

Fik Kommunalreformen i 2007 nogen betydning for folkekirken? Nej, ikke meget, vil de fleste svare. For hvordan skulle en kommunal inddeling have betydning for folkekirken?

P.H. Bartholin har ledt efter spor, som giver et andet svar. Folkekirken påvirkes af de mange forandringer, som løbende sker i samfundet. De strukturelle, politiske og forvaltningsmæssige reformer, der gennemføres med mellemrum, har indflydelse på hverdagen i folkekirken og ikke mindst på præsternes måde at interagere med beboerne i sognene.

Når skoler, forsamlingshuse, lokalcentre og biblioteker må lukke i landsbyen, mister folkekirken nogle af sine samarbejdspartnere. Befolkningen vender sig mod centerbyerne. Nogle steder ligger kirken lidt alene tilbage.

Folkekirkens præsteembeder og kirkens placering i menneskers bevidsthed ændrer sig umærkeligt hele tiden. Derfor er folkekirken præget af, hvad der sker i omverdenen. Er den i stand til at tilpasse sig? Ændrer den sig for også i fremtiden at kunne spille en rolle?



FOLKEKIRKENS
UDDANNELSES- OG VIDENSCENTER



9 788790 323950

Poul Henning Bartholin

Poul Henning Bartholin

Folkekirke og samfund i en reformtid

– medspil eller modspil?

Folkekirke og samfund i en reformtid – medspil eller modspil?



Folkekirke og samfund i en reformtid
– medspil eller modspil?

Poul Henning Bartholin

Folkekirke og samfund i en reformtid

– medspil eller modspil?



FOLKEKIRKENS
UDDANNELSES- OG VIDENSCENTER

Folkekirke og samfund i en reformtid – medspil eller modspil?

Poul Henning Bartholin

© Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter
København 2020



FOLKEKIRKENS
UDDANNELSES- OG VIDENSCENTER

Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter
Farvergade 27 F 2.
1463 København K
www.fkuv.dk

ISBN: 978-87-90323-58-5 (web)
Grafisk tilrettelæggelse: D-Grafisk
Tryk: ScandinavianBook A/S

Indhold

Indledning	7
Kommunal- og Kvalitetsreformerne 2007	11
Kommunalreformens konsekvenser for folkekirken	29
Kommunal- og Kvalitetsreformernes udfordringer til folkekirkens selvforståelse	63
Litteraturliste	75

Indledning

Anslag

I 2017 besluttede FUV at igangsætte et forstudie, hvori man ønskede at få belyst, om Kommunalreformen fra 2007 har forårsaget ændringer i de pastorale arbejdsopgaver og præsters arbejdsforhold og efterfølgende for den pastorale selvforståelse.

Forstudiet, som præsenteres i denne rapport, har således haft til opgave at spore forandringer, som har øvet indflydelse på folkekirkens betingelser for at være kirke lokalt og generelt.

Formålet er

- at gøre det muligt for FUV at tilpasse de uddannelses- og efteruddannelsesbehov, der fremkommer på baggrund af samfundets strukturelle ændringer og løbende udvikling
- at klæde de studerende eller nye præster på til at overveje, hvordan man som præst agerer på de nye strukturelle vilkår
- at give folkekirkens ledelse en viden, som kan anvendes, når man står overfor strukturelle kirkelige forandringer
- at pege på videre studier af de i denne rapport nævnte studiefelter

Hvad har folkekirken og Kommunalreformen med hinanden at gøre? Sådan har flere spurgt, mens arbejdet på denne rapport er foregået. Det umiddelbare svar er, at en direkte sammenhæng ikke umiddelbart kan påvises. Men der synes at tegne sig afledte og indirekte konsekvenser for folkekirken af Kommunalreformen, fordi folkekirken stadig er en integreret del af sam-

fundet. Rapporten drager ikke konklusioner, men peger på områder, der forekommer interessante og relevante for videregående studier.

Reformer og konsekvenser

Kommunal- og Kvalitetsreformerne 2007 er de mest omfattende forvaltningsreformer, der er foretaget i Danmark i nyere tid. De to reformer har gennemgribende ændret samfundets struktur, den offentlige administrative inddeling og forvaltning, den lokale kommunale og amtslige/regionale politik, sundheds- og skatteforvaltningen i samfundet som helhed, folkeskolen, omsorgs- og plejesektoren m.v. Grundlaget og betingelserne for lokal- og regionalpolitik er forandret væsentligt med reformerne.

Reformernes påvirkning af lokalsamfundene er forskellig og afhængig af beliggenhed, størrelse, om der er tale om land eller by m.v., men intet lokalsamfund har undgået at mærke en konsekvens af reformerne.

I de mange studier om reformerne og deres konsekvenser, som ligger til grund for nærværende rapport, er jeg ikke en eneste gang stødt på en omtale eller en beskrivelse af reformernes eventuelle indvirkninger på og konsekvenser for folkekirken, når man betragter dens betydning i lokalsamfundet fx ved samarbejde med folkeskolerne, lokalcentre og kulturelle institutioner.

Det er dog hævet over enhver tvivl, at de to reformer har haft indflydelse på *vilkårene* for folkekirken i dag. Spørgsmålet er, hvordan det kan beskrives og påvises, og hvilke konsekvenser det i givet fald har fået.

Tilgang

Tilgangen til dette forstudium er heuristisk, da emnet ikke tidligere har været undersøgt. På grundlag af en undersøgelse af den meget omfattende kommunal-, ledelses- og styrings-forskning og den generelle politologiske og historiske forskning, der er relateret til de to reformer, vil denne rapport pege på de områder, hvor forskningen stiller relevante spørgsmål til

folkekirkens betydning og rolle i de nye kommunale og mentale mønstre og strukturer, som reformerne har skabt.

Er vilkårene for det at være folkekirke blevet ændret? Og I så fald hvilke vilkår og på hvilken måde? Ændrer det vilkårene for det at være præst? Kan der peges på områder eller emner, der kunne tages op i forbindelse med den teologiske forskning og det teologiske studium af embedsteologi og ekklesiologi samt den pastoralteologiske uddannelse og efteruddannelse på FUV? Kan der peges på forskning, som kunne være relevant for forskning i folkekirkens styrelse lokalt, regionalt og nationalt, som ikke allerede er en del af den forskning på området, som løbende foregår?

Forstudiet falder i fire dele:

1. Forudsætninger for Kommunal- og Kvalitetsreform 2007
2. Reformernes implementering
3. Kommunalreformens konsekvenser for folkekirken
4. Kommunal- og Kvalitetsreformernes udfordringer til folkekirkens selvforståelse som organisation og samfundsinstitution

I første del afsøger jeg den del af forskningen, der har beskæftiget sig med forudsætningerne for reformerne for at belyse intentionerne og de politiske og administrative sammenhænge, reformerne indgår i.

I anden del kortlægger og refererer jeg i hovedtræk den mest relevante del af litteraturen, som har beskæftiget sig med reformernes implementering. Her ses på de demografiske forhold, de kommunale institutioner og de kommunale og andre aktører, som traditionelt har været og er lokale samarbejdspartnere for folkekirken og præsterne.

I samme periode, hvor kommunal- og kvalitetsreformerne blev forberedt, vedtaget og implementeret, stod Kirkeministeriet for en række betænkninger, hvor bl.a. opgavefordelingen i folkekirken, den lokale kirkelige økonomi, præsteuddannelsen, provstierne, kirkeforfatning, stiftsråd m.v. er blevet belyst. Derfor vil jeg i tredje del af dette forstudie undersøge, om der er en sammenhæng eller afledt effekt af Kommunalreformen og de ændringer

i den folkekirkelige forvaltning og styring, som flere betænkninger i årene 2006-2010 medførte.

Endelig overvejes i fjerde og sidste del, hvilke spørgsmål Kommunalreform 2007 og Kvalitetsreformen rejser til folkekirkens forståelse og forvaltning af det gejstlige embede, af kirken som teologisk størrelse, samfundsinstitution og organisation og endelig til den generelle forståelse af samtidens religionsformer.

Hvor det er relevant, vil jeg i rapporten kort sammenfatte punkter, jeg finder det relevant at tage op til nærmere undersøgelser eller forskning.

Kilder og litteratur

Litteratursøgning er foretaget i Det Kongelige Biblioteks databaser, KRE-VI, Altinget, Ugebrevet Mandag Morgen, Ugebrevet A4, KORA, VIVE, Selskabet for Fremtidsforskning's artikelbibliotek, Danmarks Statistik, Infomedia og ved "sneboldteknik", det vil sige ved at søge i den anvendte literaturs litteraturlister.

Litteraturen til rapportens interessefelt er meget omfattende. Der er i udvælgelsen foretaget et skøn af litteraturens aktualitet og relevans for rapporten. Skønnet er foretaget ud fra det synspunkt, at Kommunalreformen og Kvalitetsreformen 2007 ikke alene var opgave- og inddelingsreformer, men også var politisk-ideologiske reformer. På samme tid var det også ledelses- og styringsreformer, der forudsatte en lang række opfølgende reformer på de fleste områder af den offentlige sektor, inklusive folkekirken. Dette synspunkt deles af både politikere, politiske iagttagere og politologiske forskere.

Kommunal- og Kvalitetsreformerne 2007

Kommunalreform 1970 – en territorial- og opgavereform

Den politologiske forskning i emnet *de danske kommuner* er forholdsvis entydig m.h.t. at pege på bestemte forudsætninger for Kommunalreform 2007 (Blom-Hansen, 2012; Karin Hansen 2008, Buch in: Beck Jørgensen, 2002). For det første peges der på, at Kommunalreformen i 1970 er en afgørende forudsætning. For det andet peges der på, at introduktionen af nyere international ledelses- og styrestænkning i ministerierne og i forhold til kommuner og amter har haft en markant betydning. Derudover har anvendelse og udvikling af teknologi (digitalisering) i forvaltningerne også haft betydning.

Alt tyder på, at Kommunalreformen i 1970 har haft en afgørende betydning for udviklingen af reformen i 2007. Den første reform var primært kendetegnet ved fire elementer:

1. Det var en inddelings- eller territorialreform, hvor staten besluttede kommunernes størrelse. Der ønskedes større kommuner både i geografisk, økonomisk og forvaltningsmæssig betydning.
2. Det var en styrelsesreform, der ophævede forskellen mellem købstæder (bykommuner) og sognekommuner (landkommuner). Opgavefordelingen blev defineret enslydende for alle nye kommuner.

3. Reformen var også en skatte- og finansieringsreform, som førte til et ensartet skattesystem og afskaffede det mellemkommunale refusionsforbund.
4. Amternes territoriale inddeling blev ændret fra 23 til 14 amter. Amterne blev desuden opdelt i en statsamtsfunktion med bl.a. tilsyn med kommunerne og en anden del med et folkevalgt amtsråd og en amtskommunal administration. Københavns og Frederiksbergs kommuner fik tildelt en status som amt samtidig med deres kommunale status, men anderledes defineret end den senere regionskommune på Bornholm i 2003.

De nye kommuners første år var også præget af indførelsen af *kildeskatten*, og i 1978 vedtog Folketinget en budget- og regnskabsreform med bl.a. et fælles budget- og regnskabssystem for alle kommunale enheder: Kommuner, amter og Hovedstadsrådet.

Roger Buch (Beck Jørgensen, 2002, p. 195) peger på, at den første kommunalreform ændrede både den *territoriale inddeling* og de *rum*, som det politiske arbejde, kommunernes administration, økonomien og det sociale og kulturelle liv foregik i. Det betyder, at de kulturelle- dannelses- og samfundsmæssige rum, som folkekirken var og er en del af, blev forandret. Administrativt og økonomisk fik det konsekvenser for de nye provstier, som blev dannet og for de provstier, der med dannelsen af de nye storkommuner fik justeret provstigrænserne. Kommunale institutioner som fx skoler og plejehjem blev større og dækkede større dele af eller i nogle tilfælde hele kommunen. Præsters forpligtelse til at betjene institutioner blev mere lige- ligt fordelt. Sogne- og pastoratsstørrelser blev drøftet i betænkningen om folkekirken og det moderne samfund. (Betænkning 610, 1972 p. 36f) Derfor kan man antage, at allerede på dette tidspunkt blev sogne- og embedsforståelsen udfordret.

Dette vil kunne belyses i et systematisk-teologisk studie af embedsbegrebet og embedsforståelsen over et længere tidsperspektiv i 20. århundrede. Der kan endvidere peges på, at der så vidt vides ikke er foretaget undersøgelser af mulige sammenhænge mellem kommunalreformen i 1970 og de folkekirkelige strukturændringer fx større provstier og sammenfald mellem "storkommuner" og provstier, som efterfølgende blev gennemført.

Et kommunalt paradigmeskift

Efter det første tiår af Kommunalreform 1970's virkningsperiode, som forskerne kalder en *konsolideringsperiode*, skete der i 1980'erne et paradigmeskift for kommunerne. Roger Buch kalder ligefrem dette for "den anden kommunalreform" (Beck-Jørgensen 2002, p. 192). Skiftet fremstår som en følge af, at ministeriet Schlüter I i 1983 fremlagde et *moderniseringsprogram*, som fra 1986 også omfattede kommuner og amter. Det nye paradigme indeholdt fem elementer:

1. Decentralisering af ansvar og kompetence
2. Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
3. Bedre publikumsbetjening og regelforenkling
4. Leder- og personaleudvikling
5. Øget anvendelse af teknologi

Kommunerne blev pålagt at arbejde inden for dette paradigme, samtidig med at den løbende konflikt om kommunernes udgifter og stadige underskud fandt en midlertidig løsning i *Fælleserklæringen*. En central del af erklæringen drejede sig om, at ressortministerierne skulle drøfte de økonomiske konsekvenser af henstillinger, cirkulærer og lovgivning med Kommunernes Landsforening, inden de blev sendt til kommuner og amter. Senere førte dette til deciderede økonomiaftaler, der omfattede både rammevilkår og udgiftsrammer. Dermed var der skabt basis for det ansvar for opgaveløsning og finansiering, som kommunerne har haft fra og med Kommunalreform 2007.

Paradigmeskiftets indhold og konsekvenser

I denne sammenhæng er det nødvendigt at kigge nærmere på paradigmets indhold, netop fordi det rækker frem mod Kommunalreform 2007. Finansminister Henning Christophersen fremsatte i 1983 en moderniseringsplan for forvaltningen i den offentlige sektor. Planen gjaldt primært den statslige forvaltning, men fra 1986 blev den også implementeret i kommuner og amter. Moderniseringsplanen havde ét formål: at opnå en bedre styring af

de offentlige udgifter såvel nationalt som – ikke mindst – kommunalt. Skiftende regeringer fremlagde i 1980'erne og det følgende tiår årligt moderniserings- og fra regeringsskiftet 1993 også budgetredefølser.

For at styre de offentlige udgifter på en mere hensigtsmæssig måde indførte regeringen i 1983 med afsæt i moderniseringsplanen nye styringsplaner og -paradigmer i statsadministrationen. De var bl.a. inspireret af de ledelsesteorier, som senere er blevet benævnt *New Public Management* (NPM).

I 1986 fulgte en reformproces af kommunernes og amternes politiske og administrative rum.

Ændringerne havde til hensigt at friholde det politiske rum for sagsbehandling og gøre det til et mere strategisk præget rum. I sognerådene (før 1970) og til dels i flere byråd påtog politikerne sig rollen som sagsbehandlere. Men i 1986 var regeringens hensigt, at sagsbehandling skulle foregå administrativt i relation til borgerne og med oplæg til beslutninger og afgørelser, der skulle træffes af kommunalbestyrelser/byråd. Fra 1970 og frem til 2007 udviklede politikernes rolle i et større antal kommunalbestyrelser og byråd sig derfor til at beskæftige sig mere med overordnede målsætninger, planer og strategier. Litteraturen afspejler, at denne ændring først slog fuldt igennem med Kommunalreform 2007. (Se fx *Rodskud* p. 148ff., der omtaler *Den moderne sognerådspolitik*.)

Ministeriet Nyrup Rasmussen I og de følgende regeringer indtil 2001 fulgte den samme linje i forhold til kommunerne. Den blev formuleret i et regeringsoplæg fra 1993, som hed *Nyt syn på den offentlige sektor*, hvor hovedvægten ligger på ledelse og personale. Fra og med dette tidspunkt indførte man 1) mål- og resultatstyring 2) frit valg for borgerne på visse kommunale ydelser og 3) en kvalitativ forbedring af ledelsen og fri løndannelse. (Ejersbo 2013, p. 109).

Samarbejdet mellem Hovedstadsrådet, de store omegnskommuner og Frederiksberg og Københavns kommuner voldte vanskeligheder på flere områder – både indbyrdes og i forhold til skiftende regeringer. Derfor fremsatte Det Konservative Folkeparti i 1996 et beslutningsforslag i Folketinget

med en opfordring til regeringen om at nedsætte en strukturkommission, som skulle se på opgavefordelingen mellem de tre niveauer i den offentlige forvaltning og komme med et forslag til en begrænsning af niveaudelingen. Indenrigsminister Birte Weiss nedsatte som følge af det Regeringens Opgavekommission, som skulle gennemgå opgavefordelingen og komme med forslag til eventuelle ændringer.

Kommissionen var sammensat af både politikere og embedsmænd fra staten, amterne og kommunerne, og den konkluderede i sin betænkning fra 1998, at den daværende opgavefordeling var hensigtsmæssig, at den løbende var blevet tilpasset udviklingen i samfundet, og at den måtte anses for at være *”robust over for udviklingen i kravene til den offentlige sektor”* (Hansen 2008, p. 26; Rehling 1998).

Strukturkommissionen 2002

I november 2002 skete der et regeringsskifte. Den nye regering, ministeriet Anders Fogh Rasmussen I, havde ikke en struktur- eller kommunalreform med i det omfattende regeringsgrundlag. Dog blev det fremhævet, at regeringen ønskede forenkling og afbureaukratisering:

”Der skal gøres op med SystemDanmark, hvor reglerne har taget overhånd. Det er nødvendigt med en målrettet indsats for at forenkle administrationen i den offentlige sektor. Den offentlige sektor skal gøres enklere, mere åben og mere lydhør over for borgere og virksomheder. Tilsvarende er der behov for at forenkle og begrænse reguleringen af den private sektor.”
(Vækst, velfærd – fornyelse, 2001, p. 20)

På Venstres sommergruppemøde i august annoncerede statsminister Anders Fogh Rasmussen, at regeringen ville nedsætte en strukturkommission, og det blev gentaget i statsministerens åbningstale i oktober 2002. Regeringen nedsatte en kommission, der bestod af embedsmænd fra ministerierne, kommunerne og fra amtsrådene. Der var ingen politikere i kommissionen.

Kommissionens kommissorium lød bl.a. sådan:

"Kommissionen skal tage stilling til, i hvilken udstrækning den offentlige sektors struktur bør tilpasses for at fastholde og fremtidssikre en decentraliseret offentlig sektor, der både sikrer en effektiv opgaveløsning af høj kvalitet, bidrager til udvikling og understøtter det lokale demokrati, herunder dialogen mellem borgere og politikere. (Strukturkommissionen 2004 bd. I p. 12)

Og kommissionens overordnede opgave var

"... at tilvejebringe en teknisk og faglig analyse, der kan udgøre et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver". (ibid.)

Kommissionen afleverede sin betænkning I-III i januar 2004 med tre forslag til strukturreform. Efter en høringsperiode besluttede regeringen i april at udforme sit eget forslag, der er meget lig betænkningens forslag om *"en bred kommunemodel"*. Regeringen og Dansk Folkeparti indgik en aftale om den nye struktur i juni 2004.

