

# Når alle stemmer teller...

## Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009

---

**Ulla Schmidt, KIFO**

**Sverre D. Mogstad, MF**



DET TEOLOGISKE  
MENIGHETSFAKULTET



©KIFO Stiftelsen Kirkeforskning og Det teologiske Menighetsfakultet 2010

ISBN 978-82-92972-13-7

e-post:kifo@kifo.no

<http://www.kifo.no>

e-post:post@mf.no

<http://www.mf.no>

Til Kirkemøtets medlemmer

Vedlagt følger en kortversjon av den forskningsbaserte evalueringsrapporten "Når alle stemmer teller...Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009". Rapporten følger som vedlegg til sak KM 11/10.

Evalueringsoppdraget av Kirkevalget 2009 ble lyst ut i mai 2009. Stiftelsen Kirkeforskning og Det teologiske menighetsfakultet ble tildelt oppdraget, og rapporten ble overlevert Kirkerådet i april 2010.

I forståelse med KIFO/MF får Kirkemøtets medlemmer en kortversjon bestående av forord, innholdsfortegnelse, innledning og sluttrapport.

Rapporten i sin helhet finner du her:

[www.kirkevalget.no](http://www.kirkevalget.no)

Den kan også lastes ned fra denne linken:

<http://www.kirken.no/index.cfm?event=showNews&FamID=117218>

# Forord

---

Evaluering av kirkevalget 2009 ble utlyst av oppdragsgiver Kirkerådet i mai 2009. Stiftelsen Kirkeforskning KIFO og Det teologiske menighetsfakultet innleverte tilbud på og ble tildelt oppdraget i juni 2009. Kontrakt ble inngått i slutten av juni, med leveringsfrist 1. april 2010 (senere endret til 19. april 2010). Ifølge utlysningen skal evalueringen:

- gi et faglig grunnlag for bedømmelsen av om demokratireformen i Den norske kirke er gjennomført på en slik måte at Stortingets forutsetninger i den politiske avtalen av 1. april 2008 er innfridd
- evaluere gjennomføringen av forsøk med ulike ordninger ved de kirkelige valg i 2009 (og 2011, jf. opsjon)
- bearbeide erfaringene med valgordningsforsøkene i 2009 (og 2011) som grunnlag for utforming av senere valgopplegg i Den norske kirke

I utlysningen ble det understreket at demokratireformen måtte bli gjenstand for en kvalifisert forskningsbasert evaluering, fortrinnsvis med internasjonal deltakelse. Fordi det finnes svært lite kvalifisert kunnskap om hvordan det kirkelige demokratiet fungerer, ønsket Kirkerådet å få en sterkere satsning på valgundersøkelser og annen forskning om det kirkelige demokrati.

I følge kontrakten mellom Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO)/Det teologiske Menighetsfakultet (MF) på den ene side og Kirkerådet på den andre side, skal evalueringen undersøke hvordan kirkevalget 2009 innfrir forutsetningene i den politiske avtalen, evaluere forsøksordningene som prøves ut i 2009 på bakgrunn av de særskilte valgreglene, og evaluere gjennomføringen av de kirkelige valg som helhet. Til grunn for kontrakten ligger oppdragstakernes reviderte tilbud datert 12. juni 2009. Ifølge dette har oppdraget følgende målsetting:

- gi kunnskap om hvordan valget innfrir forutsetningene i den politiske avtalen som grunnlag for videre arbeid med kirkeordningen og forholdet mellom staten og Den norske kirke
- gi kunnskap om ulike sider ved gjennomføringen av forsøksordningene, vedtatt av Kirkemøtet for 2009-valget og effekten av de ulike tiltakene i forbindelse med valgene for øvrig, om valgdeltakelse og velgeratferd, og om holdninger til det kirkelige demokratiet og dets legitimitet i forbindelse med kirkevalgene
- gi grunnlag for læring og forbedring når det gjelder gjennomføring av kirkevalgene i 2011

Kontraktspartnere som oppdragstakere er Stiftelsen Kirkeforskning og Det teologiske menighetsfakultet i solidarisk fellesskap. Partene hefter i fellesskap for hele leveransen. Prosjektledere fra hver av partene har vært forsker 1 Ulla Schmidt, KIFO og prof. Sverre Mogstad, MF. Institutt for Samfunnsforskning (ISF) har vært underleverandør av delrapport 4, men har også deltatt gjennom hele prosjektet og i forskergruppen.

## Forord

Følgende har levert mindre tjenester til prosjektet: Kirkelig Utdanningscenter i Nord har foretatt en mindre datainnsamling. Otto Hauglin Rådgivning bistod i utvikling av den opprinnelige prosjektsøknaden og har levert en mindre datainnsamling.

En fast forskergruppe bestående av forskere fra hovedprosjektsamarbeidspartnerne og fra Institutt for Samfunnsforskning, har deltatt kontinuerlig gjennom hele prosjektet og jevnlig diskutert delprosjekter og tekstutkast. I tillegg til de to prosjektlederne, er det fra KIFO: Pål Ketil Botvar og Ann Kristin Gresaker, fra MF: Kjetil Fretheim, Gunnar Heiene og Ann Midttun, og fra ISF: Signe B. Segard, Jo Saglie og Bernt Aardal.

Som ekstern ressursperson har Per Petterson, Karlstad Universitet/Universitetet i Uppsala bidratt på flere av forskergruppens møter. Ninna Edgardh hadde opprinnelig sagt ja til også å fungere som ekstern ressursperson, men måtte dessverre trekke seg. Det var på det tidspunkt for sent å hente inn en erstatte.

Det har vært avholdt fem møter i forskergruppen, hvorav ett todagers møte.

Prosjektlederne står ansvarlig for den samlede rapport. De enkelte forfattere er bare ansvarlige for sine respektive bidrag.

Formatering og klargjøring av dokumentet for trykking er utført av rådgiver Maria Aase og stipendiat Ann Kristin Gresaker, begge KIFO.

Oppdragsgivers prosjektleder har hatt anledning til å lese foreløpige versjoner av delrapport 1 – 4 med tanke på faktasjekk, og har kommet med forslag til enkelte rettelser. Vi understreker at alt innhold i rapporten, inklusive eventuelle feil, er oppdragstakers ansvar (med unntak av feil og unøyaktigheter som skyldes feil i datasett vi har mottatt fra oppdragsgiver, se Innledning).

Ulla Schmidt, KIFO

Sverre D. Mogstad, MF

Prosjektledere for evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009.

Oslo, 19. april 2010.

---

## Innhold

<b>Innledning. Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009. Av Ulla Schmidt i samarbeid med Signe B. Segard .....</b>	<b>15</b>
1 Bakgrunn: Demokratireform i Den norske kirke og kirkevalg 2009 .....	15
2 Valg av evalueringstilnærming .....	15
3 Sentrale problemstillinger .....	17
4 Metode og datamateriale .....	18
4.1 Datakilder .....	18
4.2 Forskningsetikk.....	19
4.3 Data fra valgmodulen: feilkilder og ansvarsforhold .....	19
5 Teoretiske innfallsvinkler .....	20
5.1 Demokratiteoretiske perspektiver: opplyst forståelse og effektiv deltakelse .....	20
5.2 Kirkesosiologiske perspektiver: Hvem er "berørte parter" for demokratiske beslutningsprosesser i Den norske kirke? .....	21
5.3 Organisasjonsteoretisk perspektiv: Den norske kirkes tilpasning til og gjennomføring av en reform .....	22
6 Rapportens oppbygning – leser-guide .....	22
<b>Delrapport 1. Den politiske avtalen og Den norske kirkes særskilte valgeregler. Av Ulla Schmidt og Gunnar Heiene .....</b>	<b>25</b>
1 Innledning.....	25
2 Forholdet mellom stat og kirke – debatt og reformer .....	26
3 Fra "Samme kirke – ny ordning" til "NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke" (Gjønnesutvalget) 27	
3.1 "Samme kirke – ny ordning" .....	27
3.2 Kirkemøtet 2002.....	31
3.3 "Staten og Den norske kirke" .....	32
3.4 Kirkerådets oppfølging .....	36
3.5 Fra "Samme kirke – ny ordning" til høring etter "Staten og Den norske kirke": Oppsummering.....	37
4 "Styrket demokrati i Den norske kirke".....	38
4.1 Bakgrunn: politisk og kirkelig .....	38

## Innhold

4.2	Grunnleggende prinsipper for kirkelig demokratisk styring, og svakheter ved eksisterende ordning .....	39
4.3	Forslag om å styrke Den norske kirkes demokratiske strukturer .....	40
4.4	Viktige hensyn og uavklarte spørsmål .....	41
4.5	Konklusjon .....	45
5	Politisk avtale 10.04.2008 og Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke	46
6	Høring til ”Styrket demokrati i Den norske kirke” .....	48
7	Kirkemøtets vedtak av særskilte regler for de kirkelige valg 2009 .....	49
7.1	Særskilte regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet .....	50
7.2	Særskilte regler også for valg til menighetsråd/begge valg .....	51
7.3	Kirkemøtets valgeregler og forutsetningene i den politiske avtalen .....	51
8	Konklusjon .....	56
	<b>Delrapport 2. Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå ...</b>	<b>57</b>
1	Innledning .....	57
2	Sentralt nivå. Av Sverre Mogstad .....	59
2.1	Innledning .....	59
2.2	Sentralnivåets forståelse av det politiske forliket .....	59
2.3	Det lovmessige og økonomiske grunnlaget for reformen .....	61
2.4	Den sentrale organiseringen av kirkevalget .....	64
2.5	Den sentrale prosjektplanen .....	66
2.6	Informasjonsstrategi og kommunikasjonsplan .....	67
2.7	Kurs og oppfølging .....	73
2.8	Sammenfatning og vurdering .....	74
3	Regionalt nivå. Av Ann Kristin Gresaker .....	75
3.1	Innledning .....	75
3.2	Organisasjon .....	75
3.3	Hvem er de valgansvarlige og hva har deres oppgaver bestått i? .....	75
3.4	Ressurser: Stillingsstørrelse, tid og økonomi .....	76
3.5	Opplæring, informasjon og oppfølging til aktører .....	77
3.6	Nominasjonsfase .....	79
3.7	Informasjon til kirkemedlemmer/velgere .....	82
3.8	Valg og valgopptelling .....	87
3.9	Oppsummering .....	89
4	Lokalt nivå. Av Ulla Schmidt .....	91

## Innhold

4.1	Innledning.....	91
4.2	Metode inkl. datainnsamling, utvalg og frafall.....	91
4.3	Opplæring og oppfølging.....	94
4.4	Planlegging og organisering.....	97
4.5	Informasjon .....	99
4.6	Nominasjon .....	112
4.7	Valgavvikling.....	125
4.8	Etter valget: de lokalt ansvarliges vurderinger.....	138
4.9	Konklusjon .....	144
5	Sammenfatning: Delrapport 2.....	145
	<b>Delrapport 3. Valgoppslutning og valgresultater. Av Ulla Schmidt, Pål Ketil Botvar og Ann Kristin Gresaker.</b> .....	<b>147</b>
1	Innledning.....	147
2	Deltakelse i valg til menighetsråd og bispedømmeråd/Kirkemøtet .....	148
2.1	Hovedtendenser .....	148
2.2	Valgdeltakelse i bispedømmene .....	149
2.3	Valgdeltakelse i soknene .....	151
2.4	Forhåndsstemming.....	153
2.5	Valgdeltakelse og sammenheng med geografi og bostedstype.....	155
2.6	Oppsummering.....	156
3	Betydningen av valgordninger, valgregler og særlige tiltak for valgdeltakelsen .....	156
3.1	Deltakelse og felles tiltak for bispedømmeråds- og menighetsrådsvalg .....	157
3.2	Deltakelse i menighetsrådsvalget.....	161
3.3	Deltakelse i bispedømmeråds- og kirkemøtevalg.....	167
3.4	Oppsummering.....	190
4	Valgresultater, og sammenhenger med valgordning, valgregler og tiltak.....	192
4.1	Valgresultater menighetsråd: representativitet og reell påvirkning.....	192
4.2	Valgresultater bispedømmeråd og Kirkemøtet.....	197
4.3	Oppsummering.....	202
5	Utvalgte overordnede spørsmål: valgdeltakelse og preferansevalg .....	204
5.1	Deltakelse i kirkevalget 2009: Over all forventning, tilfredsstillende, eller fortsatt for lav? 204	
5.2	Preferansevalg som valgordning til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg .....	211
6	Sammenfatning: Delrapport 3.....	218
7	Appendiks: Valgmodulen som datakilde .....	220



## Innhold

<b>Delrapport 4. Velgeratferd og valgdeltagelse. Av Signe Bock Seggaard .....</b>	<b>223</b>
1 Innledning.....	223
2 Analysens hovedtemaer – informasjon, kunnskap, tilgjengelighet og holdningsrepresentativitet 224	
2.1 Informasjon – kanalenes betydning .....	225
2.2 Kunnskap – tilstrekkelig informasjon om...? .....	225
2.3 Tilgjengelighet – og andre grunner for (ikke) å stemme .....	225
2.4 Holdninger – representativitet i Den norske kirke .....	226
3 Datagrunnlag – metode, design og bruk av data .....	226
3.1 Svarprosent og representativitet .....	227
3.2 Bruk av data i analysene.....	227
4 Informasjon – kanalenes betydning .....	229
5 Kunnskap – tilstrekkelig informasjon om...? .....	237
6 Tilgjengelighet og andre grunner for (ikke) å stemme .....	245
7 Holdninger - representativitet i Den norske kirke.....	249
8 Avsluttende oppsummering og konklusjon.....	257
8.1 Kort oppsummering av sentrale funn i et demokratiperspektiv .....	257
<b>Sluttrapport. Av Ulla Schmidt og Sverre D. Mogstad .....</b>	<b>263</b>
1 Innledning.....	263
2 Forberedelse, planlegging og gjennomføring av kirkevalget 2009 .....	264
2.1 Demokratireformens forutsetninger og innhold.....	264
2.2 Kirkemøtets valgeregler og forutsetningene i den politiske avtalen .....	265
2.3 Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå .....	266
3 Valgordninger, valgeregler og tiltak .....	268
3.1 Økt bruk av direkte valg .....	268
3.2 Preferansevalg.....	270
3.3 Supplerende nominasjon .....	273
3.4 Nominasjon .....	274
3.5 Valgeregler til menighetsrådsvalg .....	276
3.6 Senket stemmerettsalder.....	279
3.7 Tilgjengelighet .....	280
3.8 Informasjon .....	282
3.9 Ressurser .....	285
4 Målsettinger og hensyn for demokratireformen .....	286

## Innhold

4.1	Valgdeltakelse .....	286
4.2	Reelle valgmuligheter og påvirkning .....	289
4.3	Reell påvirkning og representativitet .....	291
5	Kirkevalget 2009 som ledd i reform for å styrke demokratiet i Den norske kirke .....	292
	<b>Appendiks</b> .....	<b>295</b>
1	Appendiks Case-menigheter .....	295
2	Appendiks A. Metode og design.....	298
2.1	Undersøkelsesopplegg .....	298
2.2	Svarprosent og representativitet .....	299
2.3	Erfaringer å ta med seg – lærdom.....	303
3	Appendiks B. Tabeller .....	305
3.1	Informasjon .....	305
3.2	Kunnskap .....	315
3.3	Tilgjengelighet .....	318
3.4	Holdninger .....	322
	<b>Litteratur</b> .....	<b>325</b>

## Tabeller

Tabell 1 Soknestørrelse. Respondentutvalg og Den norske kirke. Prosent. ....	94
Tabell 2 Lokalt ansvarliges vurdering av ulike sentralt og regionalt tilrettelagte opplærings-, informasjons- og oppfølgingstiltak. Prosent. ....	95
Tabell 3 Ble noe av administrasjonen av valget (f.eks. innkjøp og anskaffelser, kontakt med kommunens valgstyre, utlegging av manntall, utkjøring av manntallslist) koordinert på fellesrådsnivå (evt. mellomnivå i store byer)? Adm. ansatte. Prosent. ....	98
Tabell 4 Ble noe av informasjonsarbeidet (slik som annonser, oppslag i lokal presse) koordinert på fellesrådsnivå (evt. mellomnivå i store byer)? Adm. ansatte. Prosent. ....	98
Tabell 5 Har egen informasjonsansvarlig, i forhold til antall Dnk-medlemmer i soknet. Prosent. Adm. ansatte. ....	100
Tabell 6 Antall informasjonstiltak (både valg og kandidater) etter soknestørrelse. ....	105
Tabell 7 Har det vært redaksjonelle oppslag om valget i lokal presse (avis, radio)? Prosent. ....	105
Tabell 8 Bruk av nettsider til å spre informasjon om kandidater til menighetsrådsvalg. Prosent. ....	107
Tabell 9 Informasjon om kandidater til menighetsrådsvalg på www.kirkevalget.no og/eller på menighetenes nettsider 09.-11.09.2009 (onsdag–fredag før valget). Representativt utvalg menigheter i samtlige bispedømmer. Prosent og antall. ....	108
Tabell 10 Hva var du mest opptatt av da dere skulle finne frem til personer å spørre om å stille til valg til menighetsrådet? (her kan du sette inntil 3 kryss). Valgstyremedl. og nominasjonskomiteledere. Prosent. ....	114
Tabell 11 Da kandidatlistene i soknet ditt var ferdige og ble lagt inn i valgmodulen, sto det da på listen(e)? Prosent. ....	121
Tabell 12 Kandidater på listene. Antall og prosent. ....	121
Tabell 13 Alt i alt, hvor fornøyd er du med kandidatlisten(e) til menighetsrådsvalget i soknet ditt? Prosent. ....	122
Tabell 14 Andel respondenter fra sokn med færre/like mange/flere navn på kandidatlistene enn antall som skal velges, og tilfredshet med listen. Prosent. ....	123
Tabell 15 Anledninger til forhåndsstemming i respondentenes menigheter (utenom menighetskontorets åpningstider). Prosent. Adm. ansatte. ....	126
Tabell 16 Hvor mange valgkretser/valglokaler ble det gjennomført valg i? Prosent. ....	130
Tabell 17 Typer av valgfunksjonærer. Antall og prosent. ....	133
Tabell 18 Antall valgfunksjonærer per bispedømme, derav med godtgjørelse. Antall og prosent. ...	133
Tabell 19 Antall lønnede funksjonærer etter soknestørrelse. ....	134
Tabell 20 Tilgjengelighet av valglokaler for funksjonshemmede i valgkretser. ....	136
Tabell 21 Hva skapte usikkerhet for velgerne under selve valget? ....	136
Tabell 22 Hva skapte usikkerhet for valgfunksjonærene under selve valget? ....	137
Tabell 23 Hva var særlig krevende med å gjennomføre kirkevalget? Prosent. ....	140
Tabell 24 Oppslutning valg til menighetsråd og bispedømmeråd; antall stemmeberettigede, deltakelse stortingsvalg. Prosent og antall. ....	150
Tabell 25 Oppslutning ved valg til menighetsråd 2001, 2005 og 2009. ....	150
Tabell 26 Oppslutning om menighetsrådsvalget etter antall medlemmer i soknet. ....	152
Tabell 27 Oppslutning menighetsrådsvalget etter soknestørrelse i sokn med prøveordning 2005. ...	153
Tabell 28 Oppslutning om bispedømmerådsvalget etter soknestørrelse. Prosent. ....	153
Tabell 29 Antall forhåndsstemmer relatert til menighetsrådsvalg, samt andelen disse utgjør av totalt antall stemmer, fordelt på bispedømmer. Prosent og antall. ....	154

## Tabeller

Tabell 30 Andel forhåndsstemmer av totalt antall stemmer ved menighetsrådsvalget, etter soknestørrelse. ....	154
Tabell 31 Oppslutning om menighetsrådsvalget 2009 etter valgsted. Prosent og antall .....	157
Tabell 32 Oppslutning om menighetsrådsvalget i 2005 etter valgsted. Prosent og antall. ....	158
Tabell 33 Statistisk sammenheng (uttrykt ved Pearsons r) mellom valgoppslutning og antall valglokaler, etter soknestørrelse.....	159
Tabell 34 Valgdeltakelse sett i forhold til ulike informasjonstiltak. Prosent og antall .....	160
Tabell 35 Gjennomsnittlig antall informasjonstiltak etter soknestørrelse.....	160
Tabell 36 Antall faste medlemmer i menighetsrådet. Antall og prosent .....	162
Tabell 37 Kandidater på listene. Antall og prosent .....	162
Tabell 38 Kandidatlistene med flere navn enn påkrevd etter rådsstørrelse. Prosent.....	163
Tabell 39 Kandidatlistene med færre enn påkrevd etter rådsstørrelse/soknestørrelse. ....	163
Tabell 40 Sammenheng mellom valgdeltakelse og andel kandidater ut over minimumskravet. ....	164
Tabell 41 Andel unge på listen og av de valgte. Prosent.....	165
Tabell 42 Andel menn på listene og blant de valgte. ....	166
Tabell 43 Fordeling av valgordning til bispedømmeråd og Kirkemøtet mellom bispedømmene.....	167
Tabell 44 Avvik mellom deltakelse direkte valg/valgomgang på leke medlemmer til bispedømmeråd, og menighetsråd. Prosent og prosentpoeng.....	169
Tabell 45 Deltakelse i valg av leke medlemmer til bispedømmeråd/Kirkemøtet 2006, og indirekte valg på leke medlemmer i 2009. Andel av menighetsråd det er avgitt stemmer fra i 2006 og 2009, og andel menighetsrådsmedlemmer som har avgitt stemme i 2009. Prosent.....	170
Tabell 46 Valgdeltakelse blant leke kirkelig tilsatte og prester, bispedømmerådsvalget 2006 og 2009. Prosent. Kilde: Kirkerådet.....	171
Tabell 47 Gjennomsnittsalder nominasjonskomitémedlemmer i hvert bispedømme. ....	174
Tabell 48 Oversikt over antall leke kandidater stilt til valg, kvinneandel og gjennomsnittsalder fordelt på bispedømme.....	175
Tabell 49 Satsningsområder oppgitt av supplerte kandidater og foreløpig nominerte kandidater ...	180
Tabell 50 Omtalte satsningsområder blant kandidatene i Bjørgvin, Hamar og alle. Prosent. Realtall i parentes.....	184
Tabell 51 Andel unge blant de innvalgte og på kandidatlistene. Prosent.....	193
Tabell 52 Gjennomsnittsalder i det valgte menighetsrådet etter bispedømme.....	193
Tabell 53 Andel menn blant de innvalgte og på kandidatlistene. ....	194
Tabell 54 Endringer av listene etter rådsstørrelse. N=13380. Prosent. ....	195
Tabell 55 Satsningsområder nevnt av innvalgte medlemmer og kandidater, bispedømmeråd/Kirkemøtet. Prosent .....	198
Tabell 56 Rekkefølge på kandidatliste blant innvalgte. Gjennomsnitt.....	200
Tabell 57 Gudstjenestedeltakelse. Medlemmer av Den norske kirke.....	208
Tabell 58 Sokn som mangler data knyttet til menighetsrådsvalg og bispedømmerådsvalg fordelt på bispedømmer. ....	221
Tabell 59. Viktigste informasjonskanaler etter alder (fødselsår) blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent. <sup>a</sup> .....	234
Tabell 60. Kirkemedlemmenes generelle kunnskapsnivå etter deltagelse ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert og Pearson's R. ....	238

