

Stat og kirke – utvikling av Den norske kirkes ordning

En studie av politikkutvikling i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet

Andreas Henriksen Aarflot



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2014

**Stat og kirke – utvikling av Den norske
kirkes ordning**
**En studie av politikkutvikling i Kirkerådets sekretariat
og Kirkeavdelingen i departementet**

Andreas Henriksen Aarflot

Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Våren 2014

© Andreas Henriksen Aarflot

2014

Stat og kirke – utvikling av Den norske kirkes ordning

Andreas Henriksen Aarflot

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Representeralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Den norske kirkes organisering og forhold til staten har hatt en lang skrittvis utvikling fra en statskirkeordning styrt av staten til en stadig større selvstendigjøring av Den norske kirke som trossamfunn med egne organer. Det siste uttrykket for dette var kirkeforliket som gjaldt for stortingsperioden 2009-2013, og førte til grunnlovsendringer som endret relasjonene mellom stat og kirke 21. mai 2012. Utviklingen foregår i et samspill mellom to demokratiske forankrede politiske systemer med det statlige politiske systemet på den ene siden, og det kirkelige politiske systemet på den andre siden. Denne oppgaven studerer hvordan Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet arbeider med å utforme grunnlaget for beslutninger om Den norske kirkes ordning og forholdet mellom stat og kirke på bakgrunn av denne nye situasjonen.

Studien undersøker saksbehandlingsprosessen, kontaktmønstre og vektlegging av hensyn og verdier i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen. De empiriske funnene analyseres i lys av tre teoretiske perspektiver: organisasjonsperspektivet, demografiperspektivet og kulturperspektivet. Empirien kommer fra intervjuer med nøkkelinformanter i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen, supplert med utvalgte offentlige dokumenter.

Opgaven finner med basis i organisasjonsperspektivet at Kirkerådets sekretariat i sitt utredningsarbeid ser ut til å legge vekt på tidligere kirkepolitiske signaler fra det valgte Kirkerådet og Kirkemøtet i større grad enn på politiske signaler fra det statlige politiske systemet. Kirkerådets sekretariat ser ut til i større grad å legge vekt på faglige hensyn enn tidligere kirkepolitiske signaler. Kirkeavdelingen i departementet følger primært signaler fra politisk ledelse i departement og regjering, men avdelingen legger også betydelig vekt på signaler fra Kirkerådet og Kirkemøtet. Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen har etter kirkeforlikets utløp omfattende kontakt seg imellom, og jobber ut fra en felles forståelse av et videre reformarbeid. Selv om det i enkeltsaker kan være et spenningsforhold mellom de to politiske systemene, ser det i dag ut til å være et relativt harmonisk forhold og samarbeid dem imellom. Demografiperspektivet gir ingen klare forklaringer på beslutningsadferd i Kirkerådets sekretariat eller Kirkeavdelingen. Kulturperspektivet viser at det er ulike organisasjonskulturer i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen, noe som kan være med å forklare ulike vektlegging av kontakter, hensyn og verdier.

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i løpet av det akademiske året 2013-2014. Dette har vært en spennende og lærerik periode, og det er mange som fortjener en takk. Først vil jeg rette en stor takk til min veileder, professor Morten Egeberg, for gode og konstruktive samtaler gjennom prosessen. En stor takk rettes også til avdelingsdirektør Ole Inge Bekkelund i Kirkerådet for muligheten til å få tilgang til og del i fellesskapet i Kirkerådets Avdeling for kirkeordning, og for økonomisk støtte til oppgaven.

Videre vil jeg takke alle informantene i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet for å ha vært imøtekommende og stilt opp til intervju.

Jeg vil dessuten takke medarbeidere i Kirkerådets sekretariat for spennende diskusjoner og samtaler underveis i arbeidet. Takk også til Per Kristian Aschim for nyttig inspirasjon og samtaler, både før og under arbeidet med oppgaven.

En stor takk går til min far, som har bidratt med nyttige samtaler og gjennomlesning av oppgaven.

Til slutt vil jeg rette en spesiell takk til bestefar, som har vært en nøkkelperson i utviklingen av Den norske kirkes ordning gjennom mange år, og en inspirasjon for oppgaven.

Blindern, mai 2014.

Andreas Henriksen Aarflot

Antall ord: 32.992

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Teoretisk rammeverk og forskningsdesign.....	2
1.3	Begreper.....	3
1.4	Faglig plassering og tidligere forskning på kirkens organisasjon	4
1.5	Videre struktur	6
2	Bakgrunn og oversikt over Den norske kirkes organisasjon.....	7
2.1	Historisk bakgrunn	7
2.2	Organisasjonsstruktur	11
2.2.1	Organisasjonsstrukturen på det lokale og regionale nivået	13
2.2.2	Organisasjonsstrukturen på det sentralkirkelige nivået.....	16
2.2.3	Det statlige kirkestyret	18
3	Teori og metode	22
3.1	Organisasjonsperspektivet	22
3.1.1	Innledning.....	22
3.1.2	Vertikal spesialisering	24
3.2	Demografiperspektivet	27
3.3	Kulturperspektivet	29
3.4	Sammenfatning av variablene	30
3.5	Metode	32
3.5.1	Forskningsdesign – Casestudie	32
3.5.2	Data og kildemateriale	33
3.5.3	Validitet og reliabilitet	36
4	Empiri.....	38
4.1	Politikkutvikling i Kirkerådet.....	38
4.1.1	Saksbehandlingsprosessen i Kirkerådet	38
4.1.2	Aktører og kontakt	39
4.1.3	Hensyn som vektlegges	44
4.2	Politikkutvikling i Kirkeavdelingen i departementet.....	54
4.2.1	Saksbehandlingsprosessen i Kirkeavdelingen.....	54
4.2.2	Aktører og kontakt	55

4.2.3	Hensyn som vektlegges	60
5	Analyse.....	71
5.1	Organisasjonsperspektivet	71
5.1.1	Mekanismer i organisasjonsperspektivet	71
5.1.2	Vertikal spesialisering	72
5.2	Demografiperspektivet	81
5.3	Kulturperspektivet	82
6	Konklusjon	84
	Litteraturliste	88
	Vedlegg 1 - Intervjuoversikt	100
	Vedlegg 2 - Intervjuguide for informanter i Kirkerådets sekretariat	101
	Vedlegg 3 - Intervjuguide for informanter i Kirkeavdelingen i departementet	103
	Figur 2.1 Den norske kirkes organisasjonsstruktur	12
	Figur 2.2 Den norske kirkes lokale nivå	13
	Figur 2.3 Den norske kirkes regionale nivå	15
	Figur 2.4 Den norske kirkes nasjonale organer.....	16
	Figur 2.5 Den parlamentariske styringsskjeden og den kirkedemokratiske styringsskjeden...	20
	Figur 3.1. Tohattethet	27
	Figur 3.2 Sammenfatning av de teoretiske variablene	31
	Figur 5.1 Kirkerådets to hatter	73

1 Innledning

Den norske kirke består av 3 826 000 medlemmer og kan således sies å være en av Norges største organisasjoner¹ (Statistisk sentralbyrå, 2014). Dette utgjør 74,9 prosent av Norges befolkning (Statistisk sentralbyrå, 2014). På tross av dette er det fra statsvitenskapelig hold lite forskning på Den norske kirke som organisasjon (jf. 1.4). Siden 1537 har Den norske kirke vært en del av statsapparatet, og forholdet mellom stat og kirke har vært i gradvis utvikling (2.1). I mai 2012 vedtok Stortinget grunnlovsendringer som endret relasjonen mellom staten og Den norske kirke, basert på et politisk forlik mellom alle partiene på Stortinget. Den evangelisk-lutherske religion er ikke lenger ”Statens offentlige religion” (gamle GrL. § 2), kirkelig statsråd ble avviklet, bekjennelsesplikten for statsråder ble fjernet, og kirkens egne organer fikk anledning til å utnevne biskoper og proster. Samtidig var partene enige om at ”vesentlige elementer i statskirkeordningen” skulle videreføres: Den norske kirke skulle fortsatt ha særskilt forankring i Grunnloven; Stortinget skal regulere Den norske kirkes organisering og virksomhet i en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt; prester forblir statstjenestemenn og den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen (Kirkeforliket, 2008).

Kirkeforliket gjaldt for stortingsperioden 2009-2013. Kirkemøtet, Den norske kirkes øverste representative organ, vedtok våren 2013 å anmode regjering og storting om at Den norske kirke skulle bli et rettssubjekt snarest mulig og at prester og andre kirkelige tilsatte skulle overføres til dette rettssubjektet (Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 30). Regjeringen fulgte opp høsten 2013 med å starte et utredningsarbeid ”med sikte på å overføre arbeidsgiveransvaret for prestene og andre kirkelig tilsatte fra staten til rettslig selvstendiggjorte kirkelige organer” (Kulturdepartementet, 2014).

I lys av disse endringene er Den norske kirke i en prosess hvor den ser nærmere på organisasjonsstrukturen sin for å få en mindre kompleks organisasjon. Med dette som bakgrunn ønsker denne studien å undersøke hvordan beslutningsgrunnlaget i kirkeordningssaker blir til i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet. Fokuset er på de ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet, noe som innebærer at andre viktige aktører innen kirkeordningsfeltet bare indirekte berøres.

¹ LO har til sammenligning 880 000 medlemmer (LO, 2014).

1.1 Problemstilling

I denne masteroppgaven skal jeg studere forholdet mellom forskjellige organisasjoners struktur, og individene som virker i strukturen sin faktiske beslutningsadferd. Faktisk beslutningsadferd dreier seg om det som beslutningstakere faktisk gjør, og forstås her som en prosess hvor premisser tilføres og velges ut (Simon 1965, i Egeberg, 1992, s. 188). Fokuset er på hvordan beslutningsgrunnlaget i kirkeordningssaker blir til i henholdsvis Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet.

En beslutningsprosess fremstilles gjerne som en policyklusmodell hvor det først er en dagsordenssettingsfase, en politikktviklingsfase, en beslutningsfase, en implementeringsfase og en evalueringsfase (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, s. 12). Denne studien fokuserer på politikktviklingsfasen hvor alternativer blir utredet og formulert, og beslutningsadferd kan her konkretiseres til vektlegging av kontakter, hensyn og verdier i politikktviklingsarbeidet.

Problemstillingen er som følger:

I hvilken grad påvirker organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonskultur beslutningsadferden til de ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen?

En sentral antagelse vil være at det kan oppstå et spenningsforhold mellom departementets kirkeavdeling og det direktoratslignende kirkerådssekretariatet som har en alternativ politisk ledelse i det valgte Kirkerådet.

1.2 Teoretisk rammeverk og forskningsdesign

På bakgrunn av problemstillingen er studien en casestudie (Yin, 2014). Oppgaven baserer seg hovedsakelig på intervju med 11 nøkkelinformanter fra Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen, supplert av skriftlige dokumenter produsert i de to organisasjonshenhetene.

Empirien vil fortolkes ut fra et organisasjonsperspektiv, et demografiperspektiv og et kulturperspektiv. Organisasjonsperspektivet vektlegger organisasjonskonteksten betydning for beslutningstakere gjennom å fokusere på en organisasjons formelle struktur (Egeberg, 2012, s. 157-158). Organisasjonsperspektivet forventer at organisasjonsstrukturen vil ha påvirkning på

organisasjonsmedlemmers kontaktmønstre, vektlegging av hensyn og verdier i sin beslutningsadferd (Egeberg, 2012). Demografiperspektivet tar utgangspunkt i individers sosialisering hvor de internaliserer verdier, normer og rolleforventninger. Utdanning fører med seg en slik sosialiseringsprosess, og demografiperspektivet forventer at de verdier, normer og rolleforventninger individer tar med seg fra utdanningen inn i en organisasjon kan påvirke organisasjonsmedlemmenes beslutningsadferd (Egeberg, 2012; Zuna, 1999). Kulturperspektivet er opptatt av organisasjonskulturen i organisasjonene, hva slags uformelle normer og verdier som har betydning for livet i virksomheten (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009; March & Olsen, 1989). I denne studien er dermed fokuset på uformelle normer og verdier som kan ha påvirkning på beslutningsadferd.

1.3 Begreper

Innledningsvis er det naturlig å foreta noen begrepsavklaringer. Kirkeordning er et begrep som har blitt brukt med flere betydninger. Begrepet har blitt brukt om kirkens organisering i vid forstand, med oppbygging, struktur, forhold til kommune og stat, og innbyrdes forhold mellom kirkelige organer. I en snevrere forstand har den blitt brukt som navnet på et regelverk som gjelder kirkens strukturelle oppbygging (se KR 29/13, fotnote 4, for en nærmere drøfting). I denne studien forstås kirkeordning som kirkens organisering i vid forstand.

Kirkerådet er en betegnelse som både dekker det valgte organet Kirkerådet og det valgte organets sekretariat. I denne oppgaven har jeg derfor valgt å tydeliggjøre dette skillet ved å presisere det der jeg snakker om det valgte Kirkerådet og der jeg snakker om Kirkerådets sekretariat. Kirkerådets sekretariat kalles også De sentralkirkelige råds fellessekretariat, fordi det er et felles sekretariat både for det valgte Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd (Kirken.no, 2014). Siden fokuset er på sekretariatet for det valgte Kirkerådet, benyttes likevel begrepet Kirkerådets sekretariat i denne oppgaven.

Kirkeavdelingen har historisk hørt til flere ulike departementer. Ved intervju tidspunktet i desember 2013 hørte avdelingen til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, men fra 1. januar 2014 ble den flyttet over til Kulturdepartementet (Statsministerens kontor, 16.10.2013). For enkelthets skyld benytter jeg derfor gjennomgående betegnelsen Kirkeavdelingen eller Kirkeavdelingen i departementet. Ved intervju tidspunktet het en av

seksjonene i avdelingen Økonomiseksjonen, men fra 2014 ble også denne seksjonen omdøpt til Forvaltningsseksjonen (Kulturdepartementet, 15.01.2014). For enkelthets skyld benytter jeg meg derfor av betegnelsen Økonomiseksjonen, fordi det var betegnelsen seksjonen hadde da intervjuene ble gjennomført.

I oppgaven skiller jeg mellom det statlige politiske systemet og det kirkelige politiske systemet. Internt i Den norske kirkes organer og Kirkeavdelingen benytter man ofte betegnelsen kirkepolitiker på valgte personer i Kirkemøtet og Kirkerådet, og kirkepolitikk for de politiske prosessene som foregår i disse organene. Dette kom blant annet kommer fram i intervjuene til denne oppgaven. Jeg har derfor gjennomgående valgt å benytte disse betegnelse i oppgaven.

I de sentralkirkelige organer har de ulike sakene som er til behandling et eget saksnummer hvor det også går fram hvilket organ saken behandles i. KM 05/13 refererer således til kirkemøtesak nummer 5 i 2013, KR 29/13 refererer til kirkerådsak nummer 29 i 2013 og BM 17/13 refererer til bispemøtesak nummer 17 i 2013. Denne oppgaven benytter seg derfor av denne referansemåten til sakene i de sentralkirkelige organene.

1.4 Faglig plassering og tidligere forskning på kirkens organisasjon

Den norske kirkes organisasjon og forhold til staten har gjerne vært skrevet om innen en teologisk fagtradisjon (bl.a. Aarflot, 1971, 1999; Ellingsen, 1969; Hegstad, 2009; Oftestad, 1998). Denne oppgaven er faglig forankret i statsvitenskapen og en organisasjonsteori for offentlig virksomhet (Christensen et al., 2009) og avgrenser seg dermed fra en teologisk fagtradisjon. En slik organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at det ikke er mulig å forstå innholdet av offentlig politikk og myndigheters beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen et al., 2009, s. 11; Egeberg, 2012). Et slikt organisasjonsperspektiv påviser at organisasjonsmessige faktorer kan påvirke beslutningsadferd blant beslutningstakere (Egeberg, 2012).

Det er også skrevet om Den norske kirkes organisasjon og forhold til staten i en mer juridisk fagtradisjon (Aarflot, 2001; Aarflot & Bergem, 2007; Fliflet, 2001; Gullaksen, 2000; Hjorthaug, 1998; Smith, 2006, 2012). Med en faglig forankring i statsvitenskapen og organisasjonsteori for offentlig virksomhet faller dette utenfor denne oppgavens rekkevidde.

Noen momenter fra denne litteraturen vil likevel trekkes veksler på fordi det gir en god oversikt over de formelle organisatoriske forholdene knyttet til forholdet mellom stat og kirke.

Den norske kirkes organisasjon har bare i beskjeden grad vært underlagt forskning innen statsvitenskapelige studier. Idar Magne Holme skrev i 1981 en magisteravhandling om kirke-stat-forholdet i en historisk og aktuell sammenheng (Holme, 1981), hvor han drøftet hvorvidt det er mulig, med utgangspunkt i en moderne kirke- og statsforståelse, å opprettholde en statskirkeordning ut ifra de prinsippene som lå til grunn for innføringen av ordningen. Han konkluderte med at ”Den norske kyrkja må frigjerast frå sitt fangenskap under staten. Før eller sidan vil og må dette verte resultatet” (Holme, 1981, s. 381). Sissil M. Pettersen analyserte beslutningsprosessen som ledet fram til lovendringen som etablerte Kirkemøtet i 1984 i sin hovedoppgave i 1986 (Pettersen, 1986). Hennes konklusjon var at reorganiseringsprosessen ”synes å være en politisk styrt prosess”, og at trekk ved prosessen ”peker i retning av at statskirken som problemfelt er i ferd med å bli avpolitisert” (Pettersen, 1986, s. 64). Live Husan leverte i 2004 en hovedoppgave som drøftet om hvorvidt en statskirkeordning kan forsvares normativt (Husan, 2004). Hun konkluderte med at en statskirkeordning kan forsvares, forutsatt at ingen grunnleggende menneskerettigheter brytes, men mente det var grunn til tvil om den daværende ordningen kunne forsvares, eller om den burde gjennomgå visse endringer (Husan, 2004, s. 111).

Professor dr.philos. Harald Askeland og hans studenter ved Diakonhjemmet Høgskole har i en årrekke forsket på Den norske kirke ut fra et organisasjonssosiologisk perspektiv (bl.a. Askeland, 1991, 1995, 1996, 1998, 2000, 2012; Askeland & Grimstad, 1996; Gunnarson, 2009; Hauken, 2007; Krogh, 2010; Skårberg, 2007). Felles for disse studiene er at fokuset har vært på den lokale kirke, og de er derfor mindre relevant for denne oppgaven. Hernes (2007), Lauritzen (2013) kan også sies å høre til denne tradisjonen.

Andre sosiologiske studier har også vært knyttet opp til Den norske kirkes organisasjon (Hammersmark, 2010; Hauglin, 1981; Rø, 1985). Av særlig interesse for denne studien er Hammersmark sammenligning av statens forhold til Den norske kirke med statens forhold til Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paraolympiske komité i sin masteravhandling. Hun kommer til at ”statens forhold til Den norske kirke og Idrettsforbundet preges av spenningsforholdet mellom statlig instrumentalitet og autonomi (...). Dette er et latent

konfliktforhold som har grunnlag i at statens og organisasjonenes legitimitet er forankret i ulike demokratiske systemer” (Hammersmark, 2010, s. 116-117).

I forbindelse med Gjønnnes-utvalgets utredning og debatten etterpå ble det skrevet mye om forholdet mellom stat og kirke ut fra teologiske, juridiske, menneskerettslige og samfunnsvitenskaplige perspektiver (Høstmælingen, Lindholm, & Plesner, 2006; Plesner, 2006; Schmidt, 2006; Stifoss-Hanssen & Furseth, 2008). Disse bidragene inneholdt blant annet drøftinger av kirkelig demokrati, analyser av høringen etter Gjønnnesutvalget, statskirkeordningen sett i lys av menneskerettigheter, og erfaringer fra andre land.

De siste årene har det videre vært gjennomført en del forskningsbaserte evalueringer av temaer knyttet til Den norske kirkes ordning. Stiftelsen Kirkeforskning KIFO, Det teologiske Menighetsfakultet og Institutt for samfunnsforskning leverte en evaluering av demokratireformen i Den norske kirke i 2010 og 2011 (Schmidt, 2011a, 2011b; Schmidt & Mogstad, 2010; Seggaard, 2010), Stiftelsen Kirkeforskning KIFO og Diakonhjemmet Høgskole leverte en evaluering av prostereformen i 2004 (Stifoss-Hanssen et al., 2013), og IRIS – International Research Institute of Stavanger AS leverte en evaluering av Den lokale kirkes ordning 23. april 2014 (Nødland, Lindøe, Holmen, & Blomgren, 2014). Disse evalueringene har levert viktige bidrag til arbeidet med kirkeordningen.

1.5 Videre struktur

I kapittel 2 gis en historisk bakgrunnsoversikt over utviklingen av Den norske kirkes ordning, for deretter å gi en presentasjon av Den norske kirkes nåværende organisasjonsstruktur. For å forstå utviklingen av Den norske kirkes ordning er det nødvendig å kjenne denne historiske og organisatoriske konteksten. I kapittel 3 redegjøres det for oppgavens analytiske perspektiver og forskningsdesign. Oppgavens empiri presenteres i kapittel 4 med en fremstilling av saksbehandlingsprosess, kontaktmønstre og vektlegging av hensyn i henholdsvis Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet. I kapittel 5 blir empirien analysert i lys av det teoretiske rammeverket. Til slutt oppsummeres oppgaven i kapittel 6, og en konklusjon blir formulert.

2 Bakgrunn og oversikt over Den norske kirkes organisasjon

Den norske kirke har en komplisert organisasjonsstruktur, og selv om masteroppgavens fokus er på sentralledet, er det nødvendig å gjøre rede for hele organisasjonens struktur fordi den utgjør en helhet. I det følgende tar jeg utgangspunkt i den historiske bakgrunnsbeskrivelsen fra stortingsmeldingen om Staten og Den norske kirke fra 2008 (St. meld. nr. 17 (2007-2008)), før jeg gjør rede for organisasjonsstrukturen i Den norske kirke med utgangspunkt i lovbestemmelsene i kirkeloven.

Den norske kirke kan beskrives på mange måter, og det har vært vanlig å beskrive kirken som statskirke, folkekirke, et evangelisk-luthersk trossamfunn, en majoritetskirke, en lokalkirke og som en organisasjon (Askeland, 2003; St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 29). Siden dette er en statsvitenskapelig studie vil fokuset her bli på Den norske kirke som statskirke og organisasjon.

2.1 Historisk bakgrunn

Stortingsmeldingen om Staten og Den norske kirke fra 2008 pekte på at kristendommen ble innført i Norge med lovvedtak og at det på den måten har vært statsreligion fra den tid (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 20). Tilsvarende var reformasjonen en lovsak, og fra 1500-tallet av vedtok Kongen, med samtykke fra det danske riksrådet, de viktigste lovene på kirkens område. Blant disse var en felles kirkeordinans for Danmark og Norge i 1539 og en egen kirkeordinans for Norge i 1607. Kristenretten i Norge ble igjen fornyet i enevoldstiden gjennom Kong Christian Den Femtis Norske Lov av 1687, hvor mange av bestemmelsene har vært gjeldende rett helt fram til vår tid (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 20), selv etter grunnlovsendingene i 2012 (Prop. 71 L. (2011-2012), s. 27).

Enevoldstidens rettsgrunnlag for Den norske kirke ble i hovedsak videreført gjennom Grunnlovens bestemmelser fra 1814 (Aarflot, 1999, s. 12). Grunnlovsforsamlingen på Eidsvoll framhevet kontinuiteten i Grunnlovens daværende § 2 hvor det het at ”Den evangelisk-lutherske Religion *forbliver* Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til å opdrage deres Børn i samme” (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 20, min utheving). Grunnlovens § 16 understreket samtidig Kongens ansvar for

statskirken, gjennom bestemmelsen om at ”Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionsager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer” (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 20, 23).

Statskirkeordningen hadde fra enevoldstiden av inneholdt en kristenplikt og borgerplikt, og en konventikkelplakat fra 1741 forbød at lekmenn forkynte. Det gav grunnlaget for at Stortinget engasjerte seg, og i 1842 ble konventikkelplakaten opphevet, og året etter kom dissenterloven, som gjorde det mulig å kunne melde seg ut av statskirken (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21). Kirkekommisjonen av 1859 førte til en langvarig strid om kirken skulle få folkevalgte styringsorganer for å ta makt fra prestene, som var Kongens embetsmenn, noe som endte med Lov om menighetsråd og menighetsmøter fra 1920. Stortinget gjorde det under striden klart at det var en lovsak å organisere kirken med folkevalgte møter og råd, til tross for at ordlyden i Grunnlovens § 16 antydte at denne myndigheten lå hos Kongen (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21). Loven om menighetsråd og menighetsmøter ble etterfulgt av en lov om bispedømmeråd fra 1933. Bispedømmerådene ble først og fremst etablert for å nominere bispekandidater (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21).

Etter andre verdenskrig la de politiske partiene høsten 1945 frem et fellesprogram som slo fast at statskirken fortsatt skulle bestå, men med tjenlige organer. Kirkeordningsnemnda av 1945 utredet en ny lov som ble kirkeordningsloven av 1953, uten at denne inneholdt så mye nytt (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21). I 1963 ble det opprettet et frivillig kirkeråd i form av Bispedømmerådernes fellestråd (Aarflot, 1999, s. 19), som ble videreført som et statlig organ ved at det ble tatt inn i kirkeordningsloven i 1969 (Hjorthaug 2012).

Fra kirkelig hold ble det satt i gang et nytt utredningsarbeid med sikte på en utbygging av den kirkelige organisasjonen hvor først Birkelikommisjonen kom med en utredning i 1969 (Det frivillige kirkeråd, 1969), etterfulgt av Støylenkommisjonen som la frem sitt arbeid i 1973 (Det frivillige kirkeråd, 1973). Begge disse la fram forslag til reformer innenfor en statskirkeordning med delegasjon av myndighet til kirkelig valgte organer (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21). Debatten som fulgte arbeidet i disse to kommisjonene var bakgrunnen for at Stortinget 11. desember 1970 vedtok at ”Det nedsettes en kommisjon bestående av 12 medlemmer, hvorav 6 velges av Stortinget, til å vurdere det statskirkelige systemet i sin helhet slik det er utformet og virker i Norge” (Pettersen, 1986, s. 20; St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21). Sivertsenutvalget, som det ble hetende, leverte NOU 1975:30 *Stat og kirke*, hvor flertallet på 8 av 12 medlemmer mente at ”det vil være prinsipielt og samfunnsmessig riktig å gå over

til en ordning med styring gjennom valgte organer i Den norske kirke i stedet for direkte styring gjennom stat og kommune” (NOU 1975:30, s. 199). I høringen som fulgte var det få som støttet opp om flertallsforslaget om et skille mellom stat og kirke, kun 2 prosent av stemmene fra menighetsrådene, 1 prosent av stemmene fra kommunestyrene og 23,5 prosent av stemmene fra prestene gikk inn for dette (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 21-22). Konklusjonen til regjeringen i stortingsmeldingen som fulgte var at den ikke så grunnlag for et skille mellom stat og kirke, men var villig til å ”gå til yttergrensene for en forsvarlig forståelse av mulighetene for desentralisering og delegasjon” (St. meld. nr. 40 (1980-1981), s. 52). En konsekvens av stortingsmeldingen var opprettelsen av Kirkemøtet fra 1984 (Ot. prp. nr. 74 (1982-1983); Pettersen, 1986, s. 41ff), utredning og etablering av Den norske kirkes lærenemnd fra 1988 (NOU 1985:21), og en rekke endringer i kirkeordningen gjennom Kirkelovutvalgets utredning (NOU 1989:7) som førte til kirkeloven, gravferdsloven og fondsloven i 1996 (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 22).

Kirkerådet gikk videre med utredningsarbeidet gjennom å oppnevne det som senere har blitt kjent som Bakkevig I-utvalget i 1998, som leverte flere delrapporter (Bakkevig I-utvalget, 2000a, 2000b, 2000c, 2001a, 2001b, 2001c) og en hovedrapport med tittelen *Samme kirke – ny ordning* i 2002 (Samme kirke - ny ordning, 2002). Nok en gang førte den kirkelige debatten rundt et kirkelig utredningsarbeid til at regjeringen oppnevnte et utvalg for å vurdere statskirkeordningen 14. mars 2003. Gjønnnes-utvalget leverte sin innstilling 31. januar 2006 (NOU 2006:2), hvor det først skisserte tre modeller for statskirkeordningen, enten en grunnlovsforankret statskirke, en lovforankret folkekirke eller en selvstendig folkekirke. Gjønnnes-utvalgets flertall på 18 av 20 medlemmer gikk inn for at den daværende statskirkeordningen skulle oppheves, og at det skulle etableres en ny kirkeordning for Den norske kirke. Et flertall av disse på 14 medlemmer gikk inn for at kirken skulle organiseres som en lovforankret folkekirke (NOU 2006:2, s. 159).

NOU 2006:2 ble fulgt opp gjennom at de politiske partiene på Stortinget ble enige om en politisk avtale den 10. april 2008 som skulle gjelde ut stortingsperioden 2009-2013 (Kirkeforliket, 2008). Avtalen innebar Den evangelisk-lutherske religion ikke lenger skulle være ”Statens offentlige religion” (gamle Grl. § 2), Kirkelig statsråd skulle avvikles, bekjennelsesplikten for statsråder skulle fjernes, og kirkens egne organer skulle få utnevne biskoper og proster etter at det var gjennomført en demokratireform. Samtidig var det enighet om at ”vesentlige elementer i statskirkeordningen” skulle videreføres: Den norske kirke skulle

fortsatt ha særskilt forankring i Grunnloven gjennom en ny § 16, Den norske kirkes organisering og virksomhet skulle fortsatt reguleres ved egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt, biskoper, proster, prester og andre tilsatte i regionale og sentrale kirkelige organer skulle fortsatt være statstjenestemenn, regionale og sentrale kirkelige administrasjoner skulle fortsatt være en del av statsforvaltningen, og staten skulle fortsatt sørge for at kommunene har lovbestemt plikt til å finansiere den lokale kirkes virksomhet (Kirkeforliket, 2008). Forliket tilsvare i hovedsak Gjønnes-utvalgets flertallsforslag om en lovforankret folkekirke, bortsett fra at Den norske kirke ikke ble et eget rettssubjekt, at prester og kirkelige tilsatte regionalt og sentralt skulle være statstjenestemenn, og ved at regional og sentral kirkeforvaltning skulle være en del av statsforvaltningen (NOU 2006:2, kap 5.4). Dagen etter at kirkeforliket ble inngått, leverte regjeringen en stortingsmelding, St. meld. nr. 17 (2007-2008) *Staten og Den norske kirke*, som varslet en politikk i tråd med kirkeforliket.

Kirkeforlikets forutsetning for at kirkelige organer skulle få utnevne biskoper og proster var at det ble gjennomført en demokratireform slik at kirkens organer skulle få en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene (Kirkeforliket, 2008). Kultur- og kirke departementet hadde oppnevnt en arbeidsgruppe ledet av Trond Bakkevig, Bakkevig II-utvalget, som senere samme år leverte utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* (Styrket demokrati i Den norske kirke, 2008), men hovedkonklusjonene var allerede kjent for forlikspartene og ble derfor inkludert i kirkeforliket (Kirkeforliket, 2008). På bakgrunn av Bakkevig II-utvalgets utredning, vedtok Kirkemøtet i 2008 en ny valgordning som ble prøvd ut ved Kirkevalget i 2009 (Protokoll fra Kirkemøtet, 2008, vedtak i KM-sak 11/08). Basert på erfaringene fra det første kirkevalget etter reformen (Schmidt & Mogstad, 2010) reviderte Kirkemøtet disse reglene igjen i 2010 for Kirkevalget 2011 (Protokoll fra Kirkemøtet, 2010).

På bakgrunn av evalueringen av demokratireformen (Schmidt, 2011a, 2011b), konkluderte flertallet i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité med at ”demokratireformen samlet sett er tilfredsstillende fulgt opp fra Kirkens side i henhold til kriteriene slik de er formulert i kirkeforliket” (Innst. 233. S. (2011-2012), s. 6), og Stortinget vedtok grunnlovsendringene 21. mai 2012 (Stortinget, 2012), etterfulgt av enkelte lovendringer som følge av de nye grunnlovsbestemmelsene (Prop. 71 L. (2011-2012); Prop. 78 L. (2012-2013)).