Aftalen indebar først og fremmest en nedlæggelse af amterne. I stedet blev der oprettet fem sundhedsregioner, styret af direkte valgte politikere, men uden skatteudskrivningsret.

Dernæst blev de hidtidige 275 kommuner reduceret til 98 kommuner, som ud over de hidtidige kerneområder som folkeskole, ældrepleje samt børn- og ungeområdet fik pålagt ansvar for bl.a. det specialiserede socialområde, den enstrengede beskæftigelsesindsats samt miljø og planlægning, som tidligere hørte til amternes opgaver.

Antallet af skatteudskrivende myndigheder blev således reduceret til to, men med Staten som inddrivende myndighed.

Kommunalreformens implementering og evalueringer

Efter aftalen i juni 2004 begyndte

- de frivillige, indbyrdes forhandlinger mellem kommunerne om sammenlægninger. Disse skulle være på plads inden december 2004.
- forberedelse af lovgivningen, der blev fremsat og vedtaget i folketingsåret 2004/05.

Kommunalreformens formål fremgår af aftalen fra juni 2004:

”Målet med reformen er at fastholde og videreudvikle en demokratisk styret offentlig sektor, hvor der er etableret et solidt fundament for en fortsat udvikling af det danske velfærdssamfund. Vi skal derfor fremtidssikre den decentrale offentlige sektor, som er et særkende for Danmark, ved at skabe bæredygtige enheder med et klart ansvar for at levere velfærdsydelser af høj kvalitet til danskerne. Fremtidens større kommuner giver muligheder for en bedre opgaveløsning, hvor flere velfærdsopgaver kan løses i kommunerne. Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt”. (p. 5)

Hovedelementerne i aftalen og senere lovgivningen var:

- kriterier for en ny inddeling af kommuner og regioner
- en ny fordeling af opgaver mellem kommuner, regioner og staten
- en finansierings- og udligningsreform.

Lovgivningen om den nye kommunalreform blev vedtaget i juni 2005. Herefter kunne den egentlige implementeringsproces for alvor begynde i kommunerne.

Som følgende citat fra regeringsgrundlaget for ministeriet Anders Fogh Rasmussen II af 18. februar 2005 viser, var det hensigten, at reformen også skulle have konsekvenser for folkekirken. I denne rapport vil jeg pege på

nogle områder, hvor dette er tilfældet. Disse områder kan senere tages op til studier.

”Det skal sikres, at fordelene ved den nye kommunale struktur også slår igennem inden for folkekirken ud fra et hovedprincip om sammenfald af provstigrænser og kommunegrænser. Det vil sikre en mere bæredygtig økonomi og reducere behovet for centralt finansieret udligning m.v.” (p. 43)

Kirkeministeriet nedsatte derfor i maj 2005 en arbejdsgruppe, som fik et år til sine opgaver. Af det relativt omfattende kommissorium er især følgende opgaver relevante:

- at overveje provstiinddelingen med henblik på at skabe sammenfald af provstigrænser og kommunegrænser for at *”tilgodese en rationel varetagelse af provstiets budgetfunktion og funktionen som ligningsmyndighed”*. (p. 7) Endvidere at høste de udligningsmæssige effekter, der er en følge af de større kommunale enheder.
- at overveje provstens og provstiudvalgets opgaver, herunder forholdet til menighedsrådene. Og som konsekvens heraf at gennemtænke stifternes opgaver.

Provstiinddelingen var en bunden opgave, der blev løst i efteråret 2005 og vedtaget i 2006. De andre opgaver, som udvalget kom med indstilling til efter en omfattende høringsrunde, har haft indflydelse på præsteembedets forhold. Disse vil blive taget op senere.

Kommunalreformens konsekvenser for lokalsamfundene

I denne sammenhæng er det relevant at kigge nærmere på, hvilke konsekvenser reformen fik for lokalsamfundene i de sammenlagte kommuner og amter. Kommunalreformen medførte, at en del kommuner blev sammenlagt efter lokale forhandlinger, mens andre kommuner bliver betegnet som *fortsætterkommuner*, fordi deres rammer forblev uændrede.

De nye kommunalbestyrelser/byråd, der blev valgt ved kommunalvalget i november 2005, fungerede som sammenlægningsudvalg i 2006. Deres opgave var at træffe beslutninger om implementeringen af reformen på alle de relevante områder, fx beslutninger om, hvorledes kommunens administrative ledelse skulle organiseres.

Af interesse for folkekirken er derimod de enkelte kommuners tilrettelæggelse af administration og placering af institutioner inden for de nye områder, som kommunerne skulle have i deres opgaveportefølje. Herunder hører en evt. reduktion, omlægning, sammenlægning eller eventuel nedlægning af institutioner inden for ældrepleje, forsorg, børneinstitutioner og skoler. Endvidere er regionernes tilrettelæggelse af administration og drift af de institutioner og hospitaler, som blev lagt i deres opgaveportefølje, af interesse i vores sammenhæng, da det tyder på at disse sammenlægninger også har haft indflydelse på folkekirkens lokale forhold og fordelingen af præsteembeder m.v.

Forskningen i kommuner og amter/regioner har fulgt dette område nøje. Tilsvarende er udviklingen i kommunernes rationaliseringer og udnyttelse af stordriftsfordele blevet fulgt tæt. En stor del af forskningsresultaterne blev publiceret i forbindelse med femårs- og tiårsevalueringer af Kommunalreformen i 2012 og 2017.

Altingets evaluering

www.altinget.dk foretog både en femårs- og en tiårsevaluering af reformen. Der blev bl.a. evalueret på, om kommunerne var blevet mere økonomisk bæredygtige, om de havde foretaget effektiviseringer, om nærdemokratiet havde lidt skade af reformen, og om omlægningerne på sundhedsområdet havde haft gode effekter. Svaret var, at omlægningerne på sundhedsområdet havde været en succes, dog med undtagelse af den genoptræningsopgave, som kommunerne skulle varetage og de særlige sociale opgaver, kommunerne overtog fra amterne. Nærdemokratiet havde imidlertid lidt skade, og den økonomiske effektivisering var vanskelig at påvise.

I denne sammenhæng er spørgsmålet om nærdemokratiet og effektiviseringen på ældreområdet og grundskoleområdet, som Altinget ikke behandler i 5-årsevalueringen, også relevant.

Regeringens 5-årsevaluering

Regeringen fremlagde i foråret 2013 en gennemgående positiv 5-års evaluering af Kommunalreformen. Indledningsvis slås fast, at reformen, som ønsket, udgør en ramme for en *"mere robust offentlig sektor"*. (Øko. og Indenrigsmin. 2013 p. 19 ff.)

Regeringen vurderede endvidere, at regioner og kommuner var godt på vej til at udvikle den ønskede faglige og økonomiske bæredygtighed, der skulle gøre dem i stand til at gennemføre løsninger, som videre skulle skabe en bedre organisation og ledelse og opnå de intenderede stordriftsfordele.

Endelig pegede regeringens evaluering på, at reformen havde bevirket, at den politiske styring af enkeltsager i både regioner og kommuner i vidt omfang var blevet afløst af overordnet politisk ledelse, der arbejdede med ledelse, strategi og styring gennem embedsværket.

Reformens indflydelse på antallet af folkeskoler

Folkeskolen var på forhånd udset til at være et område, hvor de nydannede kommuner kunne høste stordriftsfordele. Antallet af folkeskoler faldt med 295 i perioden 2007-2017 til 1.289. I samme periode voksede antallet af private grundskoler til 556. I *fortsætterkommunerne* var antallet af folkeskoler – 396 – nogenlunde konstant indtil 2007. Herefter er det reduceret til 367. (Bækgaard, 2010 p. 31)

Ansætter man antallet af folkeskoler i 1993 i de senere sammenlægningskommuner til indeks 100, var dette tal reduceret til 93 i 2007 og 87 i 2010. I *fortsætterkommunerne* var tallet i 2007 derimod vokset til 101, hvorefter det faldt til 94 i 2010. Der tegner sig med andre ord ikke noget klart eller entydigt billede af, at Kommunalreformen alene er en udløsende faktor for reduktionen i antallet af folkeskoler. Der kan peges på andre faktorer som

sammenlægninger af ledelsen på skolerne, som nogle steder betød, at eleverne fysisk blev i nærmiljøets skole, mens den administrativt og pædagogisk var lagt sammen med en eller flere andre skoler. (Bækgaard 2010, p. 32) Der kan også peges på tilfælde af, at elevtallet i et skoledistrikt var faldet så meget, at grundlaget for opretholdelse af en skole var smuldreret.

Regeringens 5-årsevaluering forholder sig også til udviklingen i folkeskolestrukturen. Flere kommuner var inden Kommunalreformen med forskellige begrundelser i færd at indskrænke antallet af skoler. I perioden fra 2004-11 blev 20 % af alle folkeskoler sammenlagt eller nedlagt.

Det synes dog at være de kommunalbestyrelser, der blev valgt i 2009, som har taget fat på yderligere at tilpasse skolestrukturen. I regeringens evaluering peges der på, at der i 2011-12 blev nedlagt 158 og sammenlagt 126 skoler. (Øko. og Indenrigsmin. 2013. p. 90)

Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut, KREVI udgav i 2010 et litteraturreview ved Møller og Eriksen, hvor skolestrukturen blev undersøgt, da flere kommuner på det tidspunkt overvejede ændringer i skolestrukturen. Notatet rummer overvejelser af de økonomiske konsekvenser, konsekvenser for den faglige kvalitet i undervisningen og konsekvenser for livet i lokalsamfundene.

Undersøgelser af de økonomiske konsekvenser peger på, at ses alene på driftsudgifterne, er der stordriftsfordele ved en skolestørrelse med et elevtal på ca. 200 elever. Inddrages anlægsudgifterne, er der stordriftsfordele ved et nyt skolebyggeri, der kan rumme op til 800 elever frem for nybygning af mindre skoler. (Møller og Eriksen 2010 p. 20)

Skolestørrelsen (= antallet af elever) synes kun at have en mindre betydning for lærernes faglige forhold og for elevernes faglige udbytte. Heller ikke undersøgelser af klasse størrelsens betydning for elevernes faglige udbytte giver noget entydigt billede til fordel for små eller store klassekvotienter.

For så vidt angår skolelukningernes indflydelse på lokalsamfundet er den samlede konklusion, at skolelukninger i overvejende grad er en følge af et lokalsamfunds tilbagegang fx i befolkningstal og ikke omvendt.

Ved skolelukninger videreføres det lokale foreningsliv som før, hvis der er lokaler til rådighed for det i området. Ellers er der eksempler på, at lokale foreninger dør ud eller sammenlægges med tilsvarende foreninger i kommunen.

Ældreforsorg og plejehjem

Diakoni er et begreb, der rummer omsorg for andre, ikke mindst mennesker, der er ældre, svage, handicappede eller på andre måder har færre ressourcer til at klare sig selv end de fleste.¹ Det er et af kendetegnene for en luthersk kirke, sammen med forkyndelse, undervisning, mission. (Se fx Betænkning 1477 *Opgaver i sogn, provsti og stift*, p.12 f.) Diakoni har med andre ord betydning for både præsteembedet og kirkebegrebet i enhver samtid.

Der er en meget lang tradition for, at præster har en regelmæssig kontakt med diakonale institutioner både private, kommunale og statslige. Kommunalreformen, Kvalitetsreformen, Sundhedsreformen og andre reformer, der er blevet gennemført inden for de seneste 10-12 år, har derfor haft indflydelse på præsternes diakonale arbejde generelt og specifikt i de sogne, hvor der er eller var plejehjem, plejeboliger, almene plejeboliger m.v.

1 Johannes Nissen definerer i bogen *Diakoni og menneskesyn* 2008 p. 38 diakoni således: "Diakoni er den kristne menigheds tjeneste, der er rettet mod at hjælpe mennesker, både når livet rammes af ondskab, lidelse og nød (karitativ diakoni, barmhjertighed) og når livet bør værnes, så lidelse og nød afvæbnes (profetisk diakoni, retfærdighed). Kristen diakoni udøves i to retninger – indadtil i menigheden som forskellige former for omsorg og ud fra menigheden som genoprettende og forebyggende indsats."

Den Norske kirke definerer diakoni på denne måde: "Diakoni er difor evangeliet i handling. Det dreier seg om nestekjærleik, inkluderande felleskap, vern om skaparverket og kamp for rettferd. Spennet er stort frå den kvardagslege omsorgen for naboen via arbeid for klima til internasjonalt engasjement for nedkjemping av fattigdom." (<https://kirken.no/nb-NO/om-kirken/diakoni-og-samfunnsansvar/diakoni/>)

Som en følge af sundhedsreformen har kommunerne nedlagt en del plejehjem/lokalcentre i mindre landsbyer og samlet beboerne på større bo-enheder, som er placeret i centerbyerne. Ofte er det dér rådhus og andre offentlige bygninger og kontorer også ligger. Andre steder er de decentralt placerede plejehjem i de nye kommuner blevet specialiserede. Det stiller uformelt krav til de lokale præster om at erhverve sig viden om evt. uddannelse i, hvad demens, alzheimers og andre diagnoser er. Bl.a. Diakonistiftelsen har relevante kurser om sådanne emner.

Ændringer i institutionsstrukturen som følge af ovennævnte reformer betyder, at der i dag findes fem forskellige former for boliger for ældre:

1. Plejehjemboliger, der findes på traditionelle ældreinstitutioner med fast personale og servicearealer.
2. Beskyttede boliger, der også findes på ældreinstitutioner. Der er ligeledes tilknyttet fast personale og serviceareal til nogle boliger. Der er dog tillige boliger, hvor der alene er etableret nødkald.
3. Inden for loven om almene boliger findes der plejeboliger, der defineres som ældreboliger med fast tilknyttet personale og serviceareal. Disse boliger er udset som afløsere for de under pkt. 1. nævnte plejehjemsboliger.
4. Under denne lov findes også almene ældreboliger, som er indrettet til ældre og handicappede. Der er ikke tilknyttet fast personale eller serviceareal.
5. Endelig er der efter lov om friplejeboliger en række udlejningsboliger for beboere med stort behov for service og pleje. De har fast tilknyttet personale og serviceareal. De er vel at mærke uden for den kommunale boligforsyning. (Pleje- og ældreboliger. 2014)

Som følge af disse ændringer i ældres bolig- og plejeforhold, fx, at mindre plejehjem er nedlagt og nye centrale er oprettet, er præsters arbejde med ældre også ændret. Måske er plejehjemmet flyttet ud af sognet, hvilket har gjort det nære samarbejde vanskeligere for fx børnekor og organister. Præsternes forpligtelse på plejehjemmet er blevet større eller mindre, fordi der i forbindelse med specialplejehjem kræves en anden og større faglig ekspertise af præsterne.

Demensområdet har en særlig udvikling, som stiller store krav til kommunerne, og det har også afledte konsekvenser for præsterne. Dette er en del af baggrunden for FUVs udviklingsprojekt om demens, som bl.a. gennemføres i samarbejde med Aarhus Kommune og Aarhus Stift.

Dertil kommer det faktum, at befolkningen generelt lever længere, og det er en del af ældrepolitikken, at ældre af flere grunde skal blive i eget hjem længst muligt. Hvor 6,5 % af befolkningen i alderen 75-79 år i 2008 boede i pleje-/ældrebolig, var det i 2014 for samme aldersgruppe 5,4 %. Demensområdet har en særlig udvikling, som stiller store krav til kommunerne, og det har også afledte konsekvenser for præsterne. Dette er en del af baggrunden for FUVs udviklingsprojekt om demens, som bl.a. gennemføres i samarbejde med Aarhus Kommune og Aarhus Stift.

Ældrekommissionen udgav i 2012 rapporten *Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem*. Heri findes en række anbefalinger, som skal understøtte ”*Et sundt og aktivt ældreliv*”. Én af anbefalingerne lyder: ”*Plejehjemmet skal åbnes mod lokalsamfundet, så der kan arrangeres fællesaktiviteter for beboerne og borgerne fra lokalområdet.*” (p. 33). Folkekirken nævnes ikke eksplicit, men det er et princip, der inviterer alle til at samarbejde – også folkekirken. Den opgave er i vidt omfang taget op af præsterne som en delvis ny opgave.

Folkekirken nævnes naturligt i kapitlet *Den bedste afslutning på livet*. Her lægges op til en større inddragelse af præster, end det hidtil er sket. Erfaringen er, at den anbefaling allerede er blevet taget op mange steder. Hvordan og hvorledes foreligger der så vidt vides ikke undersøgelser eller anden litteratur om.

De nævnte ændringer i ældres boligformer, tidspunktet for ældres fraflytning af eget hjem, koncentrationen af større centre og nedlæggelse af plejehjem i mindre byer/landsbyer, større krav om beboernes inddragelse og medbestemmelse betyder, at præsters arbejde med ældre også har forandret sig. Man kan næppe konkludere entydigt, at det er en konsekvens af kommunal- og Kvalitetsreformen.

Vi kan nu drage nogle foreløbige konklusioner og pege på områder, der kunne undersøges nærmere.

For det første kan vi se, at folkekirken er en integreret del af befolkningens hverdag og liv, og at folkekirken som institution i lokalsamfundet lever af og i interaktion med andre kommunale og private institutioner.

For det andet tyder meget på, at ændringer i fx kommunale institutioner kan få en afledt indflydelse på folkekirkens lokale betingelser og forhold fx i relation til børne- og ældreinstitutioner og til folkeskolen.

For det tredje kan der peges på, at en grundlæggende forvaltnings- og strukturreform og de styringsformer og – paradigmer, som er en integreret del heraf, får følger for den lokale folkekirke.

Det ville være interessant at få denne interaktion nærmere belyst. Det vil kunne berøre embedsteologien og præsternes praktiske udmøntning heraf.

Sammenhængen mellem styringsparadigmer i den offentlige forvaltning og folkekirkens brug af samme, mangler også en forskningsbaseret belysning.

Endelig kan der peges på, at det vil være relevant at foretage en undersøgelse af, hvad det betyder for folkekirkens dagligdag og gudstjenester, kirkelige handlinger etc., at borgerne andre steder skal forholde sig til markedsstyring, friere forbrugsvalg, regelforenklinger og øget anvendelse af teknologi.

Kvalitetsreformen

Kommunalreformen bestod i realiteten af tre sammenhængende dele: En inddelingsreform, en opgavereform og en finansierings- og udligningsreform. Regeringen ønskede dermed ikke alene, at give borgerne én indgang til det offentlige, men også at det offentlige – hvad enten der var tale om en kommunal, en regional eller en statslig institution – betjente borgeren med ydelser af den bedst mulige kvalitet. Hvor Kommunalreformens hovedsigte

var strukturelt, fulgte regeringen i 2006 op med et udvalgsarbejde, der førte frem til Kvalitetsreformen, der blev udmøntet fra efteråret 2007.²

Kvalitetsreformens formål var at løfte kvaliteten af de offentlige ydelser. Regeringen og dens samarbejdspartnere, Kommunernes Landsforening og regionerne, ønskede transparente mål og krav til de offentlige ydelser, så det blev gennemskueligt for borgerne at se, hvad den offentlige sektor skal leve op til. Formålet med Kvalitetsreformen fremgår af kommissoriet for det ministerudvalg, der udformede oplægget til reformen. Desuden i udvalgets afsluttende oplæg *Bedre Velfærd Og Større Arbejdsglæde, 2007*, hvori det hedder:

”Derfor fremlægger regeringen nu en kvalitetsreform, der skal sikre fortsat fornyelse og udvikling af kvaliteten i børnepasningen, i ældreplejen og på sygehusene. I alle dele af den offentlige velfærdsservice.” (Bedre Velfærd p. 4)

Dette skulle udmøntes i tydeligt formulerede rettigheder og ansvar til brugerne, frit valg og medarbejdernes ansvar for det offentliges ”servicekultur”, men også i klart definerede ledelses- og ansvarsrum, attraktive arbejdspladser, bedre arbejdsmiljø i akkreditering og sikring af, at kvalitetens stedse udvikles. I et samarbejde mellem regeringen, Kommunernes Landsforening og Danske Regioner udarbejdedes *Ni principper for god offentlig ledelse*. Hensigten var at give ledelse og medarbejdere på alle offentlige institutioner et grundlag for at drøfte, hvorledes man dér skal arbejde med god service. (Bedre Velfærd p. 71f).