## Tabeller

Tabell 61. Sammenhengen mellom kirkemedlemmenes generelle kunnskapsnivå og hvor ofte vedkommende har deltatt i ulike kirkelige arrangementer de siste 12 månedene. Pearson's R. ....	240
Tabell 62. Regresjonsanalyse av den generelle kunnskapsindeksen (informert). Standardiserte beta-koeffisienter. ....	241
Tabell 63. Viktigste grunner for å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosent og Pearson's R. <sup>a</sup> .....	246
Tabell 64. Viktigste grunner for <i>ikke</i> å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosent og Pearson's R. <sup>a</sup> .....	248
Tabell 65. Regresjonsanalyse av deltagelse ved kirkevalget 2009. Standardiserte beta-koeffisienter. <sup>a</sup> .....	249
Tabell 66. Kirkepolitiske holdninger. Kirkemedlemmer som er nokså eller helt enig i ulike kirkepolitiske standpunkter etter deltagelse ved kirkevalg Prosent. <sup>a</sup> .....	250
Tabell 67. Kirkepolitiske holdninger. Sammenheng mellom kirkepolitiske holdninger <sup>a</sup> og tillit til Den norske kirke sentralt <sup>b</sup> . Pearson's R. ....	251
Tabell 68. Partipolitisk preferanse. Kirkemedlemmenes partipolitiske preferanser ved stortingsvalget 2009 etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent. <sup>a</sup> .....	253
Tabell 69. Regresjonsanalyse av kirkepolitiske holdningsindekser - Kirkens selvstendighet og kirkens åpenhet. Standardiserte beta-koeffisienter. ....	255
Tabell 70. Fakta om gjennomføring av telefonsurvey.....	300
Tabell 71. Kjønnfordeling blant respondentene.....	301
Tabell 72. Fordeling av respondenter etter fødselsår.....	301
Tabell 73. Fordeling av respondenter etter sivil status.....	301
Tabell 74. Fordeling av respondenter etter høyest fullførte utdanning .....	301
Tabell 75. Fordeling av respondenter, og faktisk antall medlemmer etter bispedømme .....	302
Tabell 76. Fordeling av respondenter etter hvorvidt de betrakter seg selv som personlig kristne. ...	302
Tabell 77. Medlemmenes generelle kunnskapsnivå om forhold knyttet til kirkevalget 2009 etter deltagelse ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert og Pearson's R (Telefonsurvey og postal survey) .....	305
Tabell 78. Informasjonskanaler. Medlemmenes vurdering av ulike informasjonskanaler etter deltagelse i kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig. ....	306
Tabell 79. Informasjonskanaler. Velgernes vurdering av ulike informasjonskanaler etter deltagelse i kirkevalg før 2009 blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig. ....	307
Tabell 80. Informasjonskanaler. Prosentandel av de som stemte ved kirkevalget som synes at ulike informasjonskanaler har vært svært viktige eller viktige i forbindelse med kirkevalget 2009 etter deltagelse i tidligere kirkevalg. ....	308
Tabell 81. Informasjonskanaler. Velgernes vurdering av ulike informasjonskanaler etter hvor opptatt de er av det som skjer i sin lokale menighet blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig. ....	309
Tabell 82. Informasjonskanaler. Prosentandel av de som stemte ved kirkevalget 2009 som synes at ulike informasjonskanaler har vært svært viktige eller viktige etter hvor opptatt de er av det som skjer i sin lokale menighet. ....	310
Tabell 83. Informasjonskanaler. Prosentandel av de som stemte ved kirkevalget 2009 som synes at ulike informasjonskanaler har vært svært viktige eller viktige etter fødselsår.....	311

## Tabeller

Tabell 84. Informasjonskanaler. Prosentandel av de som har stemt ved kirkevalget 2009 som synes at ulike informasjonskanaler har vært svært viktige eller viktige etter kjønn. ....	312
Tabell 85. Regresjonsanalyse av betydningen til ulike informasjonskanaler. Standardiserte beta-koeffisienter.a .....	313
Tabell 86. Kunnskap. Medlemmenes generelle kunnskapsnivå om forhold knyttet til kirkevalget 2009 etter deltagelse ved kirkevalg, fødselsår, kjønn og høyest fullførte utdanning. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert og Pearson's R. ....	315
Tabell 87. Kunnskap. Medlemmenes spesifikke kunnskap etter deltagelse ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1= ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert. ....	316
Tabell 88. Kunnskap. Medlemmenes kunnskap om kandidatene og kandidatenes syn på viktige saker etter bispedømme. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1= ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert.....	317
Tabell 89. Grunner for å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig og Pearson's R. ....	318
Tabell 90. Grunner for å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosentandel som synes at ulike grunner har vært svært viktige eller viktige. ....	319
Tabell 91. Grunner for <i>ikke</i> å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke viktig 5=svært viktig, samt Pearson's R. ....	320
Tabell 92. Grunner for ikke å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosentandel som synes at ulike grunner har vært svært viktige eller viktige. ....	321
Tabell 93. Kirkepolitiske holdninger. Prosentandel av medlemmene som er nokså enig eller helt enig i et gitt kirkepolitisk standpunkt etter deltagelse ved kirkevalg. ....	322
Tabell 94. Kirkepolitiske holdninger. Faktoranalyse av fire kirkepolitiske holdninger.....	322
Tabell 95. Kirkepolitiske holdninger. Korrelasjonsmatrise mellom medlemmenes kirkepolitiske holdninger, deres tillit til sin lokale menighet og tillit til Den norske kirke sentralt. Pearson's R. Tillit er målt på en skala fra 1 til 5, der 1=Ikke tillit i det hele tatt og 5=svært stor tillit. Kirkepolitisk holdning er også målt på en skala fra 1 til 5, der 1=helt uenig og 5=helt enig. ....	323
Tabell 96. Prosentandel av medlemmene som betrakter seg selv som personlig kristen etter deltagelse ved kirkevalg. ....	324

## Figurer

Figur 1 Alt i alt, hvor god syns du opplæringen og informasjonen dere fikk på forhånd om kirkevalget 2009 var, med tanke på å sette dere i stand til å planlegge og organisere kirkevalget? Prosent. ....	96
Figur 2. Hva ble gjort for å få kirkemedlemmene i soknet til å stille til valg som kandidater til menighetsrådet? (flere kryss mulig). Valgstyremedl. og nominasjonskomitéledere. Prosent .....	101
Figur 3 Lokal informasjonsspredning i menighetene om valg, kandidater og resultater. Prosent. ....	104
Figur 4 Da dere skulle utarbeide liste over kandidater til menighetsrådet, ca. hvor mange til sammen ble spurt om de var villige til å stille til valg? Nominasjonskomitéledere. Prosent .....	116
Figur 5 Alt i alt, hvor lett eller vanskelig vil du si det var å få nok egnede kandidater til å stille til valg? Nominasjonskomitéledere. Prosent.....	120
Figur 6 Alt i alt, hvor fornøyd er du med kandidatlisten(e) til menighetsrådsvalget i soknet ditt? Prosent .....	122
Figur 7 Hvor ble valget avholdt? Prosent. Flere kryss mulig. ....	129
Figur 8 Utenom medlemmene i det sittende menighetsråd og ansatte i menigheten, ca. hvor mange var engasjert som valgfunksjonærer (medl. valgstyre/stemmestyrer/bemanning av valglokaler/stemmeopptelling)? Adm. ansatte. Prosent. ....	132
Figur 9 Hvor lett eller vanskelig var det å få folk til å påta seg oppgaver med å sitte i valgstyre og stemmestyrer/bemanne valglokaler ved valget 13. og 14. sept.? Prosent. Valgstyremedl. og adm.ansatte.....	134
Figur 10 "Det var en altfor krevende jobb for vår menighet å gjennomføre dette kirkevalget, sammenlignet med tidligere valg." Prosent. ....	139
Figur 11 "kirkevalget har gitt økt positiv oppmerksomhet om og interesse for menighetens virksomhet blant kirkemedlemmene i soknet". Prosent. ....	142
Figur 12 De ti hyppigst nevnte satsningsområdene blant bispedømmerådskandidatene. Prosent. ...	177
Figur 13. Viktigste informasjonskanaler etter deltagelse ved tidligere kirkevalg blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent.a .....	231
Figur 14. Viktigste informasjonskanaler etter interesse for det som skjer i den lokale menighet blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent. a .....	233
Figur 15. Viktigste informasjonskanaler etter kjønn blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent. <sup>a</sup> .....	235
Figur 16. Kirkemedlemmenes generelle kunnskapsnivå etter deltagelse ved kirkevalg, fødselsår, kjønn og høyest fullførte utdanning. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert. <sup>a</sup> .....	239
Figur 17. Kirkemedlemmenes spesifikke kunnskapsnivå etter deltagelse ved kirkevalget 2009. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert. <sup>a</sup> .....	242
Figur 18. Kirkemedlemmenes kunnskapsnivå mht. kandidater og viktige saker etter bispedømme. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert. <sup>a</sup> .....	244
Figur 19. Hvordan velgerne stemte ved kirkevalget - på valgdagen, forhåndsvalg i den lokale menighet eller forhåndsvalg ved en annen anledning. <sup>a</sup> Prosent (N=375).....	247
Figur 20. Kirkemedlemmer som betrakter seg selv om personlig kristne etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent. <sup>a</sup> .....	252

# Innledning. Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009. Av Ulla Schmidt i samarbeid med Signe B. Seggaard<sup>1</sup>

---

## 1 Bakgrunn: Demokratireform i Den norske kirke og kirkevalg 2009

10. april 2008 inngikk alle politiske partier på Stortinget en avtale som forplikter partene for stortingsperioden 2009 – 2013. Ifølge avtalen forplikter partene seg til å påbegynne en prosess som tar sikte på grunnlovsendringer som skal endre relasjonene mellom staten og Den norske kirke. Grunnlaget og betingelsene for disse grunnlovsendringene er at Den norske kirke gjennomfører en demokratireform, slik at kirkens organer for sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.

Avtalen utgjorde hovedelementet i Stortingsmeldingen etter NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke, dvs. Gjønnesutvalgets utredning (St. meld. nr. 17 Staten og Den norske kirke). Elementene i avtalen, dels et generelt krav til Den norske kirke om å gjennomføre en demokratireform, dels fire mer spesifikke forutsetninger, sto også i tett forbindelse med utredningen "Styrket demokrati i Den norske kirke".

Viktige milepæler i denne reformen er kirkevalgene i henholdsvis 2009 og 2011. Gjennomføringen av disse kirkevalgene skulle ifølge avtalen bidra til å styrke den demokratiske legitimiteten til kirkelige organer og deres forankring hos kirkemedlemmene. De skulle etablere reelle valgalternativer, gjennomføre kirkelige valg samtidig med offentlige valg, øke bruken av direkte valg, og burde dessuten gjennomføre forsøk med ulike ordninger før valg av endelig ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

## 2 Valg av evalueringstilnærming

I denne reformen inngår en forskningsbasert evaluering. Hovedoppgaven er å evaluere kirkevalget 2009 som del av demokratireformen i Den norske kirke og i forhold til demokratireformens overordnede målsettinger. Dette inkluderer, men er ikke begrenset til å vurdere kirkevalget i forhold til forutsetningene i den politiske avtalen fra april 2008.

Vi har valgt en mål- og beslutningsorientert evalueringstype som hovedtilnærming for denne evalueringen. Det betyr at vi legger vekt på hvordan resultater oppnådd gjennom å iverksette et

---

<sup>1</sup> Signe B. Seggaard har skrevet avsnittet om demokratiteoretiske perspektiver.



program og sett med tiltak, forholder seg til målsettingene for programmet. I hvilken grad og på hvilken måte skyldes resultatene det iverksatte programmet og innsatsen som er nedlagt? Hva har vært utbyttet av tiltakene, og hvordan forholder dette seg til de vedtatte målsettingene for programmet? En evaluering skal altså gi kunnskap om resultatene som er oppnådd gjennom programmet, det vil si tiltakene, planene og strategiene, og hvordan disse forholder seg til målsettingene for reformen. Her er beslutningstakere og andre interessenter viktige målgrupper. En utbredt modell for evalueringsforskning inkluderer ut fra dette fire elementer:

- kontekst eller sammenheng
- innmating (program og tiltak)
- prosess
- produkt (Sverdrup 2002: 29)

I en slik tilnærming er programmets egne mål viktige evalueringskriterier. Disse fire elementene er lette å gjenkjenne i demokratireformen: Dels er det nødvendig å se på sammenhengen reformen finner sted innenfor, nemlig Den norske kirke på lokalt, regionalt og sentralt plan. Siden Den norske kirke ikke opererer i et tomrom, kan det også være viktig å trekke inn en litt videre samfunnsmessig sammenheng for å forstå forholdet mellom program og målsettinger. Det kan eksempelvis dreie seg om forløpet i politiske prosesser, eller betydningen av samfunnsmessige strukturer i et lokalmiljø. Innmatingen er programmet og tiltakene som skal settes i verk. I denne sammenhengen er det rimelig å tenke både på Kirkemøtets vedtatte regler for de kirkelige valgene i 2009, og andre dokumenter som beskriver hva en forventer iverksatt. Prosessen er arbeidet og virksomheten som iverksetter programmet. I forhold til kirkevalget er det nærliggende å tenke oppstarten med planlegging 2008, frem til avslutning av opptelling og rapportering etter den andre valgongangen i desember 2009. Produktet har en parallell i de mål en har oppnådd gjennom iverksettelsen av programmet. Det er nok litt mindre klart hva dette er, men i delrapport 1 argumenterer vi for at det både må være de avgrensede målene og forutsetningene som den politiske avtalen setter opp, og de ulike hensyn og målsettinger som er nedfelt i et mye bredere arbeid med Den norske kirkes demokrati mer spesielt, og relasjonen til staten mer generelt.

Evalueringen henter inn alle disse fire forholdene i analysen av hvordan programmet og tiltakene for kirkevalget 2009 oppnår resultater som svarer til målsettingene for demokratireformen.

I tillegg til denne mål- og beslutningsorienterte hovedtilnærmingen, inngår også elementer av en prosessorientert tilnærming. Prosessorientert evaluering legger vekt på innsikt, forståelse og læring med tanke på å forbedre innsats underveis i en prosess. En slik evalueringsform tar sikte på å forbedre program eller tiltak, pågår samtidig med det aktuelle prosjekt, og har dem som gjennomfører og administrerer tiltak og program som en viktig målgruppe. Kirkevalget 2009 er en del av en større demokratireform som blant annet også omfatter kirkevalget 2011. Evalueringen bruker derfor også en tilnærming som tar sikte på å gi innsikt, læring og mulighet for forbedring videre i prosessen med demokratireform, og særlig med henblikk på avvikling av valgene i 2011.

Vi har lagt vekt på å benytte reformens egne målsettinger som evalueringskriterier. Både fra kirkelig og politisk hold har det de siste årene vært et omfattende arbeid med å utrede relasjonene mellom stat og kirke mer generelt, og det kirkelige demokrati mer spesielt. I disse utredningene går noen hensyn og målsettinger igjen som viktige for å styrke det kirkelige demokratiet. Det er disse vi drar

nytte av i analysen av kirkevalget i forhold til overordnede målsettinger for demokratireformen. De inkluderer, men er ikke begrenset til de kriterier eller forutsetninger som den politiske avtalen setter opp, dvs. reelle valgmuligheter, tilgjengelighet og muligheten til direkte valg til høyere organer. I tillegg kommer også målsettinger som representativitet og bredde, reelle påvirkningsmuligheter og valgdeltakelse. Alle disse kan også sammenfattes under viktige elementer i en mer teoretisk oppfatning av hvilke kriterier et demokratisk styresett kjennetegnes av. I dette prosjektet er særlig hensynene til effektiv deltakelse og opplyst forståelse viktige.

### 3 Sentrale problemstillinger

Den overordnede problemstilling for evalueringen som helhet er hvordan gjennomføringen av kirkevalget 2009 bidrar til å realisere målsettingene for demokratireformen. Demokratireformen er selvsagt mer enn kirkevalget 2009, og også mer enn kirkevalgene 2009 + 2011. Men siden disse valgene er viktige milepæler i demokratireformen, er det nødvendig at de bidrar betydelig i forhold til reformens overordnede målsettinger.

Denne problemstillingen må brytes ned i mer håndterbare delproblemstillinger. For det første er det viktig å se på forholdet Kirkemøtets vedtatte særskilte valgeregler for 2008 og den politiske avtalen fra april 2008, med fire punkter som forutsetning for å overføre myndighet til Den norske kirke. I evalueringsmodellens ordbruk svarer det til en analyse av forholdet mellom den mest avgrensede beskrivelse av programmet og en tydelig formulering av målene for programmet. Programmet for demokratireformen er imidlertid mer enn bare Kirkemøtets vedtatte valgeregler. Det er også konkrete planer og tiltak som er besluttet satt ut i livet som ledd i å gjennomføre en demokratireform. På samme måte er målene for reformen, som vi argumenterer for i delrapport 1, mer enn de fire forutsetningene i den politiske avtalen. Det omfatter også hensyn og målsettinger utviklet i løpet av en omfattende forhistorie med arbeid med og refleksjoner omkring det kirkelige demokratiet spesielt, og forholdet mellom stat og kirke mer generelt.

Et annet sentralt spørsmål er hvordan prosessen, det vil si arbeidet med å iverksette program og tiltak, også selv har betydning for oppnåelsen av målsettingene. På hvilken måte har arbeidet med kirkevalg og demokratireform på de ulike organisatoriske nivåer i Den norske kirke, selv betydning for hvordan målsettingene i demokratireformen virkelig gjøres? Dette dreier seg ikke bare om hva som settes i verk på de ulike nivåer og hvorfor, men også hvordan faktorer i omgivelsene har betydning for disse tiltakene og effekten av dem. Det kan for eksempel være tilgang på tilstrekkelig kunnskap og opplæring, tilgang på nødvendige frivillige ressurser, eller et generelt tilfang av ressurser i menigheter o.l. Poenget er altså ikke bare å undersøke hva som gjøres på ulike nivåer, men også både hvordan det som gjøres forholder seg til andre faktorer som inngår i prosessen, og hvordan det står i forhold til overordnede målsettinger.

Et tredje spørsmål er de konkrete resultater av reglene og tiltakene som er iverksatt gjennom kirkevalget. Det mest konkrete er deltakelsen i og resultatene av valget. Det betyr ikke at det er de eneste målene for kirkevalget, og slett ikke for demokratireformen. Men det er de resultatene som mest direkte knytter seg til ulike tiltak og som dessuten er de mest konkrete og avgrensbare. Hvilken sammenheng er det mellom resultatene og de iverksatte tiltakene og ordningene, inklusive forsøksordningene i forbindelse med direkte valg?

Et fjerde spørsmål knyttet til forholdet mellom tiltak og resultater, er hvordan velgerne forholder seg til tiltakene som settes i verk. Hvordan tar de dem i bruk, hvordan oppfatter og vurderer de dem, og hvordan forholder dette seg til målsettingene for tiltakene?

Svarene på disse spørsmålene skal gi et bilde av ulike dimensjoner ved tiltakene og det programmet som er satt i verk, og hvordan de forholder seg til overordnede målsettinger for programmet. Det er dette vi diskuterer og konkluderer med til sist i evalueringens sluttrapport.

Disse nokså vide problemstillingene svarer i grove trekk til hovedspørsmålene i de enkelte delrapportene. Hver av delrapportene redegjør innledningsvis for mer konkrete problemstillinger.