Kirkeforliket løp ut perioden 2009-2013. Kirkemøtet uttalte i 2011 at ”[e]tter kirkeforlikets utløp mener Kirkemøtet i tråd med tidligere utredninger og vedtak at Den norske kirke må

etableres som eget rettssubjekt, at arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten må overdras til kirken, og at de sentrale og regionale kirkelige forvaltningsorganer ikke lenger bør være statlige forvaltningsorganer” (Protokoll fra Kirkemøtet, 2011, s. 298). Kirkemøtet vedtok videre i 2013 å be ”regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke”, og at det ”forutsetter at det som neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet arbeide videre med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt” (Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 30). Solberg-regjeringen som tiltrådte oktober 2013 slo i sin regjeringsplattform fast at ”[b]åde samfunnet, kirken og staten er best tjent med et tydelig skille mellom kirke og stat” (Regjeringsplattform, 2013, s. 37). Regjeringen fulgte opp høsten 2013 med å starte et utredningsarbeid ”med sikte på å overføre arbeidsgiveransvaret for prestene og andre kirkelig tilsatte fra staten til rettslig selvstendigjorte kirkelige organer” og departementet planlegger å sende spørsmålet på høring høsten 2014 (Kulturdepartementet, 2014). Dette er situasjonen i dag².

Ut fra denne historiske bakgrunnen ser man at det har vært et statlig og kirkelig samarbeid om å utvikle Den norske kirkes ordning over mange år. Studiet av hvordan beslutningsgrunnlaget blir til i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet er derfor svært aktuelt.

2.2 Organisasjonsstruktur

Den norske kirke er en sammensatt organisasjon bestående av en rekke organer. Som en landsdekkende organisasjon har den 1247 menighetsråd, 428 kirkelige fellesråd, 104 prostier³ og 11 bispedømmeråd, samt Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Lærenemnda (St. meld. nr. 17 (2007-2008), p. 24ff). Disse organene utgjør, med unntak av Bispemøtet og Lærenemnda, det man kaller den demokratiske rådsstrukturen i kirken (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 27). Ved siden av rådsstrukturen har kirken også en såkalt embetsstruktur, bestående av biskoper, proster og prester, som har et særskilt ansvar på

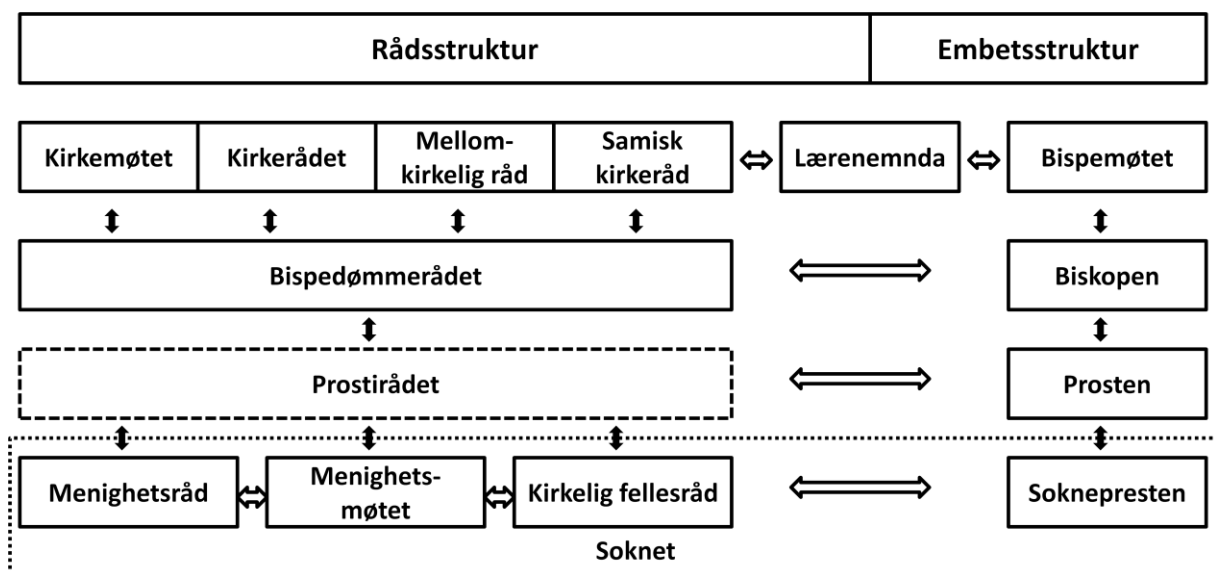
² I januar 2013 leverte et utvalg ledet av Sturla Stålsett en utredning for en helhetlig tros- og livssynspolitikk (NOU 2013:1). Utvalget hadde en føring i mandatet om å forholde seg til rammene av kirkeforliket, men valgte å komme med et tillegg som gikk ut over kirkeforlikets periode og hvor det kom med anbefalinger om å endre den nye versjonen av Grunnlovens § 16 (NOU 2013:1, kapittel 10). I Solberg-regjeringens regjeringsplattform holdes det fast på de gjeldende grunnlovsbestemmelsene i §§ 2 og 16 (Regjeringsplattform, 2013, s. 37), og senere politiske signaler tyder på at disse anbefalingene legges i skuffen (Vårt Land, 01.05.2014). Derfor inkluderes ikke denne utredningen i den historiske bakgrunnen.

³ Tall per 1.1.2014 fra Kirkerådet (Kirkerådet, 2014a [upublisert]). Det er i oversikten ikke tatt hensyn til prøveordningen med sammenslåtte menighetsråd eller prøveordningen med sammenslåtte fellesråd.

sine områder i egne tjenesteordninger fastsatt av Kongen (jf. kirkelovens § 34; Tjenesteordning for biskoper; Tjenesteordning for proster; Tjenesteordning for menighetsprester). Rådsstrukturen og embetsstrukturen er vevd sammen i den kirkelige organisasjonen, og styringen av kirken skjer gjennom et samvirke mellom embete og råd (Kirkens embete og råd, 1988). Embetet er blant annet særskilt representert i de valgte rådene på alle nivåer (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 77; 86). Kirkeloven inneholder få bestemmelser om embetsstrukturen, noe som henger sammen med at Kongen har utøvet myndighet overfor presteskapet både i egenskap av Kongens kirkestyre og i egenskap av å være arbeidsgiver (Gullaksen, 2000, s. 109; Myndighetsrelasjoner, 2001, s. 74). Bispemøtet hører til i embetsstrukturen, mens lærenemnda kan ses på som en blanding mellom råds- og embetsstrukturen. I det følgende blir det et særlig fokus på rådsstrukturens organer.

Den norske kirkes organisasjon er problematisk å plassere i et tradisjonelt organisasjonskart (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 24), blant annet fordi ”den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre” (Ot. prp. nr. 64 (1994-1995), s. 61). Det er likevel gjort forsøk i denne oppgaven på å tegne ut dette, men det må tas forbehold om at dette ikke vil klare å fange opp alle forhold mellom organene.

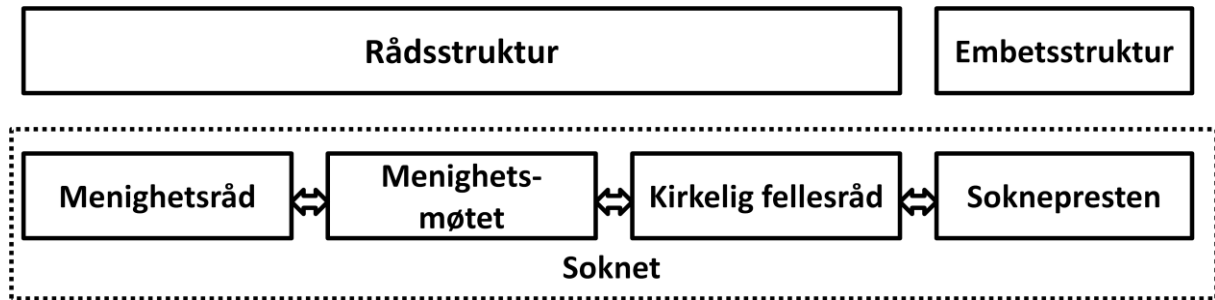
Figur 2.1 Den norske kirkes organisasjonsstruktur



2.2.1 Organisasjonsstrukturen på det lokale og regionale nivået

Den lokale kirken ved soknet (menigheten) er den grunnleggende enheten i kirken (kirkeloven § 2). Soknet representeres av tre organer, menighetsrådet, menighetsmøtet og kirkelig fellesråd. Embetet er representert gjennom sokneprest eller annen prest i de ulike lokalkirkelige organene.

Figur 2.2 Den norske kirkes lokale nivå



Menighetsrådet sitt hovedformål er å

ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet (kirkeloven § 9, første ledd)

Menighetsrådet har ansvar for blant annet kirkelig undervisning og ungdomsarbeid, gudstjenesteliv, rekruttering av frivillige, kirkemusikk, diakoni, menighetsbyggende arbeid (Westermoen, 2011, s. 20-21; kirkeloven § 9). Menighetsråds myndighet er negativt avgrenset, noe som vil si at menighetsrådet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller et annet organ (Hjorthaug, 2012, note 21). Menighetsrådet består av soknepresten og mellom 4 og 10 medlemmer (kirkeloven § 6).

I kommuner som har mer enn ett sokn, skal det i tillegg være et kirkelig fellesråd. Kirkelig fellesråds myndighet er positivt avgrenset, noe som vil si at fellesrådet kun har myndighet der det er hjemlet med lov (Hjorthaug, 2012, note 21). Fellesrådene har ansvar for administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene i kommunen, inkludert drift av bygninger og gravplasser og arbeidsgiveransvar for de stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett. Til ansvaret ligger også et samordningsansvar mellom de ulike menighetsrådene og ansvar for å ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen (kirkeloven § 14). Det kirkelige fellesrådet

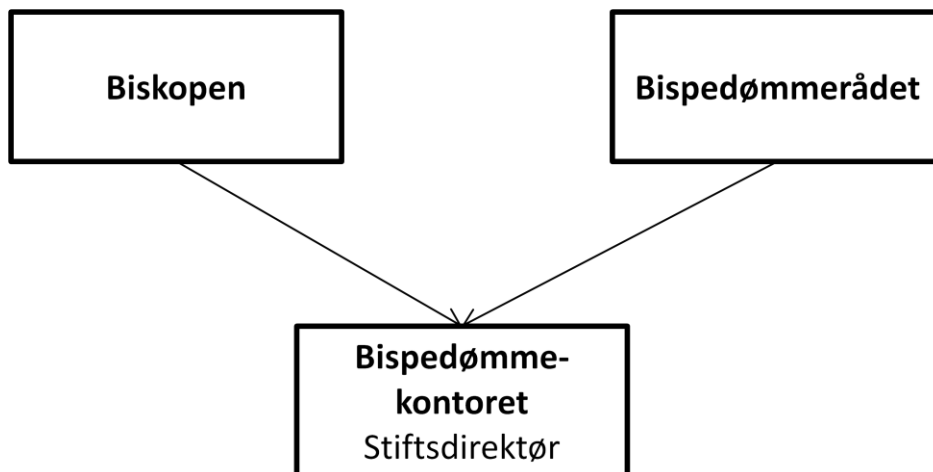
består normalt av to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen (indirekte valgt av menighetsrådene), en representant valgt av kommunen og en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen (kirkeoven § 12). Er det fem eller flere sokn i kommunen, velges det bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd (kirkeoven § 12). I kommuner som kun har et sokn ivaretar menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellestråd (kirkeoven § 5), og menighetsrådet supplert av en representant valgt av kommunen som tiltrer rådet når dette behandler saker som ellers ligger til kirkelig fellestråd (kirkeoven § 6 annet ledd).

I hver menighet er det i tillegg et menighetsmøte, bestående av alle de stemmeberettigede i soknet som møter fram personlig (kirkeoven § 10). Menighetsmøtet har avgjørelsesmyndighet i saker om innføring av ny, godkjent salmebok og liturgi og andre saker som er overlatt menighetsmøtets avgjørelse, og skal gi uttalelse i saker om oppføring eller nedlegging av kirke, om deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for et sokn, og når menighetsmøtet ellers blir bedt om å uttale seg (kirkeoven § 11).

Hvert sokn hører til ett prosti, som igjen hører til et bispedømme (kirkeoven § 2). Prostiet er i utgangspunktet en administrativ inndeling som utgjør tjenstedistriktet for prestene i prostiet. Det ledes av en prost, men det kan også dannes et frivillig, indirekte valgt prostiråd etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet (kirkeoven § 22). Prostirådet skal behandle saker til felles for prostiet, og kan avholde kirkelige møter for prostiet (prostimøtet), men kan ikke treffe avgjørelser som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer (kirkeoven § 22).

Bispedømmet ledes av både biskopen og bispedømmerådet. Biskopen har myndighet på en rekke områder og er blant annet øverste leder for prestatjenesten i bispedømmet og har ansvar for å føre tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i tråd med den evangelisk-lutherske lære (Tjenesteordning for biskoper §§ 1 og 2). Bispedømmerådet har myndighet til å tilsette, suspendere og avskjedige prester og kirkelige tjenstemenn på bispedømmekontoret (kirkeovens § 23, sjette ledd), mens biskopen som øverste leder av prestatjenesten utøver arbeidsgivers styringsrett (Myndighetsrelasjoner, 2001, s. 77). Både biskopen og bispedømmerådet kan delegere myndighet til daglig leder av bispedømmerådet, stiftsdirektøren, som leder biskopens og bispedømmerådets fellessekretariat.

Figur 2.3 Den norske kirkes regionale nivå



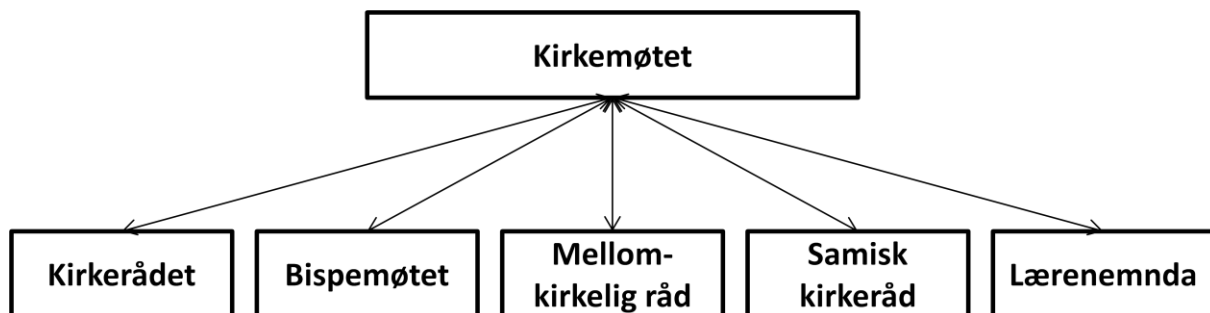
Bispedømmerådets skal ”ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet” (kirkeovens § 23, tredje ledd). Bispedømmerådet fordeler statlige tilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, trosopplæring og diakoni, ansetter proster og menighetsprester for hele bispedømmet og tjenestemenn til bispedømmekontoret og ivaretar en del andre forvaltningsoppgaver etter delegasjon fra Kongen og departementet (kirkeovens § 23).

Bispedømmerådet består av biskopen, en prest valgt av prestene i bispedømmet, en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelige tilsatte i bispedømmet og sju leke medlemmer. Av de siste sju medlemmene, velges fire-sju direkte av medlemmene i bispedømmet gjennom Kirkevalget, men bispedømmerådet kan også avgjøre at tre av medlemmer skal velges indirekte av de valgte menighetsrådsmedlemmene (kirkeovens § 23). I Oslo er det i tillegg en representant fra Døveprostiet, og i de tre nordligste bispedømmene er det i tillegg en samisk representant (kirkeovens § 23). I Nidaros bispedømmeråd kompliseres det videre av at det er to biskoper, både Nidaros biskop og preses i Den norske kirke (ledende biskop av Bispemøtet), hvor preses er den sittende biskop i tilsettingssaker og andre saker som dreier seg om Nidaros Domprosti, mens Nidaros biskop er den sittende biskopen i andre tilsettingssaker og andre saker (Meld. St. 13 (2009-2010), s. 5).

2.2.2 Organisasjonsstrukturen på det sentralkirkelige nivået

Den norske kirkes sentrale nivå består av Kirkemøtet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd, Bispemøtet og Den norske kirkes lærenemnd.

Figur 2.4 Den norske kirkes nasjonale organer



Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste representative organ (kirkeoven § 24). Det kan således uttale seg autoritativt på vegne av hele Den norske kirke (Gullaksen, 2000, s. 99-100). Kirkemøtet ”skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke” (§ 24 andre ledd). Kirkemøtet fastsetter som øverste representative organ for Den norske kirke alle gudstjenestelige bøker i Kirken (§ 24 andre ledd). Det skal videre gi uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område, fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og økumenisk virksomhet, fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, gir regler om kirkens inventar og utstyr og foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling (kirkeovens § 24, tredje ledd a-e).

Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene, samt ett medlem valgt av Kirkemøtet (dette dreier seg om lederen av Samisk kirkeråd) (kirkeovens § 24 første ledd). Det innebærer at det er 12 biskoper, 11 prester, 11 lek kirkelige tilsatte, 77 leke folkevalgte, 1 representant for Døvekirken, 1 leder av Samisk kirkeråd og 3 samiske representanter fra de tre nordligste bispedømmerådene, totalt 116 medlemmer. Kirkerådet utgjør, som Kirkemøtets forberedende og iverksettende organ, sekretariatet for Kirkemøtet.

Kirkerådet er valgt av Kirkemøtet og har ansvar for å forberede de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksette Kirkemøtets beslutninger og lede arbeidet for øvrig mellom Kirkemøtets samlinger (§ 25, annet ledd). Kirkerådet kan således sies å være Kirkemøtets

utøvende organ. Kirkerådet består av ni leke medlemmer, en lek kirkelig tilsatt, fire prester og en biskop, alle med personlige varamedlemmer (kirkeoven § 25). De valgte lederne i Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd deltar i tillegg i møtene med talerett/tale- og forslagsrett (Regler for Kirkerådets virksomhet § 4 pkt. 6). Kirkerådet har en daglig leder (Kirkerådets direktør) som leder sekretariatets virksomhet. Kirkerådets sekretariat består av seks avdelinger, i tillegg til direktørens stab: Avdeling for menighetsutvikling, Avdeling for samisk kirkeliv, Avdeling for økumeniske og internasjonale relasjoner, Avdeling for kirkeordning, Avdeling for administrasjon og Avdeling for kommunikasjon (Kirken.no, 2014). I 2013 var det totalt 65,2 årsverk i sekretariatet (Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste, 2014). Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper, og har ansvar for samordning av de gjøremål som tilligger biskopene, uten å binde den enkelte biskop i utøvelsen av egne embetsfunksjoner (Reglement for Bispemøtet §§ 1 og 2, kirkeoven § 26). Bispemøtet avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av departementet eller Kirkemøtet, samt de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av Kongen (kirkeoven § 26). Kirkemøtet har også valgt to råd for særskilt å ivareta oppgaver som ligger inn under Kirkemøtet, henholdsvis Mellomkirkelig råd for å ”ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver” og Samisk kirkeråd for å ”verne og fremme samisk kirkeliv” (jf. kirkeovens § 23 andre og femte ledd).

Mellomkirkelig råd er Kirkemøtets fagorgan for økumeniske og internasjonale spørsmål. Rådet er sammensatt av elleve medlemmer valgt av Kirkemøtet (et fra hvert bispedømme), en biskop oppnevnt av Bispemøtet og en representant oppnevnt av Kirkens Nødhjelp, hver med personlige varamedlemmer. I tillegg er Den norske kirkes representanter i sentralkomiteen i Kirkens Verdensråd, rådet i Det lutherske verdensforbund, hovedstyret i Konferansen av europeiske kirker ex officio medlemmer av Mellomkirkelig råd (Statutter for Mellomkirkelig råd § 5). Under Mellomkirkelig råd ligger Teologisk nemnd og Komiteen for internasjonale spørsmål, og lederne av disse møter i rådet uten stemmerett (Statutter for Mellomkirkelig råd § 5 siste ledd). Mellomkirkelig råds sekretariat utgjør Avdeling for økumeniske og internasjonale spørsmål i Kirkerådets sekretariat, og ledes av en generalsekretær (Kirken.no, 2014).

Samisk kirkeråd har ansvar for å ivareta Den norske kirkes ansvar for samisk kirkeliv gjennom å fremme, verne og samordne samisk kirkeliv i kirken (Statutter for Samisk kirkeråd). Samisk kirkeråd består av en leder valg av Kirkemøtet, en samisk representant fra

hvert av de tre nordligste bispedømmene, en representant valgt på fritt grunnlag av Kirkemøtet, en representant oppnevnt av Sametinget og en biskop oppnevnt av Bispemøtet. Samisk kirkeråds sekretariat utgjør Avdeling for samisk kirkeliv i Kirkerådets sekretariat, og ledes av en generalsekretær (Kirken.no, 2014). Avdelingen er lokalisert i Tromsø (Westermoen, 2012, s. 96).

Den norske kirkes lærenemnd har ansvaret for å gi uttalelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. Læresak kan bare reises i saker som gjelder særlig tungtveiende spørsmål der det aktuelle læretema er av alvorlig og vidtrekkende karakter (Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd § 7). Lærenemnda består av alle tjenestegjørende biskoper, tre teologiske sakkyndige oppnevnt av de tre teologiske fakulteter, to teologisk sakkyndige valgt av Kirkemøtet og fire leke medlemmer valgt av Kirkemøtet (Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd § 8).

2.2.3 Det statlige kirkestyret

Det statlige kirkestyret fikk en endret karakter som en følge av grunnlovsendringene 21. mai 2012. Kirkeforliket og grunnlovsendringene innebar som nevnt at den evangelisk-lutherske religion ikke lenger skulle være ”Statens offentlige Religion”, at bekjennelsesplikten til statsrådsmedlemmene opphørte og kirkelig statsråd ble avvirket, at Den norske kirkes egne organer fikk utpeke sine egne biskoper og proster, og at Kongen i statsråd ikke lenger skulle håndheve og beskytte den evangelisk-lutherske religion (Kirkeforliket, 2008; Prop. 71 L. (2011-2012)). Etter grunnlovsendringene i 2012 har Grunnloven fortsatt en bestemmelse i § 16 om at ”Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov”⁴. Dette innebærer at staten fortsatt har et særskilt ansvar for å regulere Den norske kirkes organisering og virksomhet gjennom en egen kirkelov (Smith, 2012).

Kirkeforliket innebar videre at Den norske kirke ikke skulle bli eget rettssubjekt, og at prester og kirkelig tilsatte ved regionale og sentrale organer skulle forbli statstjenestemenn (Kirkeforliket, 2008). Det betyr at Kirkemøtet og Kirkerådet fortsatt rettslig sett i utgangspunktet hører inn under de alminnelige reglene i Grunnloven om styrings- og

⁴ Dette er den språklig fornyede teksten vedtatt av Stortinget 6. mai 2014. Ordlyden fra 21. mai 2012 var som følger: ”Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov” (Smith, 2012, s. 112).

ansvarsforhold i staten (særlig GrL. § 3), samtidig som prinsippet om tros- og livssynsfrihet legger begrensninger på dette:

Bortfallet av det særskilte grunnlaget for kirkestyret vil i utgangspunktet bety at statens fortsatte oppgaver på det kirkelige området må ivaretas innenfor de alminnelige reglene i Grunnloven om styrings- og ansvarsforhold i staten. Departementet legger samtidig til grunn at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære begrensninger for regjeringens og departementets kirkeforvaltning (Prop. 71 L. (2011-2012), s. 29-30).

De regionale og sentrale kirkelige organer er fortsatt en del av staten, og departementet foretar en vanlig etatsstyring av disse organene i henhold til Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2013). Det innebærer at departementet har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Kirkerådet og fastsetter virksomhets- og økonomiinstruks for Kirkerådet. Departementet følger opp Kirkerådet gjennom tildelingsbrev, styringssamtaler, årsrapport, rapportering gjennom året og oppfølging av saker fra Riksrevisjonen (Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, 2013).

Statens styre over ulike samfunnsområder aksepteres gjerne ut fra statens legitimitet som er sikret gjennom den parlamentariske styringskjeden. Velgerne utgjør det suverene folk, som er grunnlag for all politisk autoritet (Olsen, 1978, s. 23). Gjennom den parlamentariske styringskjeden koblers velgere og offentlig politikk gjennom fire ledd:

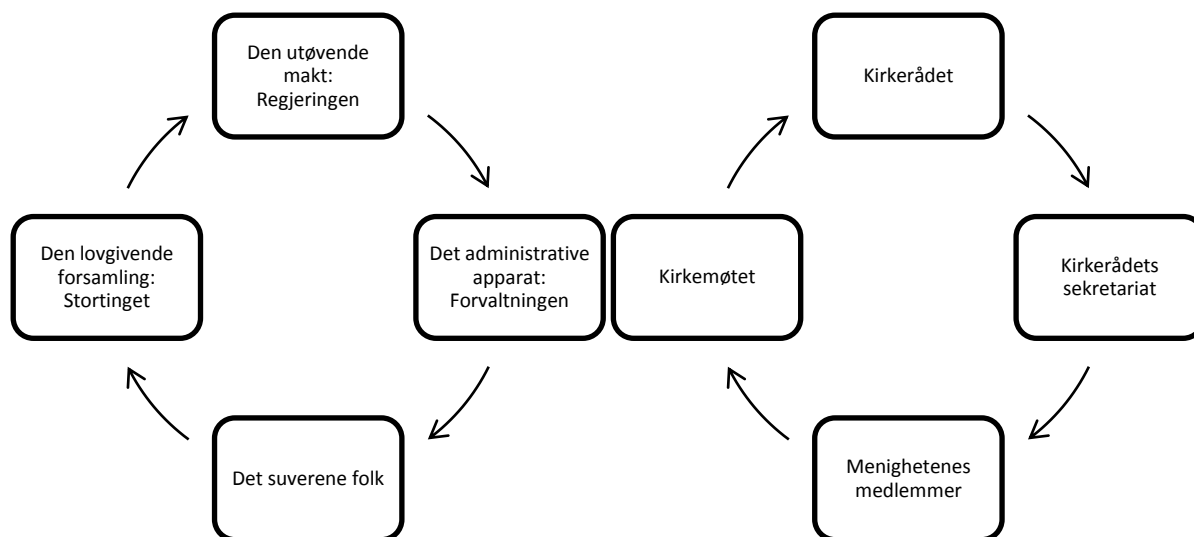
Partisystemet og valgordningen kobler velgerne til Stortinget, mens det parlamentariske systemet og styrkeforholdet mellom partiene kobler Stortinget til regjeringskontorene og regjeringmakten. Regjeringen er på sin side ansvarlig for forvaltningen gjennom at statsrådene leder sine respektive departementer. Forvaltningen, som iverksetter politiske vedtak, er koblet til velgerne gjennom regulering og produksjon av offentlige tjenester (Røiseland & Vabo, 2012, s. 77-78).

Myndigheten kan med andre ord sies å være delegert fra velger til parlamentet, fra parlamentet til regjeringen og fra regjeringen til forvaltningen (Narud & Valen, 2007, s. 209).

Den norske kirke kan sies å utfordre den parlamentariske styringskjeden siden ”folket” i Den norske kirke og i Norge er to ulike størrelser. Stortinget og ministeren med ansvar for kirkesaker velges av folket i staten Norge, uavhengig av tros- og livssynstilhørighet (Saglie & Segard, 2011, s. 159). Dette avhjelpes ved at Den norske kirke har en egen organisatorisk

styringsstruktur som man kan kalle en kirkedemokratisk styringskjede⁵. Menighetens medlemmer delegerer myndighet til Kirkemøtet, som delegerer videre til Kirkerådet, som delegerer videre til Kirkerådets sekretariat. Man kan derfor snakke om to styringskjeder, den parlamentariske styringskjede og den kirkedemokratiske styringskjede.

Figur 2.5 Den parlamentariske styringskjeden og den kirkedemokratiske styringskjeden



Kilde: Olsen (1978, s. 24) og Røiseland and Vabo (2012, s. 78)

Den norske kirkes økonomi kommer delvis fra staten over statsbudsjettet (1/3) og delvis fra kommunale tilskudd (2/3) (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 92). Statsbudsjettet lønner de som er tilsatt av sentrale og regionale organer, inkludert menighetsprester, mens kommunen er forpliktet etter kirkelovens § 15 til å gi tilskudd til kirkelig felle råd for å lønne og ivareta den lokale kirkes virksomhet. Kirkeforliket slår fast at de gjeldende finansieringsformer skal videreføres (Kirkeforliket, 2008). I Kirkeavdelingens utredningsmandat fra regjeringen høsten 2013 framgår det som en forutsetning at "[k]ommunenes økonomiske ansvar overfor kirken skal videreføres", og at "[s]tatens finansieringsoppgave skal fortsatt være formålsbestemt til

⁵ Fremstillingen av den kirkedemokratiske styringskjede er en forenkling. Den norske kirke har lenge hatt et samvirkeprinsipp hvor embete (prester/biskoper) og råd (folkevalgte) styrer Den norske kirke sammen, noe som eksemplifiseres gjennom prestenes og biskopenes representasjon i rådsstrukturen (Kirkens embete og råd, 1988). Det kan således ikke uten videre sammenlignes med et konsekvent gjennomført folkestyreprinsipp (Aschim, 2007, s. 27). At Den norske kirke også er et trossamfunn innebærer at det kan betraktes som vesentlighetsforskjellig fra både statsinstitusjoner og frivillige organisasjoner, dersom teologiske læresetninger veier tyngre enn både statlige vedtak og medlemmenes vilje (Saglie & Seggaard, 2011, s. 159).

prestetjenesten og til driften av de regionale og sentrale kirkelige organenes virksomhet, men bevilgninger skal gis i form av rammetilskudd” (Kulturdepartementet, 2014, s. 7-8).

3 Teori og metode

3.1 Organisasjonsperspektivet

3.1.1 Innledning

Et organisasjonsperspektiv analyserer forholdet mellom en organisasjonsstruktur og faktisk beslutningsadferd (Egeberg, 2012). Grunnleggende sett er det individer som handler når organisasjoner og institusjoner handler, hvilket innebærer at organisasjonsperspektivet forsøker å forklare individuell beslutningsadferd (Egeberg, 1992, s. 188). Faktisk beslutningsadferd dreier seg om det som beslutningstakere faktisk gjør, og forstås her som en prosess hvor premisser tilføres og velges ut (Simon 1965, referert i Egeberg, 1992, s. 188).

En beslutningsprosess fremstilles gjerne gjennom en policyklusmodell⁶ hvor det først er en *dagsordenssettingsfase* hvor beslutningstakere blir oppmerksom på problemer, deretter en *politikkutviklingsfase* hvor alternativer blir utredet og formulert, en *beslutningsfase* hvor beslutningsorganet gjør en autoritativ beslutning om å velge et alternativ eller å velge og ikke gjøre noe, en *implementeringsfase* hvor beslutningen blir iverksatt og en *evalueringsfase* hvor staten og andre samfunnsaktører overvåker og evaluerer resultatene av den gjennomførte beslutningen, med mulighet for at det kan dukke opp nye problemer (Howlett et al., 2009, s. 12; Sabatier, 2007, s. 6-7). I denne oppgaven er fokuset på politikkkutviklingsfasen, hvor de ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet utreder alternativer, konsekvenser og forbereder saker til offisiell beslutningstaking hos sine respektive myndigheter. Faktisk beslutningsadferd forstås her i en vid betydning hvor individuelle ansattes kontaktmønstre og vektlegging av ulike verdier og hensyn i saksforberedelsen av beslutningssaker også regnes som beslutningsadferd (Egeberg, 2012). Beslutningsadferd dreier seg altså ikke bare om å fatte formelle vedtak, men også om de andre fasene i

⁶ Paul A. Sabatier (2007) har kritisert modellen fordi 1) den ikke er en kausal teori som identifiserer kausale årsaker som styrer policyprosessen i og på tvers av stadier; 2) de foreslåtte stadiene ofte er deskriptivt unøyaktige; 3) modellen har en legalistisk, topp-ned-skjevhet; og 4) at antagelsen om at det er en enkelt policyklus fokusert på et stort lovforslag overforenkler den vanlige prosessen hvor mange, samhandlende sykluser involverer en rekke policyforslag og lovforslag på tvers av myndighetsnivåer (Sabatier, 2007, s. 7). Sabatier har gode poenger, men for å avgrense oppgaven er det nok med et enkelt stadium i policyklusen. Dette henger også sammen med at arbeidet med kirkeordning er i dag er i en utredningsfase hvor de endelige beslutningene ikke er fattet.

policysyklusen, og saksutredere regnes derfor som beslutningstakere fordi de legger viktige premisser for beslutningene (Egeberg, 1992, s. 188).