Den politisk neutrale kerne forekommer dog interessant set i denne rapports perspektiv, fordi der peges på en transformation i borgernes/brugernes forventninger og holdninger til den offentlige sektor. Selvom Kvalitetsreformen ikke omfatter folkekirken, vil det dog være relevant at foretage en undersøgelse af, hvad det betyder for folkekirkens dagligdag og gudstjenester, kirkelige handlinger etc, at borgerne andre steder skal forholde sig

2 Sideløbende med Kommunalreformen og forberedelsen af en Kvalitetsreform vedtog Folketinget en reform af Politi og Domstole med nye rets- og politikredse, en reform af skatteinddrivningen, som blev overtaget af staten for både kommuner og staten, samt en tinglysningsreform.

til markedsstyring, friere forbrugsvalg, regelforenklinger og øget anvendelse af teknologi. Sandsynligvis har det også haft en afsmittende virkning på borgernes syn på folkekirken.

Reformen blev primært implementeret på tre områder: ældreplejen, børne- og ungeområdet og sundhedsområdet. Det udmøntede sig i otte reformer:

1. Brugere i centrum
2. Attraktive arbejdspladser
3. Ledelsesreform
4. Nytænkende institutioner
5. Stærkt lokalt selvstyre
6. Afbureaukratiseringsreform
7. Flere hænder til nærvær og omsorg.
8. Investeringer i fremtidens velfærd. (*Bedre velfærd mv.*, p. 11)

Oplægget til reformen rummede ikke mindre end 180 forslag til sikring af en bedre kvalitet i alle dele af den brugerrettede side af den offentlige sektor. (*Bedre velfærd mv.*, p. 4) Som et vigtigt led i arbejdet for vedtagelsen af reformen blev der indgået trepartsaftaler med arbejdsmarkedets parter, Kommunernes Landsforening og regionerne/amterne.

I den politologiske forskning og debat fyldte Kvalitetsreformen en del i årene 2006-10. Forskningen peger på, at Kvalitetsreformen, forstået som en paraply for en række selvstændige reformer, kan formuleres som det 21. århundredes velfærdsmodel med et politisk-liberalt afsæt til afløsning af den socialdemokratiske velfærdsmodel, som blev gennemført i det 20. århundrede.

Forskellen beskrives fx ved at karakterisere Kvalitetsreformens matrix som en introduktion af markedstænkning i den offentlig forvaltning. (Dette synspunkt udfoldes fx hos K. Andersen, 2007; Graversen 2007a og 2007b; Graversen 2009; Helbak 2007; Lund 2006; Lund 2007; Sorgenfrey 2007; T.K. Andersen 2008)

Kvalitetsreformen udgør en vifte af reformer, der blev gennemført fra 2006-2011. Der er ingen af reformerne, som direkte vedrører folkekirken. Men sammen med Kommunalreformen, Politi- og Domstolsreformen m.v. er de med til at danne et nyt administrativt og territorielt ”rum” såvel i land- som i bysogne samt et andet ”rum”, som samfundets velfærdsydelser tænkes og formes i.³

Dermed er der en indirekte påvirkning af folkekirkens forhold. Om denne tænkning har influeret på folkekirkens organisation og embeder, kan måske aflæses i den række betænkninger, Kirkeministeriet tog initiativ til i årene 2006-16.

3 Jeg anvender her Roger Buchs term ”rum”, som betyder, at Kommunalreformen og Politi- og Domstolsreformen ikke kun skabte nye territoriale inddelinger. De brød på flere måder også med den niveaudeling og administrative hierarki mellem stat, amt og kommuner, som havde været gældende. Kommunal- og strukturreformerne skabte en ny form for territorial dynamik mellem stat, region og kommune, hvor kulturelle, sociale, økonomiske og politiks-administrative aspekter i højere grad end hidtil indgår. (Beck Jørgensen p. 191f)

Kommunalreformens konsekvenser for folkekirken

Kirkeministerielle betænkninger 2006-2018

Parallelt med at Kommunalreformen i 2007 har betingende forudsætninger i Kommunalreformen i 1970, kan det antages, at de kirkeministerielle kommissions- og arbejdsgruppebetænkninger fra ca. 2000 indtil nu har forudsætninger og betingelser, der rækker bagud til kirkeminister Bodil Kochs nedsættelse af en strukturkommission i 1964. Dette arbejde tog udgangspunkt i hendes tanker om *”at overveje, om der i pagt med tidens udvikling og den rivende ændring af samfundets struktur måtte være grund til at gennemføre visse ændringer på det kirkelige område, samt i bekræftende fald fremkomme med forslag herom.”* (Folkekirken og det moderne samfund p. 11).

Ministerens anliggende kom til udtryk i henvendelsen af 27. maj 1964 til biskop Westergård-Madsen, hvori hun nedsatte kommissionen, Her forholdt hun sig til samfundets strukturelle ændring som f.eks., at landkommunernes befolkningsunderlag blev stadig mindre, mens byerne blev større. Kommissionen skulle også forholde sig til overvejelser om ændringer af pastoraters størrelse og aflastning for præsterne i form af *funktionspræster og sognemedhjælpere*, Endvidere blev der peget på den internationale omverden og dermed det mellemkirkelige arbejde og andre områder, som kommissionen fandt behov for at tage op. Tanken bag kommissionsarbejdet syntes grundlæggende at være en overvejelse af folkekirkens plads i samfundet, som det tegnede sig med det velfærdssamfund, som ikke mindst Trekantsregeringen politik fra 1957 lagde grundlaget for.

Struktur-kommissionens betænkning blev afleveret til Kirkeministeriet i 1971 og henlagt efter et ministerskifte. Alligevel synes den at have haft betydning for de ændringer i den kirkelige struktur og lovgivning, som fulgte i de følgende årtier. Der kan fx peges på, at der er oprettet mange præstestillinger med en særlig funktion, Betænkningen pegede på at forlade sognet som grundlæggende enhed og pegede i stedet på provstiet som enhed. Det er – langsomt – på vej i byerne. Institutionsbetjening med præster er udviklet, og der er i dag et langt større samarbejde mellem præster på tværs af sognegrænser. Menighedsrådene fik tildelt et ”rådighedsbeløb” til kirkelige aktiviteter, men det er afskaffet igen, fordi der ikke længere er grænse for menighedsrådenes forbrug til kirkelige aktiviteter. Der er lovgivet om samarbejde mellem menighedsråd m.m.

Sammenhængen i begyndelsen af 1960erne mellem den folkekirkelige strukturkommission og arbejdet med en kommunalreform kunne i et historisk studie antageligt belyses bedre, end det allerede er sket. Dette kunne måske bidrage til en belysning af Bodil Kochs og Socialdemokratiets opfattelse af forholdet mellem stat og kirke, som måske stadig er afgørende for Socialdemokratiets syn på evt. ændringer af forholdet mellem kirke og stat.

Fornyelse men ingen reform

Efter Kommunalreformen i 1970 og den afledte territoriale ændring af provstierne blev der i Kirkeministeriet taget initiativer til at etablere en særlig uddannelse til præst – populært kaldt ”særuddannelsen” – for at imødegå den stigende mangel på uddannede teologer. Nogenlunde samtidig (1973) blev Præstehøjskolen oprettet i Nærum, endvidere blev der nedsat et udvalg, der kom med en rapport om sognemedhjælpere i folkekirken, således som det var forudskikket i betænkningen *Folkekirken og det moderne samfund*.

Andre væsentlige tiltag kom der i første omgang ikke ud af Strukturkommissionens betænkning. Måske på grund af den heftige debat om betænkningen, lagde kirkeminister Orla Møller betænkningen til side i 1971.

En strukturel reform blev taget af bordet, men ikke tanken om, at folkekirken på nogle punkter trængte til nye initiativer som dem, der nævnes i det følgende:

I 1973 nedsatte kirkeministeriet en ”Liturgikommission”, der udarbejdede betænkninger om de kirkelige handlinger og om gudstjenesten frem til 1992, hvor den nugældende gudstjenesteordning blev kongeligt autoriseret.

Parallelt arbejdede en bibeloversættelsesgruppe i samarbejde med Bibelselskabet. Det udmøntede sig i en ny autoriseret bibel i 1992. Endelig arbejdede i samme periode en salmebogskommission, der afleverede sin betænkning i 2001.

Det skal også bemærkes, at der kom en ny menighedsrådslov i 1984 samt betænkninger om folkekirken økonomi og budgetlægning i hhv. 1995 og 1996.

I denne sammenhæng er det værd at notere, at udvalget i 1995 havde et medlem fra Kommunernes Landsforening, der havde rejst en debat om folkekirken økonomi, som efter KLs opfattelse udviklede sig til ugunst for de kommunale budgetter. Det kan tolkes sådan, at kommunerne ønskede en øget dialog med folkekirken om den kommunale skat, som kirkeskatten er en del af, og om folkekirken ansvarlighed for helheden i lokalsamfundene.

Et forenklingssudvalg under Kirkeministeriet afleverede fra 2002-06 en række forslag til forenklinger i den kirkelige lovgivning og administration, bl.a. om fælles drift af kirkegårde og kirkekontorer. Forenklingssudvalgets arbejde kan i et historisk perspektiv ses som en begyndelse på det arbejde, der udfoldede sig i de følgende år med betænkning 1477 *Opgaver i sogn, provsti og stift* som den første af syv kirkeministerielle betænkninger om folkekirken tilpasning til en ændret offentlig administration og ændrede offentlige styringsparadigmer.

Strukturreformen og folkekirkens styrelse

I april 2005, efter at Strukturkommissionen havde afleveret sin betænkning og samtidig med, at regeringen lagde sig fast på den fremtidige model for den kommunale inddeling, nedsatte Kirkeministeriet på grundlag af en regeringsbeslutning en arbejdsgruppe, som sammen med stifterne skulle se på den fremtidige inddeling af provstier og opgavefordelingen mellem sogne, provstier og stifter (Betænkning 1477 *Opgaver i sogn, provsti og stift*).

Regeringen understregede, at det lå den på sinde, at sikre en ”*bæredygtig lokal økonomi*” (1477 p. 7) og at reducere Fællesfondens udligningstilskud til økonomisk trængte provstier ved at gøre ligningsområderne økonomisk stærkere. Regeringen tilstræbte, at folkekirken høstede flest mulige af de administrative fordele, der kunne afledes af strukturreformen som fx maksimal udligningsgevinst i ligningsområderne, lettelse af provstiernes opgaver med fysiske planlægningsopgaver m.h.t. kirker, kirkegårde etc.

Arbejdsgruppen pegede dernæst på, at der i folkekirkens sogne, provstier og stifter kunne skabes en bedre sammenhæng mellem indhold og rammer – ikke mindst de økonomiske rammer. Konkret blev der peget på foranstaltninger, der kunne fremme et samvirke mellem præsten som teolog og ansvarlig for forkyndelsen og menighedsrådets ansvar for ”gode vilkår for forkyndelsen”. Arbejdsgruppen foreslog, at dette tættere samvirke skulle prioriteres i alle led: sogn, provsti og stift. (p.25)

For det andet ønskede udvalget en bedre sammenhæng mellem indhold, dvs. forkyndelse, undervisning, andre gejstlige opgaver og økonomi, administration og forvaltning i både sogne, provstier og stifter.

Et tredje element, der skulle fremmes, var en mere professionel administrativ bistand fx inden for personaleadministration og byggesager.

Som en væsentlig tydeliggørelse ønskede udvalget at det blev præciseret, at menighedsråd og præst(er) er fælles om at varetage ledelsen af det kirkelige liv i sognet både m.h.t. rammer og indhold. (p.25)

Af andre opgaver blev der peget på provstiudvalgets ansvar for fordelingen af ligningsmidler, hvor der gives mulighed for, at menighedsrådene inddrages mere fx i form af besluttende budgetsamråd. Samarbejdet mellem sogne ønskedes der også bedre muligheder og rammer for, ligesom udvalget ønskede en opblødning af faggrænser og fælles overenskomster for medarbejderne.

Som et sidste forhold blev det foreslået, at samarbejdsrelationen mellem præst og menighedsråd blev forbedret via – nu gennemførte – ændringer af Menighedsrådslovens § 1 og § 37.

Betænkning 1477 blev i de følgende år efterfulgt af yderligere syv betænkninger, og der synes at tegne sig en ikke helt tilfældig linje for de i alt otte betænkninger. Med Betænkning 1477 om opgavefordelingen mellem sogn, provsti og stift blev der lagt en grundsten, og slutstenen inden for denne ramme blev foreløbig: Betænkning 1567 *Menighedsrådsvalg i fremtiden*.

Rækkefølgen er således:

- Betænkning 1477 *Opgaver i sogn, provsti og stift* 2006
- Betænkning 1491 *Folkekirken lokale økonomi* 2007
- Betænkning 1495 *Evalueringsforsøg med stiftsråd* 2008
- Betænkning 1503 *Uddannelse og efteruddannelse af præster* 2008
- Betænkning 1511 *Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud* 2009
- Betænkning 1527 *Provstestillingen og provstiets funktion* 2011
- Betænkning 1544 *Folkekirken styre* 2014
- Betænkning 1567 *Menighedsrådsvalg i fremtiden* 2017

En nærmere analyse af betænkningerne i sammenhæng vil kunne be- eller afkræfte, om der er tale om en administrativ strategi i Kirkeministeriet/regeringen til at bringe folkekirken i stand til at agere som en administrativt tidssvarende lokal institution og en ramme om befolkningsflertallets tro og religion. Det ligger dog uden for denne rapportes formål og rammer at følge, men der skal peges på, at det kunne belyses i et senere arbejde.

Af betænkninger og andet materiale fremgår det, at der op til Kommunalreformen i 2007 i et par årtier har været fokus på de offentlige udgifter generelt herunder også folkekirkens markant stigende udgifter. Derfor forekommer det logisk og i øvrigt parallelt med forløbet af Kommunalreformen at begynde det folkekirkelige reformarbejde med at aftale opgavefordelingen, dernæst at foretage en analyse af den lokale folkekirkelige økonomi, som er den største del af folkekirkens økonomi. Det hedder således i kommissoriet for udvalget om *Folkekirkens lokale økonomi*, Betænkning 1491, at udvalgets opgave er:

”... at analysere årsagen til stigningen i de lokale udgifter og komme med forslag til regel- og strukturændringer, der kan bidrage til et bedre greb om udgiftsudvikling med henblik på at undgå fortsatte stigninger i kirkeskatten og muliggøre en sænkning af kirkeskatten ikke mindst i ligningsområder med høj skatteprocent” (p.9). Og videre at udvalget skal komme med forslag ”til ændringer af den lokale økonomis styringsgrundlag” (p.10).

Betænkning 1491 indeholder følgende en række anbefalinger til konkrete ændringer i menighedsrådenes og provstiudvalgenes budget- og regnskabsprocedurer. Betænkningen anbefaler større omkostningsbevidsthed, og den fremlægger en række muligheder for rationaliseringer og effektiviseringer gennem samarbejde mellem menighedsråd indbyrdes, gennem samdrift og ansættelse af fælles personale m.v.

Det bliver også tydeliggjort i betænkningen, at menighedsrådet har en ledelses- og styringsopgave, der ikke tidligere er blevet understreget, både i forhold til kirkens anliggende i det lokale område, sogn og provsti, i forhold til personalet og i forhold til den lokale økonomi. Også provstiudvalgets opgaver m.h.t. ledelse og styring præciseres. Den lokale økonomi baseres på mål og rammestyring, hvilket bygger på menighedsrådenes visioner, målsætninger og prioritering. Dermed lægger betænkningen op til en markant større opmærksomhed på lokal ledelse og styring.

Ledelse og styring har ikke tidligere været nævnt eksplicit som menighedsrådenes opgave, men kan umiddelbart iagttages som en følge af det offent-

lige fokus på den lokale økonomi og som en følge af Kommunalreformens indflydelse på folkekirkens struktur.

Dog er Kommunalreformen ikke den direkte årsag. Der er snarere tale om en indflydelse fra den ændring i den øvrige offentlige forvaltning, der er sket siden begyndelsen af 1980'erne, hvor den daværende regering tog skridt til en løbende styrings- og ledelsesændring i den offentlige forvaltning. Det er styrings- og ledelsesprincipper, der er inspireret af *New Public Management*, som fremtræder i mange varianter. (Andersen 2017). Disse principper blev indført i folkekirken bl.a. via omlægningen af budget- og regnskabsprincipperne for de kirkelige regnskaber i 2010. Det er principper, som i vidt omfang gælder i hele den offentlige sektor.

Menighedsrådenes anvendelse og evt. effekt af disse principper som styrelses- og ledelsesparadigme er et relativt ubeskrevet område, og det kunne med fordel belyses i et senere arbejde

Provstiudvalgenes rolle blev som følge heraf også ændret, idet deres rolle som decentral forvaltningsmyndighed blev styrket. På baggrund af menighedsrådenes visioner, målsætninger og handleplaner fik budgetsamrådene til opgave at skabe en større åbenhed om, hvad pengene anvendes til. Provstiudvalgene skulle også skabe mulighed for at prioritere ressourcerne og skabe samarbejde og evt. samdrift for at binde målsætninger og ressourceanvendelse sammen.

Desuden pegede betænkningen på forskellige budgetværktøjer, som provstiudvalgene kunne benytte sig af, og revisionen af menighedsrådenes og provstiudvalgskasserne blev styrket, samtidig med at der blev åbnet for at anvende forvaltningsrevision for at fremme prioritering, samarbejde og sparsommelighed.

Endelig pegede betænkningen også på, at menighedsrådenes ansvarlighed og legitimitet kunne styrkes ved en ændring af valgmetoden for valg af menighedsråd ved at bruge en generalforsamlingsmodel. Dette emnefelt blev siden behandlet i Betænkning 1567 *Menighedsrådsvalg i fremtiden* og er nu implementeret i lovgivning.

Vi kan her gøre en måske banal, men dog alligevel interessant iagttagelse. Kirkeministeriet skiftede departementschef i 1988, hvor dr.jur. Preben Espersen tiltrådte. Han kom fra Indenrigsministeriet og indførte løbende en ny måde at administrere kirkeministeriet på og havde en ny indfaldsvinkel til at tænke kirkeret. Det er blevet beskrevet sådan, at kirkeministeriet under hans ledelse gik fra, at praksis i kirkeministeriet udgjorde regelsættet til, at en række love dannede grundlag for administration og praksis.

Dette skete samtidig med, at nye styringsparadigmer blev drøftet og indført i andre ministerier ikke mindst i det ministerium, Preben Espersen kom fra.

