kun skje etter en forutgående behandling av Bispemøtet (Kirkeordning for Den norske kirke, § 2). Denne presisering av forpliktelsen og presisering av Bispemøtets rolle kan etter min oppfatning sees på som en tydeliggjøring av særtrekkene ved det kirkelige demokrati. Den kan også leses som et utvidet behov for teologisk kontroll og veiledning fra den vigslede side i rådet. Få nyvalgte medlemmer av kirkelige organer vil være vel bevandret i den athanasianske trosbekjennelse. Det er verdt å merke seg at dette innebærer en

forpliktelse på lojalitet i forhold til hvilke demokratiske ordninger som kan gjelde for Den norske kirke. Disse nye og utvidede bestemmelser kan gi grunnlag for økt bevissthet på den vigslede tjenestes plass i rådet. Kjennskap til læren forutsetter at medlemmene er opptatt av kirkelige spørsmål. «Prestens rolle i saker der viktige overveielser skjer, er å bidra til å stille spørsmål, gi hjelp til å reflektere og vurdere aktuelle spørsmål og utfordringer ut fra sin fagteologiske kompetanse» (Grimstad, 2001, s. 11). Det kan imidlertid også tolkes som en skjerping av særtrekk og forpliktelse på rådernes arbeid som trenger voktere og kontrollører. Tilsvarende vil det kirkelige tilsyn ha et tilsynsansvar med det lokale kirkelige arbeid (Tjenesteordning for biskoper, 2016, § 1).

Det *representative demokrati* er et demokrati der folket velger representanter til å styre for seg. Ulike politiske grupperinger kjemper i åpne, frie valg om å vinne legitimiteten til å styre politikken innenfor et gitt territorium i en gitt periode. Hvordan fremstår det kirkelige demokrati ut fra en slik forståelse?

Det er minst to særtrekk det er viktig å ha fokus på ut fra vårt overordnede spørsmål i denne artikkelen. Det ene er representativitet: Arbeidsgruppen bak innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke* omtaler representativitet og legitimitet på følgende måte:

Begrepet kirkelig representativitet sikter til den ordinerte tjeneste, både bispe- og prestetjenesten og av kirkens medlemmer. I vår kirke inkluderer dette en egen representasjon av leke kirkelige tilsatte (mens det er til vurdering om andre vigslede skal innlemmes i den ordinerte tjeneste). (KKD, 2008, s. 25)

Denne forståelsen av kirkelig representativitet bryter med en allmenn forståelse av representativt demokrati. Den avklarer heller ikke forholdet mellom lekfolk som uttrykk for det allmenne prestedømme og hva f.eks. leke kirkelige stillinger bidrar med av legitimitet. Lokalt er demokratiet organisert med ett særtrekk: den særskilte tjeneste med ord og sakrament sin plass i rådet for å bidra til at arbeidet skjer i lojalitet med evangelisk luthersk lære. Leke kirkelige tilsattes innflytelse, på regionalt og sentralt nivå, er regulert i tråd med medbestemmelse for øvrig arbeidslivet.

Disse særtrekkene er i betydelig grad med å utydeliggjøre de demokratiske trekk i kirken. Lokalt er utfordringene å forholde seg til

prestetjenestens rolle i å vokte teologien. Presten er både vanlig medlem, men også fortolker av rådets handlingsrom i teologiske spørsmål. En forskjell mellom lokalt og regionalt nivå er i tillegg at lokale kirkelige organer er beslutningsdyktige selv om presten ikke er der som «vokter» av teologien, mens bispedømmerådet ikke er beslutningsdyktige uten at biskopen er til stede som «vokter» av om beslutningene som tas er i tråd med evangelisk luthersk lære.

Uklarheten om hvilken legitimitet leke kirkelige ansatte tilfører det kirkelige demokrati og arbeidet med å utvide med andre vigslede som *ex officio* medlemmer av de kirkelige råd (KKD, 2008, s. 25) bidrar samlet sett til å delegitimere lekfolks ansvar og myndighet. Et potensiale i videre utvikling av det kirkelige demokrati slik det programmatisk omtales med utgangspunkt i det allmenne prestedømme, vil være å lagge rammer for når og i hvilke saker prestatjenestens rolle som «vokter» kan avgrenses fra saker som omhandler ens egen rolle, posisjon og myndighetsutøvelse.