Et sentralt utgangspunkt for organisasjonsperspektivet er begrepet ”begrenset rasjonalitet”: Mennesker har begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet og vil handle på grunnlag av begrensede modeller av virkeligheten. Det er umulig for ett enkelt, isolert individ å oppnå en høy grad av rasjonalitet (Simon, 1997, s. 92). Organisasjonsmedlemmer og beslutningstakere har ikke muligheter eller kapasitet til å ha oversikt over alle alternativer eller mulige konsekvenser av disse, og må forta en utvelging basert på satisfisering eller tilfredsstillende vurderinger (Christensen et al., 2009, s. 27; 36; Egeberg, 2012, s. 157). Fordi beslutningstakere baserer sine beslutninger på simplifiserte modeller av virkeligheten, blir det viktig å forstå de operative utvelgingsmekanismene og –filterne som gjør at noen spørsmål blir løftet opp på den politiske dagsordenen, mens andre ikke blir det (Egeberg, 2012, s. 157). Organisasjonsperspektivet vektlegger organisasjonskontekstens betydning for beslutningstakere, gjennom å fokusere på en organisasjons formelle struktur (Egeberg, 2012, s. 157-158). En av funksjonene til en organisasjon er å plassere organisasjonsmedlemmene i et psykologisk miljø som bidrar til å tilpasse medlemmenes beslutninger med organisasjonens mål, og bidra med den nødvendige informasjonen til å ta de korrekte beslutningene (Simon, 1997, s. 92).

En organisasjonsstruktur kan defineres som ”a normative structure composed of rules and roles specifying, more or less clearly, who is expected to do what, and how” (Scott 1981, sitert i Egeberg, 2012, s. 158). Strukturen definerer dermed interessene og målene som skal forfølges, og vurderingene og alternativene som er å anse som ”relevante”. Hva som er relevant som er nedfelt i rolleforventninger styrer undersøkelsesprosesser, og gir en skjevhet i hva slags informasjon beslutningstakere blir utsatt for (Egeberg, 2012, s. 158). Organisasjonsstrukturer kan dermed aldri være nøytrale fordi de organiserer noen konflikter innenfor den politiske sfære, og noen konflikter utenfor den politiske sfære (Egeberg, 2006c, s. 20; Schattschneider, 1975).

Organisasjonsperspektivet identifiserer noen mekanismer som virker inn på individer slik at de innretter seg etter organisasjonens normer når de blir en del av en organisasjon (Egeberg, 2012). For det første kan de føle en moralsk forpliktelse til å følge normene. En weberiansk kultur som understreker upersonlige forhold og rasjonaliserte adferdsregler i organisasjonslivet kan bidra til å skille private interesser fra interesser de har ut fra sin rolle

som arbeidstakere (Egeberg, 2012, s. 158). For det andre kan man forvente at sosial kontroll gjennom ”peer review” fra kollegaer bidrar til å minimere avvikende adferd (Egeberg, 2012, s. 158). For det tredje kan det være i deres egen interesse å følge normene. Ledere kan benytte seg av belønning og straff for å sikre seg lydighet, og framtidige karrieremuligheter kan være knyttet til at man gjør en god jobb innenfor det som regnes som organisasjonens normer (Egeberg, 2012, s. 158). At det er i personers egeninteresse å følge en organisasjons normer er imidlertid omdiskutert. Niskanen (1974) argumenterer for eksempel for at byråkrater verken ivaretar offentlige eller politiske interesser, men kun sine egne interesser knyttet til karriere, lønn og anseelse, noe som gjør dem opptatt av å maksimere sitt eget byrås budsjetter. Egeberg (2012, s. 158) argumenterer for at organisasjonsmedlemmer vil være ute av stand til å definere og operasjonalisere deres egne virkelige privatinteresser i en meningsfull og samstemt måte. Det enkelte organisasjonsmedlem vil sannsynligvis være personlig indifferent til hva slags beslutningsutfall vedkommende kan påvirke i tjenesten (Egeberg, 1992, s. 191). Unntaket er beslutningsprosesser som går direkte på organisasjonsmedlemmenes egne karrieremuligheter, for eksempel gjennom reorganiseringsprosesser (Egeberg, 1995; 2012, s. 158-159). Når det gjelder reorganisering, argumenterer Dunleavy (1991) for at byråkrater har private interesser som virker inn på beslutningsprosesser gjennom at de har interesse av å organisere byråene på den måten som tjener dem selv best.

Det er flere elementer ved en organisasjonsstruktur som kan påvirke beslutningsadferd (Egeberg, 2012), men for å beskrive forholdet mellom politikkutvikling i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet er det primært den vertikale spesialiseringen mellom dem som er av interesse.

3.1.2 Vertikal spesialisering

Vertikal spesialisering dreier seg om en arbeidsdeling mellom overordnede og underordnede enheter, enten internt i en organisasjon, eller på tvers av organisasjonsgrensene (Egeberg, 2012). Vertikal spesialisering kommer til uttrykk blant annet gjennom prinsippet om ministeransvarlighet, som innebærer at statsråden er ansvarlig overfor Stortinget for virksomheten i eget departement og i underliggende etater (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægred, & Roness, 2007, s. 130-132; Christensen et al., 2009, s. 38).

Ansatte i direktorater utenfor departementene lever vanligvis i stor grad avskjermet fra de løpende politiske prosessene, til forskjell fra sine kollegaer i departementene (Egeberg, 1992,

s. 196). Betegnelsen direktorat brukes her på alle sentraladministrative organer utenfor departementene, enten de kaller seg direktorat, verk, tilsyn eller råd (Christensen et al., 2007, s. 51). Direktoratene har relativt lite kontakt med politisk ledelse i departementet, med andre departementer enn deres eget, og med Stortinget (Egeberg, 2012). Deres relative autonomi fra departementet gir dem færre muligheter til å influere beslutninger på det nivået. Det har også noe å si for hva slags signaler og hensyn ansatte i direktorater vektlegger. Flere studier har vist at ansatte i direktorater vektlegger signaler fra politisk ledelse betydelig mindre enn deres motparter i departementer (Egeberg, 2012; Egeberg & Trondal, 2009; Painter, Burns, & Yee, 2010; Wood & Waterman, 1991). Wood and Waterman (1991) fant at direktorater som var integrert i moderdepartementene responderte mer på signaler fra politisk ledelse enn uavhengige direktorater i USA. Egeberg og Trondal (2009) fant i en analyse av data fra den norske sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2006 at 89 prosent av de ansatte i departementer legger vekt på signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær), 95 prosent legger vekt på faglige hensyn, og 67 prosent legger vekt på signaler fra brukere, klienter og berørte parter i sitt arbeid. Av de ansatte i direktorater legger kun 67 prosent vekt på signaler fra politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær), 94 prosent vekt på faglige hensyn og 77 prosent vekt på signaler fra brukere, klienter og berørte parter i sitt arbeid (Egeberg & Trondal, 2009, s. 679). Painter et al. (2010) fant at ikke-departementale direktorater hadde større autonomi fra politisk ledelse enn departementer i Hong Kong. Organisasjonstilknytningen (departement vs. direktorat) ser dermed ut til å ha stor betydning for mulighet for politisk styring, hvor det ser ut til å være større muligheter for politisk styring i et departement enn i et direktorat (Egeberg, 2012, s. 164). Mulighetene for politisk styring kan til dels styrkes gjennom at det bygges opp en organisasjonsenhet i departementet som dupliserer deler av arbeidet gjort av den underliggende virksomheten (Egeberg, 2012; Egeberg & Trondal, 2009).

I motsetning til embetsverket i departementene har det vært en viss aksept for at ledelsen i direktorater har anledning til å uttale seg offentlig ut fra direktoratets faglige ståsted. Dette gjelder også der det er uenighet med moderdepartementet (Difi, 2008:14, s. 13-14; 2012:7, s. 22).

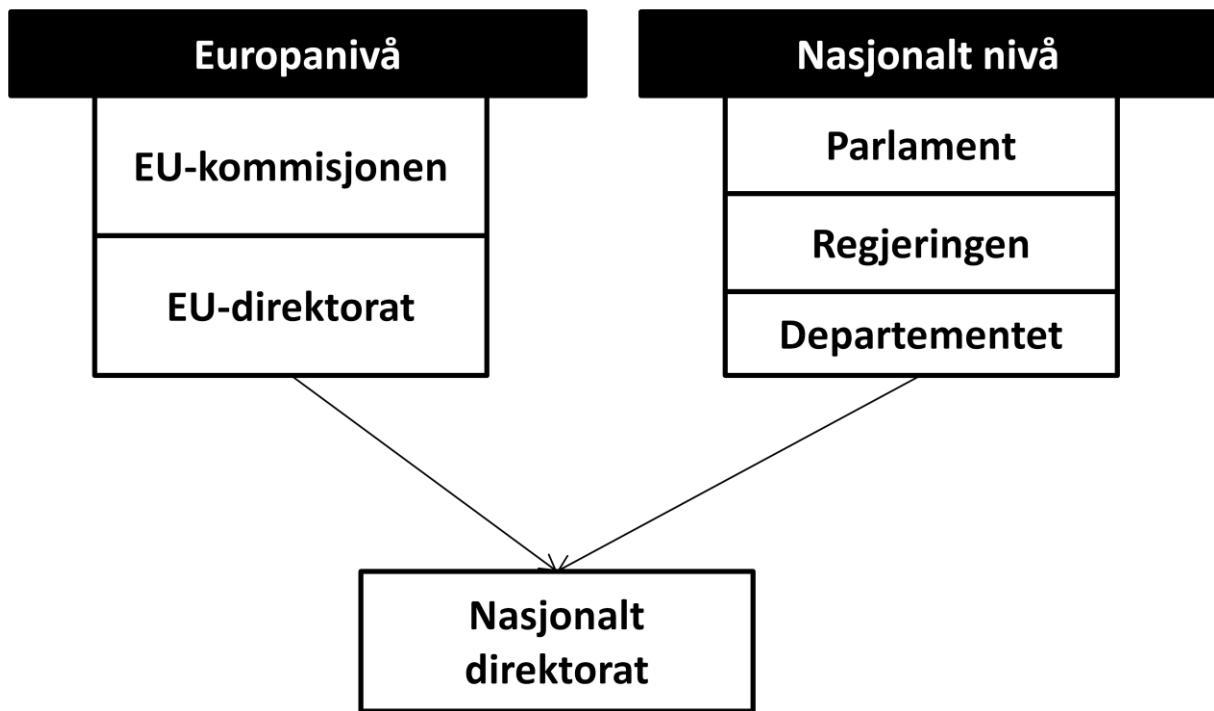
Noen forvaltningsorganer er bygd inn med styre på toppen. Forvaltningsorganer som har styrer på toppen, ser ut til å balansere og forene ulike hensyn og interesser, men eksistensen av slike styrer gjør politiske signaler fra politisk ledelse mer utydelige og bidrar til mer

autonomi (Egeberg, 2012, s. 165). En begrunnelse for slike styrer er at de gir forvaltningen tilgang på spesialisert kompetanse, samt gjør det mulig å trekke inn lekmenn i avgjørelser og trekke inn brukere og andre parter med interesse inn i forvaltningens avveininger av ulike hensyn (St. meld. nr. 19 (2008-2009), s. 66). På den annen side risikerer man at brukerinteresser tillegges større vekt enn politiske signaler, ved at brukernes interesser ”fanger” direktoratet slik at direktoratet fremmer brukernes interesser i stedet for hele samfunnets interesser (Dal Bó, 2006).

Kontaktmønstre med samhandling og informasjonsflyt følger i stor grad den formelle organisasjonsstrukturen, og informasjonsflyt avtar ved organisasjonsgrensene (Egeberg, 1992, s. 194; 2012, s. 161). Dette gjelder både internt i organisasjoner mellom avdelingsgrenser, og eksternt på tvers av organisasjoner (Egeberg, 2012).

Flernivåstudier fra EU-systemet har påvist at noen nasjonale direktorater har to herrer, både organer på EU-nivå og sitt nasjonale moderdepartement (Egeberg, 2006b; Martens, 2006). Når to politiske systemer på denne måten er overordnet et og samme direktorat, oppstår det som litteraturen kaller tohattethet, hvor direktoratet forholder seg til to herrer (Egeberg, 2006b, s. 9-11). Tohattede direktorater er da både en integrert del av den nasjonale forvaltningen, samtidig som det på grunn av sin relative uavhengighet også kan tjenestegjøre som en del av den europeiske forvaltningen (Egeberg, 2006a, s. 45). Dette illustreres i figur 3.1.

Figur 3.1. Tohattethet



En slik tohattethet kan også finnes igjen i andre sammenhenger. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består for eksempel av både statlige og kommunale elementer i sine felles NAV-kontorer, hvor arbeidsmarkedstiltak og trygdeytelser er underlagt arbeidsministeren og Arbeidsdepartementet, mens sosialtjenester er underlagt kommunestyret og kommuneforvaltningen i hver enkelt kommune (Askim, Christensen, Fimreite, & Lægreid, 2009, s. 1013-1014). Fordi tohattetheten innebærer at organisasjonsenheten er underlagt to overordnede enheter kan det oppstå et potensielt spenningsforhold dersom de to overordnede enhetene gir ulike signaler (Støle, 2006, 101).

3.2 Demografiperspektivet

Demografi refererer ifølge Pfeffer (1982, s. 277) til personalsammensetningens kjennetegn som alder, kjønn, etnisitet, nasjonalitet, utdanning og tjenesteansiennitet (Egeberg, 2012, s. 159). Slike faktorer kan ha en effekt på beslutningsadferd, men det avhenger av organisasjonsstrukturens karakteristikk, som for eksempel hvor krevende eller uttalt strukturen er (Egeberg, 2012, s. 159). Demografiperspektivet har det til felles med organisasjonsperspektivet at det tar utgangspunkt i at individer er begrenset rasjonelle i den forstand at de ikke er i stand til å ta hensyn til alle relevante beslutningspremisser, og dermed handler ut fra en forenklet handlingsmodell (Zuna, 1999, s. 339).

Demografiske faktorerers innvirkning på beslutningsadferd er knyttet til begrepet sosialisering. Sosialisering betyr at verdier, normer og rolleforventninger blir internaliserte i individene, hvorpå individer tar med seg verdier, normer og holdninger de har opparbeidet seg gjennom årene fra sosiale, geografiske og utdanningsmessige settinger (Egeberg, 2012, s. 160). Generelt sett ser det ikke ut til at bakgrunnsfaktorer har en sterk effekt på beslutningsadferd, med unntak av utdanning (Egeberg, 2012, s. 159). Utdanningen representerer en sosialisering som påvirker aktørers forenkla handlingsmodell ved å regulere hvilke typer beslutningspremisser aktøren vektlegger og ser bort fra (Zuna, 1999, s. 339). Pruitt (1979) fant i sin studie av en sentral trafikksikkerhetsadministrasjon at deres tiltak ble preget av en dominerende profesjonsgruppe, ingeniører, som var spesialister på karosserisikkerhet og dermed vektla standarder for dette, på bekostning av andre tiltak som trasésikring, opplæring av førere, osv. Per Lægred og Johan P. Olsen (1984) fant i en empirisk undersøkelse at det kun var profesjonstilknytning som var den demografiske bakgrunnsfaktoren som hadde signifikant effekt på tjenestemenns beslutningsadferd. Zuna (1999) fant i sin undersøkelse av sammenhengen mellom utdanning og beslutninger at utdanningsvariabelen synes å være av mindre betydning enn institusjonell plassering, samtidig som analysene viser at det er relevant å ta hensyn til det som forklaringsfaktor når beslutningsadferd skal forklares eller endres.

En demografisk forklaring på ulikheter i vektlegging av hensyn knytter seg til faglig identitet, slik at graden av faglig identitet vil kunne ha betydning for vektleggingen av beslutningspremisser som følger av faget (Zuna, 1999, s. 340). En profesjonsorganisering av utdannelsen vil dermed, i større grad enn utdannelser uten en tilsvarende stabil tilknytning til et fag, bidra til en sterkere faglig identitet (Zuna, 1999, s. 341). Eksempler på slike profesjonsfag er jurist-, økonom- og teologutdannelsene.

Ut fra et demografiperspektiv kan vi forvente at jo mer rom det vil være for å utøve skjønn i arbeidet, jo større sjanse vil det være for at bakgrunnsegenskapene beslutningstakerne har med seg inn i organisasjoner blir aktivert. Dersom det oppstår en representasjonsforbindelse mellom bakgrunnsegenskapene individet har med seg og saken det dreier seg om, vil det også være større grunn til å tro at bakgrunnsegenskaper vil kunne spille inn (Meier & Capers, 2012).

Studier har vist at det er større sjanse for at demografiske bakgrunnsegenskaper spiller inn på beslutningsadferd i de tilfeller deler av en organisasjonspopulasjon kommer fra den samme bakgrunnen (Egeberg, 2012, s. 160; Egeberg & Heskestad, 2010). En opphopning eller

enklave av jurister i en avdeling vil for eksempel forventes å skape en kritisk masse som gjør at det er større sjanse for at juridiske hensyn vektlegges i beslutningsadferden. Slike enklaver gjør det mer sannsynlig at spesielle gruppeinteresser vektlegges (Egeberg, 2012, s. 160; Egeberg & Heskestad, 2010).

3.3 Kulturperspektivet

Organisasjonskultur dreier seg om ”de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i virksomheten til formelle organisasjoner” (Christensen et al., 2009, s. 52). Mens organisasjonsperspektivet fokuserer på organisasjonens formelle normer og strukturer, er kulturperspektivets fokus de uformelle normene og verdiene i organisasjonen (Christensen et al., 2009, s. 52). Philip Selznick (1984) introduserte et skille mellom organisasjoner og institusjoner. En organisasjon er basert på formaliserte mål og regler, mens institusjonaliseringen av en organisasjon dreier seg om at organisasjonen blir ”infuse[ed] with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick, 1984, s. 5; 17). Selznick utdyper dette nærmere:

Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization's distinctive history, the people who have been in it, the group it embodies and the vested interest they have created, and the way it has adapted to the environment (1984, s. 16).

Kroppen er en metafor som kan illustrere forholdet mellom organisasjon og institusjon: Organisasjonen representerer skjellettet, mens de institusjonelle trekkene representerer kjøttet og blodet som dekker dette (Christensen et al., 2009, s. 52-53). Institusjonens uformelle normer og verdier er upersonlige i den forstand at de eksisterer uavhengig av konkrete individer som er en del av organisasjonen på et tidspunkt (Egeberg, 2003, s. 119).

Handlingslogikken knyttet til organisasjonskultur er det March & Olsen kaller logikken om passende adferd (March & Olsen, 1989). Det som er passende for en bestemt person i en gitt situasjon er bestemt av politiske og sosiale institusjoner som formidles gjennom sosialisering (March & Olsen, 1989, s. 23). Når individer blir en del av en institusjon prøver de å lære seg institusjonens regler. Når de møter en ny situasjon prøver de å assosiere denne nye situasjonen med en situasjon hvor regler allerede eksisterer, for slik å handle innenfor det som regnes som passende adferd. Handlingene dreier seg om å oppfylle forpliktelsene knyttet til en rolle i en gitt situasjon (March & Olsen, 1989, s. 160-161). Med andre ord er det snakk om

å foreta en matching av en identitet og en handlingsregel når man står overfor en situasjon som krever handling (Christensen et al., 2009, s. 54). En byråsjef (identitet) som står overfor en problemstilling vil for eksempel tenke på hva som er passende for en byråsjef i institusjonen, og følge de passende handlingsreglene for å løse problemstillingen (March & Olsen, 1989, s. 24). Dette innebærer at individene handler i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere godt i liknende situasjoner tidligere (Christensen et al., 2009, s. 55).

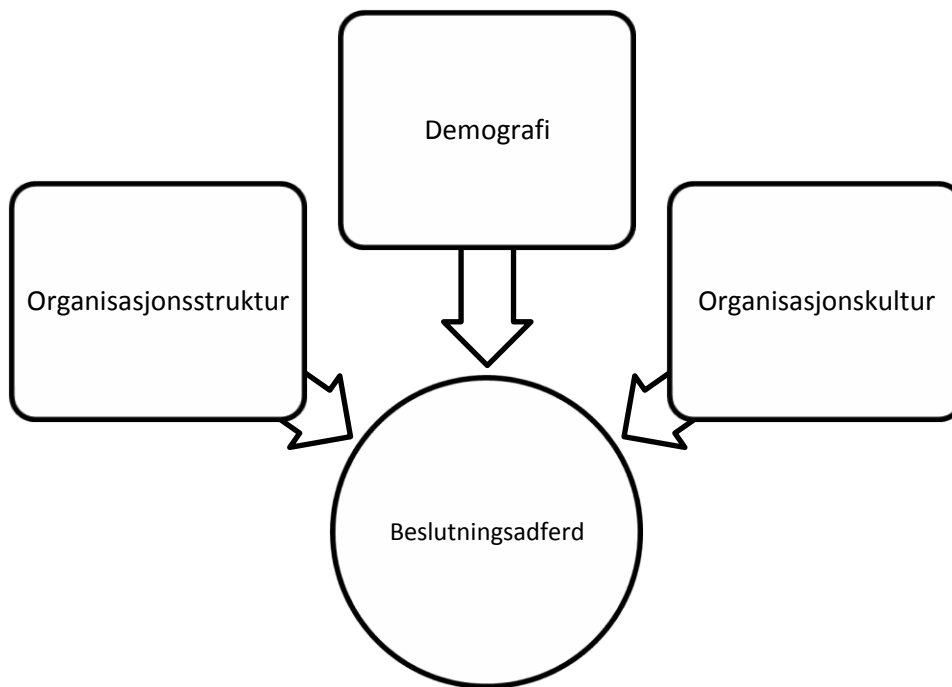
En passende handling blir definert som passende ut fra kulturelle normer i ulike institusjoner, slik at dette kan være helt forskjellig avhengig av hva slags institusjon det er snakk om (Christensen et al., 2009, s. 54). Det som vil være passende i en institusjon, kan dermed være upassende i en annen institusjon.

Kulturperspektivet skiller mellom uttalte mål og de mål organisasjonen faktisk følger (Scott & Davis, 2007, s. 60). Mens organisasjonsperspektivet ser på organisasjonen som instrumenter for å oppnå mål, viser kulturperspektivet til at de offisielle og uttalte målene ofte ikke er de eneste målene en institusjon faktisk søker å oppnå (Scott & Davis, 2007, s. 60). Et klassisk eksempel er Robert Michels (2001) studie av det tyske sosialdemokratiske partiet før 2. verdenskrig, hvor han fant at partilederne ble mer og mer konservative og uvillige til å risikere de goder de hadde oppnådd, samtidig som de fortsatte å snakke om partiets revolusjonære mål. Dermed ble målet organisasjonen ble opprettet som et middel for å gjennomføre erstattet av at organisasjonen i seg selv ble et mål (Michels, 2001, s. 222; Scott & Davis, 2007, s. 61-62). Det kan dermed være at individer vektlegger andre verdier og mål enn det som er formelt nedfelt i offisielle dokumenter.

3.4 Sammenfatning av variablene

Ut fra disse teoretiske perspektivene kan vi si at beslutningsadferd i kirkeordningssaker er avhengig variabel, mens organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonskultur er uavhengige variabler (sml. Egeberg, 2003, 2012).

Figur 3.2 Sammenfatning av de teoretiske variablene



Ut fra organisasjonsperspektivet er det rimelig å forvente at den organisatoriske plasseringen vil ha betydning for de ansattes beslutningsadferd i politikkutviklingsprosessen, da kontaktmønstre, informasjonsflyt og vektlegging av hensyn vil være forskjellig ut fra om man har en organisatorisk plassering i statsapparatet som et departement eller som et direktorat. At Kirkerådets sekretariat er en organisasjonsenhet på direktoratnivå innebærer at man kan forvente at de ansatte i sekretariatet lever avskjernet fra de løpende politiske prosessene i det statlige politiske systemet, i motsetning til kollegaene i Kirkeavdelingen. Siden teorien sier at kontaktmønstre med samhandling og informasjonsflyt i stor grad følger den formelle organisasjonsstrukturen, mens informasjonsflyten avtar ved organisasjonsgrensene, kan vi forvente at det er relativt lite kontakt mellom Kirkeavdelingen og Kirkerådets sekretariat. Ut fra teorien kan man forvente at ansatte i Kirkeavdelingen i departementet vil vektlegge politiske signaler mer enn ansatte i Kirkerådets sekretariat (direktorat), mens Kirkerådets sekretariat vil legge større vekt på faglige hensyn enn politiske signaler. Det forventes videre at det vil være et spenningsforhold mellom Kirkeavdelingen i departementet og Kirkerådets sekretariat som har en alternativ politisk ledelse i det valgte Kirkerådet.

Ut fra demografiperspektivet er det rimelig å forvente at bakgrunnsegenskaper individer har tatt med seg inn i organisasjonen påvirker beslutningsadferd, gjennom at organisasjonsmedlemmene har blitt sosialisert inn i en utdanning som gir noen verktøy for å

vektlegge noen hensyn og verdier. Det kan således forventes at teologer vektlegger andre hensyn og verdier enn jurister, at jurister vektlegger andre verdier og hensyn enn økonomer og at økonomer vektlegger andre hensyn og verdier enn samfunnsvitere.

Ut fra kulturperspektivet kan det rimelig å forvente at det er ulike organisasjonskulturer i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet ut fra at de er ulike organisasjonsenheter som gradvis har vokst frem gjennom hver sin egne historie. Det kan videre forventes at de ansatte i Kirkerådets sekretariat og de ansatte i Kirkeavdelingen vil følge logikken om hva som er passende adferd. Det forventes også at det eksisterer uformelle verdier og normer som kan få betydning for hvordan Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen behandler kirkeordningssaker.

3.5 Metode

3.5.1 Forskningsdesign – Casestudie

Forskningsspørsmålet vil legge føringer for hva slags forskningsdesign som blir anvendt i en studie (Yin, 2014, s. 11). At jeg ønsker å studere politikkutvikling i et direktorat og et departement for å få innsikt i hvordan beslutningsgrunnlaget blir til i kirkeordningssaker gjør det naturlig å velge en casestudie. En case kan defineres som én enhet som er begrenset i rom og blir observert på et enkelt tidspunkt eller over tid (Gerring, 2007, s. 19). Gerring definerer en casestudie som:

[T]he intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population) (Gerring, 2007, s. 20).

En empirisk undersøkelse har som formål å dra gyldige slutninger som går ut over de spesifikke observasjonene (King, Keohane, & Verba, 1994, s. 7-8). Studien undersøker konsekvenser av organisasjonsteoretiske variabler for beslutningsadferd mellom to organisasjonsenheter som er i et vertikalt spesialiseringsforhold (forholdet mellom departement og direktorat). Samtidig vil det fremgå av studien at forholdet mellom departementet og Kirkerådets sekretariat er et forhold som delvis er partikulært for denne casen på grunn av Den norske kirkes hybride organisasjonsform. Selv om casestudier i tråd med Gerrings definisjon har som formål i hvert fall delvis å kunne generalisere fra en case til

andre caser, understreker Gerring at forholdet mellom det partikulære og det generelle må ses som et kontinuum og ikke en dikotomi (Gerring, 2007, s. 76).

3.5.2 Data og kildemateriale

Studien baserer seg hovedsakelig på data fra intervjuer av nøkkelinformanter i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet. Det henger sammen med at for å svare på oppgavens problemstilling er det nødvendig å få informasjon om vektlegging av hensyn, verdier og kontaktmønstre, noe som det ikke uten videre er lett å finne i dokumenter. Intervjuer med nøkkelinformanter kan bidra med informasjon og innsikt som ikke er alminnelig tilgjengelig (Andersen, 2006, s. 281). Kontaktmønstre og vektlegging av hensyn er informasjon som ikke er alminnelig tilgjengelig, men man kan få informasjon om det gjennom intervjuer.

De ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen sin vektlegging av hensyn og verdier er informasjon som i stor grad er avhengig av muntlige kilder i form av intervjuer. De muntlige kildene er samtidig supplert med skriftlige kilder i form av offentlige dokumenter for å støtte funnenes robusthet. En kombinasjon av ulike kilder, både muntlige og skriftlige, bidrar til en metode triangulering hvor data blir sjekket opp mot hverandre for å styrke funnenes robusthet (Tansey, 2007, s. 766; Yin, 2014, s. 119-123). I det følgende gjøres det nærmere rede for datainnsamlingen.

Muntlige kilder - semi-strukturerte intervjuer

Fordi studien undersøker offentlige og kirkelige tjenestemenns vektlegging av kontaktmønstre, hensyn og verdier i sitt arbeid med å utforme dokumenter, er det nødvendig å snakke med dem (Aberbach & Rockman, 2002, s. 673). Denne studien har derfor benyttet seg av semi-strukturerte intervjuer med nøkkelinformanter i Kirkerådets sekretariat og i Kirkeavdelingen. Et semi-strukturert intervju er et intervju som tar utgangspunkt i forberedte spørsmål i en intervjuguide⁷, men hvor spørsmålene er åpne uten allerede definerte svaralternativer (Leech, 2002, s. 665).

Prosjektet ble meldt inn til Personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD). I forkant av kontakten med informantene ble gjennomføringen av studien klarert med

⁷ Ved utarbeidelsen av spørsmålene relatert til kulturperspektivet ble Fivelsdal, Bakka, and Nordhaug (2004) brukt som inspirasjon.

direktøren i Kirkerådet og ekspedisjonssjefen i Kirkeavdelingen. Alle informantene ble tilskrevet på forhånd med nærmere informasjon om intervjuet, frivillig deltakelse, mulighet til å trekke seg underveis og behandling av personopplysninger, og det ble innhentet samtykke fra informantene om deltakelse i studien og om at intervjuene ble tatt opp på diktafon.

Ved intervjuer er det nødvendig å velge ut nøkkelinformantene ut fra deres kunnskap om den saken eller sammenhengen intervjuet kartlegger (Andersen, 2006, s. 282). Informantene ble valgt ut på forskjellig vis, avhengig av om de jobbet i Kirkerådets sekretariat eller Kirkeavdelingen i departementet. Informantene i Kirkerådets sekretariat ble skjønnsmessig valgt ut på bakgrunn av at de var personer som jobbet med kirkeordningssaker i Avdeling for kirkeordning eller i ledelsen. Forfatteren hadde kjennskap til flere av informantene fra tidligere, dels gjennom erfaring fra kirkelige verv, og dels gjennom å ha etablert et masteroppgavesamarbeid med Kirkerådet.

Når det gjaldt informantene i departementet ble følgende prosedyre fullt: 1) Forfatter skrev opp en liste med fire nøkkelinformanter basert på tidligere kunnskap om hvem som ville være sentrale nøkkelinformanter. 2) Forfatter tok kontakt med den første nøkkelinformanten, og spurte samtidig om vedkommende hadde forslag på andre personer å intervju om temaet. Dette kalles snøballmetoden (Tansey, 2007, s. 770). 3) Den første nøkkelinformanten takket ja til å la seg intervju, og foreslo samtidig fire andre navn på personer som kunne være aktuelle å intervju. Tre av disse navnene sammenfalt med forfatterens opprinnelige liste, mens det kom et navn i tillegg. Dette indikerer at utvalget av informanter inkluderer de mest relevante informantene.

Alle informantene som ble spurt svarte ja til å la seg intervju, noe som må anses som svært bra. Flere av dem gav uttrykk for at det var spennende å reflektere høyt om arbeidet sitt. Intervjuene ble gjennomført i perioden 3.-18. desember 2013 på hver enkelt informant sitt kontor, og de varte fra 36 minutter til én og en halv time. De første intervjuene i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen ble gjennomført som pilotintervjuer, noe som gjorde at spørsmålsstillingene kunne spisses og gjøres mer relevante for de neste intervjuene. Et intervju ble avbrutt underveis på grunn av at informanten måtte i et hasteinnkalt møte, men intervjuet ble fullført ved en senere anledning.

Totalt elleve informanter ble intervjuet. Seks nøkkelinformanter fra Kirkerådets sekretariat ble intervjuet, mot fem nøkkelinformanter i Kirkeavdelingen. Det ble vurdert å gjennomføre et

intervju med en informant til fra Kirkeavdelingen, men ettersom informantene fra Kirkeavdelingen allerede hadde gitt mer informasjon enn informantene fra Kirkerådets sekretariat⁸ ble det konkludert med at det var tilstrekkelig balanse mellom dem.