Det kunne indikere, at et syn på folkekirken som en forvaltningsenhed langsomt er vokset frem. Desuden at denne forvaltningsforståelse ligger til grund for den nye måde at tænke styringsparadigmer ind i den kirkelige forvaltning i sogn, provsti, stift og ministerium.

Dette kunne også være et område, der med kunne tages op til yderligere undersøgelser.

Samlet set kan man sige, at betænkning 1491 medvirkede til at tydeliggøre, at folkekirken retsligt, økonomisk og forvaltningsmæssigt ikke adskiller sig principielt fra sammenlignelige kommunale, regionale og statslige forvaltningsniveauer. Endvidere at folkekirken fra dette tidspunkt tydeligere kan sammenlignes med andre offentlige forvaltningsområder. I nogen grad er folkekirkens beslutningsfora – menighedsråd, provstiudvalg, stiftsråd – derfor også politisk sammenlignelige med kommunalbestyrelser, regionsråd m.v.

Fra forsøg med stiftsråd – til permanente stiftsråd

I 2002/2003 og i 2005 blev der forsøgsvis oprettet stiftsråd i syv stifter. Hensigten var at øge demokratisering af stiftsøkonomiudvalgene og en mulighed for på stiftsniveauet at inddrage lægfolk som rådgivere.

Forsøgene blev evalueret i 2007 og offentliggjort i Betænkning 1495 *Evaluering af forsøg med stiftsråd* 2008, og stiftsrådene blev permanente fra 2009. I rådet sidder repræsentanter for alle provstier sammen med en repræsentant for provsterne og præsterne. Biskoppen og domprovsten er fødte medlemmer.

Stiftsrådernes opgave er primært at være rådgivende og kan som sådan betragtes som biskoppens menighedsråd. Rådgivningen drejer sig om sogne- og provstiinddeling samt pastoratsinddeling eller ændringer heri. Desuden fastlægger stiftsrådet stiftets udvalgsstruktur og forvalter stiftsmidlerne.

Stiftsrådene defineres i betænkningen og lovgivningen som et kirkeledelsesorgan, og er på den måde tænkt som et organ, der kompletterer *samvirket* mellem lægfolk og gejstlige i både sogn, provsti og stift.

Betænkninger om embederne

Integreret i embedsforståelsen i Den Danske Folkekirke er, at der er ét embede, som i praksis er delt op i tre niveauer: præst, provst og biskop. For alle tre gælder, at ledelse og styring sker i fællesskab mellem lægfolk og gejstlige.

I tre betænkninger siden 2007 er embederne blevet gennemarbejdet på forskellig vis med henblik på at sikre, at teologi, uddannelse, krav til embedsførelse og praksis er i harmoni. Betænkning 1503 behandlede Præsteuddannelsen og efteruddannelsen, Provsteembedet og provstiets funktion var temaet for Betænkning 1527, og Bispeembedet var i fokus i Betænkning 1544, der handlede om folkekirkens styre.

Baggrunden for at foretage et udvalgsarbejde om hver af de tre embeder er netop det ovennævnte essentielle samvirke mellem lægfolk og gejstlige. Det blev også slået fast i Betænkning 1477 om *Opgaver i sogn, provsti og stift*, hvor det hedder:

"... Skal folkekirken fastholde sin mission på alle niveauer, er det vigtigt, at der løbende foregår en proces, hvor denne sammenholdes med den faktiske

virksomhed, så det hele tiden sikres, at folkekirkenes ressourcer anvendes til det formål, der tjener denne mission.” (p. 168)

Udvalget om præsteuddannelsen og efteruddannelsen tog udgangspunkt i en omverdensanalyse netop for at fastholde essensen af ovenstående citat og formulerede begrebet om *”det samvirkende teologiske fællesskab”*, der blev defineret som *”et samvirke mellem præst, provst og biskop”*. (1503 p. 5). Det kan tolkes således, at såfremt folkekirken skal fastholde sin mission, fordrer det et samspil og samvirke mellem præst, provst og biskop. For at kunne fastholde missionen for folkekirken, er det nødvendigt til stadighed at justere både det teologiske studium og ikke mindst den uddannelse og efteruddannelse af præster, som ligger i folkekirkeligt regi og finansieres af Fællesfonden.

I betænkning 1503 peger udvalget også på (1503 p. 27), at den daværende uddannelse og efteruddannelse havde fungeret længe *”uden en overordnet drøftelse af behov, prioritering og sammenhæng til præsternes arbejdsliv”*. Samtidig var den teologiske uddannelse ændret, og i almindelighed var der kommet fokus på *”livslang læring, kompetenceudviklingsplaner, e-læring, MUS m.v.”*. Udvalget fandt, at også præster, provster, kirke- og kulturmedarbejdere, organister m.fl. havde tilsvarende behov og ønsker, og at det også var i folkekirkens interesse at videreuddanne og kvalificere sit personale.

Betænkningen refererer ikke specifikt til Kommunalreformen som en indikator til at gennemtænke præsternes uddannelse og efteruddannelse. Underforstået er dog, at Kommunalreformen og den generelle ændring og udvikling af samfundet i høj grad spiller ind på, hvorledes præsteembedet kan fortolkes teologisk og beskrives funktionelt, og dermed hvilke uddannelses- og efteruddannelsesbehov og -krav, der kan stilles til præster, provster og biskopper. For eksempel blev der skabt lovgrundlag for at oprette lokalfinansierede præstestillinger, som i mange tilfælde blev og bliver tillagt særlige opgaver eller funktioner. Det kan være ungdomspræst, præst for socialt udsatte, gadepræst, natkirkepræst og præstestillinger med en særlig vægt på sjælesorg og åndelig vejledning.

Betænkning om statens tilskud som bloktilskud

Heller ikke betænkningen om omlægning af statens tilskud til bloktilskud (Betænkning 1511) er en decideret følge af Kommunalreformen. Det er dog evident, at en drøftelse af ændring af statstilskuddet til folkekirken drejer sig om folkekirkens legitimitet. Udvalget til behandling af spørgsmålet blev nedsat i medfør af regeringsgrundlaget for ministeriet Fogh Rasmussen III i 2007, hvor det hedder:

"Af hensyn til den brede opbakning bag folkekirkeordningen vil regeringen omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til støtte for de samfundsopgaver, som folkekirken varetager ..."
(1511 p. 7)

Udvalget fremlagde fire forskellige modeller for omlægning af statens tilskud: 1) en model for bloktilskud på nationalt niveau 2) en model for bloktilskud på regionalt niveau 3) en model for bloktilskud på lokalt niveau og 4) en model for kombinationen af tildeling af bloktilskud på nationalt og regionalt niveau.

I den efterfølgende offentlige debat blev der ikke fundet en entydig konsensus i folkekirken. Kirkeministeren har efterfølgende ikke fremlagt et lovforslag til ændring af statens tilskud til folkekirken for Folketinget.

Betænkning om provstestillingen

Betænkning 1527 *Provstestillingen og provstiets funktion* synes at være en logisk følge af både betænkningen om opgaverne i sogn, provsti m.v. og betænkningen om den lokale økonomi. Kommune- og provstigrænser faldt i de fleste tilfælde sammen. Det er nærliggende at tolke dette som både som en praktisk foranstaltning og som en foranstaltning til at fremme en rationel og smidig lokal forvaltning. Man kan se det som en direkte følge af Kommunalreformen.

Provsteembedet fik tillagt en koordinerende ledelse i provstierne inden for den lokale økonomi med dens nye mål- og rammestyring, herunder pligt og

ret til at tage initiativ til, at det løbende arbejde med visioner, målsætninger og handlingsplaner i de enkelte menighedsråd bliver varetaget. Desuden fik provstiudvalget og provsten rolle som rådgivende og understøttende myndighed for menighedsrådene på personaleområdet (kirkefunktionærer), indtil opgavefordelingen mellem stifterne og Landsforeningen af Menighedsråd blev aftalt. I de tilfælde, hvor provstiudvalget af menighedsrådene har fået overdraget ansvaret for personalenormeringen, er både provst og provstiudvalget blevet tillagt en større ledelsesopgave. Der ligger ligeledes en løbende ledelsesopgave i forbindelse med de forskellige samarbejdsaftaler, der indgås i provstierne med *”provstiet som ramme”*.

Provstens ledelsesopgaver for præsterne består i at være en del af det gejstlige tilsyn, som medfører årlige medarbejderudviklingssamtaler med præsterne. Arbejdspladsvurdering, administration af præsters ferie, fridage og evt. sygedage, administration af rådighedstjenesten og medvirken ved ansættelse af ny præster og i medvirken ved introduktion af nye præster i embedet er jf. Betænkning 1503 ligeledes provstens daglige ledelsesopgaver. Provsten er en væsentlig del af *”det samarbejdende teologiske fællesskab”*.

Provsteembedet har også en forvaltningsdel. Provsten er forretningsførende medlem af provstiudvalget, og det er således provstens ansvar at forberede alle sager til behandling i provstiudvalget og at sørge for, at alle provstiudvalgets beslutninger bliver ført ud i livet. At udøve legalitetstilsyn med menighedsråd og præster er ligesom koordineringen af den lokale økonomi provstens opgave. Provsten fører tilsyn med kirker og menighedsrådenes øvrige ejendomme. Provsteembedet i embedsteologisk belysning indgår som en del af betænkningen (1527 p. 43 ff.)

Folkekirkens styre – en ny styringsreform?

Kommunalreformen gav, som vi har set, anledning til en justering af folkekirkens organisation især på provstiniveau. Vi har også set, at regeringen Fogh Rasmussen III i regeringsgrundlaget for 2007 ønskede at inddrage folkekirkens økonomi ved at ændre statens økonomiske understøttelse af folkekirken fra et statstilskud til et bloktilskud. Som nævnt faldt dette forslag.

I 2011 fremlagde Selskab for Kirkeret et forslag til kirkeforfatning. Forslaget fremkom på baggrund af en stadig tilbagevendende offentlig debat om det rimelige i, at ét trossamfund har et særligt tæt forhold til Staten.

Grundlovens §66, der taler om, at folkekirkens forfatning ordnes ved lov danner baggrund for forslaget fra Selskab for Kirkeret, og det var ikke et detaljeret forslag, men derimod et rammeforslag, der beskrev, hvad der skulle rummes i en lov, som gav folkekirken en forfatning. Forslaget opstiller syv hovedpunkter:

1. **Folkekirkens status.** Her foreslås det, at det angives, at folkekirken er en evangelisk-luthersk kirke, at den er et trossamfund. Folketinget fastholdes som folkekirkens lovniveau. I dag er folkekirken ikke et retssubjekt.⁴ Det foreslås, at den bliver det ved, at det foreslåede kirkeråd tillægges status af retssubjekt. Ved at tillægge folkekirken in casu et kirkeråd med status som retssubjekt, vil det indebære et regelgrundlag for kirkens formål og virke. Folkekirken vil dermed tydeligere fremstå som en samlet institution i modsætning til dens nuværende status som én folkekirke, der er lokalt forankret.
2. **Folkekirkens medlemmer.** I forfatningsloven skal det angives, hvorledes medlemskab af folkekirken stiftes og bringes til ophør.
3. **Folkekirkens organer, embeder og ansatte.** Det afgørende nye i forslaget og det kontroversielle i den medfølgende debat var, at forslaget indeholdt oprettelsen af et kirkemøde og et af kirkemødet valgt øverste organ: kirkerådet. Forslaget går ud på, at kirkemødet og kirkerådet har kompetence på folkekirkens indre anliggender, som fx er ritualer til dåb, nadver, vielse, begravelse, tekstrækker, bibeloversættelser og salmebøger. Dette kan Folketinget ikke lovgive om. I den gældende praksis får et indre anliggende som et nyt ritual til dåb retsvirkning ved, at biskopperne indstiller det til kgl. autorisation.
4. **Frihedsrettigheder.** Folkekirkemedlemmer har i dag ret til sognebåndsløsning, ret til at danne valgmenigheder inden for folkekirken, og en menighed har ret til stiftsbåndsløsning, altså at komme under tilsyn af

⁴ At være et retssubjekt vil sige at være en juridisk "person", som fx selskaber, foreninger og institutioner kan være. Et retssubjekt har et ansvar og kan pådrage sig et ansvar.

en anden end den i stiftet valgte biskop. Tilsvarende kan en biskop bede sig fri for at øve tilsyn med en menighed og/eller præst. Dette foreslås bevaret og indoptaget i forfatningsloven.

5. **Retspleje.** Der var ikke enighed i selskabets udvalg om lov om kirkeforfatning og heller ikke om, hvorvidt den nugældende lovgivning med en præsteret eller et lærenævn vil være at foretrække. Spørgsmålet står derfor åbent.
6. **Tilsyn.** Forfatningsforslaget blev fremlagt på et tidspunkt, hvor Stiftsøvrigheden (Biskop og Stiftsamtmænd) stadig var en del af folkekirkens tilsyn. I dag ligger tilsynet alene hos biskoppen. Udvalget foreslog, at tilsynet fremover skulle ligge hos biskoppen og kirkerådet i forening.
7. **Økonomi.** Fællesfonden blev forslået nedlagt i sin nuværende form og overført til kirkerådets bestyrelse. Budgetfølgegruppen skulle ændres til et rådgivende organ for kirkerådet.

Forslaget fra Selskab for Kirkeret var ikke et konkret forslag til en kirkeforfatning, men et forslag om nogle principper og mulige rammer for en kirkeforfatning. Positionerne i den efterfølgende debat afveg ikke væsentligt fra tidligere debatter om samme emne.

Samtidig med, at Selskab for Kirkeret fremlagde sit forslag om rammer for en kirkeforfatning, præsenterede regeringen Helle Thorning Schmidt I sit regeringsgrundlag *"Et Danmark, der står sammen"* i oktober 2011. Regeringsgrundlaget rummede et forslag om en styringsreform af folkekirken. Regeringen skrev således:

"Grundloven tildeler den danske folkekirke en særstilling. Regeringen ønsker inden for folkekirkens grundlovssikrede særstilling at indrette en mere tidsvarende og klar styringsstruktur for den danske folkekirke, jf. også Grundlovens § 66 "Folkekirkens forfatning ordnes ved lov".

Regeringen nedsatte ved kirkeministeren derfor et udvalg, som fik til opgave at fremkomme

”med et forslag til en mere sammenhængende styringsstruktur for folkekirken med en klar ansvarsfordeling for økonomiske og indholdsmæssige forhold.”

Udvalgets kommissorium var omfattende. Det overordnede formål fra regeringsgrundlaget blev gentaget i kommissoriet. Desuden skulle udvalget finde en eller flere modeller til en fremtidig sammenhængende styring af folkekirken, således at *”beslutningskompetence i forhold til økonomi og det kirkelige liv så vidt muligt følges ad”*. (1544 p. 12)

Udvalget skulle følge to hovedlinjer, henholdsvis *indre anliggender* og *folkekirkens økonomi*. Der skulle udarbejdes forslag til, hvordan andre end biskopperne formelt kan inddrages i ”reguleringen” af indre anliggender, fx ved at tillægge kirkelige organer en hørings- og udtaleret og evt. også en indstillingsret, der kunne være bindende for den ansvarlige kirkeminister. Alternativt blev det overvejet, om der skulle tillægges et eller flere kirkelige organer beslutningskompetence i sådanne sager. Kompetencefordelingen mellem biskopper og et evt. nyt kirkeligt organ skulle overvejes i forhold til biskoppernes *”læremæssige ansvar som gejstlig tilsynsmyndighed”*. (1544 p. 13)

Folkekirkens økonomiske grundlag i et statstilskud og den lokale kirkelige ligning har ofte stået centralt i debatten om forholdet mellem stat og kirke. Kirkeministerens kompetence til at fastsætte landskirkeskatten og statens tilskud til folkekirken skulle ifølge udvalgets kommissorium derfor have udvalgets særlige opmærksomhed. Kunne statstilskuddet omlægges, således at det blev givet som tilskud til de samfundsopgaver, der varetages af folkekirken, blev der spurgt.

Udvalget skulle desuden se på følgevirkningerne af en evt. omlægning af statstilskuddet.

Syv pejlemærker

Til overvejelserne af forholdet mellem kirken og staten anvendte udvalget syv pejlemærker som grundlag – pejlemærker, der fortæller, hvordan folkekirken er genkendelig og synlig for indbyggere i Danmark:

1. *Folkekirken og folket*: Kristendommen har været i mere end tusind år i Danmark. Kristendommen er stadig af betydning for flertallet af indbyggerne i landet. Folkekirken varetager forpligtelsen til at holde kulturarv ved lige som fx bygninger, sørger for begravelsespladser til alle og for at bidrage til dannelse gennem samarbejde med skoler, læreanstalter m.v.
2. Folkekirken er *tilstede overalt*, dels synlig i kirkebygningerne, dels med præster i alle sogne og på talrige institutioner mv.
3. Folkekirken er også kendetegnet ved *rummelighed og frihed*. Der er fx ikke andre medlemskrav end dåb. Desuden nævnes folkekirkens frihedsbestemmelser som mulighed for sognebåndsløsning, valgmenigheder m.v.
4. Folkekirken består af op mod 2200 menigheder/sogne. Trods stor selvstændighed udgør de *en enhed* i kraft af ens vilkår og fælles opgaver, som giver sig udtryk i samarbejde på tværs af sognegrænser.
5. Præsten er uafhængig af menighedsrådet i sin udøvelse som præst, men er samtidig forpligtet på et samarbejde.
6. Demokratisk legitimitet, som afspejler en magtspredning: menighedsråd, provstiudvalg, stiftsråd. Desuden balance mellem lægmænd og præster.
7. Staten og folkekirken er tæt forbundne jf. Grundloven §§4 og 66.

Pejlemærkerne rummer bl.a. en beskrivelse af forholdet mellem folket og folkekirken, differentieringen i 2200 sogne og alligevel en enhed i folkekirken, den demokratiske legitimitet og forholdet mellem stat og kirke.

Gentagne debatter om folkekirkens økonomiske afhængighed af staten har sat spørgsmålstegn ved folkekirkens legitimitet. Er det med andre ord en for alle borgere acceptabel grundlovssikret ordning, at staten understøtter én kirke, et trossamfund, når alle andre kirker og trossamfund skal klare sig selv? Er folkekirkens privilegium stadig relevant, synes flere og flere

at spørge. Af regeringsgrundlaget kan man læse, at det optog regeringen, at folkekirkens legitimitet blev anfægtet pga. statstilskuddet. Udvalget bad derfor prof. Jørgen Grønnegaard Christensen om et notat om folkekirkens legitimitet, og hans konklusion var, at folkekirkens legitimitet er svag. Den væsentligste årsag er folkekirkens økonomi, dvs. stigende udgifter, som er vokset mere end andre offentlige udgifter. Dertil kommer, at repræsentativiteten og valgdeltagelsen er meget svag.

Udvalget arbejdede desuden med spørgsmålet om folkekirkens identitet og opgave og understregede i den forbindelse, at folkekirken er en evangelisk og luthersk folkekirke. Dens *raison d'être* er at forkynde evangeliet om Jesus Kristus som verdens frelser ved hans korsdød og opstandelse. Dette udfoldes igennem et bredt arbejde, der er kendetegnet ved forkyndelse, undervisning og sjælesorg.

Et flertal i udvalget foreslog, at der blev ændret på den nuværende budgetfølgegruppe og det nuværende budgetsamråd for Fællesfonden, således at et nyt "Folkekirkens fællesudvalg" kunne overtage budgetfølgegruppens og budgetsamrådets opgaver og de "indre anliggender."