## 4 Metode og datamateriale

### 4.1 Datakilder

For å besvare problemstillingene ovenfor, trengs det et bredt tilfang av data og ulike metodiske tilnærminger:

Innholdsanalyse av sentrale dokumenter brukes for å analysere forholdet mellom den umiddelbare forutsetning for demokratireformen i den politiske avtalen, og iverksettelsen av denne gjennom Kirkemøtets særskilte valgeregler for valget 2009. Det omfatter ikke bare disse to dokumentene (den politiske avtalen og Kirkemøtets valgeregler), men også en rekke andre dokumenter som brukes til å utdype demokratireformens målsettinger og innhold, og dens iverksettelse.

Datainnsamling fra ulike involverte aktører brukes til å få kunnskap både om strategier, tiltak og aktiviteter, forholdet til tiltakenes omgivelser, og aktørenes erfaringer med og vurderinger av iverksettelsen av kirkevalget. Her bruker vi fire forskjellige datakilder: For det første er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant et utvalg lokale aktører på soknenivå, både menighetsrådsledere / valgstyremedlemmer, nominasjonskomitéledere og administrativt ansatte. Dernest er det gjennomført case-studier i et utvalg menigheter. Her inngår både personlige intervjuer med sentrale aktører og dokumentanalyse. For det tredje er det gjennomført personlige intervjuer med sentrale aktører på både bispedømmenivå (bispedømmenes valgansvarlige) og sentralt nivå (prosjektledere for demokratireformen). For det fjerde har vi hentet data fra Kirkerådets valgmodul, som er et rapporteringsverktøy fra menighetene til sentralt nivå. Dette registeret inneholder blant annet data om planlegging og aktiviteter på soknenivå og delvis på bispedømmenivå. Data fra valgmodulen er også brukt til å analysere valgdata, både om valgdeltakelse og valgresultater.

Det er gjennomført to spørreundersøkelser med tanke på å skaffe data om velgeradferd og valgdeltakelse. Den ene er gjennomført blant kirkemedlemmer generelt, både medlemmer som har og medlemmer som ikke har stemt. Den andre er gjennomført i et utvalg av alle medlemmer som alle har stemt.

## 4.2 Forskningsetikk

Alle datainnsamlinger er meldt til Personvernombudet for forskning NSD og er utført i samsvar med de tilrådinger de har gitt. Prosjektet er for øvrig gjennomført i tråd med forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (NESH <http://www.etikkom.no/no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>).

## 4.3 Data fra valgmodulen: feilkilder og ansvarsforhold

Valgmodulen i Den norske kirkes medlemsregister inneholder ulike rapporteringer om valget, bl.a. stemmetall, valgresultater, tall på stemmeberettigede, kandidatlistene, lister over nominasjonskomiteer, valgsteder, valginformasjon og enkelte andre aktiviteter. Dette er den eneste sentrale rapporteringen når det gjelder data for stemmetall og valgdeltakelse. Rapporteringene er gjort for hvert av valgene og på både soknenivå og bispedømmenivå av de respektive registeransvarlige på hvert nivå. Data om menighetsrådsvalget på bispedømmenivå er aggregert fra soknenivå. Oppdragsgiver (Kirkerådet) har i følge kontrakt om evalueringoppdraget vært ansvarlig for å stille disse dataene til rådighet for oppdragstaker (KIFO) i et format tilrettelagt for statistisk dataanalyse.

Det er to feilkilder ved disse dataene, dels knyttet til rapporteringen inn i modulen fra de registeransvarlige, dels knyttet til oppdragsgivers produksjon av de endelige datafilene for statistisk dataanalyse. Når det gjelder rapportering inn i valgmodulen, sier det seg selv at et rapporteringsverktøy basert på rapportering fra registeransvarlige for ca. 1270 sokn vil ha feilkilder. For det første er det oppdaget en del manglende rapportering, dvs. at sokn enten ikke har rapportert eller har rapportert svært mangelfullt. For de fleste av analysene vurderer oppdragstaker at dette ikke har vært avgjørende til hinder for å anvende dataene. På to punkter der manglende rapportering ga utilstrekkelige data, nemlig valgdeltakelse og antall stemmeberettigede, har oppdragsgiver senere komplettert rapporteringen slik at dataene på disse punktene er tilfredsstillende. For det andre må det i tillegg til manglende rapportering, forventes et visst omfang av feilrapportering (gale registreringer etc.) som oppdragstaker ikke har mulighet til å oppdage.

For det andre ligger det en feilkilde i oppdragsgivers produksjon av datafiler basert på uttrekk fra valgmodulen. Oppdragsgiver har ifølge kontrakt tilrettelagt dataene fra valgmodulen for statistisk databehandling og levert dem til oppdragstaker i excel-format. Oppdragstaker har oppdaget enkelte feil i datafilene vi har mottatt. Disse er deretter rettet opp av oppdragsgiver. Det kan likevel ikke utelukkes at det fremdeles er ytterligere og uoppdagede feil i datafilene som er brukt i analysene i rapporten.

Oppdragstaker er ikke ansvarlig for feil og unøyaktigheter i analysene og rapporten som skyldes feil i datasettet vi har mottatt, enten på grunn av mangler eller feil i rapporteringen i valgmodulen, og /eller feil i forbindelse med oppdragsgivers produksjon av datafiler til bruk for statistisk dataanalyse.

Når det gjelder eventuell betydning av disse feilkildene for de konkrete analysene, tas dette opp underveis i rapporten der det er aktuelt.

## 5 Teoretiske innfallsvinkler

### 5.1 Demokratiteoretiske perspektiver: opplyst forståelse og effektiv deltakelse<sup>2</sup>

Den helt overordnede målsettingen med demokratireformen, og kirkevalget 2009 som et ledd i denne, er å styrke demokratiet i Den norske kirke og gi de kirkelige organene sterkere demokratisk legitimitet. Men hva er demokrati og demokratisering? Ulike perspektiver på demokrati, som for eksempel et konkurranseperspektiv, et deliberativt perspektiv eller et deltagerperspektiv (Held 2006; Rasch 2004; Seggaard 2008) har ulike svar på dette spørsmålet. Det er likevel mulig å snakke om et mer generelt perspektiv på demokrati med noen vesentlige fellestrekk som går igjen på tvers av ulike demokratimodeller. Ifølge David Held dreier demokrati seg helt grunnleggende om "(...) a form of government in which, in contradistinction to monarchies and aristocracies, the people rule. Democracy entails a political community in which there is some form of *political equality* among the people" (Held 2006: 1). Folkestyre og politisk likhet er med andre ord de sentrale elementene i et demokrati. Dette kan utdypes litt nærmere ved hjelp av Robert A. Dahls demokratiske prosessteori. En perfekt demokratisk prosess eller fullverdig demokratisk orden, sier han, inneholder fem ideelle kriterier eller standarder (Dahl 1989: 108-109) (Dahl 1989: kp.8 & kp.9); (Midgaard 2004).

1. *Effektiv deltagelse*. I forkant av en beslutning må alle medlemmene ha tilstrekkelig og lik mulighet til å gjøre sine holdninger og preferanser med hensyn til det endelige resultatet kjente.
2. *Lik stemmerett*. Alle medlemmer må på det avgjørende stadium i beslutningsprosessen ha samme mulighet til å uttrykke sine preferanser og hver preferanse skal veies likt. Det innebærer politisk likhet mellom medlemmene.
3. *Opplyst forståelse*. Ethvert medlem må ha tilstrekkelige og like muligheter til å utforske alternativer og deres konsekvenser samt begrunne sin preferanse i forkant av det avgjørende stadium i beslutningsprosessen.
4. *Sakslistekontroll*. Medlemmene må ha en reell mulighet til å bestemme hvilke saker som skal avgjøres gjennom en demokratisk beslutningsprosess.
5. *Inkludering*. En demokratisk prosess må inkludere alle voksne medlemmer.

I praksis finnes det riktignok ingen perfekte demokratiske prosesser, men en prosess kan vurderes som mer eller mindre demokratisk avhengig av hvordan den tilfredsstillende disse kriteriene. De ideelle standardene kan på den måten anvendes som en målestokk for å evaluere en gitt demokratisk orden. Samtidig må disse kriteriene forstås i en kontekst. Å vurdere om en prosess er mer eller mindre demokratisk forutsetter en kontekstualisering, historisk så vel som institusjonelt (Dahl 1989:109). Det er nettopp i et slikt perspektiv at Dahls teori vil bli anvendt i denne rapporten. Sentralt i Dahls beskrivelse av demokrati som politisk orden, er også at de bindende beslutningsprosessene, i tillegg til i størst mulig grad å tilfredsstillende disse fem kriteriene, skal involvere *berørte parter*. Berørte parter er de som særlig påvirkes av prosessens resultater, og som derfor skal tas hensyn til og inkluderes i beslutningsprosessen. Dahl sier det slik: "Bindende kollektive avgjørelser bør kun tas av personer som berøres av avgjørelsene" (Dahl 1992:66).

---

<sup>2</sup> Signe B. Seggaard, ISF, har skrevet dette avsnittet. Det er redigert inn i den øvrige rapportteksten av U.S.

## 5.2 Kirkesosiologiske perspektiver: Hvem er "berørte parter" for demokratiske beslutningsprosesser i Den norske kirke?

Et viktig spørsmål med tanke på om kirkevalget 2009 bidrar til å styrke det kirkelige demokratiet, er om berørte parter i større grad involveres i beslutningsprosesser, forstått langs dimensjonene effektiv deltakelse, lik stemmerett, opplyst forståelse, saklistekontroll og inkludering.

Dette utløser spørsmålet om hvem som er "berørte parter" i denne sammenhengen. Hvem berøres av beslutninger i Den norske kirkes organer på en slik måte at de kan og bør inkluderes i demokratiske beslutningsprosesser, og dermed også er en målestokk for kvaliteten i det kirkelige demokratiet? "Folket" utgjøres åpenbart av alle medlemmer (over lovlig stemmerettsalder), i den forstand at alle medlemmer må ha rett til å stemme og rett til for øvrig å delta i demokratiske prosesser. Men det er neppe rimelig å tenke på alle medlemmene som berørte parter i den forstand at de opplever Den norske kirke og det som skjer der som viktig og dermed kan forventes å delta i kirkelige valg. "Berørte parter" innen Den norske kirke, også med tanke på deltakelse og inkludering i demokratiske prosesser, kan sees i sammenheng med tilhørighet. Medlemmene i Den norske kirke har som kjent ulike former for tilhørighet i tillegg til formelt medlemskap. En del er lite opptatt av kirken og det som skjer der, og har liten opplevelse av tilhørighet. Andre ser på Den norske kirke som viktig og opplever tilhørighet, men kan likevel gjøre dette på forskjellige måter, som også kan ha forskjellig betydning for valgdeltakelse. Tentativt, og med utgangspunkt både i teori og empiri, kan vi tenke oss følgende hovedtyper av tilhørighet til Den norske kirker.

- Tilhørighet slik den gjerne forstås innen sekulariseringsteori: jevn nedgang i trosforestillinger og religiøs praksis i befolkningen generelt og blant Den norske kirkes medlemmer generelt. Et relativt lite mindretall er aktive, engasjert og interessert, og oppfatter Den norske kirke som en viktig del av livet. Tilhørighet er dermed de som "holder stand" – opprettholder trosforestillinger og en jevnlig religiøs praksis. Disse er berørte parter i kraft av å tillegge kirke og menighet ganske sterk betydning i sitt liv
- Tilhørighet formidlet gjennom bruk av "religiøse tjenester" (ritualer – livsoverganger, evt. høytidsgudstjenester) – berørte parter i den forstand at de verdsetter og er avhengige av stabilt "tjenestetilbud", men uten nødvendigvis å tillegge tilhørigheten stor personlig viktighet
- Tilhørighet formidlet gjennom vektlegging av Den norske kirkes betydning som kultur- og samfunnsinstitusjon, som nasjonalt symbol og kulturelt og verdimesig fellesskap. Medlemskap og tilhørighet til Den norske er her en naturlig del av medlemskap i lokalsamfunn og nasjonalt fellesskap. En slik tilhørighet formidles for eksempel i oppfatninger av at Den norske kirkes betydning som kulturinstitusjon er en grunn til å stemme ved kirkevalget. Her er man berørt part gjennom å oppfatte det som viktig at en slik kulturell og samfunnsmessig status vedlikeholdes.

Disse er selvsagt ikke gjensidig utelukkende. Medlemmer kan legge vekt på flere dimensjoner i sitt forhold til Den norske kirke. Men det er samtidig godt mulig å tillegge sitt forhold til Den norske kirke viktighet langs én, men ikke nødvendigvis de andre dimensjonene. Det viktige er at disse dimensjonene av tilhørighet kan tenkes å ha ulik betydning for hvorvidt medlemmer oppfatter seg som berørte parter på en måte som motiverer til valgdeltakelse.

Vi drar særlig nytte av dette teoretiske perspektivet i den mer grunnleggende diskusjonen av valgdeltakelse i delrapport 3.

### **5.3 Organisasjonsteoretisk perspektiv: Den norske kirkes tilpasning til og gjennomføring av en reform**

Gjennomføringen av kirkevalget og hvordan den bidrar eller ikke bidrar til realiseringen av demokratireformens målsettinger, må også forstås i lys av den organisasjonen som valget gjennomføres av og innenfor. Organisasjonsmessige forutsetninger og kjennetegn legger ulike rammer og betingelser for gjennomføringen, og preger dermed hvordan en på ulike hold i Den norske kirke iverksetter demokratireformen. Disse omfatter både interne faktorer, som for eksempel strukturer for beslutningstaking og etablerte mønstre for samhandling, ressurser – ikke bare økonomiske, men også kompetanse- og personellmessige, organisasjonskultur og yteevne. Men det omfatter også organisasjonens forhold til ytre omgivelser. Det kan for eksempel være tilpasning til forventninger i organisasjonens omgivelser, politiske prosesser, sosial og samfunnsmessig kontekst. For å analysere og forstå hvordan en i Den norske kirke gjennomfører kirkevalget som et ledd i demokratireformen, er det nødvendig også å ta høyde for og inkludere betydningen av slike faktorer og deres betydning for prosessforløpet, resultatet og oppnåelse av målsettingene.

## **6 Rapportens oppbygning – leser-guide**

Evalueringen består av fire delrapporter som tar for seg ulike problemstillinger og er basert på litt ulike datakilder.

Den første delrapporten, "Den politiske avtalen og Den norske kirkes særskilte valgeregler", analyserer forholdet mellom valgreglene vedtatt av Kirkemøtet 2008 for de kirkelige valgene 2009 og den politiske avtalen fra april 2008. Som bakgrunn og videre ramme for å beskrive demokratireformen og dens målsettinger, analyserer vi også andre sentrale politiske og kirkelige dokumenter om stat/kirkeforholdet generelt, og om det kirkelige demokrati mer spesielt.

Den andre delrapporten analyserer gjennomføringen av kirkevalget 2009, særlig slik det ser ut fra de ansvarlige aktørenes side. Hvordan har de iverksatt det overordnede programmet for reformen i kirkevalget 2009? Vi undersøker hvordan en har valgt bestemte strategier og iverksatt ulike tiltak og aktiviteter både for å gjennomføre Kirkevalget 2009 ifølge Kirkemøtets særskilte vedtatte valgeregler, og for å bidra til demokratireformens målsettinger mer generelt. Dessuten forsøker vi å finne ut hvilke erfaringer og vurderinger aktørene har når det gjelder denne gjennomføringen. Vi forfølger disse spørsmålene på det sentralkirkelige nivå (Kirkemøtet og Kirkerådet), det regionale nivå (bispedømmene) og lokale nivå (fellesråd og menigheter). Vi legger særlig vekt på hvordan en har arbeidet med nominasjon av kandidater i forkant av valget, hvilke strategier og tiltak som er iverksatt for å informere både om valget og om kandidatene. Vi ser på hvordan selve valgavviklingen er lagt når det gjelder lokalisering, bemanning, stemmegivning osv. Vi undersøker også hvordan aktørene i etterkant vurderer det de har vært med på, hva de har opplevd som særlig krevende og hva de ser på som positive sider ved gjennomføringen av kirkevalget. I analysen av dataene fra aktørene ser vi på

hvordan deres gjennomføring av kirkevalget forholder seg til omgivelser, de strategiene og tiltakene de iverksetter, ressurser og organisatoriske strukturer.

Den tredje delrapporten analyserer valgdeltakelsen og valgresultatene, slik dette er innrapportert fra menighetene og fra bispedømmene. Vi undersøker nøkkeltall for valgdeltakelsen: omfang, endringer, og variasjoner. Dessuten forsøker vi å finne ut av hvordan valgdeltakelse henger sammen med ulike faktorer, både faktorer i sammenhengen der valget gjennomføres og faktorer som har med kirkevalgets tiltak og ordninger å gjøre. Vi diskuterer også om forsøksordninger har særlig betydning for valgdeltakelse. Vi analyserer sammensetning av kandidatlistene til både menighetsråd og bispedømmeråd. I denne sammenheng har vi analysert presentasjonene av kandidatene til bispedømmeråd og Kirkemøtet med tanke på forholdet til preferansevalgordningen. Deretter undersøker vi valgresultatene både til menighetsråd og bispedømmeråd / Kirkemøtet. Hvordan er det nye rådene sammensatt med tanke på ulike former for representativitet, og hvordan er sammensetningen et resultat av velgernes påvirkning gjennom stemmegivning. Til slutt i denne rapporten diskuterer vi to mer overordnede spørsmål som har aktualisert seg gjennom den foregående analysen: For det første hvordan valgdeltakelsen ved kirkevalget 2009 kan vurderes, og hvilke forventninger det er rimelig å ha til valgdeltakelse fremover. Deretter preferansevalgordningen og eventuelle svakheter i gjennomføringen av denne ordningen ved valget i 2009, hvorvidt den egner seg som ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet både i lys av hvilke viktige hensyn den ivaretar, og hvilke problemer som kan oppstå med en slik ordning.

Den fjerde delrapporten er en undersøkelse av velgerne og av dem som ikke stemte. Her analyserer vi altså valgdeltakelse sett fra velgernes og ikke-velgernes synspunkt. Hvilke typer informasjon synes de er viktige, og hvor godt informert synes de at de er om valget? Hvilke grunner har de til å delta i valget, og hvilke grunner har de som ikke deltar? Dessuten ser vi også på sammensetningen av velgergruppen, og særlig om den er blitt bredere og mer representativ i og med økningen i valgdeltakelse i 2009. Det overordnede spørsmål er hvordan kirkevalget 2009 tilfredsstiller de grunnleggende kriteriene for en demokratisk orden, nemlig opplyst forståelse og effektiv deltakelse.

I sluttrapporten vender vi tilbake til hovedspørsmålet om hvordan kirkevalget 2009 bidrar til å realisere målsettingene for demokratireformen, slik valget er analysert i delrapportene gjennom dokumenter, gjennom aktørenes beskrivelser og vurderinger, ut fra velgernes synsvinkler, adferd og vurderinger, og gjennom resultater og deltakelse. Vi går først gjennom hovedtrekkene i selve prosessen med å gjennomføre kirkevalget. Deretter diskuterer vi hvordan forsøksordninger, andre valgeregler, og særlige tiltak, har fungert i forhold til målsettingene for reformen, og i hvilken grad reformens sentrale målsettinger som særlig er knyttet til valggjennomføring, er styrket gjennom kirkevalget. Til slutt konkluderer vi til spørsmålet om kirkevalget 2009 som bidrag til gjennomføring av en demokratireform i Den norske kirke.

Sammenfatninger av de lengre delrapportene 2, 3 og 4 finnes ved slutten av delrapport.



# Sluttrapport. Av Ulla Schmidt og Sverre D. Mogstad

---

## 1 Innledning

I hvilken grad er de overordnede målsettingene for demokratireformen innfridd ved gjennomføringen av kirkevalget 2009? Den politiske avtalen (april 2008) stiller krav om at det skal gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke slik at kirkens organer får sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør også gjennomføres forsøk med ulike ordninger før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og bispedømmeråd. I hvilken grad er disse forutsetningene innfridd i og med kirkevalget 2009, og hva er det som eventuelt ennå mangler for at de skal være innfridd? I denne sluttrapporten bruker vi analyser, drøftinger og konklusjoner fra de fire delrapportene til å svare på disse spørsmålene.

Det er først viktig å minne om diskusjonen fra delrapport 1, om forholdet mellom de fire forutsetningene i den politiske avtalen og den overordnede målsetting om en demokratireform som sikrer sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene for kirkens organer. Delrapport 1 var dels kritisk til å se på vedtak om formale valgregler i seg selv om innfrielse eller gjennomføring av disse forutsetningene. Især krever reelle valgmuligheter mer enn bare formale valgregler for å innfris, selv om valgregler selvsagt kan legge mer eller mindre til rette for valgmuligheter. Dels argumenterte vi også for at spørsmålet om gjennomføring av en demokratireform ikke bør innsnevres til bare å dreie seg om iverksettelse av de fire forutsetningene, uten hensyn til hvordan de imøtekommer og bidrar til overordnede hensyn som for eksempel sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Det kan være ulike grunner til en slik innsnevring i den politiske avtalen, for eksempel at en unngår å holde Den norske kirke ansvarlig for virkninger og effekter av tiltak, og bare holder den ansvarlig for å iverksette bestemte tiltak. Vi vil likevel fastholde at i lys av den omfattende bakgrunnshistorie – både kirkelig og politisk – for demokratireformen, så er det en uhensiktsmessig innsnevring å redusere spørsmålet om gjennomføringen av en demokratireform til spørsmålet om iverksettelse av disse forutsetningene.