I semi-strukturerte intervjuer har intervjueren spillerom til å stille andre spørsmål enn de som var i intervjuguiden basert på hvordan samtalen går (Bryman, 2004, s. 113). For å sikre en god flyt i samtale og få klarhet i det som ble sagt, ble det stilt oppfølgingsspørsmål underveis. Gjennomføringen av intervjuene var vellykket, og jeg fikk et omfattende empirisk materiale ut av dem.

Skriftlige kilder – offentlige dokumenter

De muntlige kildene suppleres med skriftlige kilder i form av offentlig tilgjengelige dokumenter. Offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, proposisjoner og lignende vurderes gjerne som uproblematisk beretninger som regnes som spesielt troverdige (Ryghaug, 2002, s. 306). En beretning er en kilde som sier noe faktisk om det som er emnet i fortellingen, altså en beskrivelse av virkeligheten (Kjeldstadli, 1999, s. 165).

Ettersom det foreligger mange dokumenter innen kirkeordningsområdet fra de siste årene er det foretatt et utvalg. For Kirkerådets del er det valgt ut dokumenter fra Kirkerådet til behandling i Kirkemøtet som relaterer seg til kirkeordning i perioden 2011-2013⁹. Disse dokumentene er valgt ut fordi det er dokumenter fra de siste årene og inkluderer en periode før og en periode etter grunnlovsendringene. Av tidsmessige årsaker og for å begrense oppgavens omfang er ikke kirkeordningsdokumentene fra 2014 tatt med i utvalget.

Fra Kirkeavdelingens side er det valgt ut St.meld. nr. 17 (2007-2008), Prop. 71 L (2011-2012) og Prop. 78 L (2012-2013). Stortingsmeldingen er knyttet til oppfølgingen av Gjønnnesutvalgets utredning og kirkeforliket, mens lovproposisjonene er de endringer som har vært gjort knyttet til Den norske kirkes ordning i 2011-2013. Det ble også gjort enkelte mindre endringer i kirkeloven som en del av behandlingen av Prop. 81 L. (2010-2011)

⁸ Intervjuene i departementet tok til sammen 6 timer, 9 minutter og 3 sekunder og utgjorde 43.361 transkriberte ord, mens intervjuene i Kirkerådet tok 5 timer, 36 minutter og 45 sekunder og utgjorde 38.360 transkriberte ord.

⁹ Det er et unntak: *Den norske kirke som evangelisk-luthersk kirke i en økumenisk kontekst* (KM 12/11), gjengis i en oversikt fra Kirkerådet over kirkemøtevedtak som berører kirkeordning (KM 05.2/13). Saken ble til i Mellomkirkelig råd/Avdeling for økumeniske og internasjonale relasjoner, ikke Avdeling for kirkeordning, og omhandler flere temaer knyttet til å være kirke i en økumenisk kontekst og er dermed bredere enn bare å relatere seg til kirkeordning. Av den grunn holdes saken utenfor analysen.

Endringer i gravferdsloven m.m. Dette dokumentet var primært rettet mot endringer i gravferdsloven og ikke kirkeordning, og dokumentet inkluderes derfor ikke i utvalget.

3.5.3 Validitet og reliabilitet

En studie vurderes gjerne ut fra dens validitet og reliabilitet. Validitet handler om å måle det man tror man måler (King et al., 1994, s. 25). Validitet deles ofte inn i intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om å etablere gyldighet av en årsakssammenheng når det gjelder den enkelte casen (Gerring, 2007, s. 43), med andre ord om resultatene av en undersøkelse er gyldige slutninger for de forholdene som studeres i den aktuelle casen. Ekstern validitet dreier seg hvorvidt resultatene fra studiene kan generaliseres til andre caser i populasjonen (Gerring, 2007, s. 43). Yin (2014) benytter seg av litt andre begreper spørsmålet om generalisering og skiller mellom statistisk generalisering og analytisk generalisering. Statistisk generalisering dreier seg om det Gerring kaller ekstern validitet, dvs. en slutning trukket om en populasjon basert på empiriske data samlet fra et utvalg av popoulasjonen (Yin, 2014, s. 40). Det er ikke hensiktsmessig å snakke om statistisk generalisering ut fra casestudier, siden casen(e) utgjør en for liten andel av noen populasjon til at det er mulig å generalisere (Yin, 2014, s. 40). Analytisk generalisering dreier seg på den annen side om styrke, modifisere, avvise eller på annet vis fremme teoretiske konsepter (Yin, 2014, s. 41). Yin understreker at også casestudier, gjennom analytisk generalisering, prøver å tilstrebe generalisering ut over den spesifikke casen som har blitt studert (Yin, 2014, s. 40).

En casestudie er særlig egnet til å oppfylle kriteriet om intern validitet, men er svakere med hensyn til kriteriet om ekstern validitet (statistisk generalisering) (Gerring, 2007, s. 43; Yin, 2014, s. 40). Analytisk generalisering ut fra teoretiske konsepter er derimot noe en casestudie kan bidra med (Yin, 2014, s. 40-41). I denne studien dreier intern validitet seg om hvorvidt organisasjonsteoretiske variabler som organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonskultur faktisk virker inn på de ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen sin beslutningsadferd, mens analytisk generalisering dreier seg om hvorvidt funnene og konklusjonene kan styrke, modifisere, avvise eller på andre måter fremme de teoretiske konseptene fra organisasjonsperspektivet, demografiperspektivet og kulturperspektivet.

Reliabilitet handler om å bruke de samme prosedyrene på samme måte for å oppnå det samme målet (King et al., 1994, s. 25). Med andre ord: Dersom en annen forsker skulle gjennomført

de samme prosedyrer som beskrevet av forskeren og gjennomfører den samme studien en gang til, er det meningen at denne andre forskeren skal komme til de samme funn og konklusjoner som den opprinnelige forskeren (Yin, 2014, s.48). Intervju som metode skaper utfordringer for reliabilitet. Samtlige informanter i studien er anonymisert, og det er dermed ikke gitt at en annen forsker ville valgt ut akkurat de samme informantene. Informantene ble anonymisert for at de kunne snakke friere under intervjuene, uten å være engstelige for å kunne bli gjenkjent. På den annen side er intervjuene transkribert, noe som sikrer nøyaktig gjengivelse av utsagn og kan bidra til å styrke reliabiliteten. Det er dessuten benyttet flere kilder gjennom metodetriangulering, noe som gjør at kildene kan sjekkes opp mot hverandre og styrke funnenes robusthet (Tansey, 2007, s. 766).

4 Empiri

4.1 Politikutvikling i Kirkerådet

4.1.1 Saksbehandlingsprosessen i Kirkerådet

Sakene som omhandler kirkeordning blir forberedt av Kirkerådet, vedtatt av Kirkemøtet og iverksatt av Kirkerådet. Kirkeordningsfeltet er et saksområde hvor det er mange saker på samme felt som bygger på hverandre og henger sammen, selv om de gjerne har ulike vektlegginger og perspektiv fra gang til gang. Kirkerådet har flere ganger behandlet en plan for når saker skal komme opp, og jobbet ut fra et langsiktig perspektiv (KR 24/03; KR 29/11; KR 29/13; KR 30/09).

Kirkerådet som sådan representerer Den norske kirke overfor myndighetene på en helt avgjørende måte når det gjelder disse store prosessene som vi er inne i. Samtidig som Kirkerådet er representant for Kirkemøtet og en valgt demokratisk forsamling i Den norske kirke på selvstendig grunnlag, så er Kirkerådet, og i hvert fall Kirkerådet som sekretariat, også ytre etat for departementet. Det gjør at vi har et forvaltningsansvar på vegne av staten, så vi er en miks mellom et kirkelig demokratisk valgt organ og et statlig organ som gjør det litt utfordrende (Informant i Kirkerådet 2013).

Kirkerådets sekretariat kan med andre ord sies å ha to politiske herrer, det kirkelige politiske systemet på den ene siden og det statlige politiske systemet på den andre.

Kirkerådets sekretariat har en egen Avdeling for kirkeordning som på intervju tidspunktet bestod av en avdelingsdirektør og tre saksbehandlere. I avdelingen er det folk med juridisk, økonomisk, teologisk, kristendomsfaglig og samfunnsvitenskaplig bakgrunn. Assisterende direktør og direktør er begge teologer. Det er normalt én saksbehandler som får ansvaret for prosessen med å skrive en sak. Den som er hovedansvarlig saksutreder vil være en viktig premissleverandør og ha innflytelse over saken. Det er også eksempler på saker hvor sekretariatet har hatt et utvalg eller en gruppe som har jobbet med det, sammen med en saksbehandler som har fungert som sekretær for det. Ved andre tilfeller har avdelingen knyttet til seg ekstern bistand og utvidet sekretariatets kapasitet med ”skrivere” som er leid inn. Det er for eksempel opprettet en faglig skrivegruppe som bidrar inn i sekretariatets arbeid med å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg (Informant i Kirkerådet, jf. også KM 05/13, vedtakspunkt 4).

Kirkerådets arbeidsutvalg (AU) har ingen selvstendig funksjon på andre områder enn der de har fått delegert myndighet fra Kirkerådet, noe som ikke er tilfellet for kirkeordning. Direktøren har likevel invitert Kirkerådets AU inn i en uformell rådslagning for å få faglig input og få litt oversikt over hvor landet ligger, som et ledd i direktørens arbeid med å lage en innstilling før dokumentene ferdigstilles og sendes ut til Kirkerådets medlemmer. Det har de siste årene vært en referansegruppe for kirkeordningsarbeidet rundt direktør og avdelingsdirektør for kirkeordning. Dette har vært en strategisk og faglig tenkegruppe som har drøftet innhold i sakene og utviklet ideer for hvordan sekretariatet skal vinkle sakene, og gitt noe formgivning til sakene. Ledermøtet i Kirkerådets sekretariat inviteres også til å mene noe om arbeidet med kirkeordningssakene.

Det valgte Kirkerådet er de som formelt sender dokumentet til Kirkemøtet og innstiller på vedtak i Kirkemøtet.

4.1.2 Aktører og kontakt

Kontakt med politiske miljøer

Det har gjennom de siste årene vært en utstrakt kontakt mellom Kirkerådets direktør og politiske miljøer, både i regjering og Storting, fordi det er de politiske miljøene som i de aller fleste beslutningene som gjelder kirkeordning har den endelige innflytelsen og beslutningsmyndigheten over hvordan vedtakene blir. Kirkerådet vurderer derfor relasjonen til disse miljøene som svært viktig. Det har primært vært kontakt med statsråden i departementet, og i mindre grad kontakt med statssekretærer, fordi det gjerne har vært statsrådene selv som har villet ha med kirkesaker å gjøre. Det er ikke uten videre lett å skille mellom den politiske kontakten man har hatt om kirkesaker generelt fra den politiske kontakten som har dreid seg om kirkeordning, men totalt er det en rekke møter på direktørnivå med politikere.

Det har vært kontakt med Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Stortinget i snitt tre ganger i året, med forskjellige temaer på dagsorden. Direktøren har også hatt hyppig kontakt mot enkeltpolitikere som kan være påvirkningsagenter, og en informant estimerte at det var kontakt med enkeltpolitikere i Stortinget et par ganger i måneden.

Det har også vært kontakt av formell og uformell karakter mellom Kirkerådets direktør og kirkestatsråden minst en gang i måneden hvor ulike temaer ble berørt, kirkeordning blant dem.

Videre har det vært møter med statsministeren annet hvert år, hvor kirkeordning også har vært tema. Møtet med statsministeren januar 2008 kan sies at var gjennombruddet for oppfølgingen av Gjønnnes-utvalget som førte til kirkeforliket av april 2008. I etterkant av møtet med statsministeren ble det opprettet et regjeringsutvalg bestående av en statsråd fra hvert av koalisjonspartiene i regjeringen (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet), uformelt supplert av lederen av Kristelig Folkeparti og kirkerådsdirektøren, som drøftet grunnlovsparagrafene (Hoel & Holbek, 2009, s. 13). Til sammenligning kom det fram i intervjuer i Kirkeavdelingen at Kirkeavdelingen hadde relativt lite å gjøre med kirkeforliket.

Kontakten med de politiske miljøene anses av de ansatte i Kirkerådets sekretariat som viktig både for å gi dem kunnskap til det arbeidet de skal gjøre, og som viktig for å fronte de beslutninger Kirkemøtet har ønsket at politiske miljøer skal foreta.

Kontakt med departementet

Det var relativt lite kontakt med departementet om kirkeordningssaker før 2008/2009, men deretter har Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen blitt mer og mer involvert i hverandres prosesser, noe som kan ha noe å gjøre med ny ledelse i Kirkeavdelingen fra 2008 av (Informant i Kirkerådet 2013). Så lenge kirkeforliket gjaldt var det begrenset hva Kirkerådet kunne samarbeide med departementet om, fordi de ikke hadde et mandat til å gå utover det som lå i forliket. Det var en kontakt for å få gjennomført kirkeforlikets elementer, og også noe kontakt av uoffisielt karakter mens forliket gjaldt. I kontakten med Kirkeavdelingen i denne perioden var embetsverket forsiktige med hva de sa for å unngå å blande rollene ved å mene noe om indrekirkelige forhold.

Etter nyvalget i 2013 har kontakten eskalert, noe som også henger sammen med Kirkemøtets anmodning til regjeringen om å etablere et rettssubjekt og overføre arbeidsgiveransvaret fra staten til dette. Departementet har nå fått mandat til å utrede en endret kirkeordning hvor Den norske kirke blir et eget nasjonalt rettssubjekt og får overført arbeidsgiver-/virksomhetsansvaret. Det er departementet som primært har ansvaret for å utforme trinn 1 i det videre arbeidet, som går ut på å utrede etableringen av et nasjonalt rettssubjekt og overføre

arbeidsgiveransvaret for kirkelige tilsatte statstjenestemenn til dette nye rettssubjektet. Trinn 2 går ut på at Stortinget vedtar en kortfattet rammelov for Den norske kirke, hvorpå Kirkemøtet deretter vedtar nærmere bestemmelser om Den norske kirkes ordning (Kulturdepartementet, 2014; Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 30-31).

I forbindelse med utviklingen av saken om nytt rettssubjekt og overføring av arbeidsgiveransvar var det vinteren 2013-2014 hyppige konsultasjoner i en kontaktgruppe som departementet har invitert Kirkerådet inn i. Med grunnlovsendringene og en ny regjering som gikk inn for et tydelig skille mellom stat og kirke opplever informantene at det politiske klimaet har endret seg, og at Kirkeavdelingen i departementet i større grad har vært bidragsyttere på den internkirkelige prosessen gjennom en faglig utveksling. I denne gruppen var det på intervjuetidspunktet (desember 2013) en intensiv fase med møter hver fjortende dag i kontaktgruppen, men dette går i faser med ulik intensivitet.

Vi er i mye større grad involvert [i departementets arbeid], men det henger også sammen med at jeg tror at Kirkeavdelingen jobber annerledes enn tidligere, og jobber annerledes enn veldig mange andre avdelinger i regjeringsapparatet som sådan, ved at vi i mye større grad enn hva som er vanlig involveres i departementets arbeid, og nærkontakten mellom departementet og oss er omfattende. Det er kjempebra, og helt nødvendig, og så må vi også si at i den prosessen som går videre, så er det helt nødvendig at vi har den riktige distansen, slik at kirkelige organer vedtar sine vedtak fritt i forhold til hva departements og politikerne - i hvert fall departementet vil måtte mene. Og jeg antar at sånn er det også for politisk ledelse i departementet, at de også skal ta en selvstendig beslutning. Så derfor er det både viktig å ha tett nærhet, men også den riktige avstand (Informant i Kirkerådet 2013).

Dette tyder på at det nære samarbeidets verdsettes og ses på som nødvendig for det nåværende arbeidet med den felles prosessen, samtidig som at de er bevisste på at de har ulike roller, avhengig av hvor de sitter. Kirkerådet og Kirkeavdelingen i departementet har en omforent forståelse av en tidsplan, men det er noe spenning knyttet til om tempoet i planen kan følges (Informant i Kirkerådet 2013).

Kontakt med kirkelige aktører

Kirkeordning er et saksområde hvor det knytter seg mye interesser til i organer og organisasjoner som er nærstående til Kirkerådet og Kirkemøtet. Underveis i prosessen er det gjerne flere forankringspunkter med kirkelige aktører hvor aktuelle kirkeordningsspørsmål kan drøftes. I tillegg til departementet gjelder dette både Bispemøtet, Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA), Presteforeningen, Diakonforbundet, andre fagforeninger og

faglige miljøer på lærestedene. I arbeidet med kirkeordningsaker ønsker sekretariatet å lytte til de vedtak, utredninger og uttalelser fra de overnevnte aktørene, og svært ofte vil det også være en form for kontakt med aktørene hvor sekretariatet har konsultert dem.

Presteforeningen og KA er særlig viktige aktører:

For det er jo på kirkeordningsfeltet nesten sånn at vi har Presteforeningen som presteparti og KA som et slags fellesrådsparti, og det er jo litt fristende for et sekretariat å høre på partiene og få en følelse med terrenget, og sånn sett forsøke å balansere (Informant i Kirkerådet 2013).

I mangel av partier eller grupper i det kirkepolitiske systemet, lytter sekretariatet spesielt til disse aktørene for å få en følelse over hvordan terrenget er.

Det er forankringspunkter med biskopene og Bispemøtet hvor biskopene gir sine innspill. Preses er en viktig aktør i dette arbeidet, og møter også i referansegruppen for kirkeordningsarbeidet. Bispemøtet har de senere år dessuten gitt flere uttalelser hvor de gir innspill til arbeidet med kirkeordning (BM 3/14; BM 5/13; BM 17/12; BM 17/13; BM 31/12; BM 41/11).

To ganger i året er det møter med bispedømmerrådslederne, og det er også kontakt med bispedømmerrådenes stiftsdirektører. På grunn av kirkeordningsarbeidets teologiske implikasjoner er det også kontakt med Teologisk nemnd under Mellomkirkelig råd.

Arbeidet med kirkeordning blir til i en større ramme av kirkepolitisk debatt i en mer offentlig sfære, både i form av mediedekning og mediestoff som gir innspill og i form av ulike seminarer og konsultasjoner. Disse arrangementene er delvis arrangert av Kirkerådet og delvis av andre. I forbindelse med en valgordningssak ble det for eksempel arrangert en valgkonsultasjon med valgforskere fra Institutt for samfunnsforskning, Kirkerådets valgte medlemmer, bispedømmerrådsledere, stiftsdirektører og de rådgivere på bispedømmekontorene som arbeidet med kirkevalgspørsmål og som bidro inn i det videre arbeidet (Informant i Kirkerådet, KM 10/13, s. 8).

Siden kirkeordning har konsekvenser for arbeidstakerne er det også kontakt med arbeidstakernes organisasjoner, slik at de vet hvordan prosessen er og har mulighet til å gi uformell input i prosessen. Det er formelt sett departementet som i dag er ansvarlig overfor

tjenesteorganisasjonene, men Kirkerådets sekretariat vektlegger kontakt og informasjonsmøter med dem likevel i påvente av at de skal overta ansvaret i fremtiden.

Internasjonale økumeniske organisasjoner som Det lutherske verdensforbund og Kirkenes verdensråd er også aktører det lyttes til i den forstand at de av og til har dokumenter som Den norske kirke i større eller mindre grad er forpliktet på, og i den forbindelse har Mellomkirkelig råd en rolle i å utlegge disse dokumentene.

De ansatte i Kirkerådets sekretariat er opptatt av å lytte til bredden av synspunkter og bredden av miljøer som er opptatt av kirkeordningsspørsmål. I intervjuer vises det til at noen aktører har større kompetanse enn andre på kirkeordningsspørsmål, og noen aktører vil være mer berørt av kirkeordningsspørsmålet enn andre. Disse aktørene prøver Kirkerådets sekretariat å fokusere på, både for å innhente mest fra og gi mest tyngde i relasjonen til. Samtidig pekes det på at utfordringen deres er å ikke drukne i all den argumentasjonen som legges på bordet av folk som dels kan saken og dels ikke kan saken, og hvor det er motstridende synspunkter.

Det ble i intervjuer vist til at det i kirkeordningsdebatten er noen som har større engasjement enn andre, og Kirkerådets sekretariat lytter til dem, men sekretariatet anser det som viktig også å lytte til andre berørte aktører som ikke melder seg så fort på banen selv.

Kontakt med andre aktører

Kirkerådets sekretariat har også benyttet seg av eksterne private organisasjonskonsulenter som de har kjøpt tjenester av, og de har i noen grad hatt anskaffelser hvor de har hatt advokatfirmaer og konsulentfirmaer som har ytt mindre og avgrensede tjenester. Sekretariatet er i kontakt med tunge faglige miljøer på lærestedene som gir viktige innspill til arbeidet. Det har også vært gjort bruk av professorer ved lærestedene som sekretariatet har kjøpt tjenester av.

Kirkerådet under press

Etter planen vil konfliktspørsmålene det har vært fokus på i kirkeordningsdebatten ligge til Kirkemøtet å avgjøre, og til Kirkerådet å forberede (KM 05/13; KR 29/13). Disse spørsmålene dreier seg bl.a. om forholdet mellom presteskapet (prest, prost, biskop) og valgte rådsmedlemmer (embete og råd) og organisasjonsstrukturen lokalt (Informant i Kirkerådet 2013). Det kommer frem i intervjuer at Kirkerådets sekretariat står under press og får kritikk fra aktører i omgivelsene i arbeidet med disse spørsmålene:

Her er vi myndighetsorgan og får masse kritikk, og skal ha kritikk. Nå er det jo litt spesielt kanskje når staten trekker seg unna, så er det sterk frykt mange steder for oppbygging av ytterligere makt i Kirkerådet, og ikke minst i Kirkerådet som sekretariat, så det synes jeg påvirker veldig mye her (...). Du har sentrum-periferi, eller Nord-Norge mot Oslo eller utkant mot Oslo. Hvor mange ansatte skal vi ha i Oslo og hvor mange penger skal bli igjen der. Og den [dimensjonen] er veldig sterk i kirka (Intervju i Kirkerådet 2013).

De ansatte i Kirkerådets sekretariat anser det som viktig å lytte til mange miljøer og klare å sortere mellom innspillene, tåle krysspresset og lage en balansert framstilling som ivaretar helheten i kirken, og ikke bare noen synspunkter og miljøer. Samtidig viser intervjuene at de står under et krysspess fra ulike aktører i kirkeordningsdebatten:

Jeg tror Kirkerådets sekretariat i mye større grad [enn departementet] merker på kroppen det kirkepolitiske presset fra aktørene (Intervju i Kirkerådet 2013).

At de ansatte i departementet i mindre grad opplever det kirkepolitiske presset fra aktørene ser ut til å få støtte fra en informant i departementet:

Kirkerådet har kanskje ikke gått opp alle spor i forhold til hvordan de skal drive utredningsarbeid, og så sitter de med utrolig komplekse problemstillinger, særlig i forhold til stat-kirke, i hvordan de skal legge til rette for å komme videre på en god måte for å få de brede og gode prosessene som gjør at de slipper å ha så mye energilekkasje ut fordi man er uenig om sentrale veivalg. Det sitter vi [i departementet] nokså skjermet fra, i forhold (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Departementet ser med andre ord ut til å være mer avskjermet fra en del av de komplekse problemstillingene som det er uenighet om i det kirkelige systemet enn det Kirkerådets sekretariat er. Samtidig understrekes det i intervjuer at sekretariatet prøver å forholde seg objektivt til lobbylignende kontakt eller andre faktorer som kan påvirke.

4.1.3 Hensyn som vektlegges

Kirkepolitiske signaler

Kirkerådets sekretariat legger stor vekt på tidligere signaler som Kirkerådet og Kirkemøtet har kommet med i sitt arbeid med kirkeordning:

Vi er veldig nøye på å prøve og dra med oss historien i saksbehandling og kirkemøtebehandlinger slik at vi vet hva vi har gjort før, og hva Kirkemøtet og Kirkerådet har lagt av føringer, så innflytelsen av tidligere behandlinger er veldig viktig (Informant i Kirkerådet 2013).

I kirkeordningsarbeidet er det en prosess hvor vedtak bygger på hverandre, og derfor er det viktig å jobbe ut fra tidligere vedtak som er fattet og videreutvikle dem. Noen uttalelser Kirkemøtet har kommet med har vært ment å skulle settes ut i livet etter at det har skjedd et tydelig skille mellom stat og kirke, slik at de egentlig dreier seg om situasjonen Den norske kirke forbereder seg til nå (f.eks. KM 08/07; KM 09/07). Saksdokumentene til Kirkemøtet refererer gjennomgående tidligere kirkemøtevedtak som er relevante, og ofte også forberedende behandlinger i det valgte Kirkerådet (KM 04/13; KM 05/13; KM 10/11; KM 10/12; KM 10/13; KM 11/11; KM 11/12; KM 12/12). I intervjuer fremgår det at det er en stor lojalitet til de tidligere vedtakene.

Arbeidet med kirkeordning er i en utredningsfase, og det er de kirkepolitiske organene som primært er viktige for de ansatte i sekretariatet. Arbeidet som gjøres skal gi en så god belysning av saken at det er mulig å fatte et politisk vedtak. Sekretariatet er i et kirkepolitisk landskap, slik at de må ta høyde for hvilke kirkepolitiske stemninger som gjør seg gjeldende. Innlegg i aviser eller tidsskrifter med signaler fra kirkepolitiske miljøer leses av sekretariatet med stor interesse. En informant viste til at sekretariatets arbeid med kirkeordning er nært det kirkepolitiske i den forstand at alt de gjør skal legges fram for det valgte rådet. Utredningsarbeidet dreier seg dermed ikke bare om å gjøre et rent faglig håndverk, det er også kirkepolitikk inni bildet.

Samtidig kan det se ut til at den kirkepolitiske styringen er svakere i Kirkerådets sekretariat enn i departementet:

Jeg tror de [ansatte i Kirkeavdelingen] er mye mer spent på et nyvalg, og hvilke signaler vil de få fra ny politisk ledelse. Hos oss, så har ikke et valg av et - altså, vi er alltid spent på et nytt kirkemøte, men vi har vel aldri opplevd at et nytt kirkemøte peker ut en helt annen retning enn det det forrige har gjort. Sånn at jeg tror at i Kirkeavdelingen så kan i hvert fall nyvalg ha større konsekvenser, og vi har jo nå sett at de har sittet litt stille en periode og ventet på hvilket mandat får vi nå. Vi sitter ikke stille og venter på et nytt Kirkemøte. Vi jobber ut i fra de signaler vi har fra tidligere. Så de har nok en sterkere politisk styring (Informant i Kirkerådet 2013).

Dette tyder på at de ansatte i Kirkerådets sekretariat i mindre grad enn sine kollegaer i departementet opplever seg politisk styrt av de kirkepolitiske organene, men heller følger opp signaler de har fått fra Kirkemøtet og Kirkerådet fra tidligere, uavhengig av det til enhver tid sittende Kirkemøtet. En informant som har jobbet både i Kirkerådets sekretariat og

Kirkeavdelingen i departementet understreket at det var forskjeller med tanke på den politiske styringen:

Det at vi jobber for politikere, som de også gjør i Kirkerådet, det vil jeg nok si at er bedre håndtert, og det er et mer gjennomarbeidet system som har en mye tyngre tradisjon på det, og en mye høyere bevissthet på det. Sånn at det demokratiperspektivet, den rollen du har som byråkrat, den er bedre og tydeligere definert i et departement. Jeg synes nok kanskje at den bevisstheten om at du jobber i et politisk system var svakere i Kirkerådet. Og det er lett og forklare det, det har å gjøre med hvordan Kirkerådet ble til, og den selvstendigheten som rådgiverne i Kirkerådet hadde på sitt fagfelt og at de var liksom ikke ansatt for å være byråkrater - de var ansatt for å få ting til å skje, og de var veldig opptatt av å ha kontakt med menighetene og sånt, så det er mange begrunnelser for det (...). Men jeg synes nok at det demokratisynspunktet, bevisstheten om å jobbe i et politisk system er bedre utviklet i et departement (Informant i Kirkeavdelingen 2012).

Selv om både Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen jobber i politiske systemer, ser det dermed ut til at bevisstheten om dette er bedre utviklet i Kirkeavdelingen.

Faglige hensyn

Kirkerådets sekretariat er opptatt av å ha en objektiv og bredest mulig presentasjon av feltet som utredes i utformingen av saksdokumenter, hvor de synliggjør ulike alternativer eller åpninger for at det går an å tenke annerledes. Sekretariatet anser det som viktig at saksdokumentene inkluderer argumenter for og imot en sak, hvor faglige og prinsipielle vurderinger blir godt belyst, men hvor det tas minst mulig stilling til de politiske veivalgene i saksdokumentene. Samtidig er sekretariatet opptatt av ikke å trække aktører på tærne, men prøver å holde språket nøytralt.

Kirkerådets sekretariat legger vekt på å kjenne dagens kirkeordning og rettslige situasjon godt, slik at de ikke bommer og omtaler dagens løsninger feil. Siden dagens kirkeordning er ganske komplisert er det flere måter å omtale dagens løsninger på, hvor ulike omtaler lett kan bli politisk ladet. Brukes det et feil ord for å beskrive en løsning kan man fort bli kritisert for å være partisk, enten for å være presteorientert eller altfor merkantilt orientert i tilnærmingen til kirkeordning. Det å kjenne det indrekirkelige politiske landskapet er også et viktig faglig hensyn. Sekretariatet er videre opptatt av å følge forvaltningslovens regler om forsvarlig utredning.

Opp igjennom årene har det vært ulike utvalg og arbeidsgrupper, både kirkelige og statlige, som har levert ulike utredninger (bl.a. Kjent inventar i nytt hus, 2011; Myndighetsrelasjoner, 2001; NOU 2006:2; Samme kirke - ny ordning, 2002; Styrket demokrati i Den norske kirke, 2008). Disse har også hatt innflytelse på utformingen av saksdokumenter, ved at utredningene danner et utgangspunkt og grunnlag, men hvor sekretariatet foretar ganske selvstendige vurderinger. I flere av saksdokumentene i perioden 2011-2013 refereres det for eksempel til vurderinger fra Bakkevig 2-utvalget (KM 10/11; KM 12/12) eller Bakkevig 3-utvalget (KM 05/13; KM 11/12) utredninger.

I Kirkerådets saksdokument om valgordning til behandling i Kirkemøtet 2013 ble det understreket at en valgkonsultasjon som ble holdt 1. februar 2013 var viktig for sekretariatets utforming av dokumentet:

De avklaringer som [valg]konsultasjonen ga, er avgjørende for de siste vurderinger som er gjort i spørsmålet om forholdet mellom flertallsvalg og forholdstallsvalg samt spørsmålet om opptellingsmåte ved flertallsvalg (KM 10/13, s. 8).

Valgkonsultasjonen, hvor bl.a. valgforskere fra Institutt for samfunnsforskning deltok, kan dermed sies å ha levert faglige innspill til Kirkerådets sekretariat som bidro til at sekretariatet la avgjørende vekt på faglige hensyn i denne saken.

Det fremheves i intervjuer at noe av utfordringen Kirkerådets sekretariat står overfor i dette arbeidet er å ha sakene på et så overordnet nivå at man ikke drukner i detaljene, samtidig som det skal være detaljert nok til at det gir mening med tanke på at det skal utformes lover og regelverk omkring det. Siden sakskomplekset er så stort og omfattende er det anses som nødvendig å holde sakene på et godt overordnet nivå. Saksdokumentene skal ikke bare bli en faglig utredning, men de skal lede fram til politiske vedtak og politiske konklusjoner. Det er noe som i intervjuer trekkes fram som en av de store utfordringene for Kirkerådets sekretariat nå, fordi det er så mye nødvendig presentasjon av materiale at det er krevende å formulere det som skal lede fram til politiske vedtak.

Motstrid mellom kirkepolitiske signaler og faglige hensyn

De ansatte i Kirkerådets sekretariat føler lojalitet til tidligere vedtak fra kirkelige organ, men hvis det er faglige argumenter som kommer fram som taler i mot tidligere vedtak, vil sekretariatet i hvert fall belyse dem tydelig i saksdokumentet. Er det sterke faglige argumenter

vil det kunne gå så langt som at direktøren endrer en innstilling, men det skal ganske sterke faglige grunner for å anbefale en innstilling som går imot det som tidligere har vært vedtatt.

De faglige hensynene må ligge der, også må man være realist sånn at du vet at du klarer å fremme noe som gjør at du kan få et flertall og forhåpentligvis et bredt flertall. Så en må tegne både det prinsipielle og faglig korrekte, og samtidig tenke det kirkepolitiske mulige. Så igjen er det å finne balansepunktet der som ivaretar begge deler så godt som mulig (Informant i Kirkerådet 2013).