Udvalget arbejdede fra okt. 2012 til marts 2014 og afleverede Betænkning 1544 *Folkekirkens styre*. På de fleste af de overordnede spørgsmål, der var til drøftelse, var udvalget dog delt.

- a. Et flertal indstillede, at statens tilskud til folkekirken blev omlagt til et tilskud til Fællesfonden, men uden at være øremærket til et bestemt formål.
- b. Et flertal indstillede, at der blev oprettet et folkekirkeligt organ kaldet "Folkekirkens Fællesudvalg" med kompetence til at fastlægge Fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse. Fællesudvalget blev endvidere foreslået inddraget i spørgsmål, der kategoriseres som folkekirkens indre anliggender.
- c. Et flertal indstillede, at bispekollegiet lovfæstes, og at det sammen med Folkekirkens Fællesudvalg tager del i beslutninger om folkekirkens indre anliggender sammen med ministeren, der fortsat skal have den endelige beslutningskompetence.
- d. Der var til alle forlag mindretalsindstillinger.

Forhandlingerne i Folketingets kirkeudvalg endte uden resultat, således at ministeren undlod at foretage en indstilling om ændring af folkekirkens nuværende styringsstruktur herunder også statens tilskud til folkekirken.

Der rejser sig således nogle spørgsmål, som rækker bagud til reformerne og ændringerne i folkekirken i relation til Kommunalreformen, og som rækker frem mod store ubesvarede spørgsmål om religionernes plads i samfundet. Kan man forestille sig, at de kirkeministerielle betænkninger og reformer i første tiår af 2000-tallet havde et dobbelt sigte? På den ene side kunne de understøtte folkekirken og give den gode rammer i en ny kommunal og regional struktur? Og på den anden side kunne den sikre folkekirkens legitimitet, som er svag, og som kan komme i fokus bl.a. ved en løs og ufokuseret økonomisk styring? Det forekommer ikke urealistisk – og det er emner, som kunne trænge til en nærmere belysning.

Ændring af måden at afvikle menighedsrådsvalg på

Kirkeministeren nedsatte senere et nyt udvalg, der udgav Betænkning 1567: *Menighedsrådsvalg i fremtiden*. I lighed med en række af de foregående betænkninger havde dette udvalg sit udgangspunkt i et regeringsgrundlag, Ministeriet Løkke Rasmussen II i 2015. Arbejdet resulterede i et lovforslag om ændring af lov om valg til menighedsråd, hvori det er blevet muligt at afholde valg ved en generalforsamlingsmodel. Denne model er nu implementeret i lovgivningen.

Det kirkelige embede i lyset af Kommunalreformen og betænkningerne

Kommunalreformen i 1970 synes ikke umiddelbart i sig selv at have fremkaldt en teologisk besindelse på præstembedet. Embedsteologien blev både før og efter Kommunalreformen løbende beskrevet systematisk-teologisk og praktisk-teologisk og diskuteret bl.a. i *Præsteforeningens blad* og i *Kritisk Forum for praktisk teologi*. For at finde en større dogmatisk monografi om embedet skal man tilbage til Regin Prenters monografi *Kirkens embede* fra 1965.

Det stigende antal kvinder, der gennemførte det teologiske studium fra ca. 1970 og blev præster, medførte en teologisk debat med mange facetter, der bl.a. udfoldes i ovennævnte *Kritisk Forum*. De fagkritiske strømninger på de teologiske fakulteter i 1970'erne og 80'erne bidrog tillige i væsentlig grad til embedsteologiske artikler og debatter. Det har altså kunnet iagttages, hvordan ideologiske og samfundsmæssige forandringer influerede på den teologiske tænkning i 1970erne og fremover. Noget tilsvarende kan formentlig spores på grund af omslaget til liberalisme og globalisering i 1980'erne og siden begyndelsen af 1990'erne. Og ikke mindst 11. september 2001 kaldte også på teologiske overvejelser og andre måder at tænke folkekirke og samfund på.

Som det er tilfældet med Kommunalreformen af 1970, der ikke direkte medførte embedsteologiske overvejelser, forekommer det samme at være tilfældet med strukturreformen af 2007.

Bogen *Pastoralteologi* udgivet af Folkekirkens Præsteuddannelse i 2007 er dog alligevel et tydeligt tegn på, at der i disse år blev arbejdet med embedsteologi og pastoralteologi på grund af nogle ændrede samfundsmæssige præmisser. Det er nærliggende og formentlig også dækkende igen at pege på den ændring i samfundet og dermed også i folkekirken, som skete fra ca. 1980. Det er givetvis både tale om en ændring af samfundets struktur og en række ideologiske (politiske) forandringer fra socialliberal velfærdsstat til liberal "konkurrencestat". Ledelsestænkningen, som forstærkedes i erhvervslivet og i den offentlige forvaltning, blev afspejlet i folkekirken gennem uddannelsen af provster og biskopper.⁵

I *Pastoralteologi* er de netop beskrevne forandringer præmis for Henning Thomsens indledende artikel, der tager udgangspunkt i Kirkeministeriets *Bekendtgørelse nr. 1058 af 31. august 2007* om folkekirkens uddannelsesinstitutioner for præster (og provster). Det var altså en ny bekendtgørelse, der blev født ud af et behov for en omlægning af præsteuddannelsen og efteruddannelsen.

⁵ Erling Andersen har reflekteret over dette i to bøger med titlen "Forandringer i provstierne I og II" og sammen med Mogens Lindhardt i bogen "Ledelse af tro".

I sin artikel tager Thomsen udgangspunkt i, at præsteuddannelserne skal foregå på et videnskabeligt grundlag. Det betyder med Thomsens formulering, at formålsformuleringen for præsteuddannelserne *"bekender (...) sig til den protestantiske teologis selvforståelse siden oplysningen"*. (p. 12) Med reference til Peter Widmann medfører dette ifl. Thomsen, at religionen kan og vil acceptere, at den kan beskrives videnskabeligt *"uden religiøse antagelser"*. Med andre ord er oplysningen den ramme og præmis, som både teologien og kirken må formulere sig inden for. Dermed har teologien også accepteret, at den og kirken, må indgå i samspil på godt og ondt med det verdslige samfund, som er konsekvensen af oplysningen.

Henning Thomsen er dermed tydeligere, end vi hidtil har været i denne rapport med hensyn til sammenhængen mellem teologi in casu embedstækning og det samfunds ideologi og struktur, som embedet er en del af. Alt andet lige betyder det i vores sammenhæng, at en samfundsmæssig nødvendig strukturreform får implikationer for måden at tænke teologisk om embedet på og for den praktiske udførelse af dette embede.

Ændret syn på præsten

De samfundsmæssige forandringer har medført, at både sognets og menighedens syn på præsten og præstens opfattelse af embedet antageligt har ændret sig. Fra den gængse forståelse af præsten som forkynner (jf. CA 5 og 14) og myndighed (embedsmand) har embedet i løbet af det 20. århundrede udviklet sig i en ny retning.

Kirsten Donskov Felter argumenterer i sin Ph.D.-afhandling for at se præsten som en udøver af en profession og med et kald. Hun mener ikke, at der er en modsætning mellem profession og kald, men ser dem derimod som *"gensidigt udfyldende perspektiver på præsten i den danske folkekirke"*. (smst.) Også hun gør som Henning Thomsen eksplicit opmærksom på, at embedets og præstens praksis altid er indlejret i en kulturel og samfundsmæssig kontekst, der er under stadig forandring. Derfor skal de samfundsmæssige forandringer og ændringer i bred betydning også medtænkes i præsteuddannelserne og i embedsforståelsen.

Et eksempel på en sådan ændring er de allerede omtalte ændringer på skoleområdet, hvor der er nedlagt ca. 275 kommunale skoler siden 2007, og på den ligeledes allerede omtalte omorganisering af kommunernes ældrepleje og –omsorg med større plejecentre, fælles optageområder. Strukturelle ændringer med indførelse af storpastorater ændrer formentlig også præstembedet, men der foreligger endnu ikke empirisk materiale, som belyser dette.

Pastoratsændringer var allerede en realitet flere steder før kommunalreformen i 2007. Der var også andre forandringer i præsternes arbejde.

Præsteforeningen var opmærksom på dette og vedtog på repræsentantmødet i 2004 at sætte et arbejde i gang under overskriften *Embedet og arbejdet*. I den forbindelse blev der udarbejdet et baggrundspapir af Helle Christensen, Sabine Bech-Hansen og Jakob Brønnum, der blev offentliggjort i Præsteforeningens Blad 2005. Desuden blev der bragt en række artikler om embedet i 2005.

Baggrundspapiret er et politisk dokument, der står på den klassiske sondring mellem det almindelige og det særlige embede i den evangeliske kirke og fokuserer altså på præstens funktion. I dokumentet nævnes det, at der allerede er en centerstruktur i det lokale samfund, og det peger på, at en lignende struktur på det kirkelige område er en mulighed.

Det antydes i baggrundspapiret, at det dynamiske forhold mellem folkelighed og kirke lider, og måske kun kan opretholdes i det omfang, at kirken tager ansvaret for det på sig. Hvilke konsekvenser, det har for embedsbegrebet og for ekklesiologien, er et åbent spørgsmål. Der er ikke megen forskning på dette område at holde sig til. Det skal dog ikke afholde os fra at antyde et svar. I en dansk sammenhæng har vi siden Grundtvig været vant til at tænke, at folkelighed og kristelighed hører sammen i et dynamisk forhold. De kaster lys over hinanden, henviser til hinanden, er hinandens forudsætninger, men er ikke det samme.

Tager man den ene af de to væk, vil den anden lide. Kirken lider, hvis skolen og institutioner lægges sammen i centerbyerne. Det erfares ofte som et tab af en medspiller og ven. Kirken behøver det folkelige liv at forholde sig til.

Hvordan ser det ud, hvis kirken nedlægges og skolen og andre institutioner forbliver? Mangler de da noget? Mangler befolkningen noget? Ja, der mangler et samspil med en institution, som taler om liv og død, om skaberkraften, om det bærende når både liv, død, kærlighed og sorg skal bæres og fortolkes.

Dette falder godt i tråd med Kirstine Helbo Johansens pointe i et studie om embedet (Kritisk F. 121), at præsten opfattes og anvendes som en rituel markør både af dem, der får udført et ritual ved en kirkelig handling og af de – få – almindelige kirkegængere. Det er altså en folkelig opfattelse og en folkelig omstændighed, der antyder en accentforskydning i embedsforståelsen nærmere bestemt i forholdet mellem det almindelige og det særlige præsteembede luthersk forstået.

Helbo antyder følgelig, at relationen mellem den klassiske forståelse af det almene præstedømme og det særlige præsteembede er udfordret ved, at præsten som ritualmarkør opfattes som formidler mellem Gud og mennesker, hvorved præsten udsondres og ikke længere opfattes som en del af menigheden. Desuden anfører hun, at præstens personlige levned og fromhedsliv har betydning for ritualets virkningskraft, set fra de ritualsøgendes side. Det fortæller os, at den nære relation mellem præst og befolkning under alle forhold er blevet skrøbelig. Den grundtvigske opfattelse af relationen, som nævnt i det forrige, er – måske ikke mindst i større byer – i vidt omfang ikke eksisterende

Kirsten Donskov Felter tangerer en lignende problemstilling i sin undersøgelse af, om det er embedet, der bærer personen (præsten) eller omvendt i lyset af modernitetens krav om autenticitet. Hendes pointe er, at præster i høj grad oplever et pres ved, at det er deres person og autenticitet, der forventes at bære og vedligeholde tilliden til folkekirken. Hun udtrykker det således:

” Den klassiske betoning af embedet som den instans, der sikrer forkyndelseslegitimitet uden om personen, synes både at være ude af trit med den efterspørgsel efter autenticitet, som kendetegner senmoderniteten, og med de daglige vilkår for de præster, jeg har talt med.” (DKT 163/9 p.19)

I bogen *Pastoralteologi* udfolder hun denne pointe (p. 117 f.) og understreger, at der er sket et skifte fra *embedets* autoritet uanset hvilken person, som bærer det, til fordel for en *personlig* autoritet. Dette er ikke så mærkeligt set i lyset af den autoritetstransformation, der i almindelighed er sket i de vestlige samfund fra 1950’erne og frem. Her sporer man altså en sammenhæng mellem en grundlæggende ændring i samfundet som får betydning for både embedets rolle i brugernes perspektiv, men også en ændring i den måde, som den enkelte må udfylde embedet på.

Professionen som præst bliver ligeledes taget op til belysning af Anita Hansen Engdahl i samme bog, hvor hun beskriver efteruddannelsen af præster i et tidsperspektiv fra 1964 til 2007. Det er betegnende nok fra det tidspunkt, hvor Strukturkommissionen blev nedsat af kirkeminister Bodil Koch og indtil 2007, hvor Kommunalreformen trådte i kraft. Her belyser og analyserer Engdahl præsters efteruddannelsesbehov og institutionsudviklingen i lyset af udviklingen i det øvrige samfund. Det er en pointe hos hende, at kravene til præsternes professionelle virke er tæt forbundne med og påvirket af samfundsudviklingen.

Anita Hansen Engdahl peger på samfundets generelle udvikling, der både stiller krav til professionalitet og samtidig nedbryder den autoritet, som tidligere blev tillagt embedet og embedsindehaveren pr. se. Der er med andre ord tale om, at samfundsudviklingen generelt indvirker på offentlige embeders status og anseelse og stiller krav til embedsindehaverens forvaltning af sine professionelle kendetegn: Knowing, doing and helping (smst. p. 204)

Desuden peger Engdahl på et generelt træk ved alle professioners udøvelse af hvervet: At klienten forventer autenticitet, empati og troværdighed hos professionsindehaveren. Professionsindehaveren har ingen autoritet alene i kraft af embedet. Forvaltningen og udøvelsen af embedet er hele tiden på

spil og skal på den ene side legitimere indehaverens ret til og troværdighed i at udøve hvervet. På den anden side skal dette legitimere, at embedet og institutionen er til fællesskabets og samfundets gavn.

Engdahls pointe bliver altså, at formålet med præsters efteruddannelse har ændret sig fra 1964, hvor det drejede sig om præsters adgang til en almen teologisk efteruddannelse, til i dag hvor uddannelsen også skal bidrage til at udvikle præsters kompetencer til at udøve hvervet professionelt i relation til de krav, der alment stilles til professionelle erhvervsudøvere og specifikt til præster.

Præsters kompetencer

I januar 2005 bragte Menighedsrådsforeningens Blad en artikel af Eberhard Harbsmeier og Henning Thomsen med overskriften *Præstespejl*. Den indgår også i bogen *Pastoralteologi*. De redegør for, at formålet med præstespejlet er 1) at tegne et ideal for, hvorledes præstearbejdet *kan* udføres, 2) en angivelse af, hvad der rettelig kan forventes af en præst og 3) at tegne en fælles profil, som dækker alle former for præster således sogne-, funktions- og specialpræster. Når Harbsmeier og Thomsens præstespejl tages med i denne sammenhæng, er det for at belyse, at den teologiske drøftelse af præsteembedet i høj grad påvirkes af den kontekst, embedet både systematisk-teologisk og pastoralteologisk indgår i. Sagt på en anden måde, er måden at tænke og forstå præsteembedets praktiske funktioner og krav på forskellig fra tid til anden.

Harbsmeier og Thomsen tager et klassisk udgangspunkt i Confessio Augustana §§ 5 og 14, der drejer sig om menighedens kaldelse af præsten, forholdet mellem præst og menighed og opgaverne ved gudstjenesten og i dagligdagen. I denne forståelse af embedet er præsten repræsentativ for alles tro og gudstjenestefejring.

Præsten varetager forkyndelsen, leder gudstjenesten, er sjælesørger, underviser, er en vigtig medarbejder i menigheden, hvor opgaven bl.a. er at medvirke til at skabe fællesskab internt i relation til menighedsråd og medarbejdere og eksternt i forhold til frivillige og sognets beboere under ét.

Endelig er præsten embedsmand, der har en civilretsligt funktion (myndighed) og i øvrigt varetager den lokale kirkes relation til andre offentlige og kirkelige myndigheder.

Et præstespejl eller et spejl af et andet embede eller job kan defineres som et karakteristika ved et givet embede. Det beskriver, hvilke funktioner embedet indeholder, hvilke karakteristika det har, og hvad det kræver af indehaverens uddannelse, lærdom og praktiske evner.

Harbsmeiers og Thomsens præstespejl blev af udvalget, der stod bag *Betænkning 1503 Uddannelse og efteruddannelse af præster*, inddraget i betænkningen, der arbejder med fire idealtyper af præster:

1. Generalisten med mange opgaver
2. Specialisten med individorienterede opgaver
3. Specialisten med gruppeorienterede oplysningsopgaver
4. Specialisten med gruppeorienterede forkyndelsesopgaver

Betænkningens hensigt med at bringe præstespejlet ”er at opstille et ideal for, hvorledes arbejdet som præst bør udføres”. Baggrunden herfor kan undersøges nærmere. Man kunne antage, at den normative sprogbrug imødekommer ønsker eller krav fra forsknings- og uddannelsesministeriet evt. fra kirkeministeriet. Årsagen kunne være, at der ved nylige præstesager har været uklarhed om, hvad en præsts faglige niveau bør være både m.h.t. det akademisk-teologiske niveau og i forhold til de praktiske og faglige funktioner, som ligger i embedet.

Betænkning 1503 indeholder tillige et provstespejl og et bispespejl.

Der bliver foreslået en ny struktur for uddannelse og efteruddannelse af præster i Betænkning 1503, hvor efteruddannelsen eksempelvis skal lægges i mere faste rammer gennem medarbejderudviklingssamtalerne. Der bliver desuden lagt op til, at provsten får muligheder for at have indflydelse på præstens valg af efteruddannelse i forhold til sognets og provstiets opgaveportefølje.

Forslag i betænkningen rejste efterfølgende en debat, hvor der bl.a. blev argumenteret for, at ændringerne i uddannelsen og efteruddannelsen ville kunne føre til ændringer i opfattelsen af, at en præst er kaldet til ét sogn, og at det er dér, hovedparten af præstens arbejde lægges. Man frygtede med andre ord en svækkelse af kaldstanken.

Ifølge nogle kritikere anfægtede Betænkning 1503 præsters frihed til selv at udføre dels de pligtige opgaver som præst dels de mere traditionsbundne og lystbetonede opgaver. Kritikken syntes dog i nogen grad at overse andre tendenser i drøftelsen af embedsteologien, hvor der blev peget på, at præster bliver ritualforvaltere, bærere af folkekirken, stedfortrædende troende for medlemmerne m.v. Hvor den klassiske forståelse af embedet er, at præsten er en, der ud af menighedens kreds kaldes til at udføre embedet ved at prædike, døbe, vie, begrave, undervise, trøste og lytte ved sjælesorg, bliver der for nogle kritikere af betænkningen at se, rokket ved denne forståelse. I stedet sættes præsteembedet i en stedfortræderfunktion for menigmand.

Disse kritiske tilgange til embedsteologien er interessante og vigtige i relation til ændringen af sognene – og dermed præstembedernes kontekst i sogne, der tømmes for skoler, plejehjem, børneinstitutioner, forsamlingshuse, og mange befolknings- og erhvervsgrupper, der traditionelt har været med til at bære de lokale samfund og de lokale foreninger.