Det andre vil være å gjennomtenke at ordinertes/vigsledes rolle i kirkestyret er styrket ved skillet mellom stat og kirke. Ved å være fullverdige medlemmer av sitt eget arbeidsgiverorgan har de svekket den demokratiske mulighet for styring og ledelse.

Hva innebærer demokratisk forankret styring og ledelse?

Bjørnå har pekt på viktige premisser for et levende demokrati – i første rekke ansvar og oppgaver som mobiliserer (Bjørnå, 2005, s. 40). Det kirkelige lovverk som Stortinget vedtok i 1996 la for første gang oppgaver som trosopplæring, diakoni og kirkemusikk til de lokale demokratiske organer. Gudstjenestelivet var fortsatt et ansvar for prestatjenesten som ikke ble berørt av reformen. Stortingsmeldingen *Makt og demokrati* (St.meld. nr. 17 (2004–2005))⁴ påpekte hva som får lokaldemokratiet til å forvitte:

4 Meldingen pekte i tillegg til disse punkter på «partier» som en vesentlig bidragsyter til politikkutvikling.

- Å ha makt uten ansvar
- Å forvalte ressursmangel
- Sentral detaljstyring

Alt dette er etter min oppfatning særdeles relevant for å forstå det kirkelige lokaldemokrati (Grimstad, 2005, s. 15). For det første er det fortsatt grunn til å se på de lokalkirkelige organers reelle handlings- og styringsrom. For det andre viser evalueringsrapporten *Samstyring i ubalanse* (Nødland et al., 2014) at utvikling av lokalkirkelig demokrati er avhengig av personalressurser som kan legge til rette for og følge opp demokratiske styringsorganers ansvar og myndighet. At samstyringen er i ubalanse skyldes i hovedsak at de kirkelige fellesrådene fikk lovfestet daglig leder, mens menighetsrådene ikke fikk det. En ytterligere overføring av oppgaver til lokalkirkens organer vil etter min oppfatning gi større ansvar og engasjement, men også kreve ledelsesressurser.

Forskningsspørsmålet i denne artikkelen er hvordan det kirkelige demokrati som styringsform skal forstås og hvordan det legger føringer for kirkelige lederroller. Med utgangspunkt i Bjørnå har jeg ført en viss sammenligning med det kommunale demokrati som modell og forståelsesramme. Når det gjelder den demokratiske lederrollen (leder av rådet) er denne ikke lovregulert, men formelt regulert gjennom virksomhetsregler vedtatt av Kirkemøtet. Modellen har vært hentet fra det kommunale selvstyre: I møtet mellom rådsleder og daglig leder møtes politikk og administrasjon tilsvarende møtet mellom ordfører og kommunedirektør (tidligere rådmann) i kommunal sektor (Grimstad, 1999, s. 51).

To hovedforskjeller i forhold til det kommunale demokrati fremstår tydelig: Det kommunale demokrati oppfyller fullt ut definisjonen om det representative demokrati ved at politikktutforming skjer gjennom partier. Det andre er at ordførervervet innebærer frikjøp, slik at det blir mulig å være folkevalgt leder på heltid eller deltid. Rollen som folkevalgt i en kirkelig kontekst er i hovedsak et fritidsverv med unntak av valgt leder av Kirkerådet.

For ledere av kirkelige demokratiske organer fremstår det som utfordrende å utvikle (kirke)politiske vurderinger uten et partiapparat å diskutere saker i. Det er også en utfordring å utføre kontroll- og

styringsfunksjonen. Særlig vil dette gjelde større fellesråd, regionale og sentrale organer. En styrking av demokratiet i kirken vil kunne skje gjennom mer refleksjon over hva lederen trenger, både av støtte og rom, for å fylle rollen. Dette kunne f.eks. skje ved etablering av (kirke)politiske rådgivere knyttet til sentrale stillinger.