For å svare på spørsmålet om hvordan kirkevalget 2009 har innfridd overordnede målsettinger om en demokratireform i Den norske kirke, diskuterer vi i denne sluttrapporten først hovedelementene i selve gjennomføringen og avviklingen (inkludert planer, strategier, iverksettelse og så videre) under synsvinkelen hvilket forhold det er mellom måten valget har vært satt ut i livet på, og demokratireformens sentrale målsettinger og hensyn. Dernest diskuterer vi de ulike valgordninger, valgregler og ulike tiltak som var sentrale i kirkevalget som veier frem til et styrket demokrati, og hvilken betydning de faktisk har hatt med tanke på overordnede demokratiske målsettinger. For det tredje ser vi spesifikt på noen få, utvalgte og helt sentrale hensyn i demokratireformen, og hvordan disse er styrket eller ikke er styrket gjennom kirkevalget 2009. Dette skal til sammen gi et overordnet svar på hvordan kirkevalget 2009 har vært med på å gi kirkens organer sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.

Innledningsvis pekte vi på effektiv deltakelse og opplyst forståelse som to av fem viktige kriterier ved en demokratisk orden. Mens effektiv deltakelse dreier seg om berørte parters tilstrekkelig og like muligheter til å gjøre sine preferanser og holdninger kjent i forkant av en beslutningsprosess, viser opplyst forståelse blant annet til partenes muligheter til å utforske alternativer og konsekvensene av dem. Disse to hensynene står i nær sammenheng med viktige hensyn i demokratireformen, som for eksempel informasjon, tilgjengelighet, reelle valg- og påvirkningsmuligheter og representativitet. Derfor er de også sentrale for å konkludere om hvordan kirkevalget 2009 har bidratt til å realisere demokratireformens målsettinger og hensyn.

## 2 Forberedelse, planlegging og gjennomføring av kirkevalget 2009

### 2.1 Demokratireformens forutsetninger og innhold

Den politiske avtalen fra våren 2008 består av tre deler:

- For det første skulle partene starte en prosess som har som mål å overføre myndigheten til å utnevne proster og biskoper til kirkelige organer, og at det innen 2011 skulle gjennomføres en demokratireform slik at kirkelige organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.
- For det andre pekes det på at når en slik prosess er gjennomført, vil det ikke lenger være behov for kirkelig statsråd. Paragrafene i Grunnloven som omhandler dette kan da oppheves samtidig som andre elementer i statskirkeordningen beholdes.
- For det tredje angir forliket de endringene i Grunnloven som partene er enige om å gjøre når første del av prosessen er gjennomført.

Forlikets overordnede målsetting er gjennomføring av en demokratireform i kirken slik at de kirkelige organers demokratiske legitimitet styrkes og forankres bedre hos medlemmene. Den politiske avtalen og den påfølgende stortingsmeldingen (Stortingsmelding 17 (2007-2008)) gjør styrking av demokratiet i kirken til en eksplisitt betingelse for senere grunnlovsendringer som skal gi kirken større selvstendighet i forhold til staten og overføre myndigheten til å utnevne biskoper og proster. I stortingsmeldingen legges det vekt på at Den norske kirke har en helhetlig styringsstruktur som både i et historisk og aktuelt perspektiv, fremtrer som forholdsvis demokratisk med hensyn til medlemskap, stemmerett, valgbarhet og fordeling av myndighet på ulike organer og strukturer. Men samtidig sier den at det er et klart behov for å styrke demokratiet. Som bakgrunn for dette, sies det at utviklingen av et velfungerende demokrati er viktig for å kunne opprettholde relasjonen mellom folk og kirke, og mellom samfunn og kirke. Den mest åpenbare og påtrengende utfordringen var den lave oppslutningen om menighetsrådsvalgene. Denne lave oppslutningen innebar en utfordring for de kirkelige organenes demokratiske legitimitet og svekket representativiteten i forhold til medlemmene. Med dette som utgangspunkt, angir meldingen en rekke forslag som kan utredes videre. Men da den politiske avtalen og stortingsmeldingen gjorde styrking av det kirkelige demokratiet til betingelse for grunnlovsendringer, konsentrerte – for ikke å si låste – de samtidig oppmerksomheten i den videre prosessen drastisk til de fire forutsetningene som ble oppfattet å være de nødvendige elementene i demokratireformen:

- Etablere reelle valgmuligheter

- Øke bruken av direkte valg
- Avholde kirkevalg samtidig med offentlige valg
- Gjennomføre forsøk med ulike ordninger

Som svar på den politiske avtalen og dens forutsetninger om en demokratireform, vedtok Kirkemøtet i 2008 særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009 (KM 11/08).

## 2.2 Kirkemøtets valgeregler og forutsetningene i den politiske avtalen

Et viktig spørsmål i vår evaluering har vært hvordan Kirkemøtets særskilte valgeregler innfrir forutsetningene i den politiske avtalen. Dokumentanalysen i delrapport 1 viser at de sentralkirkelige råd og instanser mener at valgreglene som Kirkemøtet vedtok i 2008, oppfyller eller gjennomfører forutsetningene som den politiske avtalen satte som betingelser for senere grunnlovsendringer. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til Stortinget (Innst. O. nr. 57 (2008-2009) s. 3) kan tolkes i samme retning. Vi har avvist at en kan behandle de fire forutsetningene som selvstendige mål løst fra de målsettinger og hensyn som er knyttet til demokratireformen, og at de fire forutsetningene kan oppfylles og gjennomføres gjennom et sett formelle valgeregler. Vi mener at avtalens betingelser først er innfridd når de fire påleggene er gjennomført og de, alene eller i kombinasjon med andre tiltak, har realisert den overordnede målsettingen om "sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene" for kirkens organer. Å forholde seg til dem som isolerte mål uavhengig av hvordan iverksettelsen av dem bidrar til målsettingene som begrunner dem, virker ikke rimelig på grunnlag av forhistorien til planene om å styrke demokratiet i kirken.

Ser vi nærmere på hvordan Kirkemøtet har innfridd de fire konkrete forutsetningene i den politiske avtalen i og med vedtakene om særskilte regler for de kirkelige valg, er svaret følgende:

- Forutsetningen om økt bruk av direkte valg er oppfylt i og med valgreglene og bispedømmerrådenes lokale vedtak som innebærer at to tredjedeler av de leke medlemmene i bispedømmerråd og Kirkemøtet velges direkte av kirkemedlemmene.
- Forutsetningen om valg samtidig med offentlige valg er oppfylt i og med en felles kirkelig valgdag for både menighetsråd- og bispedømmerråd/kirkemøtevalg samtidig med stortingsvalget, og ved at det ikke er anledning til å avholde de kirkelige valg på andre dager.
- Forutsetningen om forsøk med ulike ordninger er innfridd i og med at noen bispedømmer har direkte valg av alle leke medlemmer og noen kombinerer direkte og indirekte valg.
- Forutsetningen om etablering av reelle valg avhenger imidlertid av mer enn bare de formelle valgreglene, og er derfor ikke fullt ut oppfylt bare i og med de vedtatte valgreglene om supplerende nominasjon (+ eventuelt også alfabetisk oppsett og preferansevalg). Valgreglene legger til rette for og er en nødvendig betingelse for at denne forutsetningen kan innfris. Men innfrielse avhenger i tillegg også av ulike andre tiltak og gjennomføringen av disse. Især er informasjon om og presentasjon av kandidatene viktig for hvorvidt denne forutsetningen fullt ut er innfridd. Spørsmålet om innfrielse av denne forutsetningen avhenger derfor også av videre analyser av tiltak, gjennomføring og resultater.

Det er altså vår konklusjon at spørsmålet om Kirkemøtets regler for kirkelige valg innfrir den politiske avtalen, ikke er tilstrekkelig besvart bare med henvisning til formale valgeregler. I tillegg må en også spørre om valgreglene og andre tiltak realiserer de overordnede målsettingene om de kirkelige organers demokratisk legitimitet og forankring. Dette spørsmålet vil vi derfor komme tilbake til i del 3 i denne sluttrapporten etter at vi i del 2 har analysert gjennomføringen av en rekke tiltak, ordninger og regler.

## 2.3 Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå

Gjennomføringen av kirkevalget krevde planlegging og organisering på flere nivåer. En valgte en tredelt struktur hvor hvert nivå hadde sine oppgaver og fullmakter. Det sentrale nivået, Kirkemøtet og kirkerådet, hadde hovedansvaret for å planlegge og å utvikle de nødvendige tiltak og ordninger. Det regionale nivået besto av bispedømmene, mens lokalnivået var soknene og fellestrådene. I delprosjekt II har vi analysert mer inngående hvordan de tre nivåene har planlagt og gjennomført kirkevalget 2009.

### 2.3.1 Det sentrale nivået

Den sentrale planlegging og gjennomføring av kirkevalget innebar utvikling av en sentral prosjektledelse som skulle forholde seg til Kirkerådets øvrige administrasjon, til eksterne aktører og til det regionale og det lokale nivået. I tillegg til å få etablert prosjektledelsen internt i Kirkerådets stab, måtte man også forholde seg til eksterne aktører i forbindelse med offentlige anskaffelser, kommunikasjon og informasjon, tekniske dataløsninger, utsending av valgkort og elektronisk opptelling av bispedømmerådsvalget.

Selv om utviklingen av den sentrale prosjektledelsen bød på en rekke store utfordringer, er det vår mening at man valgte gode organisatoriske løsninger. Den stramme tidsplanen en arbeidet under, fordret en organisasjon som åpnet for rask fremdrift og korte beslutningslinjer. Det er vår oppfatning at den sentrale prosjektledelsen ble utviklet i en dynamisk prosess etter hvert som ressursbehovene oppsto. Vår eneste innvending mot organiseringen er at den kanskje i for stor grad var for sårbar i tilfelle en måtte foreta utskiftninger i prosjektledelsen.

Den sentrale planleggingen og organiseringen av kirkevalget krevde oversikt over hvilke oppgaver som måtte løses i forkant av valget, hvordan valget skulle gjennomføre og hvordan etterarbeidet med opptelling og offentliggjøring skulle planlegges. I denne forbindelse ble det utviklet en rekke strategier, planer og tiltak som senere ble sammenfattet i en omfattende og sentral prosjektplan. Denne prosessorienterte utviklingen av prosjektplanen synes å ha vært et fornuftig valg tatt i betraktning av den stramme tidsplanen man arbeidet under, og at de fleste tiltakene/områdene planen omtaler med nødvendighet ikke kunne beskrives allerede høsten 2008.

En av de viktige oppgavene som det sentrale nivået hadde, var å motivere for kirkevalget og gi de sentrale aktørene på regionalt og lokalt nivå opplæring om alt nytt i forbindelse med valget. For å greie dette, utviklet en to kurs. Et kurs for det regionale nivået, og et kurs for lokalnivået. I tillegg ble det på et senere tidspunkt også tilbudt et kurs for informasjonsansvarlige på lokalt og regionalt nivå. Målsettingen med kursene var å informere om og å skape forståelse for de nye valgordningene og bidra til å finne praktiske løsninger på hvordan en skulle tilrettelegge og gjennomføre valget regionalt og lokalt. Med unntak av kursene for informasjonsansvarlige som fikk noe blandet mottakelse, virker det som om de andre kursene har vært vellykkede og vært et viktig tiltak for å implementere de nye valgreglene og skape motivasjon for valgarbeidet.

### 2.3.2 Det regionale nivået

På regionalt nivå hadde de enkelte bispedømmerådene hovedansvaret for planlegging og gjennomføring av valget. I hvert bispedømme skulle det oppnevnes et valgråd med stiftsdirektøren eller en annen ansatt på bispedømmekontoret som sekretær. I tillegg til å ha ansvar for planlegging og gjennomføring av valget, hadde valgrådet ansvaret for kurs og veiledning om menighetsrådsvalget og bispedømmeråds/kirkemøtevalget, avholde prostivise møter for valg av medlemmer til nominasjonskomiteer, oppnevne komiteene og innkalle til første møte, informasjon om valgordninger og presentasjon av kandidatene.

Bispedømmerådet skulle foreslå hvilken valgordning en skulle bruke ved valg av leke medlemmer til bispedømmerådet, og hadde ansvar for å informere om valg av medlemmer til nominasjonskomiteer fra hvert prosti og om muligheten for å sende inn forslag til kandidater.

For å kunne gjennomføre arbeidet, hadde det i statsbudsjettet for 2009 blitt avsatt midler til et halvt årsverk til stilling som valgansvarlig på bispedømmekontorene. Evalueringen viser at den regionale organiseringen med en valgansvarlig, har vært en god løsning. Vedkommende har i tillegg til å ha hovedansvaret på regionalt nivå også fungert som bindeledd til lokal- og til sentralnivået. På denne måten har en greid å holde de tre nivåene sammen i en organisasjon.

### 2.3.3 Det lokale nivået

Den lokale planleggingen og organiseringen av valgene er dels styrt av valgreglene, dels styrt av lokal utforming av anbefalingene fra sentralt hold og dels styrt av ulike strategier og tiltak. Ifølge reglene skulle menighetens valgstyre være hovedansvarlig for å forberede og lede valget i menighetene. Dette innebar blant annet å:

- fastsette valgdager og valgsteder
- innhente og kunngjøre kandidatlistene
- sørge for utlegging av manntall
- legge til rette for forhåndsstemming
- gjennomføre stemmegivning på valgtinget
- forestå opptelling, innberetning og kunngjøring av valget

Utover de regelfestede organer og oppgaver, fikk menighetene en rekke anbefalinger og oppfordringer til lokal tilpasning. De aller fleste menigheter opprettet nominasjonskomité til å finne kandidater og sette opp kandidatlistene. Ut over valgstyre og nominasjonskomité har evalueringen vist at menighetene har utformet organisasjonsmodellen i praksis på ulike måter og med ulik grad av formalisering. En fellesnevner er en mer pragmatisk og uformell organisering med til dels flytende grenser mellom ulike funksjoner, roller og organer. Koordineringen av arbeidet har snarere vært utført av menighetenes administrative ansatte (kirkeverge, menighetssekretær, daglig leder), eventuelt av en valgt leder med mye valgerfaring, enn av formelt definerte valgteam.

Oppfordringen til å koordinere arbeidet på fellesrådsnivå eller på lavere mellomnivå i de store byene, har skjedd i stor utstrekning.

Delrapport 2 inneholder en mer omfattende analyse av kirkevalget på lokalt nivå med særlig vekt på lokal opplæring og oppfølging, planlegging og organisering, informasjon, nominasjon og valgavvikling.

### 2.3.4 Sammenfattende vurdering av planlegging og gjennomføring

De sentrale planene og tiltakene viser hvordan man på sentralt nivå forventet at demokratireformen og kirkevalget skulle implementeres og gjennomføres. I alt det vesentlige ble det lagt sentrale føringer man forutsatte ble gjennomført og videreutviklet regionalt og lokalt. På noen områder la man opp til lokal tilpasning og lokale initiativ. Men fordi prosjektgjennomføringen med nødvendighet måtte bygge på sentrale føringer, førte forventningen om lokal tilpasning og lokale initiativ til en viss passivitet. Denne passiviteten skyldes i flere tilfelle usikkerhet om hvem som hadde ansvaret.

Så langt vi kan se, har prosjektledelsen og aktørene på alle tre nivå, gjort et godt arbeid under tidvis vanskelige rammebetingelser. Vi sikter da først og fremst til at man har arbeidet under påvente av formelle avklaringer, og at disse i mange tilfelle kom svært sent i prosessen.

Analysene har vist at på tross av tidspresset og en rekke tekniske problem, var de viktigste hjelpemidlene og tiltakene på plass og implementert i forbindelse med selve valget. Men arbeidet med implementeringen har flere ganger gått på bekostning av viktige informasjonsoppgaver, ikke minst kandidatinformasjon. Dette er et særlig viktig punkt nettopp fordi kandidatinformasjon er et kjernepunkt i forbindelse med vår forståelse av demokratisk legitimitet og bred forankring.

Aktørene på alle tre nivå er gjennomgående godt fornøyd med sitt eget arbeid og med resultatet.

Spør vi om planer, strategier og tiltak har lagt til rette for at man kunne realisere målsettingen om styrket demokratisk legitimering og forankring i Den norske kirke, er svaret ja. Men et helt annet spørsmål er om gjennomføringen av planene, strategiene og tiltakene *faktisk har ført* til demokratisk legitimering og forankring. Før vi kan gi et svar på dette spørsmålet, skal vi foreta en mer sammenfattende analyse av disse. Dette vil bli gjort i den følgende del 3.

## 3 Valgordninger, valgeregler og tiltak

### 3.1 Økt bruk av direkte valg

Økt bruk av direkte valg er et viktig element i den politiske avtalen fra april 2008 og utgjør én av de fire forutsetningene i kravet om gjennomføring av en demokratireform. Samtidig ble det anbefalt å gjennomføre forsøk med ulike ordninger før vedtak om endelig ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Fire bispedømmer har bare hatt direkte valg, mens syv bispedømmer benyttet en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Det betyr at 52 av 77 (68 prosent) leke medlemmer ble valgt direkte av stemmeberettigede kirkemedlemmer, mens 25 (32 prosent) ble valgt av menighetsrådsmedlemmene. Av det totale antall bispedømmerrådsmedlemmer utgjør de direkte valgte leke medlemmene en andel på 45 prosent. Kirkemedlemmene velger altså direkte litt under halvparten av medlemmene til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Som ordning er det rimelig å si at dette formelt tilfredsstillende betingelsene om økt bruk av direkte valg og gjennomføring av forsøksordninger. Men det er også flere forhold ved selve gjennomføringen av bispedømmeråds- og kirkemøtevalget som gjør det rimelig å spørre i hvilken grad de mål og hensyn en ønsket å ivareta gjennom bruken av direkte valg, er innfridd.

Ordningen med direkte valg er en demokratisk gevinst i seg selv, i den forstand at den gir kirkemedlemmene mulighet til å velge medlemmer av høyere råd direkte, og ikke bare indirekte

gjennom å stemme på medlemmer av menighetsrådene. Dette forankrer rådet hos kirkemedlemmene i større grad enn tidligere. Samtidig som medlemmene har fått denne muligheten til å velge noen av bispedømmeråds- og kirkemøtmedlemmene direkte, har også deltakelsen i menighetsrådsvalget økt betraktelig. Dermed har også rådene som velger de øvrige leke medlemmene av bispedømmeråd og Kirkemøtet, fått en bredere forankring i Den norske kirkes medlemsmasse. De nye bispedømmerådene og Kirkemøtet er bedre forankret hos kirkemedlemmene ikke bare i kraft av det direkte valget, men også i kraft av at menighetsrådene har et større velgergrunnlag enn tidligere. Medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet har et langt høyere antall stemmer fra kirkemedlemmene i ryggen etter valgene i 2009, enn ved tidligere valg.

Det er likevel noen forhold rundt gjennomføringen, spesielt av det direkte valget, som kompliserer dette bildet av bedre forankring blant kirkemedlemmene, og som reiser spørsmålet om i hvilken grad velgerne har hatt reelle valgmuligheter og anledning til å utøve reell påvirkning. Dette er særlig knyttet til måten preferansevalgordningen ble gjennomført på, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Forutsetningen om å gjennomføre forsøksordninger før endelig vedtak av valgordning for bispedømmeråd og Kirkemøtet legger opp til å vurdere de ulike ordningene opp mot hverandre. Opplegget for kirkevalget legger imidlertid en del begrensninger for hvordan dette kan gjøres (vurdering av forholdet mellom direkte og indirekte valg). Siden det jo ikke er noe direkte sammenligningsgrunnlag i tidligere valg, må en i stedet vurdere disse ordningene i forhold til hverandre innen rammen av 2009-valget, og dessuten vurdere dem mer selvstendig i lys av forholdet mellom tiltak og målsetting.

En begrunnelse for økt bruk av direkte valg, i tillegg til at det som ordning ville gi kirkemedlemmene bedre påvirkningsmuligheter over sammensetningen av høyere råd, er at det også ville virke velgerrekrutterende. Antakelsen var at velgere som får mulighet til å stemme ikke bare på lokale, men også regionale og sentrale råd, får en sterkere grunn til å delta i valget. Dette har ikke uten videre slått til ved 2009-valget. Dels er det systematisk lavere valgdeltakelse ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget enn ved menighetsrådsvalget. Cirka en fjerdedel av dem som var i kirkevalgslokalet for å stemme, nøyde seg med å stemme til menighetsrådsvalget. Dette kan ikke sees løsrevet fra bruken av preferansevalgordningen og svakhetene knyttet til informasjonen gitt om valgalternativene. Dette har temmelig sikkert svekket deltakelsen ved dette valget, men er ikke hele forklaringen på lavere deltakelse ved bispedømmerådsvalget. Blant et utvalg grunner til å stemme ved kirkevalget, er muligheten til å stemme på medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet den som får lavest oppslutning hos velgerne (se delrapport 4). Dermed var det etter alt å dømme ikke muligheten til å stemme på medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet som trakk velgere til kirkevalgslokalet. En medvirkende årsak til den lavere valgdeltakelsen, i tillegg til kompliserte og lite kjente valgeregler, kan være mindre interesse og at valget er lengre unna velgerens virkelighet.