Kompetenceprofiler 2011 og 2017

Den første kompetenceprofil for præster blev udarbejdet i 2011 af Anita Hansen Engdahl og Mogens Lindhardt fra Pastorseminariet og Præsterne Efteruddannelse på opdrag fra Kirkeministeriet. Kompetenceprofilerne repræsenterer også et nybrud i opfattelsen af, hvad et præsteembede er. Hvor den teologiske kandidateksamen og et pastoralteologisk kursus på Pastorseminariet hidtil havde været tilstrækkeligt, blev der i lighed med krav til andre faggrupper også stillet kompetencekrav til præster. Kritikere hævdede, at dermed blev præsteembedet ændret til en funktionsstilling.

Kompetenceprofilen indledes med en kort redegørelse for dens forudsætninger, som i første omgang er, at kvalitetsbegrebet i den løbende debat om

samfundet og uddannelser er blevet udkonkurreret af kompetencebegrebet. Dernæst peges der på, at kompetencen retter sig mod en funktion og den situerede praksis. Kvalitetsbegrebet retter sig mod faglige færdigheder, hvor kompetence altså er evnen til at omsætte faglige færdigheder og viden i en funktion i et virke.

Præstens virke falder i syv hovedformer: 1) menighedsleder 2) forkynder og formidler 3) gudstjenesteleder 4) forvalter af kasualier 5) underviser 6) sjælesørger og 7) embedsmand og administrator. Disse udfoldes og specificeres som minimale færdigheder, præster skal besidde og være i stand til at udfolde i embedet.

Dette fører til tre grundkompetencer, som præsten skal besidde: 1) den repræsentative: at repræsentere offentlig forvaltning, at repræsentere tro og tradition i moderne formater 2) den relationelle: Embedet er til for at forkynde evangeliet til nogen. 3) den situationelle: Præsten virker i *"omskiftelige funktioner"* og med skiftende kompetencer.

Kompetenceprofilerne blev retningsgivende for præsteuddannelsen på FUV, i grunduddannelsen på Pastorseminarierne og på den obligatoriske efteruddannelse. De tager farve af det samfund, som fx præster skal virke i. Hvilke kompetencer skal præsterne besidde for at kunne mestre embedernes kompleksitet, kan man spørge. Derfor må profilerne også justeres med mellemrum.

Det blev de i 2018 da FUV – igen på grundlag af et opdrag fra Kirkeministeriet – ændrede præsteuddannelsen. Der er her skelet til Betænkning 1503, hvis forslag dog er modereret meget.

I forbindelse med de nævnte ændringer er der også udarbejdet en ny kompetenceprofil af Hans Vium Mikkelsen, Ulla Morre Bidstrup og Kjeld Slot Nielsen. Den bygger videre på præstespejlet og på kompetenceprofilen fra 2011.

Allerede i indledningen til *NY PRÆST – Folkekirken integrerede præsteuddannelse* tegnes konturerne af en ny orientering i embedsteologien, idet

det slås fast, at præsteuddannelsen er en professionsuddannelse både i den overleverede forståelse af præstembedet som en profession på linje med juristen (dommeren) og lægen, men også i en ny forståelse af profession som den professionelle udøver af et fag og et hverv. I den tilhørende kompetenceprofil beskrives præsteembedet som en profession, og til professionen hører en særlig teoretisk basisviden og en særlig praktisk kunnen. Desuden er der til embedet knyttet *"professionsetiske værdisæt"* fx Præsteløftet og *"kravet om Decorum"*.

En kompetenceprofil normerer på grundlag af en tolkning af det aktuelle behov for kompetencer hos præster, hvilke en præst bør besidde. Derved beskrives indirekte, hvad et præsteembede består i. Også her understreges det, at embedet er bestemt af sin funktion. Funktionen består af: 1) teologisk og anden faglig viden (episteme og theoria) 2) færdigheder (techne) der udfolder sig konkret (poiesis) og 3) reflekteret ageren med skønsomhed, refleksion og dygtighed (phronesis og praxis). Dette skulle gerne udmønte sig i et professionelt virke, hvori indgår en dynamisk og livslang læring og refleksion.

Den nye udgave af kompetenceprofilen ser på opgaver/funktioner, kvalifikationer og kompetencer under følgende overskrifter: 1) præsten som embedsindehaver 2) præsten som prædikant 3) præsten som liturg og gudstjenestetilrettelægger 4) præsten som sjælesørger 5) præsten som underviser 6) præsten som administrator og 7) præsten som kulturbærer.

Der er overvejende overensstemmelse med præstespejlet og den første kompetenceprofil (2011). Forskellen mellem den første og den anden kompetenceprofil ligger bl.a. i det sproglige udtryk og i definitionen og udhævelsen af de syv arbejdsopgaver i forhold til de tidligere seks hovedopgaver for en præst.

Derfor kunne det overvejes og undersøges, om der er sket en ændring i opfattelsen af de færdigheder og kompetencer, en præst skal have, og som en præst skal kunne udføre.

Det skal bemærkes, at i den nyeste udgave af præstespejlet fremhæves præsten som kulturbærer med en særskilt overskrift. Det kunne tyde på, at præsten – som tidligere anført – er blevet en tydeligere repræsentant for tro og tradition i den folkelige og almindelige opfattelse af embedet.

Her kunne man spørge, om det er uproblematisk, at der folkeligt og måske også teologisk opereres med en sådan forskel på det almindelige og det særlige præsteembede. Et svar afhænger af, fra hvilken vinkel man besvarer dette spørgsmål. På grundlag af den lutherske opfattelse af kaldstanken, er der ikke forskel på præst og lægmand. De er begge *"krøbet ud af dåben"*, og det er jf. Luthers katekisme husfaderens pligt at holde hustanden fast på troen ved at bruge katekismen dagligt. Det moderne lægmandssyn, som man kan møde oftere og oftere, er, at præsten repræsenterer troen. Det synspunkt repræsenterer et andet syn på lægmanden end den lutherske tradition hidtil har gjort.

Præsteidealets fire funktioner

Samtidig med udarbejdelse af det første præstespejl udgav Eberhard Harbsmeier en artikel om *"Præsteløfte og præsteidealer"*, hvor han bl.a. gennemgår flere forskellige præsteidealer.

Her peges bl.a. på, at man kan se på *"præstens pastorale rolle i lyset af det menigheds- eller kirkeideal, der bestemmer ham eller hende."* Hvis man ser kirken som *folkekirke* med de kirkelige handlinger som basis, ses præsten som *funktionær*. Hvis kirken ses og forstås som den gudstjenestefejrende menighed, ses præsten som *ritualforvalter*. Hvis kirken ses som den *skjulte kirke*, er præsten *prædikant* og dermed usynlig, fordi han/hun blot lægger stemmer til evangeliet. For så vidt kirken ses som et *fællesskab*, opfattes præsten som *medmenneske* eller *ven*, og ses kirken endelig som et kommunikationsfællesskab, ses præsten som *teologisk ekspert*.

Harbsmeier antager, at der ikke længere findes ét præsteideal. Derudover er der nu flere forskellige former for præsteembeder med særlige funktioner. Han peger derfor på fire funktioner, som kunne indgå i et overordnet

præsteideal, der rummer alle de nutidige funktioner, som præsteembedet overordnet favner:

1. **Identitet.** En præsts identitet er ikke kun en ydre, fx ornatet eller embedet som sådan. Præsten skal i vidt omfang selv definere sin identitet.
2. **Legitimitet.** Legitimitet kan fx bestå i en – velbegrundet – afgrænsning af, hvad der er præstens arbejde og ansvar.
3. **Autoritet.** Autoriteten kommer ifl. Harbsmeier indefra. Autoritet kommer af at stå inde for det, man siger eller gør.
4. **Konsensus.** Præstens virke hviler på konsensus, dvs. på at det præsten gør, gøres på alles vegne. Uden konsensus er der ikke et embede, for man kan ikke handle på andres vegne, siger Harbsmeier. (KF. 100 p. 85 f.)

Harbsmeiers præsteideal er med andre ord sammensat af to indre og to ydre faktorer. De ydre er legitimitet og konsensus, hvorved præstens arbejde afgrænses og defineres. Dermed bliver det tydeligt for alle, hvad opgaven og funktionen for præsten er, og hvad man kan forvente sig og gøre krav på hos præsten.

I denne sammenhæng kan det også være relevant at pege på Erling Andersens og Mogens Lindhardts syn på embedet. De peger på, at hvis man ser folkekirken som "*en virksomhed og netværk*" (Ledelse af tro), kan embedet betragtes ikke alene ud fra en dogmatisk synsvinkel. Det kan da tillige beskrives i lyset af en iagttagelse og tolkning af kirkens omverden og rolle i den.

Andersen og Lindhardt fremstiller, hvordan kristendommen er rykket ud af folkeskolen, missionshusene, forsamlingshusene og af hjemmene og er flyttet over i sognegårdene/præstegårdene og ikke mindst i TV, radio og øvrige medier. Det er i disse sammenhænge og ikke længere i hjemmene, at kristendommen formidles og videregives og på den måde er folkekirke-medlemmet også her blevet til en "bruger".

Præsteembedet påføres dermed en ny facet, for præsten bliver initiativtager og ansvarlig for nogle opgaver, der førhen blev varetaget af det myndige lægfolk i hjemmene, folkeskolerne, de folkelige og kirkelige foreninger

mv. Troen og troslivet bæres i langt højere grad end tidligere ikke af den enkelte, men af præsten og den institution/organisation, hun eller han er repræsentant for.

Igen peger det på, at forholdet mellem det almindelige præstedomme og det særlige embede kan undersøges og beskrives nærmere.

En forsigtig konklusion kan drages her og tyder på, at der er sket ændringer i den teologiske opfattelse af præsteembedet og ikke mindst i opfattelsen af den praksis, som præster udøver. Spørgsmålet er da, hvilke faktorer der primært har været medvirkende til disse ændringer?

Betænkning 1503 lagde, som allerede nævnt, vægt på præstespejlet som en norm for, hvordan præstens arbejde *"bør udføres"*. Der rejser sig tilsyneladende et nyt aspekt i embedsteologien nemlig på den ene side det traditionelle embedssyn, hvor præster inden for den offentlige forvaltning havde opgaver, som skulle udføres fx personregistrering med overholdelse af lovgivning og frister m.v., hvordan gudstjenester og kirkelige handlinger skulle afvikles i henhold til bestemmelser og ritualer, men ellers ikke mange andre forskrifter om, hvordan arbejdet *burde* udføres. På den anden side stilles der krav til præstens måde at udføre tjenesten på fx på grundlag af brugernes forventninger og krav på grund af den vigende tilslutning til folkekirken og folkekirkens svækkede legitimitet samt de styringsparadigmer, der er introduceret i den kirkelige forvaltning siden ca. 2006.

Som vi har set i det foregående, er der inden for de seneste 10-12 år skriftligt formuleret et korrektiv til det dogmatisk funderede embedssyn i folkekirken, der tager udgangspunkt i Confessio Augustana § 5 og som er formuleret i ordinationsritualet og i den gængse litteratur om folkekirkens embede. Korrektivet regulerer ikke på den luthersk inspirerede tanke om menighedens kaldelse af præsten, og præstens almindelighed som én af menigheden. Korrektivet består snarere af at inddrage mere af menighedens forståelse af sig selv og af samfundet i tænkningen af embedet.

Et embede er altid en del af en folkelig og lokal sammenhæng. Hvad sker der, hvis denne lokale og i videre forstand samfundsbestemte kontekst tæ-

kes ind i embedet? Er embedet uafhængigt af det sted, hvor det er situeret? Er det uafhængigt af epoken, af samfundets strukturer og styring i øvrigt? Der kunne derfor peges på det ønskelige i en dybere undersøgelse af disse aspekter.

Folkekirkens status uden en styringsreform

De foregående gennemgange af folkekirkens forhold har primært fokuseret på folkekirkens lokale forhold, dvs. til det nære samfund og kommunerne. Her udfolder kirken i praksis, hvad den er som samfundsinstitution og som kirke teologisk forstået.

Efter reformationen 1536 knyttedes den nye lutherske kirke til kongen. Den blev til en "fyrstekirke" indtil Grundloven af 1849, hvor forholdet til kongen, staten og de demokratiske forsamlinger folketing og Landsting blev fastlagt i Grundloven af 1849. Hermed er der et bånd mellem stat og kirke, der giver folkekirken en frihed fra staten i indre anliggender, som defineres som *kultus og ritus*. På organisations- og forvaltningsområdet er stat og kirke tæt forbundet og på nogle områder afhængige af hinanden.

Da kirkeministeren som omtalt i 2012 måtte opgive at fremsætte et lovfor-slag i Folketinget om en ændret styringsstruktur vedr. statstilskuddet til folkekirken, blev Selskabet for Kirkerets forslag også uaktuelt. Begge forslag ville på hver sin måde have givet folkekirken en lidt anderledes status, end den havde haft indtil da og fortsat har. Begge forslag er dog et tegn på, at både en del af Folketinget og en del af folkekirken er meget opmærksomme på svaghederne i den nuværende folkekirkeordning især med henblik på folkekirkens legitimitet og økonomi og særrettigheder i forhold til andre trossamfund.

De to forslag kan også tolkes som et tegn på, at folkekirkens stilling i samfundet ikke er helt så selvfølgelig for alle i befolkningen. Det er ikke en følge af Kommunalreformen, men af betingelserne for de "rum" i samfundet, hvor menneskers liv bliver til, formes og leves. De "rum" har altid været i bevægelse og har skiftet karakter, og mere eller mindre umærkeligt har de påvirket kirken gennem tiden.

Således er det også i dag. Hvordan ser de/det "rum" ud? Hvordan kan det beskrives i perioden fra Kommunalreformens forudsætninger formes (1980'erne) og til i dag?

Kommunal- og Kvalitetsreformernes udfordringer til folkekirkens selvforståelse

Offentlige styringsparadigmer og folkekirken

I de foregående afsnit har vi i store linjer fulgt processen, der førte til Kommunalreformen i 2007 og de mange andre reformer, som blev konsekvensen. Her er blevet peget på en længere række ændrede forhold i folkekirken, som med en vis ret kan sættes i relation til reformerne.

Som det blev antydnet i forbindelse med både embedssynet og reformerne, er der ikke et én til én forhold mellem Kommunalreformen og folkekirken. Folkekirken er en integreret del af samfundet og påvirkes derfor bredt af både generel lovgivning og specifik lovgivning på det folkekirkelige område.

Mit opdrag har netop været at afsøge og undersøge spor i litteraturen, der kunne pege på nytten af at undersøge nogle af de berørte mulige sammenhænge mellem reform og ændringer i folkekirken eksemplificeret i folkekirkens struktur og organisation, den teologiske forståelse af kirken og de vilkår, som samfundet giver folkekirken. Sådanne undersøgelser vil også kunne have indflydelse på, hvorledes der hhv. ageres som gejstlig i folkekirken og arbejdes teologisk med embedsforståelse og kirkebegreb. Alt dette vil jeg forsøge at samle op i nogle afsluttende teser, der kan pege på hvilke emner, der giver grundlag for yderligere undersøgelser og forskning.

Igennem behandlingen af den litteratur, der ligger bag denne rapport, har det slået mig, at det ikke er tilstrækkeligt at undersøge den omfattende politologiske forskning i Kommunalreformen. Det er heller ikke tilstrækkeligt at undersøge, hvorledes den kirkelige struktur og lovgivning er blevet tilpasset de regionale og lokale strukturændringer.

Jeg har tidligere i denne rapport redegjort for, hvordan Kommunalreformen 2007 blev sat i værk i 2002 (p. 5 ff.) bl.a. på baggrund af en stigende utilfredshed blandt folketingspolitikere med opgavefordelingen mellem kommuner, amter og ministerier. I regeringsgrundlaget 2001 henvises der til, at det er nødvendigt at forenkle den offentlige sektor (smst.).

Vi har også vist, at dette rækker tilbage til ministeriet Schlüter I, som med sine moderniseringsbestrebelse trak på nye ledelsesteorier og nye styringsparadigmer, der blev udviklet og implementeret fra 1980'erne og frem. Således er Kommunalreformen 2007 fremkaldt både af spørgsmål om effektivitet i kommuner og amter, om opgavefordeling mellem kommuner, amter og staten. Reformen udspringer dog også af en række politologiske teorier, ledelsesteorier, styrings- og økonomiske teorier, sociologiske og psykologiske teorier om mennesket, samfundet, sekulariseringen, kristendommens og kirkens rolle og placering heri.

En del af de nævnte teorier anvendes både i samfundets private sektor og i den offentlige forvaltning og offentlige institutioner. Det må forekomme indlysende, at staten ønsker de samme ledelses- og styringsteorier anvendt i folkekirken i og med, at folkekirken varetager en del af den offentlige forvaltning fx civilregistrering (bortset fra Sønderjylland) og står for det lokale begravelsesvæsen i flertallet af kommunerne. Legitimeringen af statstilskuddet til folkekirken synes også afhængig af, at Staten stiller krav og forventninger til folkekirkens styring og administration.

De kirkeministerielle betænkninger, som er omtalt i denne rapport, indikerer, at skiftende regeringer fra 2001 indtil i dag har været og er optaget af legitimiteten af statstilskuddet og generelt af legitimiteten af folkekirkens ordning. Alt tyder på, at regeringerne har handlet på grundlag af Grundlovens § 66 med den klare hensigt at understøtte og styrke folkekirken i et

samfund, der ændrer sig med stor hast. Et hurtigt blik på regeringsgrundlagene synes også at bekræfte dette.

Hvis man iagttager folkekirken som organisation, er den i sin nuværende form relateret til Grundlovens § 66. Da den ikke har en form for central ledelse, er det i praksis Folketinget og Kirkeministeriet, der udgør ”ledelsen” og sekretariatet. Folkekirkens juridiske grundlag er formuleret i love, bekendtgørelser, cirkulærer og skrivelser, og de ”indre anliggender” overlades til biskopperne – dog med den tilføjelse, at hvor der efter gammel skik kræves kongelig autorisation, varetages den juridiske del af opgaven af ministeriet, der også står for forbindelsen til Dronningen (fx ved en nye autoriseret bibeloversættelse).

En samfundsdebat om folkekirken kan, som vi har set i de seneste 15-20 år, udvirke en reaktion i et regeringsgrundlag fx således, at folkekirkens struktur og plads justeres samtidigt med, at andre grundlæggende samfundsstrukturer ændres. Noget tyder på, at det i dag er i nye sammenhænge, at den gennemsnitlige dansker orienterer sig om og danner sig et indtryk af folkekirken. Selvom både den teologiske og folkelige debat stadig synes at tage sit udgangspunkt i lokale forhold, er folkekirken i danskernes bevidsthed ikke så lokalt forankret mere. Kirkelige og religiøse debatter er i høj grad flyttet over i mediernes og den digitale verden, og på den måde er det lokale blevet ”glokalt”. Det rejser spørgsmål til, hvordan folkekirken i dag bliver forstået af flertallet af medlemmerne, der i mange andre sammenhænge ikke engagerer sig det lokale, men i det, der findes og debatteres via de digitale medier.

Det forekommer, at det er et væsentligt ekklesiologisk spørgsmål, der kunne afklares både ved undersøgelser og systematisk-teologisk.