Demokratiets innerside handler om demokratisk kultur og hvordan vi legger til rette for forholdet mellom styring og ledelse. Viktige tema her er saksbehandling, debattkultur og ryddighet i forholdet mellom politikk og administrasjon i kirken. Det handler om

- den respektfulle samtalen
- åpen debatt
- tilrettelegging for gode vedtak

I evalueringen fra KIFO (Schmidt & Mogstad, 2010) påpekes det at kirkelig demokrati står noe tilbake når det gjelder «sakslistekontroll» og «opplyst forståelse». Det første handler om at medlemmene må ha reell mulighet til å bestemme hvilke saker som skal avgjøres gjennom en demokratisk beslutningsprosess. «Oplyst forståelse» handler om at ethvert medlem må ha tilstrekkelige og like muligheter til å utforske alternativer og konsekvenser (Schmidt & Mogstad, 2010, s. 20). Bak dette ligger en påpeking av at i en demokratisk kultur er det den valgte leder som har kontroll på sakslisten – ikke administrasjonen. Det er ikke administrasjonens eller daglig leders møte, men den folkevalgte leder og medlemmenes. Bak opplyst saksbehandling handler det blant annet om at det er mangelfulle saksorienteringer eller fravær av saksbehandling, men det peker også på at saker skal belyses på en slik måte at også de som er imot vedtaket skal finne argumenter for sitt syn i saksorienteringen. Det handler også om at demokratiets «innerside» tilsier at det er folkevalgte som skal diskutere. Tilsatt daglig leder skal ha sagt sitt i saksorienteringen, men skal i hovedsak gi utfyllende saksopplysninger i møtet.

Kirkeordningen vedtatt av Kirkemøtet i 2019, gjeldende fra 1.1.2021, viderefører kirkelovens bestemmelser der «Kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for avgjørelse [...] skal alltid anses som ugild når saken behandles i lovbestemt organ».

Kirkeordningen viderefører også at «Biskopen regnes ikke som tilsatt i forhold til denne bestemmelse. Det samme gjelder prost og annen prest som enten i kraft av sin stilling eller etter oppnevning av biskopen er medlem av et organ for soknet» (Kirkeordning for Den norske kirke, 2019, § 42, 3. ledd). Dette er med på å svekke grunnleggende demokratiske verdier. Poenget med daglig ledelse er å bidra til å bygge demokratisk kultur gjennom ryddig tilrettelegging og oppfølging. Det skal handle om å dyktiggjøre folkevalgt organ. Folkevalgt organ skal styre virksomheten og skjønne sin rolle i forhold til administrasjonen. Det handler om å gi styringsorganet muligheter for styring og kontroll gjennom økonomirapporter, HMS-rapporter mv., men også om å utvikle arbeidsgiverpolitikk, gravferdspolitikk osv. som gir strategisk utvikling og styring og som administrasjonen skal følge opp.

Jeg har påpekt med henvisning til Bjørnå og Schmidt at det kirkelige demokratiske system er en spesiell variant, men har mest til felles med et det lokale kommunale demokrati. Grunnpilarene i dette demokratiet er at de folkevalgte organene fatter vedtak, bestiller og kontrollerer. Politikernes rolle er å

- stille krav
- gi armslag
- spørre etter resultater underveis
- markere støtte når det er behov for dette
- evaluere resultater grundig og redelig
- ivareta medbestemmelse og medinnflytelse (Kommunesektorens organisasjon [KS], 2017, s. 25)

Konklusjon

En sentral del av verdidebatten i det kirkelige demokratiet handler om lokale fellesskap. I dette perspektivet har kirken hentet mye og har fortsatt mye å hente i kommunitaristisk teori om vedlikehold av lokalt fellesskap og lokal identitet. Det peker også på behovet for lokalt handlingsrom for å øke engasjement og deltakelse. De pågående utredninger om fremtidig kirkelig organisering finner sterke likheter mellom statens behov

og sentrale kirkelige organers behov for minimum av likheter i tjenestetilbud.

En ytterligere utvikling av de lokale rådsorganene gjennom økt ansvar og handlingsrom vil gi styrket vitalitet og engasjement. Det er viktig å se på lokalsamfunnet primært som borgere og ikke som brukere, selv om kirken må være opptatt av menneskenes individuelle behov.