Når noen viktige opinionsdannende kirkepolitikere som nyter høy tillitt og har vist stor innsikt uttaler seg, kan politiske utsagn ha stor grad av faglighet i seg. Det ble i intervjuer vist til at blant kirkepolitikere som sitter i Kirkemøtet og Kirkerådet er det folk med doktor grad, og i en periode var det en professor valgt inn i Kirkerådet som hadde en doktorgrad på kirkeordning. Dermed kan kirkepolitiske og faglige hensyn gli litt over i hverandre.

I en rangering mellom tidligere kirkepolitiske signaler og faglige vurderinger vil det være de faglige vurderingene som vektlegges mest av sekretariatet i saksutforming, men den endelige beslutningen foretas av de valgte organene.

Politiske signaler fra statsråd, regjering og storting

Så lenge politikere på Stortinget har myndighet til å bestemme kirkeordningsspørsmål lytter de ansatte i Kirkerådets sekretariat svært godt til hva de mener. Kirkeordningssaksdokumentene til behandling i Kirkemøtet i perioden 2011-2013 har, med ett unntak, referert politiske signaler fra kirkeforliket, høringsnotater, lovproposisjoner og innstillinger fra stortingskomiteer (KM 04/13; KM 05/13; KM 10/11; KM 10/12; KM 10/13; KM 11/11; KM 11/12; KM 12/12). Unntaket var saksdokumentet til *Endringer i regler av valg av Kirkeråd* (KM 11/11), et område Kirkemøtet alene har myndighet til å bestemme over.

Etter hvert som Den norske kirke blir mer selvstendig og får myndighet til å bestemme mer over sin indre kirkeordning selv mente noen informanter at vektleggingen av politiske signaler ville endre seg.

Med ny regjering som gir det signalet nå at nå skal det et tydeligere skille mellom stat og kirke til, så sier nok det at politikere på Stortinget har gått ned fra tronen (Informant i Kirkerådet 2013).

At Kirkerådets sekretariat vil kunne legge mindre vekt på politiske signaler når Den norske kirke blir mer selvstendig og politikerne på Stortinget går ned fra tronen kan underbygges av at den kirkeordningssaken i perioden som Kirkemøtet hadde full myndighet over, *Endring i regler om valg av Kirkeråd* (KM 11/11), ikke tok politiske signaler med i vurderingene. På den annen side må det ses i sammenheng med sakens karakter, som dreide seg om tekniske regler for hvordan Kirkemøtet skulle velge Kirkerådet. Det framkommer også i intervjuer at det anses som viktig å ivareta en god relasjon til de politiske miljøene også i tiden fremover.

Motstrid mellom kirkepolitiske og politiske signaler

I den fasen man er i nå har kirkelige politiske organer og statlige politiske organer kommet et langt stykke på vei i en felles forståelse av en ny kirkeordning, gjennom at grunnlovsendringene 21. mai 2012 i stor grad var identisk med det som kirken ønsket seg når det gjelder spørsmålet om en endret relasjon mellom stat og kirke. Det var også omfattende politisk enighet i de politiske miljøene da grunnlovsendringene ble vedtatt (Stortinget, 2012, s. 3488). Riktignok var det et stridsspørsmål internt i Senterpartiet, hvor stortingsgruppen med én stemmes overvekt gikk inn for løsningen, men de gikk også med på forliket (Hoel & Holbek, 2009).

I en konflikt mellom kirkepolitiske og politiske signaler vil hovedfokuset til Kirkerådets ansatte være å følge Kirkemøtets signaler. Samtidig er sekretariatet nødt til å forholde seg til politikerne og departementet på en best mulig måte. I utgangspunktet vil de derfor forholde seg til de kirkelige vedtak som finnes, samtidig som de er nødt til å se på hva det er som er politisk mulig å få gjennomslag for, men sekretariatet kan ikke gå på tvers av de kirkelige vedtakene. En mulighet å løse dette er gjennom å gjøre rede for kirkens primærstandpunkter, og dersom det ikke er politisk mulig, å gjøre rede for sekundærstandpunkter (Informant i Kirkerådet 2013). Eksempler på dette er Kirkerådets forslag til høringsuttalelse til departementets høring om konsekvenser av kirkeforliket i 2011 og Kirkerådets forslag om ordning for tilsetning og nominasjon av biskoper, hvor forslagene forholdt seg til den aktuelle politiske situasjonen innenfor kirkeforliket, samtidig som man foreslo å fastholde prinsipielle målsetninger fra tidligere kirkemøtevedtak (KM 10/11; KM 10/12).

I forbindelse med gjennomføringen av demokratireformen som en del av kirkeforliket, oppstod det en viss spenning mellom de to politiske systemene, og Kirkerådets sekretariat fulgte nøye med på hva de statlige politikerne mente og hvordan de diskuterte forut for lovendringen. Etter at prøveordningene i 2009 og 2011 var gjennomført og evaluert skulle

både Kirkemøtet og Stortinget gjøre vedtak om valgordningen våren 2013. Stortinget skulle sette rammene for valgene i kirkeloven, mens Kirkemøtet skulle vedta nærmere bestemmelser om valgordningen. Kirkerådets saksdokument til Kirkemøtet 2013 foreslo en ordning med flertallsvalg med mulighet for supplerende nominasjon, men åpnet ikke for at det skulle være mulig å framsette alternative lister ved Kirkevalget 2015. Spørsmålet om en opsjon for alternative lister ble foreslått tatt opp til ny vurdering frem mot Kirkevalget 2019 (KM 10/13, s. 3). I departementets lovproposisjon, som kom etter at saksdokumentet til Kirkemøtet 2013 var sendt fra Kirkerådet¹⁰, ble det lagt føringer for at lovens ordlyd om at bispedømmerådets leke medlemmer ”velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg” innebærer at det er kun dersom det ikke stilles alternative lister at det kan bli avholdt flertallsvalg:

Dersom det ikke framsettes alternative lister, vil valget av leke bispedømmerådsmedlemmer kunne gjennomføres som et flertallsvalg (Prop. 78 L. (2012-2013), s. 5)

Denne føringen innebar dermed at det statlige politiske systemet la begrensninger på handlingsrommet til det kirkelige politiske systemet. I Kirkerådets forslag til Kirkemøtets innspill til proposisjonen, var det foreslått å utfordre departementets føringer i proposisjonen ved at ”formuleringen ikke bør gis en fortolkning som utelukker bruk av supplerende nominasjon og flertallsvalg som et alternativ til åpning for flere lister og forholdstallsvalg” (KM 04/13, s. 3). I Kirkemøtets behandling av saken valgte man å ikke benytte denne formuleringen, men vedtok i stedet:

Kirkemøtet merker seg departementets vurderinger (3.2.3 i proposisjonen) om valgform ved valg til bispedømmeråd. Framtidige kirkemøter må kunne vurdere hvilken form for flertalls- eller forholdstallsvalg som best sikrer intensjonen i demokratireformen, herunder også bruk av preferansevalg (Kirkemøtets vedtak i KM 04/13, Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 22).

Samtidig ble det enstemmig vedtatt at ”Kirkemøtet ønsker at det skal kunne stilles flere lister fra og med kirkevalget i 2015” (Kirkemøtets vedtak i KM 04/13, Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 22). Dermed kan man si at behandlingen i Kirkemøtet bidro til å dempe motsetningene mellom de to politiske systemene.

¹⁰ Normalt skulle Kirkemøtet vært høringsinstans etter kirkelovens § 24, men ettersom Stortinget var nødt til å behandle saken innenfor kirkeforlikets tidsramme (2008-2013), ble det i konsultasjon med Kirkerådet bestemt at Kirkerådet skulle gi en foreløpig høringsuttalelse basert på en indrekkelig høringsrunde, mens Kirkemøtet heller skulle uttale seg til proposisjonen og gi innspill til stortingskomiteens behandling av saken (KM 04/13; Prop. 78 L. (2012-2013)).

Kirkerådets sekretariat er opptatt av at det er viktig at den fremtidige kirkelige strukturen også har et godt fotfeste i bredden av de politiske miljøene, fordi det er en felles politisk prosess om kirkeordningsprosjektet.

Lokalkirkelige hensyn

Et viktig hensyn for Kirkerådet er hva som tjener menigheten lokalt best, og Kirkerådets sekretariat legger vekt på å prøve å forstå hva menighetenes behov er. Kirkerådsdirektørens motto for Kirkerådet er at de skal være ”til for menighetene” (Johnsen, 2011), noe som gjenspeiles i Kirkerådets vedtatte årsplaner (jf. f.eks. Kirkerådet, 2014b, s. 16). I intervjuene framkommer det at det ikke er lett å få en god og objektiv informasjon om hva man egentlig har behov for lokalt, fordi det er store variasjoner.

I arbeidet med å utforme en ny kirkeordning vil noe av det viktigste for de ansatte i Kirkerådets sekretariat være å legge vekt på at det er en kirkeordning som de lokale kirkelige miljøene har tro på at kan tjene deres formål og virksomhet, slik at det vil være det viktigste fokusområdet når sekretariatet leser høringsuttalelser eller andre lokale innspill (Informant i Kirkerådet 2013).

[Det] vil alltid hos oss være en avveining mellom at vi skal ha en kirkeordning fremover som først og fremst tjener kirken oppdrag og formål, mens vi jo i stor grad møter interessene fra arbeidstakerne og deres organisasjoner og interesseorganisasjoner, som både kjempeviktig å ta vare på, og samtidig må avbalanseres opp imot at det er en kirkeordning som skal fungere for menighetene for Den norske kirke som sådan, som er aller viktigst (Informant i Kirkerådet 2013).

Hensynet til den lokale menigheten ser dermed ut til å være svært sentralt i Kirkerådets sekretariat sitt arbeid med kirkeordningsspørsmål.

Motstrid mellom sentralkirkelige signaler, regionalkirkelige signaler og lokalkirkelige signaler

De fleste sakene som dreier seg om kirkeordning sendes ut på høring til berørte parter, både fra departementet og fra Kirkerådet. Saker som hører inn under Kirkerådets ansvarsområde vil gjerne gå på høring til bispedømmerråd, fellesråd og menighetsråd. Dersom det er motstrid mellom de innspill Kirkerådet får fra bispedømmerråd og lokale kirkelige fellesråd og menighetsråd, er Kirkerådet nødt til å foreta en avveining. I intervjuer kommer det frem at denne avveiningen foretas på bakgrunn av flere momenter. Et moment som spiller inn er ulik ressurstilgang. Bispedømmerådene har folk som er ansatt og har ressurser til å jobbe med

høringene, slik at høringsuttalelsene fra bispedømmerådene gjerne blir lengre, tyngre og viktigere enn menighetsrådenes høringsuttalelser som kanskje bare skriver en linje eller to. Samtidig har menighetsråd hatt viktige innspill som absolutt er tatt til etterretning i arbeidet, og det handler derfor mer om faglig kvalitet på det som spilles inn enn hvor det kommer fra. Dersom det er veldig tydelige signaler fra lokalkirken, veier det svært tungt i Kirkerådets videre utredningsarbeid. Men det er også litt avhengig av hva slags spørsmål det gjelder. I noen sammenhenger dreier det seg om å legge forholdene til rette for at menigheter kan fungere best mulig, og da er det viktigere å lytte til menighetene enn kirkepolitikere. Andre temaer, som for eksempel kirkebygg, pekes det på at det kan være at kirkepolitikere og fagpersoner har mer å komme med enn de lokale har, fordi lokalkirken er preget av sin egen lokale ramme (Informanter i Kirkerådet 2013).

Egeninteresse

De ansatte i Kirkerådets sekretariat skal etter planen, i likhet med resten av dem som i dag er statlige tjenestemenn i Den norske kirke, virksomhetsoverdras til et nytt nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

Der vi er nå og jobber med kirkeordning, så er jo det også en sak som angår meg og oss rent sånn personlig også, i og med at vi helt til nå har vært statlige tilsatte. Vi skal over i et nytt regime, og det gjør jo at jeg ikke bare saklig er spent på hva dette handler om, men også hva det betyr for den enkelte av oss. Sånn at det vi driver og jobber med nå angår oss jo på en annen måte enn mye av det andre vi jobber med, og det - skal ikke se bort ifra at det også er med og påvirker arbeidet vårt. Da igjen tenker jeg det er viktig at vi er lojale mot de beslutninger som er fattet. At det er det som er det førende for oss (Informant i Kirkerådet 2013).

Siden virksomhetsoverdragelsen får direkte konsekvenser for de ansatte i de sentralkirkelige organene, oppnevnte Kirkerådet i 2013 et arbeidsgiverutvalg bestående av de fire medlemmene av Kirkerådets arbeidsutvalg (Protokoll fra Kirkerådet, 26.-27. september 2013, s. 12). Kirkerådet foreslo for Kirkemøtet 2014 at ordningen med et arbeidsgiverutvalg skulle gjøres som fast ordning (KM 13/14, s. 1). Arbeidsgiverutvalget skulle ”sikre demokratisk kontroll og styring”, og ”[g]i legitimitet til arbeidet til direktøren og sekretariatet som selv skal virksomhetsoverdras fra staten til Den norske kirke” (KM 13/14, s. 4). Kirkemøtet vedtok mandat for dette utvalget og ba Kirkerådet opprette et arbeidsgiverutvalg (Utdrag fra protokoll fra Kirkemøtet 2014, KM 13/14).

Andre hensyn

Kirkerådets sekretariat vektlegger videre hensynet til kirken i samfunnet, historiske hensyn, helhetskirkelige hensyn, juridiske hensyn og teologiske hensyn. En informant understreket at hvordan kirken kan fremstå i samfunnet på en best mulig måte var et viktig hensyn, og at det som kirkelige organer uttaler skal kunne kommunisere ut til andre også, både overfor en tredjepart eller de av kirkens medlemmer som har et litt avstandspreget forhold til kirken som ikke kjenner den interne debatten.

Det kom også frem at sekretariatet tar historiske hensyn i sitt arbeid:

Kirkeordningen blir ikke til i et tomrom. Kirkeordningen blir til i forlengelsen av en lang kirkelig historie, og en lang statskirkelig historie, som gjør at Den norske kirke er infiltrert i utrolig mye lovgivning og strukturer på alle måter, og Den norske kirke blir jo heller ikke til i et vakuum av kultur og tradisjon, men nettopp i forlengelsen av en kultur og en tradisjon. Dette gir både muligheter, men skaper også begrensninger i forhold til hva vi kanskje primært i en ideell situasjon kunne tenke oss (Informant i Kirkerådet 2013).

Sekretariatet begynner ikke med blanke ark, men konstaterer hvilke organer kirken har i dag, og tar utgangspunkt i dem i arbeidet med kirkeordning.

Det understrekes i intervjuer at Kirkerådets sekretariat har et helhetsansvar for kirken, og at de dermed har et videre perspektiv på sakene enn det man ville hatt i en regional eller lokal kontekst. De er også opptatt av å finne en kirkeordning som ivaretar helheten i kirken, og ikke bare noen grupper. Sekretariatet er således opptatt av helhetskirkelige hensyn i sitt arbeid.

I intervjuene kommer det frem at det er ulike meninger om de ansatte vektlegger ulike hensyn eller verdier avhengig av hva slags utdanningsbakgrunn de har. Noen mener at teologer tar større teologiske hensyn enn ansatte med andre utdanningsbakgrunner, mens jurister tar mer juridiske hensyn. Det vises til at en teolog gjerne vil begrunne og argumentere ut fra et sterkt kirketeologisk fundament i et saksdokument, og i større grad ta teologiske hensyn i sitt arbeid. En teolog vil ha et sterkt fokus på at struktur og juss primært skal tjene formålet og kirkens oppdrag, og heller tenke at jussen er noe som blir til når man har bestemt seg for hva man vil. En jurist vil være mer opptatt av det rettslige regimet, og være opptatt av hvordan man vil kunne håndtere regelverket, i den forstand at teksten skal kunne brukes til å konkludere i tenkte tvisttilfeller. Andre mente det ikke hadde noe spesielt å si. Blant disse var det en informant som pekte på at de delte felles kristne verdier, noe som gjorde at de ikke vektlegger

ulike hensyn og verdier. Et hensyn om gode prosesser og en trinnvis (skrittvis) utvikling av Den norske kirkes ordning blir også vektlagt (KM 05/13, s. 20; 51-52).

4.2 Politikkutvikling i Kirkeavdelingen i departementet

4.2.1 Saksbehandlingsprosessen i Kirkeavdelingen

Kirkeavdelingen bestod fram til 80-tallet av et rent juridisk miljø i Kirkeavdelingen, da man fikk inn de første teologene. Kirkeavdelingen er delt inn i to seksjoner, en Kirkeseksjon med særlig ansvar for kirkelig lovverk og en Økonomiseksjon med ansvar for økonomi og etatsstyring.

Det er en seksjonsdeling som har vært fra tidenes morgen, som er jurister og økonomer, punktum. Og da var det jo alltid flere jurister enn økonomer, nå er det jo nesten det samme, men vi har jo også religionsvitere og teologer, altså forskjellig kompetanse inne her (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Hvem som involvert i arbeidet med stortingsmeldinger, proposisjoner eller andre dokumenter er litt avhengig av hva slags sak det er. Ofte handler det i utgangspunktet om juss, slik at Kirkeseksjonen er involvert, som deretter får økonomiske og administrative konsekvenser som Økonomiseksjonen må utrede. Er det snakk om dokumenter som dreier seg om rammeverk for Den norske kirke og rettslige spørsmål, sorterer sakene hovedsakelig under Kirkeseksjonen, mens dokumenter og saker som omhandler økonomispørsmål sorterer under Økonomiseksjonen. Det er likevel mye samarbeid på tvers, fordi Kirkeavdelingen ikke er så stor at de har en sak isolert i en seksjon.

Kirkeavdelingen har tradisjon for å gjøre det meste av utredningsarbeidet internt i avdelingen, og har i mindre grad brukt eksterne konsulenter, slik det etter hvert er blitt mer vanlig ellers i statsforvaltningen.

Det kommer fram i intervjuer at Kirkeavdelingen kjennetegnes av at den har en stor grad av involvering av de ansatte, hvor alle faglige diskusjoner vektlegges. Det er i økende grad en

åpenhetskultur i avdelingen, hvor alle skal bidra med det ypperste av sin kunnskap, uavhengig av hvor de er i linjen. Selv om de er uenige, er de avhengige av alles beste skjønn.

Alt som gjøres i avdelingen skjer på et eller annet politisk grunnlag, enten det er mer eller mindre spesifikt utformet i regjeringsplattformer eller i programerklæring eller i partiprogrammer. Flere av dokumentene fra avdelingen de senere år viser for eksempel til føringene fra kirkeforliket (Prop. 71 L. (2011-2012); Prop. 78 L. (2012-2013); St. meld. nr. 17 (2007-2008)). Politisk ledelse vil også til en hver tid være informert om hva avdelingene holder på med av internt utredningsarbeid, og når avdelingene ikke er helt sikre på om man har politisk grunnlag for å holde på med det man driver med, så lager man notater og drøftinger som går til politisk ledelse. Kontakten med politisk ledelse er litt avhengig av hva temaet er og hvor politisk brennbart det er, og det kan variere ut fra hva slags politisk farge embetsverket til enhver tid skal forholde seg til. Det avhenger mye av innholdet og hvor mye politikk de synes er i det, og hvor mange politiske føringer som legges på arbeidet (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Kirkeavdelingen har ikke den samme politiske pådriverrollen som Kirkerådet har, hvor Kirkerådet er i en forhandlingsposisjon med det politiske miljøet, og hvor man har en agenda og kanskje går litt høyt ut med håp om å oppnå noe på halvveien. Det ble fremhevet i intervjuer at Kirkeavdelingens rolle er mer å håndtere det som kommer fra kirkelige organer. Unntaket er kanskje hvis man har en mindretallsregjering, da må man tenke nøye gjennom hva det er mulig å få gjennom i Stortinget.

4.2.2 Aktører og kontakt

Departementet har et regulert saksbehandlingssystem som sikrer at berørte instanser, enten det er organer fra Den norske kirke eller andre tros- og livssynssamfunn, andre departementer, kommuner eller andre berørte parter blir sikret en påvirkning. Det er sjelden at avdelingen sier nei til å ha møte med noen. Hvis det er noen som har lyst på et møte med Kirkeavdelingen, skal embetsverket ha gode grunner for ikke å ha møte med noen. Når de har et møte med noen aktører er det embetsverkets ansvar å håndtere den informasjonen og den påvirkningen på en betryggende og ordentlig måte, ut fra de reglene som styrer deres saksbehandling.

Kontakt med Kirkemøtet og Kirkerådet

Ved alle store beslutninger angående Den norske kirke skal Kirkemøtet høres¹¹. Kirkemøtet har samling en gang i året, og departementet er representert på møtet med både politisk og administrativ ledelse. Statsråden med ansvar for kirkesaker holder normalt en tale ved åpningen av sesjonen og tar del i det offisielle åpningsmøtet, mens ledelsen i Kirkeavdelingen normalt er til stede under hele samlingen (Protokoll fra Kirkemøtet, 2011, 2012, 2013). I henhold til Kirkemøtets forretningsorden § 1-4 har en representant fra Kirkeavdelingen i departementet talerett på Kirkemøtet (Kirkemøtets forretningsorden).

Ettersom Kirkemøtet kun møtes en gang i året gjennomføres den meste av kontakten med Kirkerådet, siden det er saksforberedende og iverksettende organ for Kirkemøtet. Kontakten med Kirkerådet har endret seg over tid, særlig i fasen etter kirkeforliket. Kirkeforliket var en politisk beslutning, så da måtte Kirkeavdelingen gjennomføre det, men de måtte gjennomføre det i kontakt og dialog med Den norske kirke. I forlikperioden var det behov for å følge opp kirkeforliket med lovgivning, og i den prosessen var det i følge informantene godt å ha nært samarbeid med Kirkerådet hvor man sammen fant måter å gjøre det på som gjorde at man ”kom i land” eller oppnådde det som man ønsket. Da kirkeforliket var gjennomført ved slutten av forrige stortingsperiode oppstod det et vakuum. Da hadde ikke Kirkeavdelingen noe politisk grunnlag til å gjøre noe som helst. Det eneste grunnlaget de kunne ha, var et initiativ fra Kirkemøtet, og det kom. I forbindelse med det kom det også et skifte hvor departementet og staten forholder seg mer reaktivt (Informant i Kirkeavdelingen 2013). Så kom Kirkemøtet i april 2013 med anmodning om å etablere et rettssubjekt og overføre arbeidsgiveransvaret for presteskaper (Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 30-31), noe informantene understreker at departementet må forholde seg reaktivt til.

I den fasen vi er inni nå, så gjør vi jo ingenting uten veldig tett kontakt med Kirkerådet (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Nå er premissene lagt i Kirkemøtet, og så prøver embetsverket å svare på bestillingene derfra. I det arbeidet anses det som viktig at det er nær kontakt med kirkelige organer:

¹¹ Dette følger både av utredningsinstruksen og av særreglene i kirkeloven § 24 tredje ledd a) hvor det heter at Kirkemøtet ”gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område” (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007, kirkeloven § 24 tredje ledd a)).

Når man skal jobbe for et tydelig skille mellom stat og kirke, så sier det jo seg selv at da er det kirken som har ansvaret for å sitte i førersetet for å utvikle sin egen kirkeordning, og så legge premissene for hvor raskt man vil gå videre (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Tidligere ble Kirkeavdelingen opplevd som en mye mer lukket avdeling (Informanter i Kirkeavdelingen og Kirkerådet 2013). Etter grunnlovsendingene har det skjedd et prinsipielt skifte, hvor Kirkeavdelingen har en mye mer åpen kontakt med Kirkerådet. Det innebærer at det blir en mer tillitsfull samtale om hva som er kloke veivalg. Samtidig har departementet fått en mer tilbaketrukket rolle, det en informant kalte en mer rendyrket rolle som stat.

[J]eg tror ikke i så stor grad at jeg opplever det som at vi styrer nå, men at vi er mer reaktive i forhold til Kirkemøtet og Kirkerådet. Vi styrte nok mer også i kirkeforliket, i forhold til demokratireform og den type ting – da var det politiske føringer som var veldig tydelige på at skulle man gjøre endringer i grunnloven og overlate utnevning av biskoper og proster til kirken, så måtte man også ha en demokratireform. Det var det politiske vedtak om, som vi bare måtte gjennomføre (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

At staten i mindre grad er styrende enn det den har vært hittil, mente en informant at delvis kan ha med hva slags politisk farge som preger regjeringskontorene, men også at grunnlovsendingene har lagt et løp for en mer selvstendig kirke. Da er det mindre politisk interesse i Stortinget for disse spørsmålene.

Jeg tror nok at mange politikere i Stortinget tenker at de har liksom gjort sitt, på en måte, i og med endringene i Grunnloven (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Relativt fort etter grunnlovsendingene spredde det seg i følge informantene en politisk oppfatning om at man nå egentlig har avvirket statskirkeordningen. Dette skapte en politisk tilbakeholdenhet for å gjøre noe med dette, i hvert fall å gjøre noe annet enn det Kirkemøtet ville mene. Den politiske holdningen har blitt mer reaktiv enn proaktiv (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Denne politiske tilbakeholdenheten har ikke ført til noe taktskifte i kirkereformer, fordi Kirkerådet og Kirkemøtet var der med en gang og bestilte neste trinn i reformen (KM 05/13). Initiativet lå altså i Kirkemøtet, og premissene legges i større grad på kirkelig side (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

I arbeidet med kirkelovreform har Kirkeavdelingen sett behov for å skjøte på de ordinære saksbehandlingsreglene for å ivareta en adekvat innflytelse fra Den norske kirke i

saksbehandlingen. Det er derfor opprettet en kontaktgruppe som et særskilt møtepunkt med Kirkerådet for å drøfte og samhandle om spørsmål som handler om ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke. Bakgrunnen var Kirkemøtets anmodning fra april 2013 (Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 30-31). I denne fasen de er i nå er det svært tett kontakt med Kirkerådet, hvor de utveksler notater underveis og drøfter aktuelle spørsmålsstillinger. Dette er for å prøve å sikre at de har en felles forståelse av problemstillinger de står overfor, og for å sikre at Kirkeavdelingen ikke legger ting til rette som Kirkemøtet ikke vil ha.

I arbeidet med å videreutvikle kirkeordningen anses det derfor som viktigere nå enn før ha en tettere dialog med kirkelige instanser i dette arbeidet.

Vi skal på en måte avvikle oss selv litt i denne prosessen, og da må vi sørge for at vi kan ivareta det vi avvikler hos oss selv, både formelt og reelt, og derfor har vi nok tettere kontakt med kirkelige instanser i bred forstand, men særlig Kirkerådet og Kirkemøtet i den fasen vi nå er i (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det dreier seg altså om å ha en dialog som kan bidra til en kompetanseoverføring slik at den kompetansen Kirkeavdelingen har opparbeidet seg gjennom årene kan tilflyte Den norske kirke på en fornuftig måte.

En informant så det litt annerledes enn de andre, og viste til at selv om kontakten med kirkelige aktører hadde eskalert litt og forsterket seg noe etter grunnlovsendringene, hadde det ikke endret så mye på relasjonene dem imellom. Kirkeavdelingen og Kirkerådet hadde et godt samarbeidsforhold og rimelig ofte kontakter før mai 2012, og det har de fortsatt med etter 2012. Informanten pekte på at det er ikke lovendringer som bestemmer hvilken kontakt man har med kirkelig organer, det er avhengig av hvem som sitter i posisjoner. Mye i utviklingen av reformprosesser handler om hvem det er som er driverne i disse prosessene, bl.a. hvem som har vært ekspedisjonssjef i avdelingen og hvem det har vært som har vært Kirkerådets direktør.

Jeg vil si at særlig under ny ledelse, altså ekspedisjonssjef, tar vi mye flere initiativ. Vi er blitt mer innovative. Vi har hatt en kultur som går på at vi gjør ikke noe før vi blir bedt om det, litt spisst sagt. Det som preget oss var å besvare alle henvendelser som kom inn. Nå er det vi som setter agendaen i mye større grad. Det er ikke lenger sånn at departementet bare svarer på initiativ som andre tar, men nå tar vi selv initiativ. Nå sitter vi mye mer i en frontposisjon som bestemmer hvor skuta skal gå, enn å henge etter (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Et konkret eksempel informanten viser til er at departementet sendte ut en sak på høring vedrørende prestenes boplikt i mai 2013 på nokså selvstendig grunnlag, selv om Presteforeningen også hadde hatt spørsmålet oppe på en generalforsamling. Hovedinntrykket fra intervjuene, både i Kirkeavdelingen og i Kirkerådets sekretariat, er likevel at departementet har blitt mer reaktiv overfor de kirkelige organene enn det den tidligere har vært.

Andre kirkelige aktører

Kirkeavdelingen har også kontakt med flere andre kirkelige aktører, både Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, biskopene, bispedømmeråd og tjenestemannsorganisasjoner.

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon er det kontakt med i en god del sammenhenger, særlig knyttet til saker som dreier seg om den lokale kirke eller arbeidsgiverspørsmål.

Biskopene har en stemme som alltid har gitt gjenlyd i departementet, og Kirkeavdelingen har faste møter med Bispemøtet tre ganger i året. To av disse er med det samlede Bispemøtet, og et med Bispemøtets arbeidsutvalg. Ved siden av biskopene er det også viktig hva bispedømmerådene sier, og de er viktige aktører i forbindelse med høringer. Kirkeavdelingen har også kontakt med bispedømmerådene og Kirkerådet gjennom de formelle styringssamtalene som følger av det statlige systemet med mål- og resultatstyring, hvor en full dag settes av for å snakke om situasjonen i bispedømmene. I tillegg til den ordinære styringssamtalen hvor bispedømmerådets leder, biskopen og stiftsdirektør møtes, har de også en ekstra styringssamtale med bispedømmerådenes stiftsdirektører på høsten, kalt Styringssamtale II.

Kirkeavdelingen er opptatt av at tjenestemannsorganisasjonene ivaretas på en ordentlig måte, og de er nok de eksterne instansene departementet har mest kontakt med og er mest bevisste på at de skal ha et ordentlig og ryddig forhold til. Det dreier seg særlig om Presteforeningen og TeoLOGene, fordi de representerer de aller fleste av dem departementet har et arbeidsgiveransvar for. Denne kontakten er både i form av medbestemmelsesregimet med kontaktmøter og gjennom møter i sentralt etterutdanningsutvalg og sentralt arbeidsmiljøutvalg.

4.2.3 Hensyn som vektlegges

Politiske signaler

Kirkeavdelingen i departementet er først og fremst politisk styrt, hvor embetsverket forholder seg til en statsråd som leder departementet og som tilhører en regjering, og det vil alltid være slik at det er regjeringens politikk som er det hensynet de styrer etter, det er de politiske hensynene embetsverket skal best mulig ivareta.

I den grad det er konflikterende hensyn eller mål, så er det jo regjering og statsråd som er vår oppdragsgiver og som vi skal tjene. Men ofte så er ikke disse konfliktene så åpenbare (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

De ansatte i Kirkeavdelingen har en bevissthet om at det er deres rolle å være et embetsverk som lever opp til de forventningene, tradisjonene og kravene som stilles til et embetsverk. De er til for å være et sekretariat for politisk ledelse. Lojalitet anses som den viktigste dyd, og det er viktig at man er lojale mot fattede beslutninger, går videre på grunnlag av dem og gjør det beste ut av det.

Siden dokumenter som skal til Stortinget er regjeringens dokument, er det viktig at dokumenter utformes på en slik måte at alle partiene i regjeringen kan stå bak dokumentet.

Det er viktig å lytte til hva som er regjeringens vilje, og spesielt når regjeringen er sammensatt av partier som har noe ulik vilje, så kan jo det være litt krevende (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

En del av Kirkeavdelingens jobb er å lese det politiske landskapet, både det partipolitiske landskapet med statsråd, regjering og Storting, men også det kirkepolitiske landskapet med Kirkemøtet på toppen. Kirkeavdelingen har flere politiske systemer å forholde seg til og manøvrere i, og det er nok noe som er særskilt for dem som avdeling.