Et viktig spørsmål når det gjelder forholdet mellom rent direkte valg og en kombinasjonsordning, er hvordan ulike valgordninger til bispedømmeråd og Kirkemøtet sikrer kontakten mellom det lokale nivå og det regionale/sentrale nivå. Et vesentlig hensyn blant annet i "Styrket demokrati i Den norske kirke", var at ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet både må ivareta medlemmenes demokratiske innflytelse og soknet som grunnenhet i Den norske kirke (Styrket demokrati i Den norske kirke, s. 15–52). Det er for det første et spørsmål om hvordan den gir medlemmene innflytelse og påvirkning over de regionale og sentrale organer, det vil si sikrer medlemmenes

mulighet til effektiv deltakelse. Men det er for det andre også et spørsmål om hvordan den ivaretar kontakten mellom valgene på tvers av nivåene, det vil si mellom bispedømmeråd/Kirkemøtet og menighetsrådene rundt om i soknene. Dette er det selvsagt ikke mulig å vite noe om gjennom å studere kirkevalget isolert sett. Det krever at en over tid studerer den konkrete arbeidsmåten i de valgte organer, hvilke kontaktpunkter som finnes mellom valgene, og hva disse i praksis brukes til. Først da kan en vite om direkte valg alene kan ivareta hensynet til kontakt mellom lokalnivået og regional- og sentralnivået, eller om en kombinasjonsordning er mer hensiktsmessig for å sikre dette anliggendet. Det er heller ikke sikkert at dette hensynet til de høyere rådernes forankring i og kontakt med rådene på soknenivå overhodet er avhengig av valgordning. Kanskje er andre faktorer enn selve valgordningen, som for eksempel arbeidsmåter, arenaer for utveksling og meningsdannelse og så videre viktigere for å ivareta soknet som grunnenhet i det kirkelige styringssystem.

### 3.2 Preferansevalg

Preferansevalg ble valgt som valgordning for personvalg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kirkemøtekomiteens begrunnelse var at ordningen gir velgeren sterkere innflytelse over resultatet enn flertallsvalg. Mindretallsstemmer får større innflytelse, og kandidater med færre stemmer og små sokn vil ha større sjanse til å bli representert, slik at en får bredere representasjon. Ordningen ble utformet slik at kandidatlistene skulle oppstilles alfabetisk, og ikke i nominasjonskomiteens prioriterte rekkefølge. Dette skulle overføre makt fra nominasjonskomiteen til velgerne. Kandidater frembrakt ved supplerende nominasjon (se under) skulle føres opp alfabetisk sammen med de andre på en endelig liste (KM 11/08).

Preferansevalg er en særlig krevende form for personvalg. Fordi velgeren må avgi personstemme (i motsetning til valgordninger der velgeren *kan* avgi personstemmer, men også kan nøye seg med å levere en urettet liste), forutsetter den at velgeren danner seg en preferanse gjennom å sammenligne valgalternativer. Ved dette valget var det 21 eller flere kandidater velgeren måtte sammenligne. Dette stiller store krav til informasjon om valgalternativer, og det stiller store krav til velgeren om å tilegne seg denne informasjonen. Informasjonen må profilere valgalternativene slik at de fremtrer tydelig som klare posisjoner velgeren kan gjenkjenne og sammenholde med egne interesser.

Flere forhold viser at preferansevalget ikke fungerte særlig godt som valgform ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget 2009. Stikkord er: svært høyt antall forkastede stemmer; mye lavere deltakelse i valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet enn til menighetsråd; ni av ti lokalt ansvarlige rapporterer om usikkerhet med utfylling av stemmeseddel til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg i valglokalene; oppstillingsrekkefølgen av kandidatene hadde mye å si for valgfallet i den direkte valgomgangen – siden kandidatene var listet alfabetisk ga det en klar fordel til kandidater med etternavn på forbokstav tidlig i alfabetet. Disse forholdene skyldtes ikke preferansevalgordningen alene, men det er overveiende sannsynlig at måten den ble gjennomført på, bidro til og forsterket disse problemene. En bør også merke seg at det først og fremst var i det direkte valget/den direkte valgomgangen at preferansevalgordningen fungerte mindre bra. I den indirekte omgangen og spesielt i valget av leke kirkelig tilsatte og prester, har den etter alt å dømme fungert noe bedre. For eksempel har rekkefølge på kandidatlistene gitt lite utslag i valg av leke tilsatte og prester, opplagt fordi velgerne her i utgangspunktet er bedre informert.



## Sluttrapport

Dels ser det ut til at velgerne har vært dårlig informert om hva de skulle og kunne gjøre med stemmeseddelen til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Etter svarene fra de lokalt ansvarlige for valggjennomføringen å dømme, har det vært betydelig usikkerhet om utfylling av stemmesedler til dette valget i valglokalene. At fem prosent måtte forkastes (sammenlignet med 0,6 prosent forkastede menighetsrådsvalgsstemmer), de fleste på grunn av manglende rangering, tyder også på at velgerne hadde for dårlig informasjon om den tekniske siden av preferansevalget.

Det største problemet var nok likevel at informasjonen om og presentasjonen av kandidatene, ikke var tilpasset preferansevalgordningens forutsetninger. Verken beskrivelse av satsningsområder eller kandidatenes utfyllende presentasjoner bidro til å fremstille kandidatene som tydelige alternativer ut fra klart atskilte posisjoner, slik preferansevalgordningen forutsetter. Satsningsområdene danner ikke tydelige skiller mellom ulike grupper av kandidater. Noen få deles av svært mange, og en del deles av noen, men på kryss og tvers. Men vi finner ingen sammenhenger som kunne tyde på uformelle eller implisitte parti- eller gruppedannelser, og som eventuelt kunne ha dannet utgangspunkt for en tydeligere profilering av valgalternativer. De utfyllende presentasjonene er også svært uensartede både når det gjelder form og innhold i kandidatens profilering av seg selv, og kandidatene benytter i ganske stor utstrekning litt vage og generelle vendinger om kirkens rolle og fremtid. I tillegg ble informasjonen også noe utilstrekkelig distribuert, noe som dels skyldtes uklarhet om ansvarsforhold, dels ressurser (se også under om informasjon).

Kirkemøtets valg om å beholde reglene for presentasjon av kandidater fra den tidligere valgordningen, med langt mer informerte og interesserte velgere og med langt lavere ambisjoner for valgdeltakelse, må ta sin del av skylden for at denne informasjonen ikke tilfredstilte preferansevalgordningens betingelser.

Informasjon som fremstiller klare valgalternativer, tydelig tegnet opp langs noen klare dimensjoner, og som derfor egner seg i sammenheng med preferansevalgordningen, stiller imidlertid Den norske kirke overfor to utfordringer. For det første er det et spørsmål i hvilken grad det overhodet fins slike tydelige skillelinjer og posisjoner i det området kirkelige valg og velgere forholder seg til. Selvsagt fins det noen få og velkjente konfliktspørsmål med klare og tydelige skillelinjer. Men for øvrig er det ikke så lett å inndele kirkelandskapet i tydelige posisjoner med tanke på valg, heller ikke til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det andre og kanskje enda vanskeligere spørsmål, er hvorvidt en overhodet ønsker en type informasjon som fokuserer så sterkt på skillelinjer, uenighet, motsetninger og konflikter mellom atskilte posisjoner. Slik informasjon kan både komme til å understreke, utdype og sementere motsetninger, utløse nye, og vekke til live igjen konflikter en håpet var bilagt eller hadde falt til ro. Er det ønskelig, eller foretrekker Den norske kirke at denne typen betente og vanskelige motsetninger, ikke blir virvlet for mye opp eller forsterket gjennom valgkamper og kandidatprofilering? Dilemmaet en må ta stilling til, er altså at preferansevalg ser ut til å forutsette en type informasjon som det enten kan være svært vanskelig for Den norske kirke å gi, eller som det kan være lite ønskelig å gi. Det er nødvendig å ha en mer avklart holdning til dette spørsmålet enn en hadde ved valget i 2009.

Preferansevalget reiser imidlertid også noen andre dilemmaer i tilknytning til hvorvidt en skal gå videre med denne ordningen eller ikke. Flere av disse henger sammen med hvor høyt en prioriterer høy valgdeltakelse

## Sluttrapport

Hvordan en løser dilemmaet med god informasjon henger sammen med et annet dilemma, nemlig hvordan en avveier hensynet til økt valgdeltakelse på den ene side, og til reelle valg- og påvirkningsmuligheter på den andre. En valgordning som krever at velgeren må avgi personstemme ved å sammenligne og rangere minst én blant 21 kandidater, er svært ambisiøs på velgerens vegne. Den forutsetter svært god og tydelig informasjon om valgalternativene, men den forutsetter også at velgeren er interessert nok til å tilegne seg og sammenligne informasjon om så mange alternativer. Det er et helt legitimt standpunkt å si at det er ønskelig at de som deltar i valget, også er interessert nok til å sette seg litt inn i alternativer og saker på forhånd. Men det er ikke sikkert at dette er så lett å forene med høy valgdeltakelse som et overordnet mål.

Omvendt er det kirkemedlemmer som kanskje ikke er så personlig engasjert i kirke og menighet, men som likevel kan synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i samfunnet. Også disse kunne kanskje tenkes å ville stemme, litt på samme måte som mange stemmer ved politiske valg ut fra en mer allmenn følelse av borgerplikt fordi de verdsetter en institusjon. Men da trengs det antakelig en valgordning som gjør det mulig å stemme også uten å bruke så mye tid på å tilegne seg informasjon på forhånd. Det kunne for eksempel være en valgordning som gjør det mulig å levere urettede stemmesedler, eller en ordning som gir velgeren noe mer hjelp på stemmeseddelen enn en helt uprioritert liste av kandidater. Hovedpoenget er at en ordning som stiller store krav til velgeren om å tilegne seg og sammenligne informasjon forut for valget som betingelse for å kunne stemme på en meningsfull måte, er vanskelig å forene med en ambisjon om høy valgdeltakelse.

En måte å gjøre det noe mindre krevende, kunne være å beholde preferansevalgordningen, men endre kandidatoppstilling fra alfabetisk oppstilling til en rekkefølge prioritert av nominasjonskomiteen. Velgere vil da fortsatt måtte angi en personlig preferanse gjennom å markere minst én kandidat, men får informasjon på stemmeseddelen om nominasjonskomiteens prioritering. De som gjerne vil stemme, men ikke ønsker å danne seg en personlig preferanse ut over at de har tillit til nominasjonskomiteens prioritering, kan rangere etter nominasjonskomiteens prioritering. De som er utilfreds med nominasjonskomiteens prioritering, kan rangere andre kandidater. Dette vil riktignok stå i strid med intensjonen om å føre makt vekk fra nominasjonskomiteen og over til velgerne. En kan likevel med en viss rett, si at det er bedre å gi fordeler til kandidater som ut fra en nominasjonskomitees overveielser står høyt oppe på listen, enn å gi fordeler til kandidater med etternavn tidlig i alfabetet. Det kan tenkes ulike måter å innføre kandidater fra supplerende nominasjon i den endelige kandidatlisten på. Erfaringene fra 2009-valget (se under) er jo at kandidater fremmet gjennom supplerende nominasjon i ganske stor grad også ble valgt inn. Sett i lys av viktige hensyn i demokratireformen generelt, er det viktig ikke å forringe mulighetene for kandidater fra supplerende nominasjon til å bli valgt inn.

En mulighet er selvsagt helt å oppgi preferansevalgordningen som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet, også med tanke på å bruke valgordninger som velgerne i større grad kjenner fra andre sammenhenger. Et forslag som har vært nevnt, er ordningen for fylkestingsvalg. Her kan velgerne gi personstemme til én eller flere kandidater på listen, men trenger ikke gjøre det. En sperregrense for andel personstemmer en kandidat må ha for å bli innvalgt, skal forhindre at et lite mindretall kan "kuppe" valget dersom få andre gir personstemmer. Det man imidlertid mister med en slik ordning, og som fortsatt er preferansevalgordningens store fordel, er en bedre forholdsmessig representasjon av ulike grupper fordi stemmer er overførbare til de neste rangerte preferansene. Dermed blir mindretall bedre ivaretatt, og preferansevalgordningen vil sikre en bedre balanse i representasjonen.

I Den norske kirke er det rimelig å tillegge dette hensynet svært stor vekt, spesielt på bakgrunn av at en i de senere årene har hatt en betydelig utfordring med å finne måter å leve sammen på i et kirkelig fellesskap med dyptgående uenighet. En valgordning som tar dårlig vare på representasjon for større mindretall, vil neppe være heldig – eller riktig.

I overveielser av hvorvidt en skal gå bort fra preferansevalgordningen ved neste valg, er det også noen mer pragmatiske, men likevel viktige hensyn å ta i betraktning. Preferansevalgordningen er nå kun prøvd én gang, og da under omstendigheter som langt fra tilfredstilte de krav ordninger setter for å kunne fungere (først og fremst presentasjon av valgalternativer). Et rimelig grunnlag for å vurdere dette som valgordning til kirkelige valg, krever at den er prøvd ut under mer vellykkede omstendigheter, først og fremst med en annerledes og vesentlig bedre informasjonsinnsats. Dersom en ved valget 2011 erstatter eller gjør store endringer i preferansevalgordningen til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg, vil en ikke bare ha dårlig kunnskap om hvordan preferansevalget *kunne* fungert under mer gunstige betingelser. En vil også ha dårlig grunnlag og dårlige data for å vurdere en eventuelt ny eller sterkt endret ordning før en skal avgjøre endelig valgordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Ett tilfelle er et veldig spinkelt grunnlag å treffe en avgjørelse om endelig valgordning på.

Her er det også et annet forhold en bør ha klart for seg, nemlig i hvilken grad problemer ved måten valgordninger fungerer – eller ikke fungerer – på, skyldes en nødvendig side ved selve ordningen. Det er åpenbart noen problemer som er et direkte resultat av valgordningen, og som kan fjernes gjennom å justere valgordningen eller erstatte den med noe annet. Muligheten til å levere en urettet liste, ville for eksempel fjerne kravet dagens preferansevalgordning legger på velgerne om å danne seg en personlig preferanse. Andre problemer henger ikke direkte sammen med valgordning. De springer snarere ut av sammenhengen der ordningen skal gjennomføres, og må derfor også løses der. En bør ha realistiske forventninger til hvilke problemer som kan avhjelpes gjennom å justere på valgordningen. Noen problemer vil ha sine røtter andre steder og kan, selv om de manifesterer seg i måten valgordningen fungerer på, likevel ikke fjernes gjennom å endre valgordning.

### 3.3 Supplerende nominasjon

De særskilte reglene for valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, åpnet for at 50 kirkemedlemmer fra minst tre ulike sokn kunne gå sammen om å foreslå en kandidat som så skulle føres opp på nominasjonskomiteens foreløpige liste over nominerte kandidater. Tilsvarende regler for nominasjon av leke kirkelig tilsatte og prester åpnet for supplerende forslag fra minst ti fra to prostier for hver av gruppene. Begrunnelsen fra Kirkemøtets side var å sikre velgerne reelle valgmuligheter. Med denne ordningen får velgerne muligheten for et ytterligere tilfang av kandidater å velge blant, i tillegg til de kandidatene som først er satt opp av nominasjonskomiteen.

Denne ordningen ble tatt i bruk i ganske stort omfang i 2009 i forbindelse med nominasjon av kandidater til leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet.<sup>60</sup> Det kom inn ytterligere 29 kandidater fordelt på ni bispedømmer til leke medlemmer, i tillegg til de til sammen 231 kandidater som opprinnelig var satt opp av nominasjonskomiteene.

---

<sup>60</sup> Derimot ble den lite brukt for nominasjon av kandidater til leke kirkelig tilsatte medlemmer og prester. Vi har derfor konsentrert oss om å studere ordningen i forbindelse med nominasjon av leke medlemmer.

Disse kandidatene ble i ganske stor grad også valgt inn. Elleve av de 29 ble innvalgt til fast plass, og åtte til varaplass. 14 prosent av de i alt 77 leke medlemmene av bispedømmeråd og Kirkemøtet, var altså i utgangspunktet foreslått gjennom supplerende nominasjon. Dette kan riktignok et stykke på vei, være en funksjon av at kandidatene fra supplerende nominasjon i noe større grad inkluderte hva en diffust kan kalle mer kjente personer fra offentlighet og kirkeliv. De kan slik sett ha tjent på for øvrig generelt svak informasjon om kandidatene og dermed fått en konkurransefordel over de mindre kjente. En slik fordel til kjente valgalternativer over ukjente vil en nok se i de fleste valgsituasjoner, og det endrer ikke på det forhold at det var mulig for "vanlige" kirkemedlemmer å foreslå personer og å se disse innvalgt.

Når vi sammenligner sammensetningen av de opprinnelige kandidatlistene med de kandidatene som kommer inn via supplerende nominasjon, kan det dessuten se ut til at de supplert nominerte kandidatene på enkelte punkter har litt andre kjennetegn enn de opprinnelig nominerte. De har en litt annen yrkesprofil, de har i noe mindre grad bakgrunn fra kirkelige verv og i noe større grad bakgrunn fra politiske verv, og de har en litt annen profil når det gjelder satsningsområder (for detaljer, se delrapport 3). Riktignok er utvalget lite og en skal være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner, men vi mener likevel det er grunnlag for å si at supplerende nominasjon tilfører de opprinnelige kandidatlistene en viss ytterligere bredde. Det samme gjelder også for de som blir innvalgt.

Alt i alt har ordningen med supplerende nominasjon fungert på en måte som både har gitt velgerne økte reelle valgmuligheter og reelle påvirkningsmuligheter. Den har med andre ord bedret velgerens mulighet for effektiv deltakelse i det kirkelige demokratiet, og slik ivaretatt viktige hensyn og målsettinger i demokratireformen. Hvordan denne ordningen har fungert, kan likevel ikke sees helt løsrevet fra hvordan hele valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet har fungert, spesielt når det gjelder svak informasjon om kandidatene og problemene knyttet til preferansevalgordningen.

### 3.4 Nominasjon

Sett ut fra et demokratiperspektiv, er arbeidet med nominasjon en viktig oppgave. Gjennom arbeidet med å forespørre kandidater og å sette opp kandidatlister, kan man bidra til å oppfylle forutsetningen om reelle valgmuligheter. Reelle valgmuligheter forutsetter både bredde og representativitet med hensyn til kandidatlisten, god kandidatinformasjon, tilgjengelighet til valget og en korresponderende valgordning. I denne sammenheng skal vi se nærmere på nominasjonsarbeidet.

Når det gjelder data om nominasjonsarbeidet på bispedømmenivå, har vi bare intervjuer med de valgansvarlige på bispedømmenivå.<sup>61</sup> Deres ansvar har vært å innhente forslag på kandidater til de tre nominasjonskomiteene på bispedømmenivå, mens det har vært komiteenes oppgave å danne den endelige kandidatlisten til valgene. Datamaterialet kan tyde på at det har vært en viss usikkerhet i komiteene med hensyn til hvilke kriterier de skulle bruke ved kandidatutvelgelsen. Det synes som om geografikriteriet har vært det som til syvende og sist har veid tyngst. I noen bispedømmer har man hatt problemer med å finne ungdomskandidater.

---

<sup>61</sup> Se delrapport 2, regionalt nivå.

## Sluttrapport

Totalt stilte 260 personer til valg som leke medlemmer til bispedømmerådene/Kirkemøtet.<sup>62</sup> Kjønnfordelingen på listene er jevn med 51 prosent kvinner. Men kvinneandelen varierer innenfor bispedømmene med 36 prosent i Agder og Telemark og 61 prosent i Hamar bispedømme. Kandidatenes gjennomsnittsalder er nærmere 48 år, mens 22 prosent er 30 år eller yngre. Når det gjelder yrkesbakgrunn, arbeider den største andelen av kandidatene med forskning eller undervisning (16 prosent) eller er ansatt i offentlige administrasjon (14 prosent). Videre jobber 12 prosent av kandidatene innenfor offentlige tjenester som for eksempel helsevesenet. Nærmere ni prosent er ansatt i organisasjon eller institusjon med kristen forankring eller er pensjonister. 25 prosent av kandidatene har, på tvers av disse inndelingene, en eller annen form for lederstilling eller lederansvar i sin nåværende stilling.

Ikke overraskende har 92 prosent av kandidatene erfaring med kirkelige verv, gjerne som medlem av menighetsråd. 26 prosent av kandidatene har erfaring fra partipolitiske verv, mens 75 prosent oppgir at de har erfaring fra andre typer verv.

Når det gjelder kandidatenes satsingsområder, er de i hovedsak kirkeinterne og lite kontroversielle. Disse synes å være områder som de aller fleste vil være enige om.

Ifølge veiledningen til valgreglene er målet med nominasjonsarbeidet til menighetsrådsvalget å legge grunnlaget for en god sammensetning av menighetsrådet og å finne frem til kandidater som kan gjøre en god jobb og som er villige til å påta seg vervet. Nominasjonskomiteene ble oppfordret til å ta hensyn til en rekke faktorer når kandidatlistene skulle settes opp. I tillegg til den kjønns- og aldersrepresentasjonen som valgreglene anbefalte, ble komiteene bedt om vektlegge følgende momenter:

- rimelig geografisk spredning
- personlige egenskaper
- ulik yrkesmessig erfaring
- kontinuitet fra tidligere menighetsråd
- kirkepolitisk bredde
- mulige lederemner

Man ble også oppfordret til å ikke bare spørre de aktive i menigheten, men å forsøke å finne frem til nye kandidater. Veiledningen ivaretar i tillegg flere sider både med hensyn til bredde- og representativitetskravet med sikte på reelle valgmuligheter.

Evalueringen viser at de fleste komiteene la vekt på å rekruttere kandidater som kunne bidra med nye ideer og impulser til menighetens arbeid, og at kandidatene hadde variert bakgrunn med henblikk på yrke, kompetanse og erfaring. Minst viktig var blant annet teologisk og kirkelig grunnsyn (nevnt av fem prosent), og at kandidatene fremstår tydelig som bekjennende kristne (seks prosent). Når det gjelder komiteenes kriterier for valg av kandidater som skulle spørres, er erfaring og kompetanse de viktigste.