Mens det sekulære demokrati er bygget på stemmerett og borgerrett, er det kirkelige demokrati bygget på det medansvar for kirken som springer ut av dåpen (Askeland, 2003; Grimstad, 1999; Hegstad, 2009, 2019). Forutsetningen for demokratiet som bærende styringsform i kirken er en økt forståelse for forpliktelsen som døpt medlem av trossamfunnet.

For kirken vil det være å skape arenaer for utvikling av synspunkter og ståsteder der lekfolket i dialog med embetsbærere legger til rette for diskursen. En levende demokratisk folkekirke forutsetter en levende teologisk debatt i et herredømmefritt rom. Den tydeliggjøringen av «Kirkens grunnlag» som er gitt gjennom §§ 1 og 2 i Kirkeordningen gir både en mulighet for økt bevissthet og refleksjon, men innebærer også en fare for at «vokterrollen» kan gi mindre mulighet for like muligheter til opplyst forståelse.

Kirken er først og fremst lokal. Overordnede styringsorganer skal tjene det lokale. Den lokale kirke er ikke et avdelingskontor av den nasjonale kirke (Andresen, 2015). Selvstendighet og oppgaveløsning ut fra lokale behov og lokale prioriteringer må vektlegges. Tillit, og ikke kontroll, skal kjennetegne samspillet mellom lokale og sentrale/regionale organer. Arven fra kongestyret må erstattes av likeverdighet og partnerskap

Demokrati handler om kultur mer enn valgordninger. Den demokratiske kultur er preget av åpenhet, profesjonell saksbehandling og ledelse og et nødvendig skille mellom politikk og administrasjon. Sentralt i bygging av demokratisk kultur er hvem som setter dagsorden, hvordan uenighet takles og tillit til saklig og likeverdig behandling. Dette krever rolleforståelse og kompetanse.

Ut fra den overordnende vurdering av utviklingstrekk i kirken som organisasjon ut fra demokratisering, organisasjonsgjøring og profesjonalisering, kan det også reises spørsmål om det er trender og utviklingstrekk som står i motsetning til hverandre – f.eks. demokratisering og profesjonalisering

(Repstad, 2020, s. 148), der stadig nye oppgaver overtas av lønnede medarbeidere. Så langt er det denne forfatterens oppfatning at dette er en mulighet, men at det ikke er en stor fare for det demokratiske system i kirken. Det er primært en utfordring for den daglige ledelse og utformingen av den handlingsorganisasjonen som skal bidra til å utføre det demokratiske valgte har ansvar for. Jeg tror så langt at den danske teologen Theodor Jørgensen fortsatt har sine ord i behold når han påpeker at de reformatoriske kirker ikke har gitt det allmenne prestedømme som begrep den viktighet det tilsier og at det fortsatt vil være et stykke til at «begrep og viktighed dækker hinanden» (Jørgensen, 1993, s. 53ff.).

Hvordan styrer et kirkelig demokratisk organ? Ved opprettelsen av soknet som eget rettssubjekt skilt fra kommunen og med egne demokratiske organer, ble demokratiidealer fra kommuneverden lagt til grunn for kirken. Det innebærer et tydelig skille mellom politikk og administrasjon, blant annet ved lovfestet daglig leder som forventes å ha kompetanse på de saksområder som er tillagt organet. Sakslistekontroll fra leder av menighetsråd og fellelsråd sier noe om rollefordeling og maktforståelse.

Demokratiet er en tjenlig styringsform i kirken og er i tråd med en grunnleggende forståelse av gudsfolkets ansvar for sin kirke. Utfordringen vil være å få engasjement for de store utfordringer og utviklingstrekk slik at det blir meningsfullt å skape en fremtid i fellesskap (Grimstad, 2005, s. 21).

«Speilingen» mot demokratiteori har vist at kirken har potensiale for videre utvikling gjennom å høste lærdom fra den allmenne teori. Det vil gi dypere forståelse av behovet for handlingsrom lokalt, god balansering av styringsformer og tilbakeholdenhet i overstyring.