Den norske kirke er også et trossamfunn, noe som skiller det fra andre statlige virksomheter. I stortingsmeldingen fra 2008 ble det understreket at "[d]en viktigste grunnverdien i det statlige kirkestyret er respekten for Den norske kirke som trossamfunn" (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 18)

Det nok særlig dette å ivareta særlige hensyn som knytter seg til det at Den norske kirke også er noe annet enn staten, som kanskje er det som særpreger vårt felt. Det at Den norske kirke også er et trossamfunn, innenfor statskirkeordningen, at den har egne demokratisk valgte organer, som er noe annet enn det politiske systemet vi

vanligvis forholder oss til. Så det er å finne en god balanse i vektleggingen av hensyn, selv om vi jo er underlagt vår statsråd, så det er vår statsråd som styrer dette, men også statsråd, regjering og Storting er opptatt av å ivareta hensyn som knytter seg til Den norske kirkes særskilte karakter, og så kompliseres dette selvfølgelig av at vi lever i et mer mangfoldig samfunn enn det vi gjorde for noen år siden (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Innholdsmessig er det er særlig to viktige grunnleggende politiske føringer som det finnes lange linjer på i arbeidet med kirkeordning: folkekirkeperspektivet og religionsfrihetsperspektivet.

Det første og det som har vært lengst, sannsynligvis, er folkekirkeperspektivet, det tror jeg er et sånt fellespolitisk ryggmargsgreie, at vi må ikke gjøre noe som ødelegger grunnlaget for folkekirken. Folk flest skal ikke oppleve at kirken blir tatt fra dem. Det skal være kontinuitet, langsiktighet, skritt for skritt, og derfor er det viktig med så stor grad av brede politiske og kirkelige flertall bak de forslagene man gjør. Det er en sånn konsensusutenkning ute og går. Kontinuitet og trinnvis utvikling som er begrunnet i folkekirkeanliggende (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det politiske folkekirkeperspektivet kan oppsummeres som en målsetning om:

[Å] sikre at Den norske kirke kan videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium, bred kontaktflate og rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 19).

I prosessen med kirkeforliket og videre har det vært klare verdier i at det skal være åpne og samlende prosesser med mest mulig konsensus, både politisk og kirkepolitisk (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 9; 66). Det har også vært en skrittvis tilnærming til endringer i kirkeordningen, både av hensyn til kontinuitet ved at endringene skjer på en måte som gjør at medlemmenes tilhørighet til Den norske kirke kan bevares (Prop. 71 L. (2011-2012), s. 5; 10; 23; St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 19; 88), og av hensyn til at man skal kunne skjønne konsekvensene av de skritt man tar (Informant i Kirkeavdelingen 2013). Dette kan også ses i sammenheng med folkekirkeperspektivet (se sitat over).

For det andre har det i en god del år vært økende vekt på religionsfrihetsperspektivet, noe som slår to veier (Informant i Kirkeavdelingen 2013). Det ene er en økende vekt på ønsket om likebehandling i en eller annen form av Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene (Prop. 71 L. (2011-2012), s. 26; St. meld. nr. 17 (2007-2008), kap. 2.3.1). Det er ikke enhver forskjellsbehandling som regnes som diskriminering i

menneskerettslighetstenking, men man kan forskjellsbehandle dersom det er saklig begrunnet, dersom forskjellsbehandlingen er forholdsmessig i forhold til det man ønsker å oppnå (Informant i Kirkeavdelingen 2013, se også NOU 2006:2, s. 81; St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 16). Dette innebærer at folkekirkeperspektivet gjerne balanseres med religionsfrihetsprinsippet. Den andre siden av religionsfrihetsperspektivet er en økt vekt på ønsket om å selvstendiggjøre Den norske kirke (Prop. 71 L. (2011-2012), s. 9; St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 19). Da kommer likhetsperspektivet inn, men i en annen fasong, hvor det er Den norske kirke som på grunn av kravet om likhet må gis større selvstyre (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Folkekirkeperspektivet og religionsfrihetsperspektivet er de to viktigste overordnede hensynene, så er det flere hensyn som kan sies å være avledet av disse (Informant i Kirkeavdelingen 2013, se også St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 19). Hensynet til å sikre en landsdekkende prestedtjeneste har for eksempel en folkekirkebegrunnelse, og finansieringsspørsmålet henger også sammen med folkekirkehensynet gjennom å bidra til å ta vare på og sikre en fortsatt bærekraftig finansiering av Den norske kirke.

Kirkepolitiske signaler

Kirkemøtet er høringsinstans ved alle store beslutninger i det statlige politiske systemet angående Den norske kirke. Det som kommer av uttalelser og innspill fra kirkelige organer tillegges stor vekt av Kirkeavdelingen. Partipolitiske signaler og kirkepolitiske signaler kan gli litt over i hverandre fordi synspunkter representert i partipolitiske organer ofte også er representert i kirkens egne organer. Kirken selv, representert ved kirkelige organer, har synspunkter på hvilke virkemidler som er gode, og i Kirkeavdelingen mener de grunnleggende sett at det kirken måtte mene om seg selv antageligvis er smartere enn det staten mener. Hva Kirkemøtet mener veier tungt for embetsverket.

Det har jo vært en utvikling som har gått tydeligere og tydeligere i den retningen at når det gjelder kirkelovsspørsmål, er vi snart der det nå nesten er umulig politisk å vedta noen endringer i kirkeloven som Kirkemøtet ikke er enig i (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det har vært en gradvis utvikling fra en statskirketenkning, både før og etter at Kirkemøtet ble til i 1984, hvor Stortinget hadde en forholdsvis stor selvbevissthet som kirkelig lovgivning, til at stortingsmiljøet og politikernes aspirasjoner på dette området har blitt mindre og mindre

etter hvert som utviklingen har gått i retning av en stadig mer selvstendiggjort kirke (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det er ikke sånn at Stortinget vil si at de er villig til å vedta absolutt alt som Kirkemøtet måtte foreslå at de skulle vedta, de har ikke blitt et sandpåstrøingsorgan, men å tvinge en lovgivning inn på kirkens område som kirken ikke vil ha er nok tyngre. Den vil nå nesten bare gjelde på de områdene der det er andre hensyn enn de kirkelige som slår inn. Altså spørsmålet om diskrimineringslovgivning og den slags greier. Men så lenge det er på det indrekirkelige område: Skal soknet ha et eller to organer, skal prestene være tilsatt av sentralt i Den norske kirke eller det enkelte sokn - den type indreorganisatoriske spørsmål, som jo kan reguleres ved lov, det skal det mye til at Stortinget nå vil gjøre noe der som er i strid med det Kirkemøtet mener at det skal være (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Dersom departementet går imot vedtak gjort av Kirkemøtet vil det være andre hensyn som slår inn, som at det er urealistiske forventninger fra Kirkemøtets side, at det får økonomiske konsekvenser eller at det strider mot diskrimineringslovgivning. Ved motstrid mellom de signaler de får fra politisk ledelse og signaler fra kirkepolitikere, er Kirkeavdelingen ansvarlig overfor den politiske ledelsen og forholder seg til den og signalene derfra. Samtidig viser informantene til at den politiske ledelsen alltid har vært opptatt av at de ønsker å gjennomføre, det de ønsker å gjennomføre i minst mulig konflikt med Den norske kirkes organer. Kirkeavdelingens innfallsvinkel vil alltid være hvordan kan man få gjennomført det politikerne ønsker på en måte som er best mulig tjenlig for kirken, og som også ivaretar de anliggender som Kirkemøtet og Kirkerådet måtte ha på dette området. I intervjuer ble det understreket at det stort sett har det vært forbausende harmonisk, og det har vært mulig å finne ordninger som både politikerne og kirken er rimelig fornøyde med, gang på gang.

Det felles politiske prosjektet om valgordning for Den norske kirke ble også i intervjuer i Kirkeavdelingen løftet frem som et eksempel på samarbeid mellom de to politiske systemene. En informant viste til at det var ulike oppfatninger om hvor langt lovgivningen skulle gå, og hvor mye som skulle overlates til Kirkemøtet å avgjøre selv.

Det er der Kirkeavdelingens har vært litt vellykkede, fordi vi som avdeling har hatt så god fingerspitzgefühl både i forhold til det politiske og det kirkelige at vi har vært i stand til å ivareta dette på måter som har gjort at vi har kommet igjennom med forslagene, faktisk med bred oppslutning både i Kirkemøtet og Stortinget (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Så selv om det i utgangspunktet var ulike oppfatninger om hvordan valgordningen skulle være, ble det gjort vedtak i både Stortinget og Kirkemøtet med stor oppslutning (Protokoll fra Kirkemøtet, 2013, s. 21-22; Stortinget, 2013, s. 42). Dermed ble det som kan sies å ha vært en viss spenning mellom de politiske systemene løst på et harmonisk vis. En annen informant pekte samtidig på at de vedtakene Kirkemøtet gjorde nok var preget av at det kirkelige miljøet visste at det var de vedtakene de måtte gjøre for å komme seg videre i sin prosess.

At Kirkeavdelingen lytter til de kirkelige organene bidrar også til at de unngår at statsråden får ubehageligheter i den forstand at dokumenter som legges fram for Stortinget er kontroversielle i de kirkelige miljøene. En informant viste til at en opposisjon alltid vil gripe fatt i det som måtte være av uoverensstemmelser mellom en statsråd og for eksempel Kirkemøtet, og det er embetsverkets jobb å beskytte statsråden fra å komme i den type ubehageligheter. Å lytte til de kirkelige organene handler også om at de tar det kirkelige demokratiet på alvor.

Forhold mellom sentralkirkelige og lokalkirkelige signaler

I Kirkeavdelingens arbeid med kirkeordningssaker blir både sentralkirkelige og lokalkirkelige instanser hørt i den grad de er berørte av forslagene som kommer.

Kirkeavdelingen lytter på alle de kirkelige innspillene de får, og hvis det er veldig entydige innspill er det enkelt å avgjøre en sak. Ofte er det ikke tilfelle, og da blir det straks mer komplisert. Da må Kirkeavdelingen prøve og vekte og finne ut hvordan man best mulig kan komme til rett med det som foreligger (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Når det gjelder den grunnleggende relasjonen mellom stat og kirke har det ofte vært forskjell på innspill fra sentralkirkelige og lokalkirkelige organer. Jo lenger opp i systemet man kommer, jo mer interessert i endring av statskirkeordning har man vært. I høringen etter Gjønnnesutvalget var det en viss spenning mellom sentralkirkelig hold og lokalkirkelig hold (Schmidt, 2007; St. meld. nr. 17 (2007-2008), kap. 4.2 og 4.3). Det gjorde arbeidet med stortingsmeldingen i etterkant av høringen vanskelig. Forliket som kom i 2008 kan ses på som et uttrykk for at politikerne både ønsket å imøtekomme ønskene fra sentralt og lokalt hold, noe som gjorde det litt inkonsekvent (Informant i Kirkeavdelingen 2013). I intervjuer kom det fram at Kirkeavdelingen hadde en perifer rolle i det politiske forliket som ble til i Stortinget. En informant mente at det er nokså klart at et embetsverk ikke ville ha utformet forliket slik

det ble, på grunn av det var en inkonsistens mellom bestemmelsene der, og viste til at det var tydelig at dette var et politisk kompromiss.

Den tidligere omtalte skrittvis tilpasningen ut fra folkekirkeperspektivet kan også relateres til forholdet mellom lokale og sentrale organer:

Den skrittvis tilpasningen er en tilpasning til de langsomme, som da ofte er menighetsrådene i denne sammenhengen. Men det er også en tilpasning til demokratiet. Det hjelper liksom ikke at kirkeledelsen ligger noen hestehoder foran hvis de ikke har med seg fotfolket, og vi har jo veldig klare føringer på at vi skal ivareta folkekirka, med den bredde og oppslutning den i dag har, og da kan du ikke gjøre vedtak som vil svekke den, så da vil det være et veldig viktig premiss i forhold med hvordan vi veker (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Når departementet sender saker på høring er det som regel Kirkemøtet som uttaler seg i siste instans, slik at det er Kirkemøtet og Kirkerådet, som saksforberedende og iverksettende organ, som må gjøre en del av avveiningene og vurderingene av ulike former for innspill og hensyn. Ofte er det slik at Kirkemøtet eller Kirkerådet får en oppsummering av den ordinære høringsprosessen som Kirkemøtet eller Kirkerådet uttaler seg på bakgrunn av, og så forholder Kirkeavdelingen seg til den oppsummeringen av prosessen som Kirkemøtet/Kirkerådet har gitt. Kirkemøtet eller Kirkerådets uttalelser har blitt viet stor plass i stortingsmeldingen og de siste års proposisjoner (Prop. 71 L. (2011-2012), kap. 3.8; Prop. 78 L. (2012-2013); St. meld. nr. 17 (2007-2008), kap. 4.3).

Kirken er jo demokratisk bygget opp i den forstand at Kirkemøtet er valgt og er kirkens øverste representative organ, og Kirkerådet som et valgt råd av Kirkemøtet må jo antas da å representere Kirkemøtet, og vi kan ikke da se Kirkerådets stemme i en sak uavhengig av hva som er den autoriteten de har. Og derfor så blir utsagn fra lokale organer, altså fra menighetsråd og fellesråd, de må jo veies mot hva de nasjonale representative organene sier, og det er klart at da får Kirkerådets uttalelse i en sak større vekt, det må den jo få, noe annet ville være demokratisk feil (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Dette ansvarliggjør Kirkemøtet og Kirkerådet og gjør det lettere for departementet ved at demokratiske organ i Den norske kirke selv som må balansere eventuell uenighet internt i kirken. Dette er likevel ikke alltid mulig, og av og til må departementet på vanlig måte oppsummere og balansere det som kommer til uttrykk i en høringsrunde.

I de politiske miljøene er det etter hvert utviklet seg en retning av at det som Kirkemøtet sier, det skal veie tyngst, selv om det kan være uenighet mellom ulike aktører på den kirkelige siden (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det overlates dermed i større grad til Kirkemøtet å foreta de politiske og balanserende avveiningene som departementet tidligere stod for selv.

Faglige hensyn

Kirkeavdelingen er opptatt av at de skal gjøre et godt håndverk slik at politikerne får et godt faglig grunnlag å ta beslutninger på bakgrunn av slik at det demokratiske systemet fungerer. Avdelingen har alltid lagt sin stolthet i at arbeidet skal være av høy faglig kvalitet. I høringsnotater vil de for eksempel være opptatt av å få fram problemstillingene slik at de som skal uttale seg kan respondere på en grei måte på det som det trengs å ta beslutninger om. Kirkeavdelingen har rykte på seg for å være en faglig dyktig avdeling, både når det gjelder det juridiske og utvikling av økonomi- og styringssystemer i rammen av statlig økonomiforvaltning med mål- og resultatstyring. Det høye faglige kvalitetskravet er likevel ikke i veien for at folk opplever seg som trygge til å bidra med det de kan, det er ikke et kvalitetskrav som skaper utrygghet eller redsel for å ikke strekke til (Informanter i Kirkeavdelingen 2013).

Vi har ganske stor selvtillit, og det skal vi ikke skamme oss over å ha. Også tenker jeg av og til at vi kan bli et hakk eplekjekke eller nesten arrogante, det kan nok hende. At vi er litt for desavuerende eller hva du vil overfor andre synspunkter, kanskje. Så det er noe å være ydmyk samtidig som vi er bevisst vår styrke i ting. Det kunne vi kanskje jobbet litt mer med (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Dette ble støttet av en annen informant som pekte på at de kanskje kan bli litt vel selvtilfredse noen ganger, uten å få korrigerende og hjelp eksternt (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det er en fire-fem stykker i avdelingen som har holdt på med dette arbeidet sammen i ganske mange år, som har litt ulike innfallsvinkler og synsvinkler. Både de med teologisk bakgrunn og de med juridisk bakgrunn har den kirkelige praksisen ”i bakhodet”. De ansatte i avdelingen bidrar i et fellesskap som gjør at de får øye på flere ting enn det hver enkelt av dem hadde sett hvis de hadde sittet alene med det. Det kan ofte være en svakhet, isolert sett, at noen ser den ene siden og andre ser bare den andre siden (Informant i Kirkeavdelingen 2013). Ved at de kan jobbe sammen får de samlet sett belyst alle sider ved en sak. Dette bidrar til en god faglighet og kvalitet i arbeidet.

Forholdet mellom faglige hensyn og politiske signaler

Embetsverket gir politikerne faglig baserte råd, og så må de respektere de valgene som politisk ledelse i departementet eller regjeringen gjør på bakgrunn av deres faglige råd. Det ble understreket i intervjuer at forholdet mellom signaler fra politisk ledelse og faglige hensyn blir sjelden satt på spissen i departementssystemet.

Noen ganger blir det ikke akkurat sånn som vi etter vår faglige vurdering ville ønske at det ble, og sånn er systemet, det er ikke vi som er demokratisk valgt, vi skal tjene politikerne, sånn er systemet og det er riktig at systemet er sånn (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Det hender også at embetsverket noen ganger kan være uenig i en beslutning, men i ettertid har de sett at de ikke hadde hele det faglige bildet, eller at det var andre hensyn som det ikke var deres rolle og utrede og peke, men som det kanskje var et annet departement som hadde ansvar for å peke på. Embetsverket er selvfølgelig lojale mot de politiske vedtak som til slutt bestemmes i en sak. Det som er avgjørende for embetsverket er ikke hva den politiske ledelsen ender opp med å fatte av politiske vedtak, det viktigste for dem er å gi et beslutningsgrunnlag som er så faglig godt som mulig. Hvis beslutningen går imot det som er det faglige rådet, aksepterer embetsverket selvfølgelig det. Samtidig er det lettere å akseptere om en beslutning går imot et faglig råd hvis man er trygg på at beslutningen er tatt med kunnskap om det faglige rådet.

Historiske hensyn

Kirkeavdelingen er en del av det første departementet i statsforvaltningen, og den har en lang historie å dra på. En informant viste til at avdelingen forvalter en historie som er nokså enestående, og de ansatte i avdelingen er bevisste på at det er en kulturarv de skal forvalte, og at norsk historie på mange måter preger deres arbeid. Arbeidet med kirkeordning må også ta hensyn til historien. I stortingsmeldingen fra 2008 understrekes dette:

Det er åpenbart at en slik ordning ikke ville ha blitt etablert i dagens samfunn. Spørsmålet om å avvikle en bestående ordning er etter departementets oppfatning likevel noe annet enn det å opprette en ny ordning med blanke ark. Dette henger sammen med at statskirkeordningen ikke har vært en statisk størrelse. Gjennom en lang og skrittvis historisk utvikling har ordningen vært innholdsmessig justert og tilpasset endrede rammebetingelser på mange plan (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 66).

Man kan således si at avdelingen tar historiske hensyn i sitt arbeid. Av landets 1620 kirker er nærmere 1000 av dem fredete eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle kirker. Også kirkenes kulturhistoriske betydning er dermed noe som blir tatt hensyn til avdelingens arbeid (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 121).

Lokalkirkelige hensyn

Kirkeavdelingen har en stor solidaritet med menighetene, og embetsverket vet at Den norske kirke, den lever ute i menighetene.

Den norske kirke er ikke minst lokalkirke. Kirkens liv utfoldes i lokalsamfunnene, og kirken er på mange måter en grasrotbevegelse (St. meld. nr. 17 (2007-2008), s. 19).

En informant pekte på at det som skjer i menighetene er avgjørende for om kirken beholder sin verdi som kirke og kan bety noe for folk. Det som rører seg og det som hevdes og sies i menighetene legger Kirkeavdelingen merke til.

Personlig engasjement for Den norske kirke

Kirkeavdelingen er en avdeling som er fylt opp med folk som også har et personlig engasjement og ønske om at arbeidet med kirkeordning skal bli bra for kirken.

Jeg synes det er veldig stabilt her, det er få som slutter etter kort tid. Folk trives godt, folk finner mening i arbeidsoppgavene, det er folk som er ute etter en sånn ideell overbygning over byråkratrollen - de søker seg gjerne hit, og de finner den. Vi trekker til oss folk som synes kirkesaker er viktige, og sånn blir det stor stabilitet. Det kan også føre til at vi blir litt konservative, antagelig. Vi har ikke den gjennomtrekken. Vi har ikke så mange nye som kommer og utfordrer oss. Vi kan fort bli etablert i gamle mønster, kanskje, selv om nå opplever jeg at vi blir på en måte styrt av store endringer utenfor oss selv (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Selv om de ansatte i Kirkeavdelingen er svært bevisste på at rollen deres er å betjene regjering og statsråd, er de oppmerksomme på at de også kan ha en rolle som kan være til gunst for Den norske kirke. Det er en egen verdi i avdelingen å få til et best mulig resultat for kirken, og en informant viste til at dette er noe alle regjeringer i informantens tid også har ønsket. Arbeidet og kollegafelleskapet er preget av en helt åpenbar holdning og ønske om å bidra til at Den norske kirke får så gode rammevilkår som mulig, noe som både gjelder det ordningsmessige, det kirkerettslige, og finansiering og økonomi. Et ideelt fundament for å jobbe med kirkesaker er tilstede i Kirkeavdelingen, og de ansatte har en mulighet til å få ideell overbygning over byråkratrollen ved å jobbe i avdelingen.

Juridiske hensyn

En informant mente at juss ikke er noe mer enn et håndverk der man bruker språket til å nedfelle en politisk vilje, hvor man har tatt nødvendige hensyn til det rommet man befinner seg i. Kirkeavdelingen befinner seg i et mer eller mindre teologisk rom, og informanten mente at det er godt samsvar mellom det som er av bestemmelser og det som kjennetegner en evangelisk-luthersk teologi, og pekte på at kirkerett er et fagområde preget av teologi. Etter embetsverket i Kirkeavdelingens oppfatning er ikke *Confessio Augustana*¹² bare et bekjennelsesskrift, det er også en rettskilde (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

En informant viste til at en jurist vil vektlegge andre hensyn eller verdier enn andre faggrupper, selv om både teologer og økonomer i deres system har god forvaltningskompetanse. Jurister bidrar med mye forvaltningskompetanse og grunnleggende juridiske verdier som demokrati, rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling. Når man skal regulere noe, kan det se fint ut fra et teologisk perspektiv, eller fint ut fra et økonomisk perspektiv, men juristene må passe på at det skal fungere i praksis. Det å passe på formaliteter, rett og slett, er litt av grunnen til at man ansetter jurister (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

Økonomiske hensyn

En informant mente at de som jobber i Økonomiseksjonen er mest opptatt av de økonomiske og praktiske virkningene av sakene, og legger vekten der, mens de som jobber i Kirkeseksjonen, ikke bare har et juridisk syn på sakene, men er mer prinsipielt orientert. De som jobber i Økonomiseksjonen har også prinsipielle syn, men tenker mer på den praktiske gjennomføringssiden hvor budsjetter skal gå opp, og de kan være mer pragmatiske (Informant i Kirkeavdelingen 2013). I intervjuer framkom det at en ting som ser forskjellig ut fra et kirkeståsted og et departementssted er pengespørsmålet:

Både det å skaffe penger, fordele penger og hva slags organisatoriske behov pengestyring skaper, er veldig mye viktigere enn det man er oppmerksom på fra kirkens side i Kirkerådet og kirkelige miljøer. Og det skjer et betydelig arbeid i et departement på å forsøke å få på plass budsjettmessig grunnlag for å gjøre ting som er forholdsvis usynlig for verden der ute. Og i forhold til det, så er i hvert fall Kirkerådet ganske troskyldige (Informant i Kirkeavdelingen 2013).

¹² *Confessio Augustana* er en av bekjennelsesskriftene som Den norske kirke bygger sin lære på, jf. Kong Christian Den Femtis Norske Lov.

Når det fra kirkelig side kommer krav om endringer, viste en informant til at de økonomiske og budsjettmessige vil være underkommunisert. Selv om det muligens er bedre å slå fast noen prinsipper først, og ta regningen senere, er det kanskje når regningen kommer at det blir problemer. I den forstand ble det vist til at det alltid vil være motsetninger mellom stat og kirke, slik det vil være motsetninger mellom stat og andre som skal ha penger fra staten.

5 Analyse

I forrige kapittel ble trekkene ved saksbehandlingsprosessen, kontaktmønstre og vektlegging av hensyn i henholdsvis Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen beskrevet. I dette kapitlet vil de empiriske funnene bli analysert ut fra de teoretiske perspektivene som er valgt. Først vil funnene analyseres gjennom et organisasjonsperspektiv, deretter gjennom et demografiperspektiv, og til slutt gjennom et kulturperspektiv.

5.1 Organisasjonsperspektivet

5.1.1 Mekanismer i organisasjonsperspektivet

Organisasjonsperspektivet identifiserer noen mekanismer som virker inn på individer slik at de innretter seg etter organisasjonens normer når de blir en del av organisasjonen (Egeberg 2012). Som redegjort for i teorikapitlet er mennesker for det første begrenset rasjonelle, det vil si at de ikke har muligheter eller kapasitet til å ha oversikt over alle alternativer eller mulige konsekvenser av disse, men må foreta en utvelgning basert på tilfredsstillende vurderinger. Organisasjonsstrukturer bidrar med utvelgningsmekanismer som gjør at noen ting blir løftet opp på den politiske dagsordenen, mens andre ikke gjør det. Andre mekanismer er som redegjort for i teorikapitlet at individer kan føle en moralsk forpliktelse til å følge normene, det kan være i deres egen interesse å følge normene, og man kan forvente at sosial kontroll fra kollegaer bidrar til å minimere avvikende adferd (kap. 3). I den norske sentralforvaltningen er det i utgangspunktet naturlig å regne med at disse mekanismene spiller inn, slik at personlige politiske (eller teologiske) oppfatninger om saker det arbeides med ikke vil være styrende for organisasjonsmedlemmenes adferd. Unntaket er dersom organisasjonsmedlemmene har egeninteresse av hvilke beslutningsutfall som til syvende og sist blir vedtatt.

Kirkeordningsspørsmål og forholdet mellom stat og kirke er spørsmål som er på overordnet prinsipielt nivå, men samtidig dreier det seg også om arbeidsoppgavene til de ansatte. De ansatte i Kirkerådets sekretariat som utreder kirkeordningsspørsmål er i dag statlige tjenestemenn, men det planlegges at disse skal virksomhetsoverdras fra staten til et nytt særlovsetablert kirkelig rettssubjekt. De endrede relasjoner i forholdet mellom stat og kirke

innebærer også at stadig flere spørsmål som har ligget under Kirkeavdelingen i departementet sitt ansvarsområde overføres til kirkelige organer, og det fremgår av intervjuer at de opplever at de avviker seg selv litt. Dette innebærer også at de ansatte i Kirkeavdelingen er direkte berørt av endringer på kirkeordningsfeltet.

Det innebærer i teorien at de ansatte i både Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen vil kunne ha interesse av å styre kirkeordningssakene i den retningen som samsvarer med deres egne personlige interesser. Empirien har samtidig vist at Kirkerådet har oppnevnt et demokratisk arbeidsgiverutvalg som skal sikre demokratisk kontroll og styring i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen, som er det momentet hvor det knytter seg størst personlige interesser til fra sekretariatet side. I intervjuer understrekes det også at de ansatte forholder seg lojalt til de kirkepolitiske beslutninger som er fattet.

En informant i Kirkeavdelingen viste til at de har et stabilt miljø i avdelingen med lite gjennomtrekk, og pekte på at det kanskje gjør dem litt konservative og etablert i gamle mønstre. Dette kan tyde på at det ikke er alle i departementet som personlig er like fornøyd med de store endringene som skjer på feltet. Samtidig har empirien vist at lojalitet til de beslutninger som er fattet av politisk ledelse er sterkt vektlagt i Kirkeavdelingen. Det ser derfor ikke ut til at dette vil ha så stor betydning.

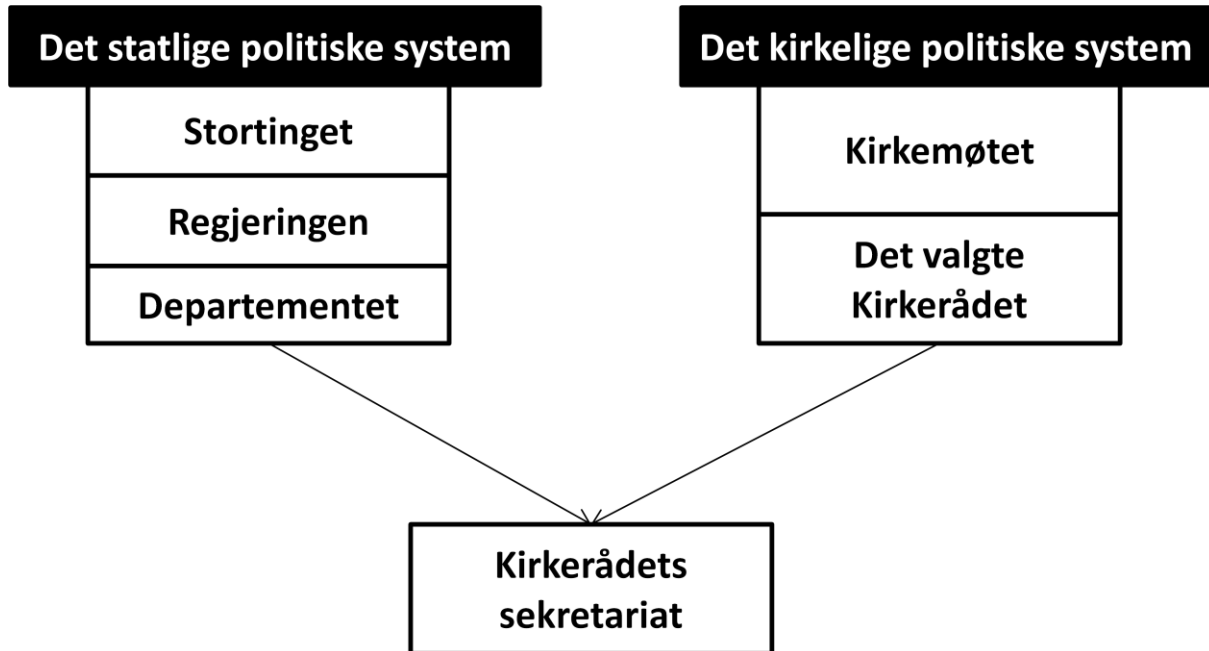
5.1.2 Vertikal spesialisering

Forholdet mellom Kirkeavdelingen i departementet og Kirkerådets sekretariat kan i tråd med organisasjonsperspektivet karakteriseres som et uttrykk for en vertikal spesialisering, hvor det er en arbeidsdeling mellom en overordnet enhet og en underliggende virksomhet. Organisasjonsperspektivet forventer at den organisatoriske plasseringen vil ha betydning for de ansattes beslutningsadferd i politikktviklingsprosessen, da kontaktmønstre, informasjonsflyt og vektlegging av hensyn vil være forskjellig ut fra om man har en organisatorisk plassering i statsapparatet som et departement eller som et direktorat.

Kirkeordningsspørsmål blir som regel behandlet både i en politisk prosess hos statsråd, regjering og storting på den ene siden, og i en kirkepolitisk prosess i kirkens egne organer, Kirkerådet og Kirkemøtet på den andre siden. Det innebærer at Kirkerådets sekretariat har to

hatter, en statlig og en kirkelig, og det innebærer at det blir en samhandling mellom to politiske systemer. Denne tohattetheten kan illustreres med figuren nedenfor.

Figur 5.1 Kirkerådets to hatter



Empirien viser at disse to politiske systemene samhandler på en slik måte at de er gjensidig avhengige av hverandre. Kirkemøtet skal i henhold til kirkeloven uttale seg om alle viktige lovsaker som behandles av det statlige politiske systemet, og er således en viktig premissleverandør. Dette kommer også til uttrykk gjennom at departementet overlater til Kirkemøtet å oppsummere innkomne høringssvar og foreta avveiningen mellom ulike hensyn og innspill som har kommet inn i høringen. Informantene i departementet gir uttrykk for at signalene fra de kirkepolitiske miljøene i kirkens egne organer tillegges stor vekt. Informantene i Kirkerådet understreker samtidig at signaler fra statlige politiske miljøer spiller en rolle i deres utredningsarbeid, selv om denne rollen er underordnet signaler fra kirkelige organer. Det er derfor naturlig å skille mellom politiske beslutninger som skal tas av det statlige systemet på den ene siden, og politiske beslutninger som skal tas av det kirkelige systemet på den andre siden.

At Kirkerådets sekretariat er en organisasjonsenhet på direktoratnivå innebærer at man ut fra teorien kan forvente at de ansatte i sekretariatet lever avskjernet fra de løpende politiske prosessene, i motsetning til kollegaene i Kirkeavdelingen. Når det gjelder beslutninger tatt i det statlige politiske systemet går det fram av intervjuene at det er relativt lite kontakt mellom

de ansatte i Kirkerådets sekretariat og politisk ledelse i regjering og storting. Unntaket er Kirkerådets direktør, som har nokså omfattende kontakt med både politisk ledelse i departementet og stortingspolitikere. I prosessen rundt kirkeforliket var direktøren for eksempel uformelt invitert inn i et regjeringsutvalg som jobbet med å berede grunnlaget for forliket. Det har vært en viss aksept for at ledelsen i direktorater uttaler seg offentlig i saker innenfor direktoratets fagfelt, men direktøren i Kirkerådet har et enda klarere mandat enn vanlig gjennom at det er hans rolle å formidle budskapet fra det kirkelige politiske systemet inn i det statlige politiske systemet.