Regler for valg til menighetsråd fastsetter at en kandidatliste må ha minst så mange kandidater som det skal være medlemmer og varamedlemmer. I Valghåndboken er det i tillegg satt opp konkrete mål for antall kandidater sett i forhold til forrige valg. Her heter det blant annet at det bør være et mål å få flere kandidater på listen enn sist, gjerne dobbelt så mange som skal velges. I tillegg oppfordrer

---

<sup>62</sup> En analyse av kandidatene til bispedømmerådene og Kirkemøte finnes i delrapport 3.

veiledningen til å utarbeide to lister ut fra ulike hensyn. Disse målsettinger og ønske om flere lister, var lite tilpasset den faktiske situasjonen i menighetene. For på tross av at man startet med å ta utgangspunkt i kriterier for valg av kandidater, viste det seg til syvende og sist at ett hensyn ble rådende, nemlig mulighetene for i det hele tatt å få noen til å stille opp. Evalueringen viser nemlig at i to tredjedeler av menighetene, har arbeidet med å skaffe kandidater vært omfattende og til dels vanskelig, og at man måtte spørre mange. Det er med andre ord lagt ned et omfattende arbeid med å spørre kandidater, og hele to tredjedeler av nominasjonskomitélederne sier at de har opplevd det svært vanskelig å få nok egnede kandidater til å stille opp på valglisten.

Minstekravet til kandidatlisten for menighetsrådsvalget var summen av faste medlemmer og varamedlemmer. I gjennomsnitt inneholder kandidatlistene 1,5 personer mer enn minstekravet. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store variasjoner.<sup>63</sup> 212 menigheter (23 prosent) har færre kandidater enn minstekravet, mens 265 (28 prosent) har samme antall som minstekravet. Av de som har flere enn minstekravet har 100 én mer, 78 to mer, 59 tre mer og 219 fire eller flere mer.

Når det gjelder aldersrepresentasjonen på listene, er eldre mennesker (over 60) overrepresentert og de yngre (under 30) underrepresentert. Balansen er bedre når det gjelder kjønn. Kvinnene utgjør om lag 60 prosent av kandidatene, og målsettingen om at begge kjønn skulle ha 40 prosent er dermed oppfylt.

Spør vi om hvor fornøyd man var med de endelige kandidatlistene, svarer mer enn tre av fire respondenter blant de lokale aktørene og lokalt ansvarlige at de er godt fornøyd. Ut fra de sentrale målsettingene for nominasjonen til menighetsrådsvalget, skulle en kanskje ha ventet at de lokalt ansvarlige ville være mer misfornøyd med listene i sokn der de har det antall navn på listen som skal velges, enn i sokn der de har flere navn på listen enn antallet kandidater som skal velges. Slik er det ikke. Det er praktisk talt ingen forskjell mellom disse to gruppene når det gjelder hvor fornøyd eller misfornøyd de er med listene i soknet.

Det viser seg også at der de lokalt ansvarlige synes det har vært krevende å utarbeide kandidatlistene, er de også alt i alt godt fornøyd med resultatet. Det gjelder også i de tilfellene der de ikke har greid å få flere navn på listen enn det antallet som skal velges. Når en skal tolke disse resultatene, skal en ikke se bort fra at graden av tilfredshet også er preget av realisme med tanke på innsatsen som ble nedlagt, og hva det viste seg mulig å få til.

Samlet sett har det blitt utført et omfattende nominasjonsarbeid, spesielt til menighetsrådsvalget. Selv om det har vært vanskelig å få kandidater til å stille på valglistene, sier 57 prosent av respondentene at det i soknet var flere navn på listen enn hva som skulle velges og en tredjedel at det var like mange på listen som skulle velges. Det innebærer at i en stor del av menighetene, ville de stemmeberettigede med en hensiktsmessig valgordning ha innflytelsesmuligheter på sammensetning av rådene. Eller at de med andre ord har reelle valgmuligheter.

### 3.5 Valgregler til menighetsrådsvalg

”Styrket demokrati i Den norske kirke” foreslår endringer i reglene for valg til menighetsråd som følge av behovet for å øke valgoppslutningen. Innstillingen knytter dette særlig til tiltak for å bedre informasjon og øke tilgjengelighet. Felles kirkelig valgdag samtidig med de offentlige valg, og valg i

---

<sup>63</sup> Kandidatlistene til menighetsrådsvalget er analysert i delrapport 3, pkt 3.2.

## Sluttrapport

lokaler i umiddelbar tilknytning til stortingsvalget, utvidet periode for forhåndsstemming og senket stemmerettsalder var blant de viktige endringene i regler for valg til menighetsråd, sammen med informasjonstiltak som valgkort etc. Derimot endret en ikke reglene for stemmegivning og opptelling.

Felles kirkelig valgdag samtidig med offentlige valg er selvsagt gjennomført. Menighetene har også i stor grad innstilt seg på og lagt valget til rette etter regelen om nærhet til stortingsvalglokalene. Begge deler har bedret valgets tilgjengelighet og bidratt til økt valgdeltakelse. Når det gjelder tilrettelegging for forhåndsstemming varierer det litt mer. Det store flertallet av menighetene har i tråd med reglene lagt til rette for forhåndsstemming på menighetskontoret i åpningstiden i perioden for forhåndsstemming (10.august til 11.september). Derimot er det i nokså liten grad lagt til rette for andre former forhåndsstemming, som for eksempel på offentlig institusjon i soknet. En del har gjort det, men begrenset til én institusjon, og mange har ikke gjort det (for detaljer: se delrapport 2). Dette er en begrensning i muligheten for effektiv deltakelse for kirkemedlemmer som har vansker med å ta seg til valglokalet valgdagen. Cirka ti prosent av stemmene ble avgitt som forhåndsstemmer, så velgerne har i ganske stor utstrekning benyttet seg av de mulighetene som tross alt har vært.

Verken "Styrket demokrati i Den norske kirke" eller Kirkemøtet foreslo endringer i reglene for stemmegivning eller opptelling. Dette valget, enten det var bevisst eller ikke, har negative konsekvenser for innfrielsen av noen sentrale målsettinger i demokratireformen.

Nominasjonskomiteene la ned et stort og tidkrevende arbeid med å forsøke å skaffe kandidater til menighetsrådsvalget. I cirka halvparten av menighetene lyktes det å skaffe overskytende kandidater. I 39 prosent av menighetene hadde de to eller flere overskytende kandidater (for detaljer: se delrapport 3). Sett i lys av viktige målsettinger for demokratireformen er det utilfredsstillende at omtrent halvparten av menighetene ikke tilbyr velgerne reelle valgmuligheter i form av overskytende kandidater. Problemet skyldes imidlertid snarere at det er få som er villige til å stille som kandidater, enn svak innsats hos nominasjonskomiteene.

Velgerne leverer i stort omfang rettede stemmesedler. Mer enn 50 prosent av stemmene har strykninger, kumuleringer og/eller nye navn, noe som indikerer at velgerne er interessert og ønsker å påvirke sammensetningen av rådene. Disse rettelsene påvirker imidlertid ikke valgresultatet på en måte som står i forhold til den innsats velgere legger i å sette seg inn i alternativene og rette på stemmesedlene. I underkant av én av fem rykker fra fast plass ned til varaplass, eller motsatt. Vi er imidlertid i tvil om hvor stor praktisk betydning for menighetsrådets arbeid en slik forflytning har, ut fra en antagelse om at mange menigheter arbeider mer ut fra et konsensus- enn avstemningsprinsipp. Derimot er det bare tre prosent som faller fra fast plass til nedenfor varaplassene. Ni prosent av varakandidatene faller ut. Bevegelser mellom "utenfor listen" og fast plass, forekommer altså i liten grad. Dette skal selvsagt sees i sammenheng med reglene for stemmegivning og opptelling.

Velgeren har som kjent bare det antall stemmer til rådighet som det er plasser (fast + vara) (jfr. Regler for valg av menighetsråd §§ 11.5; 12.3). Inneholder stemmeseddelen flere navn enn antall medlemmer og varamedlemmer som skal velges, settes de overskytende navn, det vil si de som står nederst på listen settes, ut av betraktning og får ingen stemme. En urettet liste gir med andre ord én stemme til hver av de personene som står oppført på fast plass og på varaplass (sikker plass), men ingen stemmer til dem som står nedenfor disse plassene. Det betyr at det skal svært mye til for å flytte en kandidat som står under faste + varaplasser over streken og inn enten blant de faste eller

## Sluttrapport

varamedlemmer. Det krever at svært mange av velgerne gir ekstrastemme til og flytter denne kandidaten oppover på listen. I praksis er dette neppe tenkelig uten en eller annen form for vellykket koordinert aksjon. Når en vet at det ikke bare krever endringer i ganske stort omfang, men endringer som på viktige punkter er helt likeartede å flytte kandidater mellom sikker plass og plass utenfor listen, er omfanget på tolv prosent av denne typen endringer overraskende stort. Stikkprøver vi har foretatt, tyder da også på at disse endringene ikke bare skyldes velgernes rettinger. I ett enkelt (av ti) tilfeller er det funnet eksempel på feiltelling, der stemmetallene tyder på at alle kandidater (ikke bare de på sikker plass) i utgangspunktet har fått én stemme. Med andre ord, dersom vi bare telte med bevegelsene mellom fast/varaplass og plass utenfor listen som skyldtes velgernes stemmegivning, skulle de tre pluss ni prosentene strengt tatt vært enda lavere.

Uansett ser det ut til at omfanget av denne typen endringer skyldes flere forhold enn bare velgernes intenderte påvirkning (selv om det selvsagt er forklaringen i en og del av tilfellene). Derimot skal det lite til for å flytte noen fra varaplass til fast plass.

Så vidt vi kan se, er det et misforhold mellom valgreglene og de muligheter de (ikke) gir for velgerne til å påvirke sammensetningen av rådene, og ønsket om kandidatlistor med mange overskytende kandidater. Noe av det aller mest krevende for menighetene, slik de lokale aktørene svarer i spørreundersøkelsen, var å få kandidater til å stille til valg. Å be dem om å skaffe vesentlig flere kandidater enn det er plasser gir liten mening med de nåværende valgreglene. Selv om en liste med mange overskytende kandidater øker velgernes formelle valgmuligheter, øker den verken deres reelle valgmuligheter eller deres påvirkningsmuligheter tilsvarende. Nominasjonskomiteene bruker krefter på å skaffe overskytende kandidater og velgerne bruker krefter på å sette seg inn i og foreta endringer av stemmesedlene til menighetsråd. Men i følge valgreglene skal det svært mye til at alt dette arbeidet får noen effekt, når det gjelder å endre på den sammensetningen nominasjonskomiteen opprinnelig har foreslått. Sentrale organer kan ikke forvente at lokale aktører skal fortsette å slite seg ut med å skaffe overskytende kandidater, eller at velgerne skal fortsette å interessere seg for dette valget gjennom å korrigere lister i stort monn, så lenge disse korreksjonene har liten betydning.

Også andre sider ved disse reglene gjør det vanskelig for velgerne å påvirke sammensetningen av rådene slik de ønsker. Til forskjell fra bispedømmerrådsvalget er det enkelt for velgeren å levere en liste som er gyldig som stemme. Det er da også få forkastede stemmer ved menighetsrådsvalget sammenlignet med bispedømmerrådsvalget. Men dersom velgeren ønsker å rette på listen ved å kumulere eller flytte en kandidat som står langt nede på listen oppover, er det komplisert og krevende å rette listen slik at stemmen faktisk teller slik velgeren har ment. Et ekstra kryss til en kandidat som står under det antall plasser velgeren har til rådighet, er bare effektiv dersom en samtidig husker på å stryke en kandidat lenger oppe på listen, eventuelt flytte den kandidaten en vil gi stemme til oppover på listen enten med pil eller med tallangivelse av ny plassering. Case-studiene fra menighetene tyder på at valgstyrene ved opptellingen har måttet ta stilling til om de skulle telle etter regelverket, eller etter det de mener at velgeren opplagt må ha ment. Spørreundersøkelsen blant de lokale aktørene viser at usikkerhet om hvordan stemmeseddelen for menighetsrådsvalg skulle utfylles (og ikke bare til bispedømmerrådsvalg), skapte problemer for velgerne i valglokalet. Den viser dessuten at tvil om godkjenning og forkastelse av stemmer ved opptelling skapte usikkerhet for valgfunksjonærene i et visst omfang (se delrapport 2). Begge deler kan tyde på at



reglene for rettelse og stemmegivning ved menighetsrådsvalg, er unødige kompliserte, og antagelig gjør det vanskeligere for velgerne å gi uttrykk for sine valg.

Velgernes mulighet til å øve reell innflytelse gjennom stemmegivning ved menighetsrådsvalget, er med andre ord begrenset. Dels er den i stor grad begrenset til å påvirke bevegelser mellom faste plasser og varaplasser. Den gir i liten grad mulighet til å påvirke sammensetningen av faste og varaplasser sett under ett. Her har de som fremmer kandidatlisten(e), i praksis nominasjonskomiteene, svært stor innflytelse. Dessuten er det komplisert å foreta de rettingene som tross alt kan utvirke slik innflytelse. Det er relativt store sjanser for å gjøre feil i den forstand at stemmen ikke teller slik en hadde til hensikt, men likevel er gyldig.

Ut fra dette mener vi at reglene for valg til menighetsråd – når det gjelder stemmegivning og opptelling – ikke bidrar til å realisere viktige målsettinger i demokratireformen om påvirkning og effektiv deltakelse. Velgerne har svært små muligheter til å påvirke sammensetning av menighetsråd på en måte som har reell, praktisk betydning.

### 3.6 Senket stemmerettsalder

Kirke/stat-utvalget foreslo i 2002 å senke stemmerettsalderen til 15 år, men å beholde aldersgrensen for valgbarhet til 18 år (jf "Samme kirke – ny ordning", s. 136). Begrunnelsen var å sikre større bredde i valget. Ved valget i 2005 ble det gjort forsøk med senket stemmerettsalder i 220 sokn. Erfaringen fra forsøket var at få benyttet seg av muligheten. Kun i 89 sokn ble det avgitt stemmer av ungdom under 18 år.

Arbeidsgruppen bak innstillingen "Styrket demokrati i Den norske kirke" (2008) foreslo at den kirkelige stemmerettsalderen senkes til det året kirkemedlemmet fyller 15 år og viser til den religiøse myndighetsalderen. Samtidig sier arbeidsgruppen at selv om en utvidelse av stemmerettsalderen skulle føre til at den prosentvise valgdeltakelsen ville synke, er dette ikke et avgjørende argument mot å senke stemmerettsalderen. I stedet understreker de at en senket stemmerettsalder til 15 år, vil gjøre det mulig å knytte opplæring om kirkelig stemmerett og valgbarhet til konfirmasjonstiden. Dette mener gruppen også vil kunne være et bidrag til å myndiggjøre ungdom ved å gi dem påvirkningsmulighet og mulighet til å ta ansvar. Konkluderende slår de fast at en senking av stemmerettsalderen, vil være et bidrag til å utvikle den demokratiske kulturen i kirken. Kirkemøtet fulgte opp forslaget og vedtok at stemmerettsalderen skulle senkes slik at medlemmer har stemmerett fra det året de fyller 15 år.

Ved valget i 2009 avla cirka 3600 medlemmer i aldersgruppen 15 til 18 år stemme. Dette utgjør om lag én prosent av det samlede stemmetall. Stemmetallet er så lite at det er ikke mulig å finne signifikante sammenhenger mellom iverksatte tiltak og andel ungdomsvelgere. Dersom en holder disse aldersgruppene og avgitte stemmer utenom totaltallene for stemmeberettigede og avlagte stemmer, blir valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalget 13,6 prosent. Valgdeltakelsen ville altså ha blitt litt høyere uten disse stemmeberettigede årsklassene. Det betyr samtidig at mens omkring 13,5 prosent av de voksne stemte, var det tre prosent av ungdommene som stemte. En bør ta høyde for at reformer trenger tid for å feste seg, men det antyder likevel noe om forskjell i interesse for valget. Det lave antall stemmer i aldersgruppen bør medføre en ny gjennomgang av informasjonstiltakene overfor målgruppen med sikte på å stimulere ungdom til deltakelse i det kirkelige demokrati.

## 3.7 Tilgjengelighet

Effektiv deltakelse som lik og tilstrekkelig mulighet til å gjøre sine holdninger kjent i forkant av en beslutning, avhenger åpenbart av at valget er reelt tilgjengelig for velgeren. Sammen med informasjon, går tilgjengelighet igjen som en overordnet målsetting i de tiltakene som iverksettes for å styrke valgdeltakelsen. Bedre tilgjengelighet, som først og fremst vurderes som en vei til økt valgdeltakelse, skal blant annet sikres gjennom å legge kirkevalget samtidig med og samme sted som de offentlige valgene, og gjennom å utvide perioden for forhåndsstemmegivning.

### 3.7.1 Samtidighet med offentlige valg

Et av hovedelementene i de nye valgreglene var innføring av kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det innebar at menighetsrådsvalget og direkte valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, skulle legges til samme dag(er) som stortingsvalget i 2009. Det ble ikke gitt anledning til å avholde valget på andre dager. Menighetsrådet ble gitt fullmakt til å bestemme hvor stemmegivningen skulle foregå, men valgreglene pålegger at valget skal holdes i lokaler som gir god tilgjengelighet, og om mulig i umiddelbar nærhet av kommunenes valglokaler. Veiledningen til valgreglene presiserer lokaliseringen ved å understreke at kirkevalget ikke skal blandes sammen med det offentlige valget. Merknadene til Kirkemøtets vedtak (11/08) sier at selv om det er opp til menighetsrådet ut fra lokale forhold å bestemme hvor valget bør avholdes, forutsettes det normalt at valget finner sted i samme antall valgkretser som ved stortingsvalget. Der kirken eller et annet kirkelig lokale ligger i umiddelbar nærhet av det offentlige valglokale, åpnes det for å kunne bruke disse som valglokaler. Dersom man søker å avholde valget i samme bygning eller bygningskompleks som stortingsvalget, er det viktig at lokaliseringen av valglokalet for kirkevalget skjer i dialog med kommunens valgstyre. Målsetting synes å være å skaffe god tilgjengelighet, men samtidig unngå sammenblanding med det politiske valget. Denne nærhet og samtidighet med det offentlige valget, er en uttrykt politisk forventning, jmfør St. prp. nr. 39 (2008-2009) og Innst. S. 183 (2008-2009). Den understrekes også av brevet som Kommunal- og regionalministeren og Kirke- og kulturministeren sendte til alle landets kommuner i april 2009. Her ble det sagt: "Vi vil uttrykke en felles forventning om at en forsøker å legge de kirkelige valgene i tilknytning til valglokalene ved stortingsvalget, for eksempel i samme bygning eller bygningskompleks eller i umiddelbar nærhet, men tydelig atskilt fra stortingsvalget."

Spørsmålet om å samordne de kirkelige valg med offentlige valg, har vært diskutert tidligere. I "Samme kirke – ny ordning", det såkalte Bakkevig 1-utvalget fra 2002, avviste man denne ideen. Da ville man ikke koble kirkelige og offentlige valg sammen ut fra kirkelige grunner knyttet til hva et valg til kirkelige organer blant de dømte medlemmer av kirken er og til religionspolitiske grunner knyttet til rettferdig behandling av tros- og livssynssamfunn. Tvert imot mente man da at valgenes tydelige karakter som kirkelige valg, burde markeres ved at valgtinget ble åpnet i forbindelse med en gudstjeneste og ble avholdt i kirken og/eller annet lokale som blir benyttet til gudstjenester. I "Styrket demokrati i Den norske kirke", det såkalte Bakkevig 2-utvalget fra 2008, er betenkelighetene om samordning mellom kirkelige og offentlige valg betydelig svekket. Årsaken kan være den forventede positive effekten en samordning kan ha for valgdeltakelsen. En prøveordning i et gitt antall menigheter hadde vist en slik positiv effekt. De prinsipielle innvendingene reduseres nå til en understrekning av at en "må sørge for at de kirkelige og de offentlige valgene framstår som selvstendige og atskilte valg" (s. 58). Vektleggingen av Den norske kirke som en religiøs og

verdimessig samfunnsinstitusjon som skal sikre religiøs tilhørighet for majoriteten av befolkningen, kan også bety at en slik samordning fortoner seg mindre problematisk enn den gjorde i ”Samme kirke – ny ordning”, med sin sterkere vekt på religionspolitiske hensyn og hensynet til Den norske kirke som trossamfunn. Det ligger utenfor evalueringens mandat å ta stilling til hva som bør tillegges størst vekt. Men vi etterlyser en grundigere prinsipiell begrunnelse, i tillegg til en mer pragmatisk henvisning til forventning om høyere valgdeltakelse, for at en slik samordning nå er blitt akseptabel..

Når det gjelder organiseringen av valglokaler, viser evalueringen at menighetene i stor utstrekning har fulgt anbefalingene om samordning. 68 prosent svarer at valget er avholdt i samme bygning som stortingsvalget, men i andre rom. Åtte prosent har avholdt valget i samme rom som stortingsvalget, mens syv prosent har avholdt valget i en annen bygning. Åtte prosent har avholdt valget i kirken. Siden tidligere regler foreskrev at valget skulle skje i kirken eller i annet høvelig lokale, har de lokale aktørene på kort tid og lojalt omstilt seg til en ny måte å tenke valgorganiseringen på. Denne lojale oppfølging av pålegget om samordning virker, er noe lokalnivået tar for gitt uten å stille særlige spørsmål om det prinsipielle grunnlaget for samordningen. Casestudiene bekrefter dette.