Som svar på det forskningsspørsmål som er reist i denne artikkelen kan dette konkretiseres som behov for videre forskning og utredning på:

- Om legitimiteten i det kirkelige demokrati kan styrkes ved klarere rolleforståelse og tydeliggjøring av folkevalgtes styringsmulighet. Samvirke mellom den ordinerte tjeneste og de demokratiske valgte skjer i rådet.
- Hvordan rollen som demokratiets vokter og tjener kan styrkes og hvilket *ethos* som i praksis preger kirkelig ledelse og forvaltning.

- Utvikle folkevalgtrollen/lederrollen i kirkelige organer ved å gi handlingsrom for politikkutvikling og kontakt med borgere.
- Utvikle tydeligere rammer for prestetjenesten i rådene gjennom å tydeliggjøre forholdet mellom teologi og intern interessepolitikk.
- Styrke forståelsen av at det kirkelige tilsyn forankres i og skjer på vegne av fellesskapet.

Gjennom artikkelen har jeg pekt på det kirkelige demokratiets begrunnelse og særtrekk. Det er også pekt på svakhetspunkter i forhold til allmenn demokratiteori.

Det er innledningsvis pekt på at det kan etterspores demokratibølger og motbølger. Det kirkelige demokrati har klare innslag av dette, om enn noe «faseforskjøvet». Jeg har også pekt på uklarerheter og motkrefter for det kirkelige demokrati. Den nylig vedtatte *Kirkeordning for Den norske kirke* kan ha elementer av dette. Det er viktig å kritisk følge utviklingen for å bygge et slitesterkt kirkelig demokrati der rådsorganer ikke blir «ornamenter» i en utvikling der den egentlige makt ikke ligger hos demokratisk valgte, men i den tunge tradisjon med kirkelige embetsbærere.

Referanser

- Andresen, K. (2015). *Foredrag ved 25-års jubileum for KA*. Upublisert.
- Askeland, H. (2001). Den kirkelige rådsstrukturens teologiske og demokratiske legitimitet: Trekk av meningsbrytninger i siste del av forrige århundre. I J. O. Ulstein, P. M. Aadnanes & O. Berge (Red.), *«Jeg gikk meg over sjø og land ...»: Festskrift til Ottar Berge på 65-årsdagen* (s. 267–289). Tapir.
- Askeland, H. (2003). Hva betyr det om kirken forstås som organisasjon? I M. H. Hougsnæs, F. Grimstad & H. Askeland (Red.), *Ledelse i kirken* (s. 23–42). KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.
- Bjørnå, H. (2005). Demokrativerdien i det lokale selvstyret. *Kommunal Ekonomi och Politik*, 9(4), 37–57. <http://hdl.handle.net/2077/20688>
- Cohen, C. (1971). *Democracy*. University of Georgia Press.
- Grimstad, F. (1999). Fra prestekirke – til rådskirke – til profesjonskirke? *Tidsskrift for Teologi og Kirke*, 43–53.
- Grimstad, F. (2001). Om lojalitet og luthersk identitet i «En evangelisk luthersk folkekirke» *KA Perspektiv*, 2.