Empirien viser at selv om kontakten med politisk ledelse er begrenset til kontakt med direktøren, er Kirkerådets sekretariat i omfattende kontakt med embetsverket i departementet med møter hver fjortende dag på intervju tidspunktet. På tross av at denne kontakten er på administrativt nivå, er det grunn til å si at dette gjør at forskjellene mellom Kirkerådets sekretariat og departementet ikke er så store som antatt. Embetsverket i departementet er på den annen side i løpende kontakt med den politiske ledelsen i departementet, og alt arbeid i avdelingen skjer på et eller annet politisk grunnlag. Den omfattende kontakten mellom Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen kan derfor se ut til å trekke de ansatte i Kirkerådet mer inn i de statlige politiske prosessene enn vanlig, og informantene peker på at dette er et resultat av at de har sett et behov for å skjøte på ordinære saksbehandlingsregler. Samtidig er embetsverket i departementets kontakt med politikere knyttet til sin egen politiske ledelse. Empirien viser at kontakten Kirkerådets direktør har med statlige politikere er både rettet mot politisk ledelse i departement og regjering på den ene siden, og mot enkeltpolitikere i Stortinget som kan være påvirkningsagenter på den andre siden. Disse momentene gjør at Kirkerådets sekretariat i mindre grad enn andre direktorater ser ut til å være avskjermet fra løpende politiske prosesser.

Empirien viser at stadig flere beslutninger er overført fra det statlige politiske systemet til det kirkelige politiske systemet i lys av grunnlovsendringen av 2012 og den varslede forvaltningsreformen for et tydelig skille mellom stat og kirke. Informantene i Kirkerådet gir uttrykk for at Kirkerådets sekretariat er nært det politiske gjennom at alle kirkeordningssaker får en politisk behandling i de kirkelige valgte organer. Arbeidet er ikke rent faglig håndverk, men det er også politikk inne i bildet. Informantene i Kirkeavdelingen gir på sin side uttrykk for at Kirkerådet sitter med svært komplekse problemstillinger i hvordan de skal legge til rette

for å komme videre på en god måte uten å ha så mye energilekkasje fordi man er uenige om sentrale veivalg, noe de i departementet er nokså skjermet fra i forhold. Dette tyder på at embetsverket i departementet lever relativt avskjermet fra de løpende politiske prosesser i det kirkelige politiske system. Empirien tyder også på at det etter grunnlovsendringene er liten politisk interesse og en politisk tilbakeholdenhet for kirkefeltet, med unntak av om det er et annet viktig hensyn som spiller inn, som for eksempel diskrimineringshensyn.

Empirien viser at politikken forskyver seg fra det statlige politiske systemet til det kirkelige politiske systemet ved at de spørsmålene som tidligere lå til statens kirkestyre å avgjøre, nå skal avgjøres av kirkens egne organer. Dermed ser Kirkerådet ut til å bli under mer press fra aktørene enn før. Samtidig understrekes det i intervjuer at sekretariatet prøver å forholde seg objektivt til lobbylignende kontakt eller andre faktorer som kan påvirke.

Siden teorien sier at kontaktmønstre med samhandling og informasjonsflyt i stor grad følger den formelle organisasjonsstrukturen, mens informasjonsflyten avtar ved organisasjonsgrensene, kunne vi derfor i utgangspunktet forvente at det er relativt lite kontakt mellom Kirkeavdelingen og Kirkerådets sekretariat. Intervjuene viser imidlertid at det var omfattende kontakt på tvers av organisasjonsgrensene vinteren 2013-2014. I forbindelse med prosessen med å selvstendiggjøre Den norske kirke gjennom å opprette et eget nasjonalt rettssubjekt og virksomhetsoverdra prester og andre statlige tjenestemenn i kirken til dette rettssubjektet, har Kirkerådets sekretariat hatt drøftelsesmøter i en kontaktgruppe med departementet hver fjortende dag. Dette er uvanlig, men i intervjuene forklares dette med at det i en prosess med å selvstendiggjøre Den norske kirke må være slik at Den norske kirke selv får være med å legge de avgjørende premisene for sin egen selvstendigjøring.

Både Kirkeavdelingen og Kirkerådets sekretariat har omfattende kontakt med interesseaktører i omgivelsene. Empirien tyder likevel på at siden de mest kontroversielle kirkeordningsspørsmålene skal avgjøres av kirkelige organer, blir Kirkerådets sekretariat utsatt for et større krysspress fra interesseaktører enn det Kirkeavdelingen er.

Ut fra teorien kan man forvente at ansatte i departementet vil vektlegge politiske signaler mer enn ansatte i direktorater. Tilsvarende kan man forvente at direktorater legger mer vekt på faglige hensyn og brukerinteresser enn politiske signaler. I tråd med forventningene går det

klart fram av empirien at Kirkeavdelingen til enhver tid først og fremst vil styres av regjeringens politikk og politiske signaler, og lojalitet til den til enhver tid sittende politiske ledelse anses som den viktigste dyd. I den grad det er konflikterende hensyn eller mål, understrekes det i intervjuene at det er signaler fra statsråd og regjering som er det styrende. Samtidig understrekes det i intervjuer at det ikke er så ofte at disse konfliktene er så åpenbare.

Empirien viser at Kirkeavdelingen også vektlegger andre hensyn og interesser i sin utforming av politikkdokumenter. Kirkeavdelingen er avhengig av å forholde seg til og manøvrere i flere politiske systemer, både det statlige politiske systemet og det kirkelige politiske systemet. Signaler fra det kirkelige politiske systemet har stor betydning for embetsverket i Kirkeavdelingen. Embetsverket følger kirkens signaler hvis det ikke umiddelbart kolliderer med et annet hensyn regjeringen synes er viktig. Dersom det oppstår motsetninger mellom signaler fra politisk ledelse og signaler fra kirkepolitikere, er Kirkeavdelingen ansvarlig overfor den politiske ledelsen og forholder seg til den. Informantene understreker samtidig at den politiske ledelsen alltid har vært opptatt av at de ønsker å gjennomføre det de vil gjennomføre i minst mulig konflikt med Den norske kirkes organer. Kirkeavdelingens innfallsvinkel vil alltid være hvordan kan man få gjennomført det politikerne ønsker på en måte som er best mulig tjenlig for kirken, og som også ivaretar de anliggender som Kirkemøtet og Kirkerådet måtte ha på dette området. Det at Kirkeavdelingen lytter til de kirkelige organene kan ses på som embetsverkets bidrag til å unngå at statsråden får ubehageligheter, ved at dokumenter som legges fram for Stortinget er kontroversielle i de kirkelige miljøene. Dersom sakene er kontroversielle i kirken vil det alltid være en opposisjon som griper fatt i slike uoverensstemmelser, og embetsverket skal beskytte statsråden fra slikt. Empirien tyder på at Kirkeavdelingen legger mer vekt på signaler fra de kirkelige berørte partene enn det som forventes ut fra teorien, noe som kan forklares ut fra det særegne ved at det kirkelige systemet har et eget demokrati.

Når det gjelder den grunnleggende relasjonen mellom stat og kirke har det ofte vært forskjell på hva slags innspill departementet har fått fra sentralkirkelige og lokalkirkelige organer. Informantene viste til at jo lenger opp i systemet man kommer, jo mer interessert i endring av statskirkeordningen har man gjerne vært, noe som f.eks. kom til uttrykk i høringen etter Gjønnes-utvalgets utredning. Departementet har lagt vekt på en skrittvis tilpasning av gjeldende ordninger, noe som forklares av informantene med at det er en tilpasning til de

langsomme, som ofte er menighetsrådene i denne sammenheng. Informantene peker på at det samtidig er en tilpasning til demokratiet, ved at det ikke hjelper at kirkeledelsen ligger noen hestehoder foran hvis de ikke har med seg fotfolket. Samtidig har det blitt en tradisjon for at Kirkemøtet eller Kirkerådet er det organet som uttaler seg i siste instans på bakgrunn av en oppsummering av den ordinære høringsprosessen, etter at de andre høringsinnspillene har kommet. Det innebærer at Kirkemøtet eller Kirkerådet blir dem som avveier og balanserer eventuell uenighet internt i kirken i sin høringsuttalelse, noe som ansvarliggjør dem som demokratiske organer og gjør det lettere for departementet.

Innspillene fra både sentralkirkelige organer og lokalkirkelige organer nærmer seg det man i teorien kaller berørte parter. Fra teorien kan man forvente at hensyn til berørte parter vektlegges betydelig mer i direktoratet enn i departementet. Analogien strekker likevel ikke til. For det første er Kirkerådet i seg selv en berørt part, ikke bare et statlig direktorat, gjennom at det er et ledende organ for Den norske kirke. For det andre er det hele 3 825 000 medlemmer i Den norske kirke, dvs. at 74,9 prosent av den norske befolkningen utgjør denne berørte parten (Statistisk sentralbyrå, 2014), noe som innebærer at Den norske kirke i kraft av sin størrelse ikke uten videre kan sammenlignes med andre berørte parter.

Kirkeavdelingen er opptatt av at de skal gjøre et godt håndverk som gjør at politikerne får et godt faglig grunnlag å ta beslutninger på bakgrunn av. Faglige hensyn vektlegges i utformingen av dokumenter, men dersom politikerne velger å fatte andre vedtak er de faglige hensynene underordnet de politiske. Dette er i tråd med den teoretiske forventningen.

Kirkerådets sekretariat ser ut til å legge mindre vekt på politiske signaler fra regjering og Storting, men legger på den annen side stor vekt på tidligere signaler som Kirkerådet og Kirkemøtet har kommet med. Siden kirkeordningssakene som behandles av de kirkelige organene gjerne bygger på hverandre, har det valgte Kirkerådet og Kirkemøtet kommet med mange signaler som er førende for de ansatte i sekretariatet. Intervjuene understreker at tidligere kirkepolitiske signaler veier tungt for de ansatte i sekretariatet. Samtidig opplever en informant som har jobbet både i Kirkeavdelingen i departementet og i Kirkerådets sekretariat at det demokratiske perspektivet, bevisstheten om å jobbe i et politisk system, er bedre ivaretatt og utviklet i departementet enn i Kirkerådets sekretariat. Det støttes opp av en informant i Kirkerådets sekretariat som tror de ansatte i Kirkeavdelingen er mye mer spente

på et nyvalg og hva slags signaler de vil få fra ny politisk ledelse enn det Kirkerådets sekretariat er, noe som begrunnes med at et nytt kirkemøte aldri har pekt ut en helt annen retning enn det som det forrige hadde gjort. Informanten understreker at de jobber ut fra de signaler de har fra tidligere, og tror dermed det er en sterkere politisk styring i departementet enn det er en kirkepolitisk styring i Kirkerådet.

Når det gjelder signaler fra politisk ledelse i departement og storting framgår det at det i dag er stor enighet mellom de to politiske systemene om veien videre. Dersom det likevel er motstrid mellom politiske signaler og kirkepolitiske signaler, understreker intervjuene at de ansatte i Kirkerådets sekretariat primært vil forholde seg til å følge Kirkemøtets signaler. Samtidig lever de i en verden hvor de er nødt til å forholde seg til det statlige politiske systemet på best mulig måte. I utgangspunktet vil de derfor forholde seg til de kirkelige vedtak som finnes, men samtidig er de nødt til å se på hva som er politisk mulig å få gjennomslag for. En slik vektlegging av kirkepolitiske hensyn framfor politiske hensyn sier noe om avstanden fra den politiske ledelsen. Dette kan også forstås ut fra det faktum at Kirkerådets sekretariat er integrert med den kirkepolitiske ledelsen i Kirkerådet, Kirkerådets sekretariat og valgte råd er ett og samme organ, slik at sekretariatet er direkte underlagt det valgte rådet uten en departementsavdeling som buffer imellom. Dette gjør at det blir nærliggende å sammenligne sekretariatet i sitt forhold til det valgte rådet med forholdet mellom departement og statsråd.

Stortinget og Kirkemøtet sin felles prosess med å finne en valgordning for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet er et eksempel på hvor det var en viss spenning mellom de to politiske systemene. Det var ulike meninger om hvor langt den statlige lovgivningen skulle gå, og hvor mye som skulle overlates til Den norske kirke ved Kirkemøtet å vedta. Mens Kirkerådet gikk inn for å utfordre føringene i departementets proposisjon, valgte Kirkemøtet å følge en mer harmonisk linje. Empirien antyder at det kan forklares ved at det kirkelige politiske systemet visste at det var nødvendig å følge føringene fra det statlige politiske systemet for å komme videre i sin prosess, samtidig som det pekes på at man klarte å få brede oppslutning om de endelige vedtakene. Denne saken tyder på at det er et visst spenningsforhold mellom de to politiske systemene som ligger under, eller det Hammersmark (2010, s. 116-117) kaller ”et latent konfliktforhold” mellom de to demokratiske systemene.

Empirien ellers understreker samtidig at det jevnt over har vært et nokså harmonisk forhold dem imellom, ikke minst etter grunnlovsendringene og kirkeforlikets utløp.

I Kirkerådets sekretariats saksutredninger er de ansatte opptatt av å belyse problemstillingene faglig på en best mulig måte ved å belyse faglige og prinsipielle vurderinger. Fordi kirkeordning er et faglig komplisert område, understreker informantene at de er opptatt av å kjenne og gjøre rede for dagens situasjon best mulig. I en rangering mellom tidligere kirkepolitiske signaler og faglige vurderinger vil det være de faglige argumentene som vektlegges mest i saksutformingene. Samtidig understreker informantene at det er de kirkepolitiske organene som tar den endelige beslutningen, så dersom sekretariatet i sin innstilling på bakgrunn av faglige argumenter går inn for å endre noe kirkepolitiske organer tidligere har uttalt seg om, vil det til syvende og sist være kirkepolitikere som tar den endelige beslutningen. Dette er i tråd med den teoretiske forventningen om at ansatte i direktorater vil vektlegge faglige hensyn mer enn politiske hensyn.

Organisasjonsperspektivet peker på at eksistensen av valgte organer som et styre i et direktorat vil balansere og forene ulike hensyn og interesser, samtidig som det gjør signaler fra politisk ledelse i departement og regjering mer utydelige, samt bidrar til mer autonomi. På den annen side risikerer man at brukernes interesser ”fanger” direktoratet slik at brukernes interesser går på tvers av de hensyn resten av staten skal ivareta. For Kirkerådets sekretariat sin del har de to overordnede valgte organer over seg, Kirkemøtet og Kirkerådet. Dette skiller Kirkerådet fra andre direktorater, ikke minst fordi disse styrende organene er demokratiske organer valgt av medlemmene av Den norske kirke. Ut fra det vi har sett over, ser de teoretiske forventningene ut til å stemme. Spørsmålet om brukernes interesser ”fanger” direktoratet slik at brukernes interesser går på tvers av andre hensyn staten skal ivareta er ikke uten videre treffende. Kirkerådets oppgave er først og fremst å representere Den norske kirke og ivareta dens medlemmers interesser (brukerinteressene), mens det blir Kulturdepartementets oppgave å skulle ta hensyn til andre tros- og livssynssamfunn. Empirien viser også at et av de viktigste hensynene i det statlige politiske systemet har vært religionsfrihetsprinsippet med likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene.

Kirkerådets sekretariat er i likhet med Kirkeavdelingen i departementet bundet av statens utredningsinstruks med høringsrutiner, og er nødt til å foreta avveininger mellom signaler fra

ulike instanser i kirken, lokale, regionale og sentrale. Empirien viser at det kan være en spenning mellom lokalkirkelige og regionalkirkelige instanser, men at Kirkerådet da vil foreta en avveining. En slik avveining vil avhenge av ressurstilgang, argumentasjonens kraft og hvor tydelige signalene er. Kommer det tydelige signaler fra lokalkirkelige organer, er det et svært tungt signal inn i Kirkerådets videre utredningsarbeid. Teoretisk kan man si at hensynet til berørte parter spiller inn, men at det ser ut til å være underordnet faglige hensyn.

Under Kirkeavdelingen i departementet hører den sentrale forvaltningen av Den norske kirke. Avdelingen jobber med mange av de samme sakene som Kirkerådets sekretariat jobber med, og man kan således si at det er en avdeling som delvis dupliserer Kirkerådets arbeid. Ut fra teorien kan man forvente at det styrker departementets mulighet til politisk å styre Kirkerådets virksomhet. Empirien viser at det etter grunnlovsendringene i 2012 er mindre politisk styring av kirken, og at departementet er mer reaktivt i forhold til Kirkerådet og Kirkemøtet. I intervjuer fra Kirkeavdelingen framgår det at de opplevde at de styrte mer før grunnlovsendringene. Empirien viser også at Kirkerådets sekretariat er i ferd med å vokse, mens Kirkeavdelingen holder på å miste oppgaver og til en viss grad holder på å avvikle seg selv. Dette kan tyde på at det i rommet etter grunnlovsendringene er mindre behov for politisk styring, og dermed også mindre behov for å ha en stor duplisert enhet på departementsnivå.

Pettersen fant i sin hovedoppgave fra 1986 at trekkene ved prosessen rundt etableringen av Kirkemøtet fram til 1984 ”peker i retning av at statskirken som problemfelt er i ferd med å bli avpolitisert” (Pettersen, 1986, s. 64). Empirien viser at etter grunnlovsendringene synes det å ha blitt en større politisk tilbakeholdenhet om å mene noe om Den norske kirke i det statlige politiske systemet, i hver fall dersom det ikke strider mot et annet hensyn som er viktig for politikerne. Det statlige politiske systemet ser ut til å forholde seg mer reaktivt til et proaktivt kirkelige politisk system. Om statskirken som problemfelt var i ferd med å bli avpolitisert i det statlige politiske systemet i 1986, ser det ut til at denne prosessen har kommet betydelig lenger i 2014.

5.2 Demografiperspektivet

Demografiperspektivet viser hvordan bakgrunnsegenskaper individer har med seg inn i organisasjonen, eller opparbeider seg gjennom arbeidet i organisasjonen, kan påvirke beslutningsadferd. Her undersøkes kun utdanning. Teorien peker på at jo mer rom for å utøve skjønn i arbeidet, jo større sjanse vil det være for at demografiske bakgrunnsegenskaper beslutningstakere har med seg inn i organisasjonen blir aktivert. Utredningsarbeid knyttet til kirkeordningssaker krever stor grad av faglig skjønn, og det er derfor teoretisk grunnlag for å anta at dette vil spille inn.

Teorien peker også på at dersom det oppstår en representasjonsforbindelse mellom bakgrunnsegenskapene individet har med seg inn i organisasjonen, og saken det dreier seg om, vil det kunne være grunn til å tro at bakgrunnsegenskaper vil kunne spille inn. Ettersom prestens rolle i en ny kirkeordning, bl.a. hvor mye myndighet og selvstendighet som skal ligge til presten, er et av konfliktspørsmålene i kirkeordningsdebatten, er det grunn til å regne med at det skjer en representasjonsforbindelse mellom teologer og det saken dreier seg om.

I Kirkerådet blir kirkeordningsspørsmålene primært behandlet av Kirkeordningsavdelingen, assisterende direktør og direktør. Kirkeordningsavdelingen består av en avdelingsdirektør og tre saksbehandlere, og disse har juridisk, økonomisk, teologisk, kristendomsfaglig og samfunnsvitenskapelig bakgrunn. Kirkerådets direktør og assisterende direktør er begge teologer. Av disse seks er det tre som er utdannet som teologer og én har hovedfag i kristendomskunnskap. Ut fra teorien tyder dette på at det er en kritisk masse som gjør at teologiske hensyn får større vekt enn andre faglige hensyn. Intervjuene gir ingen klare resultater. Noen mener at ulike utdanningsgrupper ikke vektlegger hensyn og verdier forskjellig, mens andre mener at utdanningsbakgrunnen bidrar til dette. Blant de som mener det har betydning, vises det til at det kan være forskjeller på teologer, samfunnsvitere og jurister. En teolog vil gjerne begrunne og argumentere ut fra et sterkt kirketeologisk fundament i et saksdokument, hvor struktur og juss primært skal tjene formålet og blir til etter at man har bestemt seg for hva man vil. En samfunnsviter vil kunne være mer opptatt av hvordan kirken skal fremstå i samfunnet på best mulig måte, og dens organer skal kommunisere ut til andre også. En jurist vil gjerne være mer opptatt av hvordan man vil kunne håndtere regelverket, i den forstand at teksten skal kunne brukes til å konkludere i tenkte tvisttilfeller. Blant de som mener det ikke har så stor betydning vises det til at de alle

deler felles verdier gjennom et personlig engasjement for Den norske kirke, og at det dermed ikke er så viktig hva slags utdanningsbakgrunn de har. En annen peker på at det er andre personlige egenskaper som kjennetegner vedkommende sin vektlegging av hensyn og verdier enn utdanningen.

Kirkeavdelingen har 16 medarbeidere som alle jobber i større eller mindre grad med spørsmål knyttet til stat-kirke og kirkeordningsfeltet. Disse er hovedsakelig jurister og økonomer, men kommer også fra teologiske og andre utdanningsretninger. Juristene har hatt tilholdssted i Kirkeseksjonen, mens økonomene har hatt tilholdssted i Økonomiseksjonen. Kirkeavdelingen ser således ut til å ha en kritisk masse for både jurister og økonomer. Disse er knyttet til hver seksjon, slik at Kirkeseksjonen vektlegger juridiske hensyn i større grad enn Økonomiseksjonen, mens Økonomiseksjonen vektlegger økonomiske hensyn i større grad. Heller ikke for Kirkeavdelingen gir intervjuene noen klare resultater. Noen mener man vektlegger ulike hensyn og verdier, mens andre ikke gjør det.

5.3 Kulturperspektivet

Kulturperspektivets fokus er på organisasjonskulturen, de uformelle normer og verdier som gradvis har vokst frem, uten at de er nedfelt skriftlig. Handlingslogikken er knyttet til logikken om passende adferd, hvor organisasjonsmedlemmer benytter seg av handlingsregler som oppfyller de forpliktelsene som er knyttet til en gitt rolle. Med andre ord dreier det seg om å gjøre det som det forventes at for eksempel en seniorrådgiver i en tilsvarende posisjon ville ha gjort i samme situasjon.

Ut fra kulturperspektivet kan vi forvente at det er ulike organisasjonskulturer i Kirkeavdelingen i departementet og i Kirkerådets sekretariat, fordi det er to ulike organisasjonsenheter som har vokst fram med hver sin historie. Kirkeavdelingen var en del av det første departementet i Norge, mens Kirkerådet ble til som følge av at det tidligere frivillige organet Bispedømmerrådenes fellestråd ble gjort til et statlig organ så sent som i 1969. Det innebærer at Kirkeavdelingen har vært en konstant del av den statlige departementsstrukturen i snart 200 år, mens Kirkerådet startet som et frivillig kirkelig råd som var til for å få ting til å skje i menighetene, som senere utviklet seg til også å bli et statlig forvaltningsorgan.

For vårt formål er det interessante hvorvidt disse ulike organisasjonskulturene får betydning for hvordan hhv. Kirkeavdelingen og Kirkerådets sekretariat behandler kirkeordningssaker.

De ansatte i Kirkerådets sekretariat er opptatt av at det de gjør skal være til nytte for lokale menigheter. I løpet av de siste årene har denne verdien blitt skriftlig nedfelt ved at Kirkerådets sekretariat skal være ”til for menighetene”. Gjennom at dette har blitt skriftliggjort har det blitt formalisert, og er dermed ikke lenger noen uformell verdi. Det er grunn til å tro at denne verdien har vært til stede lenge. En informant viste til Kirkerådets tilblivelse hvor rådgiverne ikke var ansatt for å være byråkrater, men var ansatt for å få ting til å skje og opptatt av å ha kontakt med menighetene. I intervjuer understrekes det at et svært viktig hensyn er at en ny kirkeordning skal fungere for at lokalmenighetenes oppdrag skal fremmes. Det kan tyde på at dette er en verdi som spiller inn i sekretariatets saksutredning.

Empirien viser at de ansatte i Kirkeavdelingen er opptatt av å leve opp til de forventningene, tradisjonene og kravene som stilles til et embetsverk, og at de har en høy bevissthet rundt dette. Det er i tråd med logikken om passende adferd, informantene gir uttrykk for at de vil opptre i tråd med de forventninger som ligger til et embetsverk. Empirien viser videre at de ansatte i Kirkeavdelingen i likhet med sine kollegaer i Kirkerådet har et personlig engasjement for Den norske kirke. Arbeidet i avdelingen bidrar til at de ansatte kan få en ideell overbygning over byråkratrollen. Samtidig gir informantene uttrykk for at det er en egen verdi for dem at de får til et best mulig resultat for Den norske kirke. Her understrekes det at det også er i tråd med politikken til alle regjeringer de har tjenestegjort for, men siden det er Kirkeavdelingens jobb å ivareta statens interesser, kan det tolkes som en mulig kulturell faktor som kan spille inn på de ansattes utredningsarbeid uavhengig av hva politisk ledelse måtte mene.

Empirien viser at de ansatte i Kirkerådets sekretariat også har et personlig engasjement for Den norske kirke, men ettersom deres oppgave er å ivareta Den norske kirkes interesser, og ikke statens interesser, er det ikke grunn til å tro at det er en kulturell faktor som vil påvirke arbeidet med kirkeordning i en spesiell retning.

6 Konklusjon

Temaet for denne oppgaven har vært utvikling av Den norske kirkes ordning og forhold til staten. Den norske kirke har hatt en lang skrittvis utvikling fra en statskirkeordning styrt av staten til en stadig større selvstendigjøring av Den norske kirke som trossamfunn med egne organer. I 2008 inngikk de politiske partiene på Stortinget et forlik om forhold mellom staten og Den norske kirke som skulle gjelde til og med stortingsperioden 2009-2013, og i 2012 vedtok Stortinget endringer i Grunnloven. Endringene i Grunnloven har gitt grunnlag for flere endringer i fremtiden, og Kirkemøtet har anmodet regjering og storting om å etablere et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke og overføre prester og andre kirkelige statstjenestemenn til dette rettssubjektet.

Med dette som bakgrunn har oppgaven undersøkt i hvilken grad organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonskultur påvirker beslutningsadferden til de ansatte i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen knyttet til kirkeordningssaker.

For å forstå politikktutviklingen i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen er det nødvendig å kjenne til den historiske og organisatoriske konteksten til Den norske kirke. Oppgaven startet derfor med å gjøre rede for den statskirkeordningens historiske utviklingen fram til i dag og dagens komplekse organisatoriske struktur.

Teoriene som brukes for å fortolke problemstillingen er et organisasjonsperspektiv, et demografiperspektiv og et kulturperspektiv. Disse teoretiske perspektivene er valgt fordi de vektlegger ulike faktorer for å forklare beslutningsadferd. Organisasjonsperspektivet forventer at ulike organisasjonsstrukturer påvirker beslutningsadferd i organisasjoner, demografiperspektivet forventer at utdanningsbakgrunn kan påvirke beslutningsadferd, mens kulturperspektivet forventer at organisasjonskulturer kan påvirke beslutningsadferd.

På bakgrunn av problemstillingen er oppgaven en casestudie. Oppgaven baserer seg hovedsakelig på intervjuer med nøkkelinformanter som jobber med kirkeordningssaker i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen, supplert med skriftlige kilder. Det ble gjennomført totalt 11 intervjuer som danner hovedgrunnlaget for empirien. De skriftlige kildene er offentlige dokumenter fra Kirkeavdelingen og Kirkerådets sekretariat.

Oppgaven beskriver saksbehandlingsprosessen, kontaktmønstre og vektlegging av hensyn i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen. De empiriske funnene har blitt analysert gjennom de teoretiske perspektivene.

Kirkerådets sekretariat legger vekt på tidligere kirkepolitiske signaler fra Kirkemøtet og Kirkerådet, signaler fra politisk ledelse, faglige hensyn, lokalkirkelige hensyn, hensynet til kirken i samfunnet, historiske hensyn, helhetskirkelige hensyn, teologiske hensyn, juridiske hensyn og i noen grad økonomiske hensyn i sitt politikktutviklingsarbeid. I tråd med organisasjonsperspektivets forventninger vektlegges faglige hensyn i større grad enn politiske signaler. Det understrekes imidlertid at dette gjelder saksforberedelsene og at de endelige avgjørelsene tas av de valgte organene. Kirkepolitiske signaler vektlegges i større grad enn politiske signaler, samtidig som Kirkerådets sekretariat balanserer det med hva som er mulig å få politisk gjennomslag for. Dette kan også ses i sammenheng med at Kirkerådets kirkepolitiske ledelse, det valgte Kirkerådet, er en del av samme organ, og forholdet mellom den kirkepolitiske ledelsen og sekretariatet blir departementslignende.

Kirkeavdelingen legger vekt på politiske signaler, kirkepolitiske signaler, lokalkirkelige signaler, faglige hensyn, historiske hensyn, hensyn til kirkens demokrati, juridiske hensyn og økonomiske hensyn i sitt politikktutviklingsarbeid. I tråd med forventningene fra organisasjonsperspektivet er det viktigste hensynet for departementet å følge politiske signaler fra statsråd og regjering. Samtidig legges det stor vekt på signaler fra Kirkemøtet, og det antydes at det nærmest er umulig å gjøre lovvedtak i det statlige politiske systemet som strider med det Kirkemøtet har uttalt.

De empiriske funnene i oppgaven viser at det de siste årene har vært omfattende kontakt mellom direktøren i Kirkerådet og politiske aktører i regjering og storting. Selv om det har vært en viss aksept for at ledelsen i direktorater uttaler seg offentlig i saker innenfor sitt fagfelt, har Kirkerådets direktør i større grad enn andre direktoratsledere et klart mandat til å formidle budskapet fra det kirkelige politiske systemet til det statlige politiske systemet.

Empirien har vist at kontakten mellom Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen var relativt liten før 2008/2009, men deretter har det blitt mer og mer involvering i hverandres prosesser. Empirien har også vist at kontakten eskalerte seg etter kirkeforlikets utløp ved nyvalget i 2013, noe som hang sammen med Kirkemøtets anmodning i 2013 om å etablere et kirkelig rettssubjekt og overføre de prester og andre kirkelige statstjenestemenn til dette rettssubjektet,

og vinteren 2013-2014 var det kontaktmøter hver 14. dag. Den omfattende kontakten mellom Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen kan se ut til å trekke de ansatte i Kirkerådet mer inn i de statlige politiske prosessene enn vanlig.

Empirien viser også at beslutninger overføres fra det statlige politiske systemet til det kirkelige politiske systemet. I den forstand kan man snakke om at det ser ut til å skje en avpolitisering av kirkesaker i det statlige politiske systemet, og en politisering av saker i det kirkelige politiske systemet.

Demografiperspektivets vektlegging av utdanningsbakgrunns påvirkning på vektlegging av hensyn og verdier har empirien ikke gitt noen klare svar på. Det er en ulik profil på utdanningsbakgrunner blant de som jobber med kirkeordning i Kirkerådets sekretariat hvor det er mange teologer og blant de ansatte i Kirkeavdelingen hvor det er mange jurister og økonomer, men informantene er delt i om det har noe å si for vektlegging av hensyn og verdier.

Empirien tyder på at det er ulike organisasjonskulturer i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen. En verdi som kan tenkes å påvirke de ansatte i Kirkerådets sekretariat sin beslutningsatferd er hensynet til lokalmenigheter, ettersom Kirkerådets sekretariat fremheves som ”til for menighetene”. Både i Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen har de ansatte et personlig engasjement for Den norske kirke. I departementet fremheves det at avdelingen har en egen verdi i å få et best mulig resultat for Den norske kirke, noe de understreker også er og har vært i tråd med regjeringens politikk. Da det er Kirkeavdelingens jobb å ivareta statens interesser, kan det tolkes som en mulig kulturell faktor som kan spille inn på de ansattes utredningsarbeid, uavhengig av hva politisk ledelse måtte mene.