En annen side ved tilgjengeligheten var antall valglokaler. Alt tyder på at menighetene i stor utstrekning har etterkommet anmodningen om å sørge for at det var valglokaler i de kommunale valgkretsene, og dermed gitt velgerne tilgjengelighet til valget. Det fremgår for øvrig av velgerundersøkelsen at tilgjengelighet i form av samordning med de offentlige valgene, er en viktig grunn for velgerne til å delta i valget (se under, avsnitt om valgdeltakelse).

Sammenfattende kan en si at samtidigheten med stortingsvalget, var en viktig grunn for mange velgere for å delta. Dette var særlig viktig for de nye velgerne. Men totalt sett er det forhold knyttet til kirken som kulturinstitusjon og at velgeren er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet, som er de viktigste grunnene for å stemme. Dette gjelder uansett om vi snakker om nye eller etablerte velgere. Men samtidigheten har åpenbart økt tilgjengeligheten og slik sett hatt en mobiliserende effekt.

### 3.7.2 Forhåndsstemming

9,4 prosent av det totale stemmetallet ved menighetsrådsvalget ble avgitt ved forhåndsstemming. Ved bispedømmeråds-/Kirkemøtevalget var tallet 9,7 prosent. Bispedømmene i Bjørgvin og Stavanger skiller seg ut med henholdsvis 15,4 prosent og 12,7 prosent. På soknenivå er det en viss tendens til at folkerike sokn har noe høyere forhåndsstemming ved menighetsrådsvalget enn sokn med lavt folketall.

Av valgreglene fremgår det at forhåndsstemming kunne foregå fra og med 10. august i valgåret frem til og med siste fredag før valgdagen. Dette innebærer at siste frist for kunngjøring av kandidatlisten, også er 10. august. I veiledningen til valgreglene heter det at all forhåndstemming kan kunngjøres i gudstjenestens kunngjøringer, ved oppslag i og utenfor kirken, i menighetsblad og/eller annonsering i dagspressen. Det skal legges til rette for at personer som ikke har anledning til å avgi stemme på valgdagen, gis mulighet til å avgi forhåndsstemme. I tillegg til menighetskontorets åpningstider, anbefales det å avholde forhåndsstemming på steder og institusjoner i soknet, og at det bør være mulig å forhåndsstemme både på dagtid og kveldstid. Det synes som om menighetene i hovedsak har organisert muligheten for forhåndsstemming på menighetskontorene. En av tre respondenter sier at det i deres menighet har vært anledning til å forhåndsstemme ved en offentlig institusjon i soknet.

Det synes som om dette i hovedsak er helseinstitusjoner, sykehjem og bo- og behandlingssentre. Halvparten av respondentene opplyser at det ikke har vært arrangert forhåndsstemming på noen offentlig institusjon i menigheten.

Hvis en vurderer forhåndsstemmingen i lys av kriteriet om tilgjengelighet, kan det diskuteres i hvilken grad menighetene har lyktes med å legge til rette for denne muligheten. Vi tenker da på at de fleste menighetene mangler tilbud på institusjoner.

### 3.7.3 Samlet vurdering av tilgjengelighet

Tilgjengelighet er et viktig kriterium for reelle valgmuligheter, og er sammen med informasjon og kunnskap viktige forutsetninger for opplyst forståelse og effektiv deltakelse. Vår gjennomgang av tilgjengelighet i forbindelse med kirkevalget, har vist at når det gjelder kunnskap om og tilgjengelighet til valglokaler både med hensyn til tid og sted, må en si seg relativt godt fornøyd. Når det gjelder forhåndsstemming er det fortsatt vesentlige mangler. Det er etter alt å dømme gitt god anledning til forhåndsstemming for dem som kan stemme på menighetskontoret. De som derimot har vanskelig for å ta seg til valglokalet valgdagen, for eksempel fordi de som innlagt eller beboer ved helseinstitusjon er mindre mobile, har ikke fått så gode muligheter til å delta i valget.

## 3.8 Informasjon

Informasjon var et helt sentralt satsningsområde ved kirkevalget 2009. Viktigheten av informasjon for å gjøre kirkelige valg kjent for kirkemedlemmene, ble understreket allerede i tidlige dokumenter. I forbindelse med demokratireformen og forventningene til kirkevalget 2009 ble det understreket ekstra sterkt at god informasjon til kirkemedlemmene både om valget og om valgalternativene var viktig. Tilleggsbevilgningen til Kirkerådet tok også høyde for en betydelig informasjonsinnsats, selv om den bare tillot én direkteutsendelse til medlemmene, og ikke to, som opprinnelig foreslått fra Kirkerådets side. Den overordnede målsettingen for informasjonsstrategien var at kirkemedlemmene skulle vite at det var valg, at de selv både kunne stille til valg og stemme, at de skulle vite når og hvor de kunne stemme og hvem de kunne stemme på, og få en større forståelse for hva kirken er og hva kirkelige organer gjør.

Hovedinntrykket etter både å ha sett på hvilke tiltak og strategier som er iverksatt, og på hvordan velgerne har vurdert de ulike tiltakene, er at en har arbeidet godt med å informere om valget, men mindre godt når det gjelder å informere velgerne om hva de egentlig skulle ta stilling til, nemlig kandidatene.

De nasjonale informasjonsstrategiene var enten bevisst lagt opp til, eller fungerte best, når det gjaldt å informere om valget. Meningen var nok heller ikke at de i første rekke skulle informere om kandidatene, som mer er et regionalt og lokalt ansvar. De var snarere tenkt å skulle støtte opp om tiltakene på lavere nivåer. En reklamefilm vist jevnlig på TV2 i tiden før valget, skulle fortelle folk at det var valg. Valgkortutsendelsen inneholdt litt forskjellig informasjon om valget og om Den norske kirke, men hadde lite informasjon om kandidatene. Bispedømmenivået arbeidet med, slik de er ansvarlig for, å innhente opplysninger om kandidatene. Noen begrenset seg til de opplysningene som er fastsatt i Kirkemøtets regler og følger av presentasjonsmalen til Kirkerådet, andre la til egne spørsmål til kandidatene. Men bildet av i hvilken grad kandidatene fulgte slike inviter til å profilere

seg varierer, og det samme gjør bildet av hvor godt en lykkes med å distribuere denne informasjonen.<sup>64</sup>

Et hovedproblem ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget er imidlertid at informasjonen om kandidatene som valgalternativer velgerne skulle ta stilling til, var for utydelig. Den fikk i stedet kandidatene til å fremstå som erfarne og tillitvekkende personer med et stort engasjement for ulike gode formål og visjoner for Den norske kirke, men synliggjorde ikke tydelige og klart atskilte valgalternativer. Det var uklart hva som atskilte dem fra hverandre og gjorde dem til ulike alternativer velgerne kunne forbinde med egne interesser og anliggender. I den grad presentasjonene inneholdt en form for skillelinjer, var disse snarere antydning i mer subtile vendinger og koder, og med implisitte referanser til kirkelige debatter. De mest innforståtte vil nok kunne oppfatte hvilke skillelinjer som ligger skjult, mens andre kan ha vanskelig for å avkode dem som forskjellige valgalternativer. Dette gjør valget mer tilgjengelig for noen enn for andre, og er dermed med på å gi ulike betingelser og muligheter for effektiv deltakelse.

I sammenheng med preferansevalgordningen var dette spesielt uheldig. At informasjonen om kandidatene ikke var vellykket med tanke på valgsituasjonen, skyldes flere forhold, og er ikke et ansvar bispedømmene bærer, i alle fall ikke alene. Dels er det vanskelig å se hvordan man med de nåværende reglene for presentasjon av kandidater til bispedømmeråd og Kirkemøtet, uten noen nærmere rettleiding eller koordinering, kan få særlig bedre informasjon enn det en fikk. Disse reglene er til syvende og sist Kirkemøtets ansvar. Dernest er det nok også et spørsmål om innstilling hos kandidatene, og i hvilken grad de er innstilt på å profilere seg som tydelige valgalternativer i forhold til klart atskilte posisjoner. For det tredje kan det se ut til at det var en viss uklarhet om ansvarsforhold: på bispedømmenivået ventet en at sentrale instanser, og kanskje særlig det innleide kommunikasjonsbyrået skulle gjøre en del av denne jobben, mens en sentralt tenkte seg at en stilte hjelpemidler til rådighet for initiativer på regionalt og lokalt plan.

Det samme mønsteret av god satsing på informasjon om valget, men lite satsing på informasjon om kandidatene, viser seg på lokalplanet. En relativt stor andel av menighetene har eksempelvis lyktes med å få redaksjonelle oppslag om valget, og de tar også i bruk flere andre informasjonskanaler. Av samme grunn er det også metodisk vanskelig å avdekke effekten av hvert enkelt tiltak for seg. Men alle kanaler de bruker, brukes i langt større grad til å informere om valget enn til å informere om kandidatene. Nettsider, enten det er menighetens egne eller web-portalen kirkevalget.no, brukes praktisk talt ikke til å informere om kandidater ut over å liste opp navn, alder og eventuelt adresse. Både i lys av den uttalte strategien om å gjøre web-portalen og informasjonsspredning via internett til nerven i informasjonsstrategien og nye mønstre i informasjonsinnhenting generelt, er dette en litt merkelig nedprioritering.

Det er rimelig å stille andre krav til presentasjon av kandidater til menighetsråd enn til bispedømmeråd og Kirkemøtet, både ut fra oppgavenes art og ut fra rekrutteringshensyn. Det er neppe rimelig å kreve eller forvente at kandidater til menighetsrådsvalg skal profilere seg i forhold til tydelige valgalternativer på samme måte som til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg. Men det betyr ikke at en kan avstå fra å presentere kandidatene, slik for mange menigheter etter alt å dømme har gjort, for eksempel fordi en regner med at "alle vet jo hvem de er likevel". En slik strategi svarer ikke

---

<sup>64</sup> I delrapport 3, pkt 3.3 er det gitt en analyse av kandidatenes utfyllende presentasjoner.

til endringer i måten menigheter i større grad arbeider og fungerer på, og det er uhensiktsmessig for å tiltrekke seg nye velgere.

Et mer generelt aspekt er at en, både i beskrivelsen av de nasjonale strategiene og fra bispedømmenes side, får inntrykk av at målsettingen var å nå alle stemmeberettigede medlemmer med informasjon om kirkevalget. Vi finner få overveielser over informasjonsopplegg og mer definerte målgrupper blant kirkemedlemmene ut over enkelte tiltak rettet spesielt mot ungdom. I den grad informasjonstiltakene skal være rettighetsinformasjon, der kirkemedlemmer skal informeres om rettigheter de har i kraft av å være medlem, virker dette rimelig. Samtidig har kirkemedlemmer ulike former for tilhørighet til Den norske kirke, og ulike tilhørighetsformer kan motivere for valgdeltakelse på ulike måter (se nedenfor under valgdeltakelse). I lys av dette kan en spørre om informasjon som skal motivere kirkemedlemmer til å delta i valget, i noe større grad også bør se på hvordan en kan henvende seg til medlemsgrupper med ulike tilhørighetsformer og synliggjøre hvordan det de verdsetter ved Den norske kirke, også er valgdeltakelsesgrunn.

Hvordan bedømmer velgerne de ulike informasjonstiltakene? Blant informasjonstiltakene er det valgekortet med informasjonsvedlegg som er den klart viktigste informasjonskanalen uansett om velgeren har stemt ved tidligere valg eller ikke.<sup>65</sup> Om lag 70 prosent av alle de som stemte ved kirkevalget 2009, mener at dette tiltaket var en viktig eller svært viktig informasjonskanal. Evalueringen viser også at flere av informasjonstiltakene ikke betraktes som særlig viktige av de som stemte. Kun mellom fem og 14 prosent mener for eksempel at valgmøter, personlig/telefonisk kontakt, valgportalen eller løpesedler var viktige kanaler. Mellom disse kommer lokale og nasjonale medier med henholdsvis 38 og 29 prosent. Sammenlikner vi nye og etablerte velgere, ser vi at etablerte velgere har en tendens til å vurdere alle informasjonskanalene som viktigere enn hva nye velgere gjør. Forskjellene er små, med unntak av interne informasjonskanaler som menighetsblad, kunngjøring under kirkelige arrangementer, personlig/telefonisk kontakt med kandidater og samtale med venner og familie. Det er en klar tendens til at disse kanalene vurderes som viktigere av etablerte velgere enn av nye. Vi ser også at det er en klar sammenheng mellom lokalkirkelig interesse og positiv vurdering av de interne informasjonskanalene. Årsaken til disse vurderingene kan være at informasjonen i større grad appellerte til etablerte velgere enn til de nye. Det er også tydelig at den web-baserte valgportalen som skulle være det mest sentrale og viktige informasjonstiltaket, på langt nær ble det man hadde forventet.

Når det gjelder alder, er det en tendens til at jo eldre aldersgrupper en tilhører, jo viktigere vurderes informasjonskanalene med unntak av valgportalen og samtale med venner og familie. Når det gjelder kjønn er det ikke store forskjeller i vurderingene av kanalene med unntak av menighetsblad og kunngjøringer under kirkelige arrangementer. Årsaken til dette kan skyldes at kvinner er mer engasjert i eller er mer interessert i kirkelig virksomhet. Når det gjelder utdanning, har de med lavere fullført utdanning en større tendens til å betrakte flere av informasjonskanalene som viktige enn de med høyere fullført utdanning.

Sammenfattende kan det se ut til at lokalkirkelig interesse i betydningen interesse for det som skjer i den lokale menighet, har innvirkning på oppfatningen av informasjonstiltakenes viktighet. Men det mest tydelige funnet er at valgekortet med informasjonsvedlegg vurderes som en viktig informasjonskanal av et stort flertall av alle de som har stemt, også av de med minst lokalkirkelig

---

<sup>65</sup> For en mer detaljert fremstilling, se delrapport 4.

interesse. Dette indikerer at valgkortet som informasjonskanal, har fungert bra. Men en må da ta i betraktning at denne kanalen har et fortrinn fremfor de andre kanalene i og med at kanalen var et brev som kom i posten til alle medlemmene. Dermed hadde man automatisk nådd frem til alle medlemmene og etablert en kontakt. Fordi valgkortet slik sett var den viktigste informasjonskanalen, er det også viktig å spørre om informasjonen på valgkortet og i vedlegget er relevant, forståelig og tilstrekkelig.

Selv om valgportalen får noe større oppslutning av de som er opptatt av det som skjer i menigheten enn av de andre, må valgportalen som informasjonskanal til velgerne anses som mislykket.

Evalueringen viser, ikke overraskende, at de som stemte ved valget opplever å ha mer kunnskap enn de som ikke stemte. Men når det er sagt, ser vi også at kunnskapsnivået hos de som stemte, ikke ligger spesielt høyt. På en informasjonsskala fra 1 til 5, er snittet kun 3,11. Alle våre analyser viser at det mest sentrale for kunnskapsspredning er hvorvidt medlemmene har interesse for det som skjer i den lokale menigheten, og hvorvidt de stemte ved valget i 2009. Det betyr at for å spre kunnskap om kirkevalg og kandidatene, gjelder det å mobilisere velgernes interesse for det som skjer i den lokale menigheten.

Ser vi nærmere på hvilken kunnskap medlemmene har, er det tydelig at kunnskap om når og hvor valget skulle avholdes, oppnår høyere score både hos de som stemte og de som ikke stemte, enn kunnskap om kandidatenes syn på viktige saker. Det er også et klart skille mellom medlemmenes kunnskap om lokale forhold (menighetsrådet) og kunnskap om regionale/nasjonale forhold (bispedømmeråd/Kirkemøte). Velgerne opplever å ha mer kunnskap om lokale forhold sammenliknet med regionale/nasjonale forhold. Sammenlikner vi kunnskapsnivået mellom de som stemte og de som ikke stemte, ser vi at forskjellen er større med hensyn til kandidatkunnskap enn valgkunnskap.

Sammenfattende kan en si at informasjonstiltakene har vært mer vellykkede med hensyn til å skape kunnskap om ulike sider ved valget, enn om kandidatene.

### 3.9 Ressurser

Behov for og tilgang til ressurser for å gjennomføre valget dreier seg om flere forhold, blant annet kompetanse, personellressurser og økonomi. Til dels henger disse faktorene sammen. Det ser ut til at tilførsel av kompetanse har vært godt tilgodesett gjennom opplæring av de ulike aktørgruppene. Kurs- og opplæringsopplegg angående planlegging og avvikling av valget får gjennomgående god vurdering.

Et betydelig ressursbehov når det gjelder å avvikle et valg etter opplegget for kirkevalget 2009, er valgfunksjonærer og annen frivillig innsats. Også dette ser ut til å ha gått bra. De lokalt ansvarlige rapporterer at det faktisk var ganske lett å skaffe det nødvendige antall funksjonærer til de ulike oppgavene. Mange har da også vært i sving, både av menighetsrådsmedlemmer og andre. Muligheten for å betale ut godtgjørelse skal sees i sammenheng med dette. Om lag 80 prosent av funksjonærene mottok godtgjørelse.

Når det gjelder forholdet mellom det generelle behovet for økonomiske ressurser og tilgangen på midler, er det vanskelig å danne seg et sikkert bilde. Det ser ut til at en langt på vei har operert etter at en "bruker det en får" og tilpasser innsatsen etter ressurstilgangen (for eksempel når det gjelder

informasjonstiltak). Noe kan likevel tyde på at det har vært et merforbruk, først og fremst i arbeidstimer, som ikke dekkes inn av det tilskuddet menighetene fikk. Underlagsmaterialet er likevel for uklart når det gjelder rapporteringspraksis til at det er mulig å trekke noen entydig konklusjon. En kan også merke seg at for små økonomiske ressurser ikke figurerer spesielt høyt på listen over vanskeligheter for dem som opplevde valget som for krevende for sin menighet.

## 4 Målsettinger og hensyn for demokratireformen

### 4.1 Valgdeltakelse<sup>66</sup>

Bekymringen knyttet til lav valgdeltakelse har vært en vesentlig beveggrunn bak utviklingen av hele satsingen på Den norske kirkes demokratiske ordninger. Den lave valgdeltakelsen og hva den betyr for de kirkelige organer har vært et gjennomgående tema fra "Samme kirke – ny ordning" og frem til Stortingsmelding nr. 17. Flere av tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med kirkevalget 2009 hadde som eksplisitt målsetting å gjøre det enklere for de som ville, å delta i valget. Det gjelder både tiltak for bedre tilgjengelighet og styrking av informasjonstiltak. Selv om valgdeltakelse hele veien i utviklingen av demokratireformen har vært et viktig hensyn, har verken politisk eller kirkelig ledelse ønsket å tallsette hva en bør forvente av en vellykket demokratireform når det gjelder økt valgdeltakelse.

Nøkkeltallene for valgdeltakelse er 13,1 prosent i menighetsrådsvalget. Dette er en betydelig økning fra de to foregående valgene i 2005 og 2001. I 2005 var deltagelsen 4,2 prosent, og i 2001 3,6 prosent. Deltakelsen ved menighetsrådsvalg har med andre ord økt med nær ni prosentpoeng siden forrige valg eller blitt mer enn tredoblet. Ti prosent deltok ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Valgdeltakelsen er altså betydelig lavere ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget enn ved menighetsrådsvalget. For oppslutningen om bispedømmeråds- og kirkemøtevalget er det som kjent ikke noe direkte sammenligningsgrunnlag. Men dersom vi sammenligner oppslutningen i de gruppene som også deltok i valg til bispedømmeråd og kirkemøte i 2006 (menighetsrådsmedlemmer, leke kirkelig tilsatte og prester), er det ikke mulig å se noen entydig oppgang. I noen bispedømmer går deltagelsen opp, i andre går den ned, og i noen er den omtrent uendret. At en hadde åpnet for stemmerett for 15–18-åringene hadde en viss, men ikke voldsomt stor effekt for valgdeltakelsen.

Det er betydelige geografiske variasjoner. Sammenligner en bispedømmene er valgdeltakelsen størst i Nord-Hålogaland (18,3), Møre (16,8), Hamar (16,6) og Sør-Hålogaland (15,5).<sup>67</sup> Den laveste valgdeltakelsen finner vi i Oslo, hvor 8,3 prosent av medlemmene deltok. Det er også store variasjoner mellom sokn avhengig av størrelse. De aller minste soknene når en gjennomsnittlig valgdeltakelse på rundt 35 prosent, mens de største er nede på ni prosent. Denne sammenhengen mellom valgdeltakelse og soknestørrelse gjelder både for menighetsråds- og bispedømmerådsvalget. Dette viser hvordan valgdeltakelse også avhenger av faktorer knyttet geografiske, kulturelle og samfunnsmessige faktorer som ikke uten videre lar seg påvirke av sentrale reformer. Valgdeltakelse ved de kirkelige valgene ser derimot ikke ut til å henge sammen med deltagelse i de politiske valgene.

---

<sup>66</sup> Delrapport 3 og 4 gir en mer detaljert gjennomgang.