- Grimstad, F. (2005). Kirken – mellom hierarki og demokrati. I M. H. Hougsnæs (Red.), *Den norske kirke – for folk flest*. KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.
- Grimstad, F. & Askeland, H. (1999). Den lokale kirkes styrmenn og -kvinner – sitter de ved roret? I M. H. Hougsnæs (Red.), *Kirken, lekfolket og presteskapet. Kirkeliv og kirkereformer i Den norske kirke ved årtusenskiftet* (s. 40–58). Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon.
- Hegstad, H. (2009) *Den virkelige kirke. Bidrag til ekklesiologien*. KIFO-perspektiv. Tapir Akademisk forlag.
- Hegstad, H. (2019). *Dåpen – en nådens kilde*. Verbum Akademisk.
- Holbæk, J. A. (2019). *Rådet som forandret kirken. Kirkerådet 50 år*. Verbum.
- Hougsnæs, M. H. (2005). Embete og råd – status etter Kirkemøtet 2004. I M. H. Hougsnæs (Red.), *Den norske kirke – for folk flest*. KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.
- Hougsnæs, M. H. (2011). Folkekirkens framtid. *Nytt Norsk Kirkeblad*, 39(5), 37–43. <https://www.tf.uio.no/forskning/publikasjoner/nytt-norsk-kirkeblad/nnk-i-pdf/nnk-2011-6.pdf>
- Indstilling og beslutning O No 56. (1869). www.stortinget.no
- Johnsen, J. P. (2017). Stat og kirke 2017 – en selvstendig folkekirke. *Kirke og Kultur*, (1), 73–86.
- Jørgensen, T. (1996). *Det alminnelige præstedømme og det folkekirkelige demokrati*. Anis.
- KA arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter. (2015, 24. april). *Stillingsbeskrivelser – veiledningshefte for kirkelig fellesråd og menighetsråd*. <https://www.ka.no/sak/article/1190731>
- Kirkeordning for Den norske kirke. (2019). *Kirkeordning for Den norske kirke* (FOR-2019-03-30-2307). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2019-03-30-2307>
- Kirkerådet. (1987). *Kirkens embete & råd: Hvem skal bestemme hva – og hvorfor? Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet*. Den norske kirke.
- Knutsen, C. H. (2021). *Demokrati og diaktatur*. Fagbokforlaget.
- Kommunesektorens organisasjon. (2017). *Håndbok for ordførere*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/handbok-for-ordforere-nettversjon-endelig.pdf>
- Kultur- og kirkedepartementet. (2008, 13. mai). *Styrket demokrati i Den norske kirke Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet 13. februar 2008*. KKD. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kirke/v-0942b_styrket_demokrati_i_den_norske_kirke.pdf?id=2228062
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur AB.
- NOU 1985: 21. (1985). *Den norske kirke og læren*. Kirke- og undervisningsdepartementet.

- Nødland, S. I., Lindøe, P. H., Holmen, A. K & Blomgren, A. (2014). *Samstyring i ubalanse. Evaluering av den lokale kirkes ordning* (Rapport IRIS 2014/054). Kulturdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/kirke/rapporter/sluttrapport_den_lokale_kirkes_ordning_2014.pdf?id=2240329
- Rafoss, T. W., Aagedal, O., Larsen, E. N. & Rønningen, N. M. (2020). *Et demokrati i endring. Analyse av kirkevalget 2019*. KIFO.
- Rasmussen, T. (2005). Fra reformasjonen til 1814. I B. T. Oftestad, T. Rasmussen & J. Schumacher (Red.), *Norsk kirkehistorie*. Universitetsforlaget.
- Rasmussen, T. (2017). *Hva er protestantisme?* Universitetsforlaget.
- Rennison, B. W. (2004). Ledelsesbegrebets historie i den offentlige sektor. I D. Pedersen (Red.), *Offentlig ledelse i managementstaten* (s. 85–103). Samfundslitteratur.
- Repstad, P. (2020). *Religiøse trender i Norge*. Universitetsforlaget.
- Rødahl, G. (1988). *Rådskirken tar form*. Kirkerådet.
- Saglie, J. & Seggaard, S. B. (2011). Den norske kirkes demokratiske legitimitet – erfaringer fra kirkevalget 2009. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 27(3), 155–178. <https://www.idunn.no/nst/2011/03/arto3>
- Schmidt, U. (2011). *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke* (Sluttrapport). KIFO-rapport nr 4/11 <http://www.kifo.no/wp-content/uploads/2016/09/Sluttrapport-Evaluering-demokratireformen.pdf>
- Schmidt, U. & Mogstad, S. D. (2010). *Når alle stemmer teller ... Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009*. Det teologiske menighetsfakultet & Stiftelsen Kirkeforskning. <https://evalueringsportalen.no/evaluering/naer-alle-stemmer-teller--evaluering-av-demokratireformen-i-den-norske-kirke-kirkevalget-2009>
- St.meld. nr. 17 (2004–2005). *Makt og demokrati*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2004-2005-/id406399/>
- Tjenesteordning for biskoper. (2016). *Tjenesteordning for biskoper* (FOR-2016-04-11-1812). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-04-11-1812>
- Trossamfunnsloven. (2020). *Lov om tros- og livssynssamfunn* (LOV-2020-04-24-31). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2020-04-24-31>