Forum for Europisk Kirkekundskab (FEKK) udgav i 2005 og 2006 bøgerne *Velfærdsstat og kirke* og *Udfordringer til folkekirken*. De blev fulgt op i 2008 af *Fra modernitet til pluralisme*, hvor Jens Holger Schjørring i indledningen beskriver de historiske og politiske omvæltninger i det 20. århundrede som skelsættende i forhold til et historisk perspektiv på 2000 års europæisk historie med kristendom som en væsentlig faktor. Han fører det over i en be-

skrivelse af det 21. århundredes begyndelse, hvor hans pointe er, at de politiske forhold og grundlag for de kristne europæiske kirker i den periode er markant ændret. Schjørring beskriver fx, at hvor Europa og USA i begyndelsen af 20. århundrede var *de* kristne kontinenter, er forholdet nu det, at Afrika og Asien har den største andel af kristne i verden. Europa og USA har gennemlevet en sekularisering samtidig med, at de traditionelle ”institutionskirker” – den romersk-katolske kirke, de lutherske og reformerte kirker – har mistet medlemmer. I Afrika og andre steder – også i Europa og USA – kan man iagttage en stigende tilslutning til kirker, der bygger på lægfolkets vækkelse.

Samtidig med FEKKs forskning udfoldedes et tværfagligt forskningsprojekt ved Københavns Universitet med deltagelse af forskere fra teologi, humaniora, jura, samfundsvidenskab, sundheds- og naturvidenskab, hvor forskningsområdet var *Religion i det 21. århundrede*. Der blev bl.a. udgivet tre bøger: *Gudstro i Danmark* 2005, *I hjertet af Danmark*, 2008 og *Den danske religionsmodel* 2012.

I det konkluderende kapitel i *Den danske religionsmodel 2012 "Fremtidsperspektiver for den danske religionsmodel"* konkluderer flere af de deltagende forskere ud fra deres indfaldsvinkel således, at konklusionen fremstår med flere facetter. Peter Lüchau viser bl.a. at forandringer i folkekirkens medlemsskare er langsom og sker over flere generationer. Det fald, som sker i medlemstallet, forklares med tilkomsten af nye borgere udefra, som ikke bliver medlemmer af folkekirken, fordi de har en anden kirkelig/religiøs baggrund end lutherdommen. I den oprindelig danske befolkning er der ikke store forskydninger i medlemstallet. Lüchau understreger også, at kirkepolitiske forandringer har en ringe effekt på medlemstallets udvikling.

Niels Reeh fortolker ministeriet Helle Thorning-Schmidt Is regeringsgrundlag på den måde, at regeringen var rede til at bryde med den danske religionsmodel for at undgå en forskelsbehandling af religionerne i Danmark. Han henviser til Grundtvigs tanker om det samme i skriftet *Den Danske Statskirke Upartisk Betragtet*, hvor der argumenteres for, at alle trosamfund skal have en understøttelse som statskirken (siden: folkekirken). På samme linje ligger Hans Dabelsten, som peger på en mulig opfyldelse af

Grundlovens §§ 66 og 69, der giver løfte om, at folkekirkens hhv. de fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold skal ordnes ved lov.

Niels Kærgaard plæderer for en rummelig folkekirke og for at give mindretal i og uden for folkekirken en tilfredsstillende ordning.

Raun Iversen, Margit Warburg, Niels Kærgaard og Lisbeth Christoffersen argumenterer som afslutning samlet og peger på, at den danske religionsmodel er under pres p.g.r.a. faldende medlemstal, forholdet til staten og modellens afvigelse fra internationale fx EU's retsstandarder.

Effekten af Kommunalreformen i 2007 kan ikke spores i forskningsprojektet *Religion i det 21. århundrede*. Men forskningen berører en del af de ændringer, som er sket i samfundet i slutningen af 20. og begyndelsen af 21. århundrede, og det drejer sig først og fremmest om en ændring i befolkningens forhold til religion, tro og folkekirke. I et fremtidigt perspektiv tegner der sig fra 2012 streger til en interessant videregående forskning på dette område. I det materiale fra forskningsprojektet *Religion i 21. århundrede*, som er inddraget her, spores der ikke forskning, der berører kirkens samarbejde med kommunerne.

Kommunalreformens indflydelse på folkekirkens ledelse og styring

En helt afgørende effekt af Kommunalreformen i 2007 synes at være de ændringer af det offentliges styringsparadigmer, som den har medført. Tidligere i rapporten er det beskrevet, hvordan Henning Christophersen som finansminister i 1982-83 påbegyndte en modernisering af den offentlige forvaltning både i ministerier, statslige forvaltninger og kommuner, og hvordan de følgende regeringer – uanset partifarve – fortsatte denne modernisering.

Folkekirken blev berørt af denne modernisering ved en øget interesse for dens økonomi, og det gav sig udslag i tre betænkninger i hhv. 1995, 1996 og 2007 og i de andre kirkeministerielle betænkninger, som er blevet behandlet i denne rapport. Der blev bl.a. indført en ny budget- og regnskabsmodel,

som blev fuldt implementeret i 2013. Modellen er en tilpasset NPM-model, hvis hensigt er en mere gennemskuelig og rationel økonomisk forvaltning i folkekirken.

Omdrejningspunktet for andre reformer i folkekirken har, som vi har set, haft til hensigt at fastholde folkekirkeordningen og ajourføre folkekirkens juridiske grundlag samt dens ledelses- og administrative praksis.

Styringsparadigmer, der anvendes i den offentlige forvaltning i øvrigt, er i større eller mindre grad blevet inddraget i de betænkninger, som Kirkeministeriet lod udarbejde mellem 2006 og 2015. Netop styringsmodeller og –paradigmer i den offentlige forvaltning er blevet belyst og diskuteret af især politologer fx Niels Ejersbo og Carsten Greve i deres bøger om *Moderniseringen af den offentlige sektor* og *Udviklingen i styring af den offentlige sektor* og tillige af Lotte Bøgh Andersen m.fl. i *Offentlige styringsparadigmer* og Leon Lerborg i *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*.

Også andre elementer synes at øve indflydelse og udfordre folkekirken som organisation og institution. Som tidligere nævnt ser man det ikke mindst i mange landområder, hvor institutioner er blevet centraliseret og lagt i de større byer. Det er skoler, børneinstitutioner, lokalcentre, forretninger og håndværk. Det er endvidere centralisering af offentlige kontorer ikke mindst kommunale, men også handlende og håndværkere, som kun finder et sikkert kundeunderlag i bymæssige områder. Disse elementer er tidligere sammenfattet som *sekularisering*, der bl.a. betegner den udvikling, at religionen og dermed folkekirken langsomt har fået en anden plads i befolkningens bevidsthed og dermed også i samfundet. Dette har dog hverken medført en ændring af folkekirkens forhold til staten eller dens status som evangelisk kirke. Men man kan måske forsigtigt sige, at folkekirken er blevet en del af ”civilsamfundet”. Mange kommuner efterspørger og inviterer nemlig folkekirken til samarbejde på en række områder, der ligger ud over, hvad folkekirken hidtil har involveret sig i. Der er en gryende diskussion og

udvikling i folkekirken om dette, som kunne være både relevant og interessant at undersøge nærmere.⁶

Dele af den statslige og kommunale forvaltning har tydeligvis fået øje på nogle endnu nyere styringsparadigmer og -teorier. For det første er det *New Public Governance*, som bl.a. introduceres af Jacob Torfing og Peter Triantafillou i bogen *New Public Governance på dansk*. For det andet er det *NS* eller *A New Synthesis of Public Administration*, som fx introduceres af Jocelyne Bourgon i samarbejde med Kristian Dahl i bogen *Den nye syntese for offentlig værdiskabelse i det 21. århundrede*. Det er bl.a. sådanne styringsparadigmer, nogle kommuner lægger til grund for deres arbejde og introducerer i det gryende samarbejde med folkekirken, ligesom de for øvrigt betones i *Ministeroplæg om stiftsadministrationernes opgaver, organisering, ressourcer og kompetence, April 2019*.

Denne udvikling og orientering mod nye styringsparadigmer vil formentlig udfordre den måde, folkekirken arbejder på, forstår sig på, administreres på i sogne og til dels i provstier. Det vil udfordre præsteembedet fremover og – må man formode – fremme udviklingen mod en tydeligere funktionsbestemmelse af mange præsteembeder. Dernæst vil det også påvirke menighedsrådenes arbejde, fordi de vil blive inviteret til i højere grad end i dag at påtage sig opgaver for samfundet. Nogle vil se det som en chance og en velkommen invitation til at bidrage tydeligt til det fælles. Andre vil se anderledes på det. Under alle omstændigheder vil det forde noget af såvel lægfolk som præster og ansatte.

Fremtidige forsknings- og undersøgelsestemaer

I indledningen til denne rapport spurgte jeg, om Kommunalreformen og Kvalitetsreformen har ændret vilkårene for folkekirken og for det at være præst. Begge dele kan der svares bekræftende på.

6 Thomas P. Bojes bog *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse* definerer civilsamfundet således: "Den samfundsmæssige sfære hvor den offentlige kommunikative dialog med borgerne finder sted." (p. 14) Det betyder, at civilsamfundet er den sfære, hvor borgerne udøver deres demokratiske rettigheder og indgår i dialog om samfundets indretning. (p.16)

Først og fremmest har reformerne ændret den lokale og regionale inddeling, rets- og politikredse, provstigrænser og enkelte stiftsgrænser, og det har samlet set ændret *de strukturelle vilkår for folkekirken*.

Især i landområderne har inddelingen ændret på vilkårene for det at være lokal folkekirke. Mange steder er de kommunale institutioner som skoler, børneinstitutioner og plejehjem blevet nedlagt eller lagt sammen med andre i områdets større bysamfund. Man kan sige, at Kommunalreformen har haft en centraliserende effekt, men at en del steder var Kommunalreformen ikke den *udløsende faktor* for, at et lokalt område ændrede status. Det forholder sig nærmere sådan, at af mange andre grunde var befolkningen langsomt men støt flyttet andre steder hen (fx tættere på erhvervsmuligheder). Kommunalreformen har således været med til at tydeliggøre en i forvejen eksisterende tendens. For folkekirken er konsekvensen, at nogle mindre pastorater og sogne sammenlægges, og at der foretages en reduktion af antallet af præsteembeder.

Det har medført en række afledte konsekvenser. Pastorater er blevet geografisk og befolkningsmæssigt større, hvilket betyder mere kørsel for præster og manglende kontakt til sognenes beboere i hverdagene, hvor præsten ikke længere møder mange af sognebørnene i det nære lokalmiljø. Der er eksempler på sogne, hvor alle offentlige institutioner er væk, og hvor der ikke er handlende tilbage, og det begrænser mulighederne for samarbejde.

Hvis kirken måske er den eneste institution, der er tilbage, medfører det også ændrede vilkårene for det at være folkekirke. Hvis præsten stadig bor i sognet, kan konsekvenserne måske være begrænsede, men er præsten også flyttet, og præstegården solgt, er det selvsagt svært at opretholde et kirkeliv. Disse spørgsmål og mange flere er allerede taget op og behandlet bl.a. i projektet *Kirken på landet*.

For en del præsteembeder betyder dette sammenfald af befolkningstilbagegang og pastoratsændringer nye samarbejdsforhold i præsteteams og nye opgaver. Det kan fx dreje sig om embeder med både en forpligtelse som sognepræst og en supplerende kvote til varetagelse af særlige funktioner på kommunale institutioner, hospicer, sygehuse, skoletjenester e.l. Her kan

præsterne få behov for at specialisere sig på nogle områder, og det medfører på godt og ondt en ændret selvforståelse som præst. Generelt peger det i retning af, at disse særlige funktioner ofte tillægges de mindre embeder – det har dog ikke været muligt at finde opgørelser over i hvilket omfang.

Strukturelle ændringer for embede og sogn rejser også nogle teologiske spørgsmål til embeds- og kirkebegrebet. Hvis man tager udgangspunkt i de syv pejlemærker, som blev formuleret i Betænkning 1544, kan man til det første pejlemærke om forholdet mellem kirke og folk spørge ind til kommunernes og civilsamfundets ønske om et større samarbejde og om menighedsrådenes større ansvar lokalt fx på det sociale område. Er det folkekirkens opgave og ansvar at gå ind i disse samarbejder? Hvordan bliver det modtaget i menighedsrådene og blandt præsterne?

Det fjerde pejlemærke drejer sig om forholdet mellem *2200 menigheder og én folkekirke*. Sognet er i dag stort set suverænt m.h.t. hvem og om hvad, det vil samarbejde. Der er eksempler på, at denne suverænitet kan hindre varetagelsen af opgaver, som andre sogne ønsker varetaget af flere sogne i fællesskab, og at menighedsråd ønsker at stå uden for forpligtende samarbejder i provstierne. Det kan der sagtens være rimelige grunde til, men samtidig hindrer det på budgetsamrådene, at andre kan samarbejde. Er det befordrende for enheden, at et sogn kan hindre andre i at arbejde sammen? Eller tilsvarende, at en præst legitimt kan undslå sig at deltage i samarbejder, der er initieret af kolleger eller provsten? Også her er der grund til videre undersøgelser.

Endnu et spørgsmål til overvejelse kan være, om der inden for folkekirkens rummelighed er plads til flere former for medlemskab? Pejlemærke tre, Rummelighed og frihed, rejser spørgsmålet om medlemskab af folkekirken. Flere og flere ønsker et medlemskab, men ikke den adgangsgivende dåb. Andre, fx migranter, ønsker et dobbeltmedlemsskab, altså at blive medlem af folkekirken, samtidig med at de er medlemmer af en anden kristen kirke, som måske ikke findes i Danmark.

Der er flere typer af spørgsmål, der kunne rejses ud fra den research, vi i denne rapport har foretaget i litteraturen om Kommunalreformen og dens følgevirkninger for folkekirken.

For det første kan man spørge, hvilken strategisk tænkning og planlægning, der er foretaget i Kirkeministeriet i medfør af Kommunalreformen? Hvem har taget initiativet og planlagt de mange betænkninger, som ministeriet udgav i årene 2006-2015? Der kan dog næppe være tvivl om, at en så gennemgribende reform som Kommunalreformen pålægger alle ministerier at skabe de juridiske, administrative, forvaltningsmæssige og juridiske grundlag og rammer for de institutioner, styrelser, erhvervsvirksomheder mv., der hører under det ministerielle resort. Det kan tolkes således, at Kirkeministeriet/regeringen og Folketinget påtager sig den understøttende rolle for folkekirken, således at den er i stand til at agere på de præmisser, som samfundsudviklingen medfører, og som andre institutioner mere eller mindre af sig selv tilpasser sig. Det er vel præcis at understøtte folkekirken, som det formuleres i Grundloven. Men det ”forstyrrer” også en organisation, at skulle tilpasse sig reformer. Man kunne måske spørge, om folkekirkens lokale og regionale råd har en tiltrækkelig administrativ understøttelse til at magte de opgaver, styringsreformerne pålægger alle menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd? Den lokale sogne- og provstibaserede styring er ikke os bekendt blevet undersøgt så grundigt som kommunalbestyrelser/byråd og regionsråd er blevet.

I denne forbindelse synes der at mangle en opfølgende undersøgelse af, hvordan menighedsråd og provstiudvalg har implementeret og arbejdet med mål- og rammestyring af den lokale folkekirkelige økonomi (Betænkning 1477 og 1491). Fungerer menighedsrådenes arbejde med visioner og målsætninger? Har indførelsen af ledelses- og styringsparadigmer nogen effekt i menighedsrådene, fx i deres personaleledelse? Følger provstiudvalgene op på dette ledelsesredskab, og er det implementeret i budget- og økonomistyringen?

Der er også i det foregående blevet antydnet, at præsters syn på norm og frihed i arbejdet synes at være underbelyst.

Er der nogle embedsteologiske og ekklesiologiske implikationer af ændringen fra socialliberal velfærdsstat til konkurrencestat, som de nyere ledelses- og styringsparadigmer har medført?

Er det uproblematisk, at der folkeligt og (måske) teologisk opereres med en ny forskel mellem det almene og det særlige præsteembede, således at præsten i højere grad end tidligere ses som repræsentant for tro og tradition, ja tilmed er den, der ”bærer” gudstjenesten?

Endelig kunne en undersøgelse af menighedsråds- og provstiudvalgsmedlemmers reaktion på og vurdering af Kommunalreformen og dens forskellige følgevirkninger belyse, i hvilken grad og på hvilken måde, de valgte læge repræsentanter i menighedsråd og provstiudvalg har implementeret styringsreformerne på de lokale kirkelige niveau. Desuden vil det kunne kaste lys over menighedsrådsmedlemmers nutidige forståelse af den lutherske tanke om præstens særlige embede og deres almindelige embede (det almindelige præstedømme).

Afsluttende TESER

Arbejdet med rapporten har ud over de foregående forslag til analyser, undersøgelser og forskning givet anledning til at formulere et antal teser, som også vil kunne gøres til genstand for yderligere undersøgelser iværksat af FUV.

1. Kommunalreformen 2007 har sine forudsætninger i Kommunalreformen af 1970, som viste sig utilstrækkelig m.h.t. a.) den økonomiske styring i kommuner og amter b.) en effektivisering af forvaltningen med en tiltrængt sanering af sagsbehandlings led c.) en højere effektivitet og kvalitet i forvaltningen. Parallelt har reformer/ændringer i folkekirkens forvaltning og styre fra 2006 og fremover forudsætninger i Strukturkommissionens betænkning fra 1971.
2. Kommunalreformens 2007 sigte var både en mere effektiv økonomisk styring og en reduktion af lokale politikeres sagsbehandling med henblik på at skabe en mere ensartet sagsbehandling i alle kommuner. Tilsvarende synes folkekirkens økonomiske styring ikke at være effektiv

nok på det lokale plan, og det kunne derfor være interessant at undersøge, hvor effektiv folkekirken økonomistyring og personaleledelse netop er på lokalt plan.

3. Kommunalreformen 2007 synes utilsigtet at have medført en langt mindre lokal, politisk indflydelse og engagement, samt tydeliggjort fraflytningen fra land til by. Dette sidste er sket samtidig med en effektivisering inden for mange erhverv med centralisering af virksomhederne.
4. Embedsforståelsen ændrer sig i retning af, at sognepræsteembedet er en funktion, hvor der stilles krav om professionalitet, samtidig med at lægfolket overtager opgaver, som præster tidligere varetog fx initiativ, ledelse og styring af aktiviteter, ledelse af personale og styring af menighedsrådets økonomi og bindeled til foreninger og institutioner i sognet/nærområdet.
5. Sognepræsteembedet er blevet suppleret med en anden embedsform, der har skiftet betegnelse, p.t. kaldes den funktionspræst. Menighedsrådenes eksklusive kaldsret må fremover deles med andre end menighedsrådsinstitutionen.
6. Nedlæggelse af kommunale institutioner øver indflydelse på præsteembedet, der mister tilknytning til de bærende institutioner i området. Præsten belastes af alene at skulle bære et lille samfund kirkeligt og kulturelt i sogne, hvor samfundsstrukturen og folkekirken ikke synes at matche hinanden.
7. Det gængse billede af folkekirken er ikke forankret i den enkeltes lokale tilknytning og brug, men dannes gennem medierne – særligt de sociale mediers – debatter om spørgsmål, der har religiøse, kristne og etiske facetter.

Litteraturliste

Aagaard, Anna Marie: Ånd har krop. *Teologiske essays*. ANIS 2005.

Aarhus Kommune (2015) *Kommune Forfra. Aarhus gentænker velfærden*. Aarhus.

Aftale om Strukturreform. Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004.