Som oppgaven har vist er noe av det spesielle som kjennetegner politikkutviklingen på kirkeordningsområdet at det er to politiske systemer som spiller sammen. Den parlamentariske styringskjeden er supplert av en kirkedemokratisk styringskjede, slik at det er en annen legitim politisk kanal enn den statlige politiske kanalen som kanaliserer interesser og hensyn inn i politikkutviklingsprosessen. Dette gjør forholdet mellom Kirkerådet og departementet ulikt de fleste andre forhold mellom direktorat og departement, og understreker at det er en hybrid organisasjonsløsning. Samtidig er det ikke uten paralleller. Same- og minoritetspolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet forholder seg til Sametinget. Kommuneforvaltningen er på noen områder satt til å iverksette statens politikk,

samtidig som de også forholder seg til sitt eget folkevalgte organ. Arbeids- og velferdsforvaltningen består av en statlig del med arbeids- og trygdetjenester og en kommunal del med sosialtjeneste. I Den europeiske union forholder nasjonale direktorater i medlemslandene seg både til sine respektive nasjonale departementer, Europakommisjonen og EU-direktorater på europeisk nivå. Det finnes med andre ord flere forvaltningsorganer som må forholde seg til flere politiske styringskanaler, og funnene i denne studien kan nok delvis ha overføringspotensial til andre forvaltningsorganer som har flere politiske systemer å forholde seg til. Dette må likevel ikke trekkes for lang, for Den norske kirke er også et trossamfunn som ut fra religionsfrihetsprinsippet legger begrensninger på statens styringsmuligheter.

En sentral antagelse for oppgaven var at det ville være et spenningsforhold mellom den departementale kirkeavdelingen og det direktoratslignende kirkerådssekretariatet som hadde en alternativ politisk ledelse i det valgte Kirkerådet. Prosessen rundt valgordningssaken i 2013 tyder på at det er et visst spenningsforhold mellom de to politiske systemene som ligger under, men empirien ser ellers ut til at er et nokså harmonisk forhold dem imellom, ikke minst etter grunnlovsendringene og kirkeforlikets utløp. At de ansatte i Kirkerådets sekretariat må forholde seg til flere politiske systemer gjør politikktutviklingsrollen deres krevende, fordi de i større grad må balansere flere hensyn og signaler. Til sammenligning er det ikke så krevende i et departement, hvor man har et klarere hierarki som kan ta beslutninger. Dette er en effekt av organisasjonsforskjeller.

Den norske kirkes hybride organisatoriske ordning kan best forstås som et politisk kompromiss som er i bevegelse fra en statskirkeordning til en selvstendig folkekirke. Den historiske gjennomgangen viser at det har vært en mer eller mindre kontinuerlig reformprosess gjennom mange år, og denne prosessen blir trolig ikke ferdig før Den norske kirke har blitt en selvstendig folkekirke.

Litteraturliste

Litteratur

- Aarflot, A. (1971). *Kirke og stat i de nordiske land*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aarflot, A. (1999). *Trossamfunn og folkekirke: om reformene i Den norske kirke de siste femti år*. [Oslo]: Verbum.
- Aarflot, A. (2001). Religionsfrihet og kirkerett i et menneskerettsperspektiv. *Lov og Rett*, 40(08).
- Aarflot, A., & Bergem, J. E. (2007). *Mot en selvstendig folkekirke*. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(04), 673-676. doi: doi:10.1017/S1049096502001142
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(03/2006), 278-296.
- Aschim, P. K. (2007). Kirkelig demokrati - mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati. *Halvårsskrift for praktisk teologi*, 24(2), 25-33.
- Askeland, H. (1991). *Menighetsorganisasjonen - det problematiske konsept: et bidrag til avklaring av det organisasjonsmessige aspekt ved lokalmenigheten : belyst gjennom drøfting av aktuelle teoretiske bidrag, og deltakende observasjon i en konkret menighet*. Oslo: Universitetet.
- Askeland, H. (1995). *Organisasjonsutvikling i den lokale kirke: endring av styringsstruktur i Nøtterøy menigheter* (Vol. nr 4). Volda: Møreforsking.
- Askeland, H. (1996). *Alternative styringsmodeller i den lokale kirke* (Vol. 1:1996). Oslo: Organisasjonen.
- Askeland, H. (1998). *Ledere og lederroller: om ledelse og lederroller i den lokale kirke* (Vol. nr 7). Trondheim: Tapir forlag.
- Askeland, H. (2000). *Reform av den lokale kirke: kontekst, prosess, utfall* (Vol. nr 6). Trondheim: TAPIR.
- Askeland, H. (2003). Hva betyr det om kirken forstås som organisasjon. In F. G. Harald Askeland, Marit Halvorsen Housneæs, Gunvor Lande (Ed.), *Ledelse i kirken* (pp. S. 23-42). Oslo: Kirkens arbeidsgiverorganisasjon.
- Askeland, H. (2012). Menigheten som organisasjon og trossamfunn. In E. Birkedal, H. Hegstad & T. S. Lannem (Eds.), *Menighetsutvikling i folkekirken*. Oslo: IKO-forlaget.

- Askeland, H., & Grimstad, F. (1996). *Kirkelig ledelse: en ressursbok om ledelse i den lokale kirke*. Oslo: Kirkens arbeidsgiverorganisasjon.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Læg Reid, P. (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform. *International Journal of Public Administration*, 32(12), 1006-1025. doi: 10.1080/01900690903223888
- Bryman, A. (2004). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225. doi: 10.1093/oxrep/grj013
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Egeberg, M. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8(3), 185-204.
- Egeberg, M. (1995). Bureaucrats as Public Policy-Makers and Their Self-Interests. *Journal of Theoretical Politics*, 7(2), 157-167. doi: 10.1177/0951692895007002003
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. . In B. G. P. J. Pierre (Ed.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Egeberg, M. (2006a). Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2006b). Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2006c). The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. P. J. Pierre (Ed.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Egeberg, M., & Heskestad, A. (2010). The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(4), 775-786. doi: 10.1111/j.1468-5965.2010.02073.x
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance*, 22(4), 673-688. doi: 10.1111/j.1468-0491.2009.01458.x
- Ellingsen, T. (1969). *Kirkestyre i historisk lys*. Stavanger: Nomi.
- Fivelsdal, E., Bakka, J. F., & Nordhaug, O. (2004). *Organisasjon og ledelse: struktur, prosesser, læring og kultur*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Fliflet, A. (2001). Den norske kirkes private autonomi. *Lov og Rett*, 40(06), 323-345.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gullaksen, P.-O. (2000). *Stat og kirke i Norge: kirkerett mellom teologi og politikk*. [Oslo]: Verbum.
- Gunnarson, K. L. (2009). *Prosten prestenes leder: en undersøkelse av to prosters lederrolle overfor prester, i lys av ny tjenesteordning for proster*. (Masteroppgave i verdibasert ledelse), Diakonhjemmet Høgskole, Oslo.
- Hammersmark, E. (2010). *Instrumentalisering og autonomi: en komparativ studie av statens forhold til Den norske kirke og Norges Idrettsforbund og Olympiske og Paralympiske Komité*. (Masteroppgave i sosiologi), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Hauglin, O. (1981). Byråkrati i kirken. In K. Lundby & I. Montgomery (Eds.), *Statskirke i etterkrigssamfunn - Kirkehistoriske og sosiologiske synspunkter på Den norske kirke etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hauken, Ø. (2007). *Todelt ledelse i den lokale kirke: hvordan fungerer i dag det todelte lederskapet mellom sokneprest og kirkeverge i tre utkantsmenigheter i Den norske kirke?* (Masteroppgave i verdibasert ledelse), Diakonhjemmet høgskole, Oslo.
- Hegstad, H. (2009). *Den virkelige kirke: bidrag til ekklesiologien* (Vol. nr. 19). Trondheim: TAPIR.

- Hernes, H. (2007). Perceptions and Expectations Regarding Norwegian Church Managers: Differences, Similarities and Developments. *Nordic Journal of Religion and Society*(2), 217-239.
- Hjorthaug, T. B. (1998). *Frede Castbergs statskirkeoppfatning* (Vol. nr 4). [Oslo]: Unipub.
- Hoel, P. A., & Holbek, J. A. (2009). Historisk kirke-stat-forlik. In V. Kristensen (Ed.), *Årbok for Den norske kirke 2009* (pp. 9-15). Oslo: Kirkens informasjonstjeneste.
- Holme, I. M. (1981). *De captivitate Norvegiae: ein analyse av kyrkje-statforholdet i historisk og aktuell samanheng*. (Magisteroppgave i statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Husan, L. (2004). *Stat og kirke: kan en statskirkeordning forsvares normativt?* (Hovedfagsoppgave i statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Høstmælingen, N., Lindholm, T., & Plesner, I. T. (2006). *Stat, kirke og menneskerettigheter*. Oslo: Abstrakt forl.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Krogh, A. H. (2010). *Det som ikke skjer lokalt, skjer ikke: om ledelse og lederroller på lokalplanet i Den norske kirke*. (Masteroppgave i verdibasert ledelse), Diakonhjemmet høgskole, Oslo.
- Lauritzen, L. E. (2013). *Ledelse i den lokale kirke: Kirkevergens beslutningsmyndighet i soknet*. (Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi), Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Leech, B. L. (2002). Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(04), 665-668. doi: doi:10.1017/S1049096502001129
- Lægreid, P., & Olsen, J. P. (1984). Top Civil Servants in Norway : Key Players - on Different Teams. In E. N. S. (ed.) (Ed.), *Bureaucrats and Policy-Making* (pp. 206-242). New York: Holmes and Meier.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Martens, M. (2006). National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel Union*

- Administration - The Transformation of Executive Politics in Europe* (pp. 124-142). Hampshire: PALGRAVE MACMILLAN.
- Meier, K. J., & Capers, K. J. (2012). Representative Bureaucracy: Four Questions. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (Vol. 2nd Edition, pp. 420-430). London: SAGE.
- Michels, R. (2001). *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Kitchener, Ont.: Batoche.
- Narud, H. M., & Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar: politisk representasjon i et flerpartisystem*. [Oslo]: Damm.
- Niskanen, W. A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Nødland, S. I., Lindøe, P. H., Holmen, A. K., & Blomgren, A. (2014). Samstyring i ubalanse. Evaluering av den lokale kirkes ordning. *Rapport IRIS* (Vol. 2014/054).
- Oftestad, B. T. (1998). *Den norske statsreligionen: fra øvrighetskirke til demokratisk statskirke*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Painter, M., Burns, J. P., & Yee, W.-H. (2010). Explaining autonomy in public agencies: the case of Hong Kong. In P. L. K. V. (eds) (Ed.), *Governance and Public Sector Organizations. Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pettersen, S. M. (1986). *Kirkens organisasjon: politisk styring, fristilling, privatisering*. (Hovedfagsoppgave i statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and organization theory*. Boston: Pitman.
- Plesner, I. T. (2006). *Skal vi skilles? Veier videre for stat og kirke*. Oslo: Forlaget Press.
- Pruitt, C. (1979). People Doing What They Do Best: The Professional Engineers and NHTSA. *Public Administration Review*, 39(4).
- Ryghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale - mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, 18(4), 303-327.
- Rø, J. E. (1985). *Kirken som arbeidsplass*. (Hovedfagsoppgave i sosiologi), UiO, Oslo.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd Edition ed.). Boulder, Colo.: Westview Press.

- Saglie, J., & Seggaard, S. B. (2011). Den norske kirkes demokratiske legitimitet – erfaringer fra kirkevalget 2009. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27(03).
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
- Schmidt, U. (2006). *Endring og tilhørighet: statskirkespørsmålet i perspektiv* (Vol. nr. 16). Trondheim: TAPIR.
- Schmidt, U. (2007). *Oppsummering av høringssvarene - NOU 2006 : 2 Staten og Den norske kirke* (Vol. nr. 2/2007). Oslo: Stiftelsen kirkeforskning.
- Schmidt, U. (2011a). *Evaluering av demokratireformen i den norske kirke: sluttrapport* (Vol. nr. 5/2011). Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning.
- Schmidt, U. (2011b). *Kirkevalget 2011: evaluering* (Vol. nr. 4/2011). Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning.
- Schmidt, U., & Mogstad, S. D. (2010). *Når alle stemmer teller-: evaluering av demokratireformen i Den norske kirke : kirkevalget 2009*. Oslo: Det teologiske menighetsfakultet.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Seggaard, S. B. (2010). *Kirkevalget 2009: en analyse av velgeratferd og valgdeltagelse blant medlemmer av Den norske kirke* (Vol. 2010:4). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Selznick, P. (1984). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Simon & Schuster.
- Skårberg, B. (2007). *"Der linjene møtes": prost og kirkeverge om enhetlig ledelse i den lokale kirke*. Diakonhjemmet høyskole, Oslo.
- Smith, E. (2006). "Statskirke"? In N. Høstmælingen, T. Lindholm & I. T. Plesner (Eds.), *Stat, kirke og menneskerettigheter*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Smith, E. (2012). Norge som sekulær stat: Et konstitusjonelt perspektiv. In S. Bangstad, O. Leirvik & I. T. Plesner (Eds.), *Sekularisme - med norske briller*. Oslo: Unipub.
- Stifoss-Hanssen, H., Angell, O. H., Askeland, H., Schmidt, U., Urstad, S. S., & Kinserdal, F. (2013). *Ny organisering av prestedtjenesten ("Prostereformen"): evaluering* (Vol. 2013/2). Oslo: Diakonhjemmet høyskole, Avdeling for forskning og utvikling, Diaforsk.

- Stifoss-Hanssen, H., & Furseth, I. (Eds.). (2008). *Mellom prinsipper og pragmatisme - analyser av høringen om staten og Den norske kirke*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Støle, Ø. (2006). Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(04), 765-772. doi: doi:10.1017/S1049096507071211
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85(3), 801-828. doi: 10.2307/1963851
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods* (5th ed.). Los Angeles, Calif.: SAGE.
- Zuna, H. R. (1999). Utdannelse og beslutninger. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, 15, 338-360.

Offentlige og kirkelige utredninger og dokumenter

- Bakkevig I-utvalget. (2000a). Forankring og forandring. Den norske kirke i det norske samfunn. *Delrapport, september 2001*.: Kirkerådet.
- Bakkevig I-utvalget. (2000b). Hva er kirken? En ekklesiologi. *Delrapport, desember 2000*: Kirkerådet.
- Bakkevig I-utvalget. (2000c). Kirkens økonomiske rammeordninger – alternative finansieringsformer. *Delrapport, september 2001*.: Kirkerådet.
- Bakkevig I-utvalget. (2001a). Dåsopplæring i Den norske kirke *Delrapport, september 2001*: Kirkerådet.
- Bakkevig I-utvalget. (2001b). Reformen i Den norske kirkes ordning 1984–98 *Delrapport, april 2001*: Kirkerådet.
- Bakkevig I-utvalget. (2001c). Religionsfrihet og religionspolitikk *Delrapport, april 2001*: Kirkerådet.
- BM 3/14. *Kirkeordningsarbeid - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.
- BM 5/13. *Kirkeordning - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.
- BM 17/12. *Kirkeordning - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.
- BM 17/13. *Kirkeordning - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.

- BM 31/12. *Kirkeordning - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.
- BM 41/11. *Kirkeordningsarbeid - protokoll*. [Oslo]: Bispemøtet.
- Det frivillige kirkeråd. (1969). *Reform av Den norske kirke*. [Stavanger]: Nomi.
- Det frivillige kirkeråd. (1973). *Den norske kirke og staten*. Oslo: Nomi.
- Difi. (2008:14). *Direktoratenes faglige rolle - en rolle under økende press?* Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Difi. (2012:7). *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. (Difi-rapport 2012:7). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Finansdepartementet. (2013). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet.
- Fornyings- administrasjons- og kirke departementet. (2013). *Virksomhets- og økonominstruks for Kirkerådet 31.01.2013*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2007). *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Innst. 233. S. (2011-2012). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokument nr. 12:2 (2007–2008), 12:10 (2007–2008), 12:20 (2007–2008), og 12:25 (2007–2008)*. Oslo: Stortinget.
- Kirkeforliket. (2008). *Kirkeforliket - politisk avtale av 10. april 2008*.
- Kirkens embete og råd. (1988). *Kirkens embete og råd*. [Oslo]: Kirkerådet.
- Kirkerådet. (2014a). *Administrative inndelinger 1.1.2014*. [Upulisert].
- Kirkerådet. (2014b). *Årsplan 2014 - Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og Samisk Kirkeråd*. [Oslo]: Kirkerådet.
- Kjent inventar i nytt hus. (2011). *Kjent inventar i nytt hus. Utredning fra arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådets direktør. Hefte 1-4*. [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 04/13. *Forslag til endringer i kirkeloven. Saksorienteringen fra Kirkerådet*. [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 05.2/13. *Kirkemøtevedtak som berører Den norske kirkes ordning 2002-2012. Orientering fra Kirkerådet*. [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 05/13. *Kirkeordning etter 2013. Saksorienteringen fra Kirkerådet*. [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 05/13. *Ny Kirkeordning etter 2013. Vedtak fra Kirkemøtet*. [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 08/07. *Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke. Vedtak fra Kirkemøtet*. [Oslo]: Kirkerådet.

- KM 09/07. *Ordning for valg av biskop / Revisjon av ordning for bispenominasjon. Vedtak fra Kirkemøtet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 10/11. *Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009-2013. Saksorientering fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 10/12. *Ordning for nominasjon og tilsetting av biskoper . Saksorienteringen fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 10/13. *Hovedlinjer i nominasjons- og valgordning ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Saksorienteringen fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 11/11. *Forslag til endringer i regler for valg av Kirkeråd.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 11/12. *Ordning for tilsetting av proster. Saksorienteringen fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 12/12. *Evaluering av demokratireformen 2008-2011. Saksorienteringen fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KM 13/14. *Etablering av arbeidsgiveransvar. Saksorienteringen fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KR 24/03. *Hovedplan for kirkelig reformarbeid 2003-2006.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KR 29/11. *Kirkeordning - fremdriftsplan - orientering fra arbeidsgruppen.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KR 29/13. *Kirkeordning etter 2013. Saksorienteringen.* [Oslo]: Kirkerådet.
- KR 30/09. *Plan for utvikling av kirkeordningen 2009-2012.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Meld. St. 13 (2009-2010). *Styrking av presesfunksjonen i Bispemøtet.* Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Myndighetsrelasjoner. (2001). *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke. Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- NOU 1975:30. *Stat og kirke.*
- NOU 1985:21. *Den norske kirke og læren.*
- NOU 1989:7. *Den lokale kirkes ordning.*
- NOU 2006:2. *Staten og Den norske kirke.*
- NOU 2013:1. *Det livssyns åpne samfunn. En helhetlig tros- og livssyns politikk. .*
- Ot. prp. nr. 64 (1994-1995). *1. Om lov om Den norske kirke / 2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd.* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

- Ot. prp. nr. 74 (1982-1983). *Om lov om endringer i lov av 29. april 1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning m.m.* Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Prop. 71 L. (2011-2012). *Endringer i kirkeloven m.m.* Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Prop. 78 L. (2012-2013). *Endringer i kirkeloven.* Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Prop. 81 L. (2010-2011). *Endringer i gravferdsloven m.m.* Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Protokoll fra Kirkemøtet. (2008). *Protokoll fra Kirkemøtet 2008.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Protokoll fra Kirkemøtet. (2010). *Protokoll fra Kirkemøtet 2010.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Protokoll fra Kirkemøtet. (2011). *Protokoll fra Kirkemøtet 2011.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Protokoll fra Kirkemøtet. (2012). *Protokoll fra Kirkemøtet 2012.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Protokoll fra Kirkemøtet. (2013). *Protokoll fra Kirkemøtet 2013.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Protokoll fra Kirkerådet. (26.-27. september 2013). *Protokoll fra Kirkerådet.* [Oslo]: Kirkerådet.
- Regjeringsplattform. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet.* Sundvollen.
- Samme kirke - ny ordning. (2002). *Samme kirke - ny ordning: om ny ordning av Den norske kirke, med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat. Bakkevig I-utvalgets utredning.* Oslo: Kirkerådet.
- St. meld. nr. 17 (2007-2008). *Staten og Den norske kirke.*
- St. meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og felleskap.*
- St. meld. nr. 40 (1980-1981). Om stat og kirke.
- Stortinget. (2012). Referat fra Stortingets møte mandag 21. mai 2012.
- Stortinget. (2013). Referat fra Stortingets forhandlinger 07.06.13.
- Styrket demokrati i Den norske kirke. (2008). *Styrket demokrati i Den norske kirke: innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet 13. februar 2008 ; avgitt til Kultur- og kirkedepartementet 13. mai 2008.* Oslo: Departementet.
- Utdrag fra protokoll fra Kirkemøtet 2014. (KM 13/14). *Etablering av arbeidsgiveransvar.* [Unpublished].
- Westermoen, G. r. (2011). *Håndbok for menighetsråd og kirkelig fellesråd: 2011-2015.* Oslo: Kirkerådet.
- Westermoen, G. r. (2012). *Årbok for Den norske kirke 2012.* [Oslo]: Kirkerådet.

Lover, forskrifter og regelverk

Fondsloven. (1996). *Lov om Opplysningsvesenets fond*.

Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd. (1988). *Forskrift om Den norske kirkes lærenemnd av 19. februar 1988*.

Gravferdsloven. (1996). *Lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd av 7. juni 1996 [Endret navn til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd fra 1. januar 2012]*.

Grunnloven. (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*.

Kirkeloven. (1996). *Lov om Den norske kirke av 7. juni 1996*.

Kirkemøtets forretningsorden. (1984). *Kirkemøtets forretningsorden*.

Kong Christian Den Femtis Norske Lov. (1687). *Kong Christian Den Femtis Norske Lov av 15. april 1687*.

Reglement for Bispemøtet. (1997). *Reglement for Bispemøtet av 6. juni 1997*.

Regler for Kirkerådets virksomhet. (1996). *Regler for Kirkerådets virksomhet av 14. november 1996*.

Tjenesteordning for biskoper. (1997). *Tjenesteordning for biskoper av 6. juni 1997*.

Tjenesteordning for menighetsprester. (1990). *Tjenesteordning for menighetsprester av 19. oktober 1990*.

Tjenesteordning for proster. (2004). *Tjenesteordning for proster av 16. april 2004*.

Internettkilder

Hjorthaug, T. B. (2012, Hovedredigert 30.03.2012). Kommentarer til kirkeloven. *Norsk lovkommentar nettutgave*. Retrieved 17.10.12 (ikke redigert siden), 2012, from www.rechtsdata.no

Kirken.no. (2014). Organisasjonskart for de sentralkirkelige råds fellessekretariat. from <http://www.kirken.no/?event=downloadFile&FamID=382349>

Kulturdepartementet. (15.01.2014). Forvaltningsseksjonen. Retrieved 04.05.2014, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dep/org/avdelinger/kiav/kif.html?id=551452>

LO. (2014, 26.04.2014). Kort om LO. Retrieved 03.05.2014, from <http://www.lo.no/Om-LO1/Kort-om-LO/>

Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste. (2014). Kirkerådet - Ansatte - Forvaltningsdatabasen - NSD.

Statistisk sentralbyrå. (2014). Den norske kirke. Tabell: 04693: L. Kirke - nivå 3 (K). Retrieved 01.05.2014, from

https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?SubjectCode=17&ProductId=17%2E02&MainTable=Kostra3KlKirkeni&SubTable=Kommun1&PLanguage=0&Qid=0&nvl=True&mt=1&pm=&gruppe1=KostraKommNyeste&aggreg1=NO&VS1=KommunKostra2012&CMSSubjectArea=kultur-og-fritid&KortNavnWeb=kirke_kostra&StatVariant=&TabStrip=Select&checked=true

Statsministerens kontor. (16.10.2013). Pressemelding: Ansvarsfordelingen i Erna Solbergs regjering. . Retrieved 04.05.2014, from

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressepenter/pressemeldinger/2013/ansvarsfordelingen-i-erna-solbergs-regje.html?id=742934>

Vårt Land. (01.05.2014, 03.05.14). Stålsett-rapport havner i skuffen. Retrieved 15.05.2014, from <http://www.vl.no/troogkirke/stalsett-rapport-havner-i-skuffen-1.81027>

Taler og presentasjoner

Johnsen, J. P. (2011). Kirkeordning etter 2013. Innlegg på Kirkerådets konsultasjon om Kirkeordning etter 2013, Erkebisppegården, Trondheim.

Kulturdepartementet. (2014). Forvaltningsreform for et tydelig skille mellom kirke og stat - Presentasjon til informasjonsmøter i bispedømmene våren 2014. Retrieved 29.04.2014, from

<http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Kirke/Forvaltningsreform.pptx>

Vedlegg 1 - Intervjuoversikt

Informant	Institusjon	Sted og dato
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 03.12.13 – del 1 Kirkens hus, 18.12.13 – del 2
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 04.12.13
Informant	Kirkeavdelingen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Regjeringskvartalet, 09.12.13
Informant	Kirkeavdelingen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Regjeringskvartalet, 10.12.13
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 10.12.13
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 11.12.13
Informant	Kirkeavdelingen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Regjeringskvartalet, 12.12.13
Informant	Kirkeavdelingen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Regjeringskvartalet, 12.12.13
Informant	Kirkeavdelingen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Regjeringskvartalet, 13.12.13
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 16.12.13
Informant	Kirkerådet	Kirkens hus, 18.12.13

Vedlegg 2 - Intervjuguide for informanter i Kirkerådets sekretariat

Takke for anledningen, gjenta momentene fra informasjonsbrevet (førstekontakten). Spørre om lydopptakk og informere om anledning til å trekke seg. Minne om at det jeg er interessert i er utforming av saksdokumenter til Kirkerådet og Kirkemøtet, og dermed ikke behandling av enkeltsaker.

1. Kan du kort gjøre rede for hva slags utdanning og yrkesbakgrunn du har fra tidligere?
2. Hvem er normalt involvert i utformingen av saksdokumenter om kirkeordning til Kirkerådet/Kirkemøtet?

3. Hvilke aktører har innflytelse på utformingen av saksdokumenter til Kirkerådet/Kirkemøtet?

Oppfølgingsspørsmål:

- Interne?
- Eksterne?
- Er noen aktører viktigere enn andre?

4. Hvilke arenaer for kontakt, avklaringer og dialog med aktører utenfor Kirkerådet eksisterer?

Oppfølgingsspørsmål

- Hvor ofte har dere kontakt med andre aktører [de aktørene informantene nevner]?
- Hvilke er de viktigste?
- [Om ikke nevnt]: I hvilken grad har dere kontakt med politisk ledelse (regjering, statsråd, statssekretær, politisk rådgiver)? Hvor ofte?
- [Om ikke nevnt]: I hvilken grad har dere kontakt med embets- og tjenestemenn i departementet? Hvor ofte?

5. Hvilke hensyn vektlegges ved utformingen av saksdokumenter til Kirkerådet/Kirkemøtet om kirkeordning?

Faglige hensyn, styringssignaler fra KR/KM/dept./politisk ledelse/lokale menigheter, etc.

6. Hvilke signaler, synspunkter og innspill er det viktig å lytte til ved utformingen av saksdokumenter om kirkeordning?

Oppfølgingsspørsmål:

- Hvilke av disse er viktigst?

7. Hvis du skulle rangere mellom signaler fra kirkens sentrale valgte organer og signaler fra politisk ledelse, hva er viktigst å lytte til ved utforming av stortingsmeldinger/proposisjoner om kirkeordning?

8. Hvis du skulle rangere mellom signaler fra politisk ledelse og faglige hensyn, hva er viktigst?
9. Hvis du skulle rangere mellom signaler fra kirkens sentrale valgte organer og signaler fra lokalkirkelige organer, hva er viktigst?
10. Har kirkeordningsavdelingen gjort seg noen faglige vurderinger om hvordan veien for kirkeordningen / stat – kirke bør gå videre?
11. I hvilken grad har kirkeordningsarbeidet endret seg etter grunnlovsendringene?
12. I hvilken grad har samarbeidet med departementet endret seg?
13. Hva skiller Kirkerådets sekretariat fra den organisasjonen du har jobbet i tidligere?
14. Hva tror du skiller Kirkerådets sekretariat fra andre organisasjoner generelt?
15. Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen i Kirkerådet? Da tenker jeg på uformelle normer og verdier som ikke er nedskrevet.
16. Har du noen formening om hva som er passende og upassende adferd når du utformer saksdokumenter til Kirkerådet/Kirkemøtet?
17. I hvilken grad tror du det er forskjeller eller likheter mellom arbeidet med kirkeordningsspørsmål mellom Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet?
18. Du som teolog/jurist/religionssosiolog[sett inn det som passer], har du inntrykk av at du vektlegger andre hensyn og verdier enn i utformingen av saksdokumenter til Kirkerådet/Kirkemøtet om kirkeordning enn en jurist/teolog/religionssosiolog?
19. Kirkeavdelingen hørte til Kultur- og kirke departementet fram til det ble en del av FAD. I hvilken grad tror du det har hatt betydning for oppfølgingen fra politisk ledelse?
20. Er det ellers noe jeg burde ha spurt om?

Tilleggsspørsmål til en som har vært på utlån til departementet

21. Jeg har forstått det slik at du var på ”utlån” til departementet en periode ifm. Demokratireformen. I hvilken grad opplevde du at det var forskjeller mellom å jobbe i Kirkerådet og i Kirkeavdelingen i departementet?

Vedlegg 3 - Intervjuguide for informanter i Kirkeavdelingen i departementet

Takke for anledningen, gjenta momentene fra informasjonsbrevet (førstekontakten). Spørre om lydopptakk og informere om anledning til å trekke seg. Minne om at det jeg er interessert i er utforming av store policydokumenter som stortingsmeldinger, høringsnotater og proposisjoner, og dermed ikke behandling av enkeltsaker.

1. Kan du kort gjøre rede for utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring fra tidligere?
2. Hvem er normalt involvert i utformingen av stortingsmeldinger og proposisjoner om kirkeordning?
Oppfølgingsspørsmål
[Om ikke nevnt]: Hvordan er politisk ledelse involvert i prosessen?
3. Hvilke aktører har innflytelse på utformingen av policydokumenter om kirkeordning?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Interne?
 - Eksterne?
 - Er noen aktører viktigere enn andre?
4. Hvilke arenaer for kontakt, avklaringer og dialog med aktører utenfor Kirkeavdelingen eksisterer?
Oppfølgingsspørsmål
 - Hvor ofte har dere kontakt med andre aktører [de aktørene informantene nevner]?
 - Hvilke er de viktigste?
5. Hvilke hensyn vektlegges ved utformingen av stortingsmeldinger og proposisjoner om kirkeordning?
6. Hvilke signaler, synspunkter og innspill er det viktig å lytte til ved utformingen av stortingsmeldinger og proposisjoner om kirkeordning?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvilke av disse er viktigst?
7. Hvordan er forholdet mellom signaler fra kirkens sentrale valgte organer og signaler fra politisk ledelse? Hva er viktigst?
8. Hvordan er forholdet mellom signaler fra politisk ledelse og faglige hensyn?
9. Hvordan har arbeidet med kirkeordning endret seg etter grunnlovsendringene?

10. Hvis du skulle rangere mellom signaler fra kirkens sentrale valgte organer og signaler fra lokalkirkelige organer, hva er viktigst?
11. Har Kirkeavdelingen gjort seg noen faglige vurderinger av hvordan forholdet mellom stat og kirke bør være i fremtiden? Har du gjort deg noen egne vurderinger?
12. Hva skiller Kirkeavdelingen fra der du har jobbet tidligere?
13. Hva tror du skiller Kirkeavdelingen fra andre organisasjoner generelt?
14. I hvilken grad har arbeidet med kirkeordning endret seg etter grunnlovsendringene/forliksperiodens utløp?
15. I hvilken grad har samarbeidet med Kirkerådet endret seg etter grunnlovsendringene?
16. I hvilken grad tror du det er forskjeller eller likheter mellom arbeidet om kirkeordningsspørsmål mellom Kirkerådets sekretariat og Kirkeavdelingen i departementet?
17. Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen i Kirkeavdelinger? Da tenker jeg på uformelle normer og verdier som ikke er nedskrevet.
18. Har du noen formening om hva som er passende og upassende adferd ved utforming av stortingsmeldinger og proposisjoner om kirkeordning?
19. Du som teolog/jurist/etc. [sett inn hva som passer], har du inntrykk av at du vektlegger andre hensyn og verdier i utformingen av stortingsmeldinger eller proposisjoner om kirkeordning enn en jurist/teolog/religionssosiolog?
20. I hvilken grad samarbeider Kirkeavdelingen med andre departementer eller departementsavdelinger? Religionsfeltet?
21. Er det ellers noe jeg burde ha spurt om?

Tilleggsspørsmål til en person som har jobbet begge steder

22. Så vidt jeg har forstått, jobbet du i Kirkerådet før du begynte i Kirkeavdelingen i FAD. I hvilken grad vil du si at det er forskjeller mellom å jobbe i Kirkerådet og i Kirkeavdelingen FAD? I hvilken grad er det likheter?