Agger, A. (2010). *Nærdemokrati efter Kommunalreformen – erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Albret, Poul: *Velfærdseksperter har begrænsede forventninger til kvalitetsreformen*. Mandag Morgen nr. 40. p. 23-26. 2008

Altinget: *10 år med Kommunalreformen – reformen der forandrede Danmark*. 2017. www.altinget.dk

Andersen, Erling: Ledelse i praksis. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007 p. 163 ff.

Ibid.: *Skal provsten også være præst?* Præsteforeningens Blad 13/14 p.271-276. 2010

Ibid.: *Forandringer i provstierne. Provstiernes udvikling og provsternes arbejde*. FIPs Forlag 2010.

Ibid.: *Forandringer i provstierne II. Provstiernes udvikling og provsternes arbejde*. FUV 2015.

Andersen, Erling og Bidstrup, Ulla M: *Refleksioner over 'Forandring i provstierne II'*. FUV 2015

Andersen, Erling og Mogens Lindhardt: *Ledelse af tro. Folkekirken som virksomhed og netværk*. Gyldendal Public 2010.

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen og Jacob Torfing: *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2017.

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Velfærdsledelse – Mellem styring og potentialitet*. Hans Reitzels Forlag 2016.

Andersen, Svend; Bak, Jens Torkild; Kærgaard, Niels og Thomsen, Niels: *Folkekirkens styring ved et vendepunkt*. AROS forlag, Frederiksberg 2013.

Andersen, Svend, Peter Christensen, Peter Garde, Peter Lodberg og Anders Jørgensen: *Kirkeforfatning*. Kirkeretsantologi 2012. Forlaget ANIS for Selskab for Kirkeret København og Aarhus 2012.

Andersen, Svend, Jens Torkild Bak Niels Kærgaard og Niels Thomsen: *Folkekirkens styre ved et vendepunkt*. Aros Forlag 2013.

Andersen, Torben K.: *Kvalitetsreformen kommer i flere bølger*. In: Mandag Morgen 2008 nr. 10.

Arffmann, Leif: *Provsten som leder på det folkekirkelige lokal niveau – medspiller eller monster?* Præsteforeningens Blad nr. 12. p.242- 247. 2004.

Ibid.: *Embedsteologien set fra provstens synsvinkel – mellem menighedsliv og personaleadministration*. Præsteforeningens Blad 20. p. 452- 455, 2009

Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service. Schultz Information 2007.

Bentzon, Karl-Henrik (red.) *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne 1988.

Betænkning nr. 610. *Betænkning om Folkekirken i det moderne samfund I-II*. Kirkeministeriets Strukturkommission 1971.

Betænkning. *Folkekirkens økonomi*. Finansministeriet, Kirkeministeriet, Stiftsadministrationen, Danmarks Provsteforening, Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, Kommunernes Landsforening. 1995

Betænkning 1327. *Betænkning om budgetlægning for kirkekasserne m.v.* Kirkeministeriet 1996.

Betænkning 1434. *Strukturkommissionen 2004 I-IV*. Indenrigsministeriet 2004.

Betænkning 1477. *Opgaver i sogn, provsti og stift*. Kirkeministeriet 2006.

Betænkning 1491. *Folkekirkens lokale økonomi*. Kirkeministeriet 2007.

Betænkning 1495. *Evalueret af forsøg med stiftsråd*. Kirkeministeriet 2008.

Betænkning 1503. *Uddannelse og efteruddannelse af præster*. Kirkeministeriet 2008.

Betænkning 1511. *Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud*. Kirkeministeriet 2009.

- Betænkning 1527. *Provstestillingen og provstiets funktion*. Kirkeministeriet 2011.
- Betænkning 1544. *Folkekirkens styre*. Kirkeministeriet 2014.
- Betænkning 1567. *Menighedsrådsvalg i fremtiden*. Kirkeministeriet 2017.
- Bidstrup, Ulla Morre: *Et præstevirke, der virker*. Præsteforeningens Blad Årg. 99 p. 304-311. 2009
- Bjerg, Svend og Steffensen, Palle H.: *Præsten på arbejde – håndbog i praktik*. Aros 2000. Aarhus.
- Blom-Hansen, Jens, Elklit, Jørgen og Serritzlev, Søren (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*. Academia 2006.
- Blom-Hansen, Jens m.fl. (red.): *Fra sogn til velfærdsproducent*- Kommunestyret gennem fire årtier. Syddansk Universitetsforlag 2012.
- Boje, Thomas P.: *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. Hans Reitzels Forlag 2017.
- Bourgon, J. og Dahl, K.: *Den nye syntese for offentlig værdiskabelse i det 21. århundrede*. Dansk Psykologisk Forlag, 2017.
- Brunés, Steffen: *Præsten som personaleleder*. In: In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007, p.175ff.,
- Bræmer, Michal og Wedenborg, Freja: *10 år efter reform: Lokaldemokratiet drives af de rige*. Ugebrevet A4 16.12.2016
- Buch: Roger: *Decentralt eller centralt selvstyre eller styre?* In: Futuriblerne 1/2 p. 35-39. 2004.
- Burlund, Martin: *PR-bureauer og tal-dansk-café er midler i kampen mod skolelukninger i Vestjylland*. MORGENAVISEN Jyllands-Posten 15.april 2018.
- Busch Nielsen, Kirsten m.fl. (red.) *Folkekirkens embeder*. Kirkeretsantologi 2011. Forlaget ANIS og Selskab for Kirkeret.
- Bækgaard, Hans-Ole m.fl.: *Kvinder på Herrens mark*. Essays om kvinder og menighed. Hovedland 2007.
- Bækgaard, Martin: *Skolelukninger i Kommunalreformens skygge*. En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser. In: Politik årg. 13. nr. 3 2010.
- Christiansen, Helle m.fl: *Præst i den danske folkekirke: embedet og arbejdet*. Præsteforeningens Blad. Årg. 95 p.210-217, 2005
- Christiansen, Helle: *Embede og præstetjeneste*. In: In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007

Ibid. *En vinkel med to ben*. Præsteforeningens Blad Årg. 99. p.420-424, 2009.

Christoffersen, Henrik: *Strukturreformen – en reform af kommunernes organisation og ledelse*, akf forlaget 2005. København.

Christoffersen, Henrik og Klausen, Kurt Klaudi: *Den danske kommunekonstruktion*. Kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance. Syddansk Universitetsforlag, Odense 2012.

Christoffersen, Lisbeth m.fl. (red.): *Fremtidens danske religionsmodel*. ANIS 2012

Christoffersen, Lisbeth: *Valgmenighederne og den folkekirkelige fremtid*. Årsskrift Foreningen af Grundtvigske Valg- og Frimenigheder 2012 pp. 16-18.

Confessio Augustana. Oversættelse med noter ved Leif Grane. 3. udg. 3. oplag. 1976. Gyldendal.

Dahler-Larsen, Peter og Kurt Klaudi Klausen (red.): *Festfyrværkeri eller gravøl – en debatbog om den danske kommune ved årtusindskiftet*. Syddansk Universitetsforlag (2000).

Demant, Jørgen: *Embedet teologisk betragtet*. Præsteforeningens Blad Årg. 107 nr. 5 p. 106-111. 2017

Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren. Regeringen april 2004.

Det nye Danmark – bilag om opgaveplacering. Regeringen 2004.

Drejergaard, Kresten: *Bispeembedets legitimitet*. Præsteforeningens Blad. Nr. 45. p. 962-968. 2009

Due, Elmo: *Konflikten og dens mægling*. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007. 185ff

Ejersbo, Niels: *Kommunalreformens effekter*. In: Økonomi og politik. Nr. 2. p.11-20. 2005.

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten: *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor – Baggrundspapir til produktivitetskommissionen*. Produktivitetskommissionen, København 2013.

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten: *Moderniseringen af den offentlige sektor.3. reviderede og udvidede udgave*. Akademisk Forlag Business 2017.

Engdahl, Anita Hansen: *Efteruddannelse af præster*. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007, p 199ff.

Felter; Kirsten Donskov: *At lære at være præst*. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007

Ibid. *Mellem kald og profession*, 2010 Københavns Universitet.

Ibid. *Præsten er kaldet og professionel*. Dansk Kirketidende Årg. 163 nr. 9. 2011

Ibid: *Hvad vil det sige at være præst?* En kvalitativ undersøgelse af danske folkekirkepræsters syn på embede og arbejde. Folkekirkens Udviklings- og Videnscenter 2016.

Fischer-Møller, Peter: *Præst på vej – præst eller religiøs konsulent*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi nr. 93. (2003) p. 69-74.

Folkekirkeordningen – *teologisk belyst*. Udg. af Kirkeligt Samfund. København 1992.

Forslag til *Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab*. 2004/LSF 65 Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Retsinformation 2004/2 LSF 65

Skriftlig fremsættelse af 2004/2 SF L 65 v. Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen. www.retsinformation.dk/print.aspx?id=89076.

Forslag til *lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunal samarbejder*. www.retsinformation.dk – 2005/1 LSF 137

Skriftlig fremsættelse 25. januar 2006 L 137 www.retsinformation.dk

Gammeltoft-Hansen, Hans, og Jørgen Stenbæk (red.): *Kirkeretsantologi 1991* – Kirke og stat – Folkekirkens styrelse.

Garde, Kristine: *Præsteløftet*. En retsteologisk og kirkeretlig undersøgelse af præsteløftets status og betydning. ANIS 2008.

Giddens, Anthony: *Modernitetens konsekvenser*. Hans Reitzels Forlag 7.opl. 2003

Grevbo, Tor Johan S.: Presten som leder. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, Forlaget ANIS 2007. p. 145ff.

Grønnegård Christensen, Jørgen: *Al den snak om NPM: en lavmælt og kritisk røst*. Økonomi og politik. Årg. 83, nr.1 (2010), p 14-21, 87.

Gudstro i Danmark. Morten Thomsen Højsgaard og Hans Raun Iversen (red.) Anis 2005.

Gundelach, Peter; Hans Raun Iversen, Margit Warburg: *I hjertet af Danmark*. Hans Reitzels Forlag, 2008.

Hansen, Karin m.fl. (red.): *Nye kommuner i støbeskeen* – om organisering og styring i de nye kommuner. Handelshøjskolens Forlag 2008.

Harbsmeier, Eberhard: *Præsteløfte og præsteidealer*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi 100, (2005) p 77- 86.

Holberg, Britta Schall: Landdistriktsudvikling efter Kommunalreformen. Tidsskrift for landøkonomi. Årg. 191, nr. 3 p. 11-14. (2004)

Holm-Larsen, Mary: *Tidehvervet set fra sognepræstens stol og bekymring*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi 93 (2003) p.74-79.

Houlberg, Kurt: *Er Kommunalreformen en supertanker på ret kurs?* Kronik i MORGENAVISEN Jyllands-Posten 15.november 2017.

Johansen, Kirstine Helboe: Det hellige, almindelige præsteembede. Kritisk Forum for Praktisk Teologi 121 (2010) p.61-72

Jørgensen, Torben Beck og Kurt Klaudi Klausen (red.): *Territorial dynamik* – streger på landkort – billeder i vore hoveder. Aarhus Universitetsforlag 2002.

Kirkeministeriet: Betænkning 1503: *Uddannelse og efteruddannelse af præster*. 2008.

do.: Betænkning 1527: *Provstestillingen og provstiets funktion*. 2011

Kjær, Ulrik og Mortensen, Poul Erik (red.): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Syddansk Universitetsforlag 2003.

Kommunalreformens påvirkninger – evaluering. Økonomi- og indenrigsministeriet 2013.
<https://oim.dk/media/14914/evaluering-af-kommunalreformen-marts-2013.pdf>

Kommunalreformen 10 år. Altinget: <https://www.alinget.dk/tema/kommunalreformen-10-aar>

Kommunernes Landsforening (KL): *Fremtidens lokaldemokrati* – Inspiration til den lokale debat om demokrati og borgerinddragelse. KL. 2004.

Kommunernes Landsforening: *Reform i praksis* – Inspiration til gennemførelse af opgave- og strukturreform. KL 2015

Kritisk Forum for Praktisk Teologi nr. 30. 1987: Person, embede og identitet.

Kühle, Lene m.fl. : *Funktionspræster i Danmark – En kortlægning*. Udgivet af Center for samtidsreligion og Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter 2015

Kvalitetsreformen: *Bedre velfærd og større arbejdsglæde* – regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service. 2007. http://www.stm.dk/multimedia/Bedre_velf_rd_samlet.pdf

Larsen, Jørgen Børghlum: *Det uforudsigelige talerør*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi nr. 93, (2003) p.65-69.

Lerborg, Leon: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011. 2.udg.

Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem. Kommissionen om livskvalitet og selvbestemmelse i plejebolig og plejehjem. Social- og Integrationsministeriet 2012.

Lund, Henrik Herløv: *Regeringens kvalitetsreform – og det socialdemokratiske alternativ*. Kritisk Debat 1.december 2006.

Ibid.: *Alternativer til kvalitetsreformen*. Kritisk Debat 1.april 2007.

Lønstrup, Lars: *Kommunal stordrift uden besparelser*. In: www.djoefbladet.dk/artikler/2017/2

Materialiesamling fra Kirkeretsseminar 24.-26. januar 1986. Selskab for Kirkeret 1986.

Marqvard Rasmussen, Steen: *Motoren bag folkekirkens reformer*. Dansk Kirketidende årg. 164. nr. 5.p. 6-10. 2012

Møller, Marianne Schøler og Lise Høyer Eriksen: *Konsekvenser af en ændret skolestruktur*. – Et litteraturreview af eksisterende undersøgelser. 2010 udgivet af KREVI – Det kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

National undersøgelse af forholdene på plejecentre. 2016 udgivet af Sundheds- og Ældreministeriet. 2016

Nielsen, Bent Flemming: *Om præsters u/almindelighed*. Kritik Forum for Praktisk Teologi nr. 121, p.23-34. (2010).

Nielsen, Kirsten Busch m.fl. (red): *Kirken selv*. Kirkeretsantologi 2007. Selskab for Kirkeret.

Ibid.: *Provstens embede teologisk set*. Præsteforeningens Blad nr. 46 p.993-997. (2009)

Ibid.: *Bekendelse og kirkeordninger*. Kirkeretsantologi 2010. Selskab for Kirkeret.

Ibid: *Folkekirkens Embeder*, Kirkeretsantologi 2011. Anis 2011

Nielsen, Kjeld Slot: *Står og falder folkekirken med sognet*. Upubliceret foredragsmanuskript 2017.

Nissen, Johannes: *Diakoni og menneskesyn*. Aros 2015

Nissen, Karsten: *En syntese under opbrud*. Præsteforeningens Blad Årg. 99. (2009) p.390-393

Nordstrand, Rolf og Groes, Nils (red.): *Kommunestyrets fremtid*. AKF- forlaget 2001.

Nørlund, Birgit: *At være præst og kirke*. Kritik Forum for Praktisk Teologi nr. 93. (2003) p. 61-65.

Nye Mål. Regeringsgrundlag. VK-regeringen II. Februar 2005.

Nye Mål – Bilag om opgaveplacering. VK-regeringen II. Februar 2005.

Nyt fra Danmarks Statistik nr. 645. 2014: *Afviklingen af plejehjem fortsætter*.

Olsen, Asmus Leth: *Kommunalreformens konsekvenser*. Politik årg. 13 nr. 3 p.38-47 2010.

Pedersen, Niels Jørgen Mau: *Statens styring af kommuner – Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige*. VIVE – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. 2018

Pedersen, Ove K.: *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag, 2011.

Ibid. : *Reaktionens tid*. – Konkurrencestaten mellem reform og reaktion. Informations Forlag 2018.

Prenter, Regin: *Kirkens embede*. Udkast til en det kirkelige embedes dogmatik med luthersk udgangspunkt. Universitetsforlaget Aarhus og Ejnar Munksgaard København 1965.

Præstholm, Benedicte Hammer: *Vi elsker det fælles: om den svage feminisme i nutidig dansk teologi*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi nr. 142 (20xx) p.51-60. 2015

Ibid. : *Køn og embede*. Kritisk Forum for Praktisk Teologi 121, (2018) p.84-94,

Rasmussen, Thomas Reinholdt: *Ti udsagn om det lutherske præstembede*. www.folkekirken.dk 20.11.2013.

Ibid. *Kaldet i præsteembedet*. Præsteforeningens Blad Årg. 99 (2009) p. 363-366.

Reeh, Tine: *Borgerlig indretning – Kristi kirke*. Bodil Kochs stilling til folkekirkens tilpasning til det danske samfund efter Anden Verdenskrig. Kirkeretsantologi 2012 p. 49-66.

Rehling, David: *Syltekrukkens tid er omme*. Dagbladet Information. 19.12.1998.

Rubow, Cecilie: *Fem præster – og antropologieks perspektiver på identitet og autoritet*. ANIS 2006.

Rysgaard, Kåre Kildall: *Hundrede lokale plejehjem er lukket: Vi har protesteret det, vi kunne*. DR.DK. Nyheder/ Indland 27.12.2018

Scheibel, Anne-Mette og Hansen, Flemming Østergaard: *Reform i praksis*: inspiration til gennemførelse af opgave- og strukturreformen. KL, Kommunernes Landsforening 2005.

Schjørring, Jens Holger og Jens Torkild Bak (Red.): *Fra modernitet til pluralisme* – Nation-stat-kirke i det 20. århundredes Europa. Forlaget Anis, København 2008.

Selskab for Kirkeret: *En kirkeforfatning anno 2011*. Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Selskab for Kirkeret, 2011.

Slumstrup, Finn og Viggo Mortensen (red.): *Oprør fra udkanten. Mulighedernes land 2.0*. Hovedland 2015.

Social- og indenrigsministeriet: *Evaluering af Kommunalreformen*. Marts 2013.

Sorgenfrey, Bente: *Kvalitetsreformen skal udbygges*. In: Social politik nr. 6. p.5-9. 2007.

Statsministeriet: *Mødemateriale fra Kvalitetsreformudvalget 2006-2007* www.stm.dk/p13641.html.

Status for Kommunalreformens gennemførelse 2009. Udgivet af Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og Indenrigs- og Socialministeriet 2009. www.vfm.dk

Strategi for et stærkere civilsamfund. Børne- og Socialministeriet 2017.

Sundheds- og ældreøkonomisk analyse. Kontaktmønstre på tværs af sektorer blandt befolkningen, kronikere og ældre medicinske patienter. Sundheds- og Ældreministeriet 2018.

Theilgaard, Louise: *Folkekirken under forandring*. Artikel udarbejdet i forlængelse af bachelor speciale, Afdeling for Religionsvidenskab, AU. Januar 2017. www.kirkenpaalandet.dk/vidensbank/rapporter.

Torring, Jacob og Peter Triantafillou (red.) *New Public Governance på dansk*. Akademisk Forlag 2017

Vium Mikkelsen, Hans: *Den professionelle præst: Betænkning 1503's betydning for præsteidentiteten*. Haderslev stiftsbog. Årg. 44. (2009).

Vrangbæk, Karsten: *Strukturreform som policy proces*. In: Futuriblerne 1 / 2 p. 13-18. 2004

Vækst, Velfærd, Fornylse. Regeringsgrundlaget 26.novembr 2001. VK-regeringen.

Widmann, Peter: *Det uflyttelige i præsteembedet*. In: Helle Christiansen og Henning Thomsen: *Pastoralteologi*, p. 129 ff. Forlaget ANIS 2007

Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013): *Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet*.

Ibid.: *Evaluering af Kommunalreformen* (Marts 2013)