<sup>67</sup> For detaljer: se delrapport 3



## Sluttrapport

Tiltak for å bedre valgets tilgjengelighet spilte en stor rolle ved kirkevalget. Har disse tiltakene hatt effekt på valgdeltakelsen slik en håpet da en satte inn de nødvendige ressursene for dette? Når det gjelder samordningen med offentlige valg, har det hatt en svak negativ effekt for valgdeltakelsen å holde valget i en annen bygning enn det offentlige valget. Tilsvarende er det en viss positiv effekt av å holde valget ikke bare i samme bygning, men i samme rom som det offentlige valget, uten at det egentlig var noe anbefalt tiltak. Samtidig ga samlokalisering med offentlige valg langt større utslag ved valget i 2005, for de menighetene som hadde en slik prøveordning. I mengden av tiltak for å øke valgoppslutningen får lokalisering relativt sett mindre betydning enn ved tidligere valg. Imidlertid er det vanskelig her å skille effekten av de ulike tiltakene fra hverandre. Snarere er det tale om et samspill mellom ulike faktorer, som til sammen resulterer i nivået på valgdeltakelse. Det betyr også at en ikke uten videre kan fjerne én av faktorene eller ett av tiltakene, uten at det også får betydning for effekten av de øvrige. Tenker en seg for eksempel en situasjon der den mediemessige oppmerksomheten blir lavere, kan det tenkes at effekten av lokalisering slår sterkere inn.

Når det gjelder informasjonstiltak som soknene har iverksatt, er det vanskeligere å få øye på sammenhenger mellom valgdeltakelse og enkelttiltak. Det eneste som gir et lite utslag til forskjell fra de andre, er omtale av kandidater i lokale media (aviser). Det betyr selvsagt ikke at ikke andre tiltak har effekt, bare at det er vanskelig å identifisere betydningen av hvert enkelt tiltak når de fleste av soknene tar i bruk flere kanaler og tiltak, og det er tilnærmet lik effekt av tiltakene.

Hvilke grunner oppgir velgerne selv for hvorfor de stemte ved kirkevalget? Den grunnen til å stemme som får størst oppslutning blant dem som stemte ved valget i 2009, er "Jeg synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur". Til sammen 88 prosent oppgir at denne grunnen er viktig eller svært viktig for at de stemte. Viktig er også "Jeg er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet" (83 prosent), "Kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget". De grunnene som får relativt lavest oppslutning er "At jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet" (49 prosent av de som stemte hadde dette som en viktig eller svært viktig grunn), og "Jeg ønsker innflytelse over det som skjer i min lokale menighet" (47 prosent). Dersom vi ser på grunner hos de som stemte ved kirkelig valg for første gang i 2009, og de som i tillegg også har stemt ved tidligere valg (vi vet ikke hvor mange), får alle grunnene på nær én, større oppslutning blant dem som også har stemt ved tidligere valg, enn blant dem som stemte første gang i 2009. Den ene grunnen som er viktigere for "førstegangs-kirkevelgerne", er at kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget.

Hvilke grunner hadde de som ikke stemte for ikke å stemme? Den klart viktigste er "Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme" som 61 prosent oppfatter som viktig eller svært viktig for at de ikke stemte ved kirkevalget i 2009. Den nest viktigste er at "Jeg visste ikke nok om kandidatene" som 45 prosent har som en viktig grunn til ikke å stemme. 27 prosent oppgir at de ikke var klar over at hadde vært kirkevalg som en viktig grunn til at de ikke stemte, noe som ikke harmonerer helt med Kirkerådets egen undersøkelse rett før valget som viser at 98 prosent visste om at det var kirkevalg. Det samme gjaldt for grunnen at valget foregikk på ugunstig tid eller sted.

Hvordan skal en bedømme denne valgdeltakelsen, gitt at den er ett blant flere viktige hensyn for demokratireformen generelt og kirkevalget spesielt? Det er neppe mulig eller fornuftig å sette et tall på hva valgoppslutning kan bli eller bør være i kirkelige valg i Den norske kirke. Derimot kan vi gi noen overveielser når det gjelder hvilke faktorer og premisser som har betydning i vurderinger av valgoppslutningen, og av hva det realistisk sett kan være mulig å få til.

## Sluttrapport

Hvordan en bedømmer valgdeltakelsen i de kirkelige valgene, er en funksjon av flere ulike faktorer: hvor viktig valget er; i hvilken grad stemmegivning blir oppfattet som en borgerplikt; valgreglene – spesielt med henblikk på forholdet mellom innflytelse og omkostninger ved å delta; graden av konflikt og mobilisering omkring valget (Togeby 2008). Det er relativt lite konflikt og mobilisering i forbindelse med kirkelige valg. Forholdet mellom omkostning og gevinst i betydningen innflytelse, var nok heller ikke det beste ved de to kirkelige valgene i 2009. Skjematisk sagt tilbød bispedømmeråds- og kirkemøtevalget stor innflytelse, men til en relativt høy omkostning i form av tid og innsats det krevde av velgerne. Deltakelse i menighetsrådsvalget krever langt mindre fordi en kan levere urettede stemmesedler, men tilbyr samtidig også liten innflytelse siden det i praksis er svært vanskelig å påvirke sammensetningen av rådet.

De to siste faktorene aktualiserer ulike former for tilhørighet og hva en oppfatter som viktig ved Den norske kirke. Hvordan dette henger sammen med valgdeltakelse kan også sees i sammenheng med et demokratiteoretisk begrep om "berørte parter". Dette er de som særlige berøres av resultatene av en beslutningsprosess, og som det derfor er særlig viktig å inkludere i denne beslutningsprosessen. Ulike grupper av kirkemedlemmer, vurdert ut fra tilhørighet, kan være berørt på ulike måter og dermed ha ulike grunner til å delta i valget. En relativt stor gruppe medlemmer opplever som kjent svak tilhørighet til Den norske kirke og ser ikke på det som skjer der som spesielt viktig eller noe de er berørt av. Disse vil neppe delta i kirkevalg, noe som også avspeiles i et populært svar blant dem som ikke har stemt: "Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme". Det interessante med tanke på valgdeltakelse er selvsagt den gruppen som opplever en tilhørighet som på en eller annen måte kan tenkes å motivere dem til å delta i kirkevalget. Det er vanskelig å vite både hvor stor denne gruppen er, og hvilke typer av tilhørighet den omfatter. Med utgangspunkt i data fra KIFOs medlemsundersøkelse fra 2000 har vi argumentert for at anslagsvis mellom 25 til 30 prosent av kirkemedlemmene signaliserer en opplevelse av tilhørighet som innebærer at de tillegger Den norske kirke viktighet i eget liv eller i samfunnet. De kan med andre betraktes som berørte parter som kan ha en grunn og en motivasjon for å delta i kirkevalget. Dette er en større andel enn dem som jevnlig deltar i gudstjenester og som rimeligvis vil kjenne en tilknytning til kirkens liv og virke. Antagelig omfatter andelen på 25 til 30 prosent også dem som er opptatt av at de kan få del i kirkens tjenester når de har behov for det, og dem som mener at Den norske kirke en viktig institusjon i samfunn og kultur (gruppene kan være overlappende). Som vist ovenfor er ikke minst det siste, kirken som kulturinstitusjon, en viktig grunn for kirkemedlemmer til å stemme ved kirkevalget. Forsøk på å fange inn såkalte berørte parter som har en grunn til å delta ved kirkevalget, bør derfor også inkludere denne formen for tilhørighet, i tillegg til de som opplever en tett personlig tilknytning til kirke og gudstjenesteliv. Med utgangspunkt i en slik beregning er det lite trolig at deltakelsen ved kirkelige valg kommer vesentlig over et område på mellom cirka 12 til 17 prosent av medlemsmassen. Eller sagt på en annen måte, dersom en vil ut over dette området for valgdeltakelse, må en på en eller annen måte greie å involvere medlemmer i kirkevalget som ikke har særlig interesse av Den norske kirkes liv og virke. Det er vanskelig å se hvordan det kan la seg gjøre.

I spørsmålet om valgdeltakelse må en også huske på hvordan valgdeltakelse avhenger av noen gitte betingelser i valgets lokale samfunnsmessige og geografiske sammenheng. Selv i de minste soknene, der forholdene antakelig ligger aller best til rette for høy valgdeltakelse, er det vanskelig å komme ut over en gjennomsnittlig valgdeltakelse på omkring 35 prosent. Og allerede i de litt større soknene (1000–2000 medlemmer) synker den raskt til omkring 15 prosent. Dette tyder også på at en i dette området støter på en grense for hva det er mulig å få til. I tillegg kommer det forhold at fjorårets valg

fikk drahjelp ikke bare av stortingsvalget, men også av nyhetens interesse. Den vil neppe være til stede på samme måte neste år, noe som også vil gjøre det krevende å opprettholde samme nivå på valgdeltakelsen i 2011 som i 2009.

## 4.2 Reelle valgmuligheter og påvirkning

Etablering av reelle valgmuligheter var én av de fire forutsetningene i den politiske avtalen fra april 2008. Bakgrunnen for denne forutsetningen var at det var vanlig med bare én liste til menighetsrådsvalgene, og at denne listen ofte ikke inneholdt overskytende kandidater. Ved bispedømmerådsvalget hadde velgerne, som var menighetsrådsmedlemmene, reelle valgalternativer bare ved at det nomineres fem ganger så mange kandidater som det skal velges representanter. Siden valglisten var i prioritert rekkefølge og de stemmeberettigede kunne stemme på fire kandidater, medførte dette at de fleste kandidatene som ble valgt, sto på de fire første plassene på valglisten. Disse forholdene ga de stemmeberettigede dårlige muligheter for effektiv deltakelse fordi de ikke ga tilstrekkelig mulighet til å gjøre sin holdning og preferanse kjent.

Både fra Kirkemøtet og fra sentralkirkelig hold har man derimot hevdet at forutsetningen om reelle valgmuligheter er oppfylt i og med endringen i regler for valg til bispedømmeråd. Vi har argumentert for at valgeregler kan legge til rette for, men ikke i seg selv er tilstrekkelig, til å innfri en slik forutsetning.

På hvilken måte har kirkevalget 2009 bidratt til å gi velgerne reelle valgmuligheter? Målsettingen for kirkevalget 2009 var blant annet å styrke reelle valgmuligheter gjennom:

- Å vektlegge overfor menighetsråd viktigheten av å ha overskytende kandidater på valglistene, flere kandidater enn det som skulle velges, og gjerne flere lister.
- Valgeregler som sikrer at kirkemedlemmer kan gå sammen om å få inn nye kandidater på listene til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget satt opp av nominasjonskomiteen.
- Medlemmene skulle kunne påvirke selve kandidatlisten gjennom nominasjonsarbeidet, og ikke bare stemme på personer i tillegg til dem som står på kandidatlisten

Utfordringen om å få flere lister til menighetsrådsvalget er ikke nådd. Tvert om er antallet menigheter som har forholdstallsvalg gått ned. Men ved kirkevalget 2009 oppnådde en langt på vei de andre målsettingene. Selv om nominasjonsarbeid til menighetsrådsvalgene var krevende, hadde halvparten av listene overskytende kandidater. Ved bispedømmerådsvalget ble ordningen med supplerende nominasjon både innført og tatt i bruk på en god måte. 29 kandidater (elleve prosent) på listene til bispedømmerådsvalg kom til gjennom supplerende nominasjon. Elleve av disse ble valgt inn som faste medlemmer og åtte som varamedlemmer.

På grunnlag av disse forholdene er det rimelig å si at det rent kvantitativt sett i større grad, sammenlignet med tidligere valg, er oppnådd valgmuligheter for velgerne i 2009. Dette gjelder både for menighetsrådsvalget og bispedømmerådsvalget/kirkemøtevalget.

Men for at dette skal gi reelle valgmuligheter og bedre mulighetene for effektiv deltakelse, er dette selvsagt avhengig av flere forhold. For det første er det avhengig av at valgmulighetene også representerer reelt forskjellige alternativer, at de med andre ord utgjør en bredde.<sup>68</sup> For det andre er

---

<sup>68</sup> Se for eksempel drøfting av breddeperspektiv i delrapport 4.

## Sluttrapport

det avhengig av at velgerne har mulighet til å orientere seg i en slik eventuell bredde og å identifisere valgalternativene i forhold til sine egne holdninger og preferanser.

Spørsmålet om hvorvidt valgmulighetene utgjør en bredde og representerer reelt forskjellige alternativer, er komplisert. For det første varierer det veldig hvilke typer representativitet som spiller en rolle i nominasjonsprosessene. Alder og kjønn oppleves i stor grad som viktige hensyn. Når det gjelder kjønn lykkes man i det store og det hele med en rimelig fordeling (minimum 40 prosent) på begge kandidatlistene. Den supplerende nominasjon kan likevel endre bildet noe. Derimot rapporterer alle at de strever med å skaffe ungdomskandidater. Til menighetsrådene er en svært langt fra å nå målsettingen om minimum 20 prosent under 30 år.

Også andre hensyn knyttet til representativitet og representasjon, veier tungt. I nominasjon til menighetsrådene er særlig hensynet til forskjellig erfaringsbakgrunn og bred kompetanse vektlagt. I nominasjonen til bispedømmerrådet veier særlig hensynet til geografi tungt, med et ønske om å tilgodese ulike prostier og deler av bispedømmet noenlunde likt i nominasjonen.

Det som annetsteds i evalueringen er kalt holdningsrepresentativitet, for eksempel når det gjelder holdninger i aktuelle kirkepolitiske, samfunnsmessige eller teologiske spørsmål, spiller derimot en veldig liten rolle. Det gjelder både valg til menighetsråd og til bispedømmerråd og Kirkemøtet. Det kan argumenteres for at en prioritering av kompetanse og erfaring er fornuftig når det gjelder nominasjon til menighetsråd. Derimot er det vanskeligere å forstå at en heller ikke i nominasjon til kirkens øverste organer som bispedømmerråd og Kirkemøtet, legger særlig vekt på holdningsrepresentativitet. Nominasjonsprosessene målrettes ikke med tanke på å skaffe kandidater som representerer og utgjør en bredde av standpunkter i aktuelle kirkelige eller politiske spørsmål. At dette ikke vektlegges ved valg til kirkens ledende organer, synes merkelig.

Den andre betingelsen for reelle valgmuligheter, nemlig at velgerne har mulighet til å orientere seg og knytte valgmulighetene til egne preferanser og interesser, blir også dårlig tilgodesett i kirkevalget 2009. Som vist er informasjonen om valgalternativene, kandidatene, ved kirkevalget 2009 samlet sett ikke tilfredsstillende. Det gjelder både til menighetsråd og bispedømmerråd og Kirkemøtet. At det er rimelig å stille ulike krav til presentasjon av kandidater til de to ulike rådene, forsvarer ikke at en unnlater å informere om menighetsråds kandidatene, enten årsaken er manglende veiledning og presisering fra sentralt hold, eller bevisste (ned-)prioriteringer på lokalt hold. Og når det gjelder presentasjon av bispedømmerråds kandidatene inneholder denne i svært liten grad informasjon om holdninger og standpunkter i aktuelle spørsmål som gjør det mulig for velgeren å identifisere kandidaten i forhold til en bestemt posisjon. Denne generelle mangelen på informasjon om holdninger og standpunkter gjør det selvsagt også vanskelig å si noe om holdningsrepresentativitet blant kandidatene til bispedømmerråd og Kirkemøtet. Verken velgerne eller vi har mulighet for å vite så veldig mye om i hvilken grad disse kandidatene tilfredsstillende et hensyn til bredde og representativitet. Dette svekker velgernes reelle valgmuligheter.

Vi må konkludere med at selv om valgreglene la til rette for det, så er forutsetningen om reelle valgmuligheter i demokratireformen ikke innfridd i og med kirkevalget 2009.

### 4.3 Reell påvirkning og representativitet

Representativitet er også et sentralt gjennomgangstema i de dokumentene som dannet utgangspunkt for demokratireformen. Lav valgdeltakelse, som allerede bekymret i "Samme kirke – ny ordning", er riktignok et problem i seg selv, som uttrykk for svak involvering i det kirkelige demokratiet. Men det er også et problem fordi en antar at det har konsekvenser for representativiteten i de rådene som velges med et svært lite velgergrunnlag. Som diskutert i delrapport 1 er det riktignok ikke noen nødvendig sammenheng mellom valgdeltakelse og representativitet. Det er likevel trolig at lav valgdeltakelse svekker representativiteten knyttet til sosial bakgrunn, geografi og holdninger.

En innvending i flere av de sentrale dokumentene<sup>69</sup> er at med svært lav valgdeltakelse i de kirkelige valgene, så er det sannsynlig at kirkemedlemmer ut over en indre, aktiv kjerne er dårlig representert i styrende organer, og at dette er legitimitetsproblem. Et naturlig spørsmål er da om en har fått bedret representativiteten i rådene nå da valgdeltakelsen har økt?

Tanken om at representativiteten bedres og bredden blir større gjennom større valgdeltakelse er basert på at en større velgergruppe også er bredere sammensatt, og derfor utgjør en større bredde av interesser og preferanser. Da snakker vi både om sosial representativitet og holdningsrepresentativitet, og at rådene er representative i forhold til velgerne. Har det slått til i den forstand at den langt større gruppen av velgere en har fått mobilisert ved kirkevalget 2009, er bredere sammensatt enn ved tidligere valg? Langt på vei er dette tilfelle. Holdningsrepresentativiteten er blitt bedre blant velgerne som stemte i 2009 sammenlignet med tidligere valg. Det kan vi se gjennom å kartlegge forskjeller i holdninger mellom de som stemmer for første gang i 2009, og de som stemte i 2009, og også har stemt tidligere. Det gjelder enten vi ser på holdninger i ulike aktuelle kirkepolitiske spørsmål, partipolitiske preferanser eller kristen selvoppfatning. Blant de som stemmer for første gang i 2009 er for eksempel en langt høyere andel enig i utsagnet "Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte." 82 prosent av dem som stemte for første gang i 2009 er enig i dette, mens 66 prosent av dem som også har stemt tidligere er enig. De nye velgerne har også litt andre standpunkter når det gjelder forholdet mellom stat og kirke, og er i mindre grad enige i at kirken bør være atskilt fra staten. (35 prosent mot 43 prosent av dem som har stemt før). De nye velgerne er mindre tilbøyelige til å beskrive seg selv som personlig kristne, og mens KrF står sterkt blant de som også har stemt tidligere, står Høyre og Arbeiderpartiet sterkt blant de nye velgerne. En har altså fått en klart større bredde i gruppen av kirkevelgere ved valget i 2009 enn tidligere. Økt valgdeltakelse har ført til økt holdningsrepresentativitet med tanke på velgerrepresentativitet og velgernes gjenspeiling av medlemsmassen.

Men har dette også fått betydning for kandidatrepresentativitet, og hvorvidt kandidatene gjenspeiler medlemmene? Som vist ovenfor er det vanskelig å avgjøre, siden vi i stor utstrekning mangler relevant informasjon om rådsmedlemmene som kunne si noe om dette. En kunne selvsagt tenkt seg at med like og tilstrekkelige muligheter til å gjøre sine preferanser kjent, ville holdningsrepresentativitet også avspeiles i rådene. Det kan vi ikke uten videre ta for gitt når det gjelder de kirkelige valgene i 2009. Den ene grunnen er det vi alt har nevnt ovenfor og i delrapport 2

---

<sup>69</sup> Se delrapport 1.

og 3, nemlig at velgerne får tilstrekkelig informasjon om kandidatene for å kunne identifisere dem i forhold til egne interesser og å stemme i samsvar med dem. Dette svekker velgernes mulighet til å øve reell påvirkning, også selv om valget rent fysisk er godt tilgjengelig, og selv om kirkemedlemmene i stor utstrekning vet at det er valg og at de kan stemme. Effekten av den alfabetiske oppstillingen av kandidatlistene til bispedømmerråds- og kirkemøtevalget er et uttrykk for dette. En ville ikke på forhånd ventet at effektiv deltakelse fra en langt større velgergruppe ga seg utslag i en klar overrepresentasjon av kandidater høyt oppe på en uprioritert liste, slik en så ved valget sist høst. Dette gjelder valget av leke medlemmer til bispedømmerådene. Riktignok er det et uttrykk for velgernes mulighet til påvirkning at kandidatene fra supplerende nominasjon i ganske stor grad er valgt inn, og at de også ser ut til å ha tilført en litt større bredde til rådene. Men her skal vi likevel være varsomme med for bastante konklusjoner. Dette er en positiv effekt av ordningen med supplerende nominasjon, men også et uttrykk for at det faktisk er mulig for velgerne å øve reell påvirkning. Samtidig må nok dette sees i lys av at de supplerte nominerte kandidatene har vært bedre kjent blant velgerne. Med andre ord er det både en indikasjon på muligheten selve ordningen gir for reelle valg- og påvirkningsmuligheter, men også et uttrykk for betingelsene som må være på plass, nemlig at kandidatene på en eller annen måte er kjent for velgeren, eller velgeren kan sette kandidaten i forbindelse med egne velgerinteresser som kirkemedlem. Uten at disse betingelsene er på plass, forringes muligheten til effektiv deltakelse betydelig.

Den andre hindringen for at en større og bredere sammensatt velgergruppe vil resultere i valgte råd med større bredde, gjelder valgordningen til menighetsrådsvalget. Siden en bare har det antall listestemmer til rådighet som det er faste + varaplasser, skal det uhyre mye til for at velgerne klarer å påvirke sammensetningen av rådet, ut over å flytte kandidater mellom fast plass og varaplass. Selv om altså menighetsrådsvelgerne hadde hatt bedre informasjon om kandidatene til menighetsrådet, ville en bredere sammensatt velgergruppe likevel neppe resultert i bredere sammensatte råd.

## **5 Kirkevalget 2009 som ledd i reform for å styrke demokratiet i Den norske kirke**

Det overordnede spørsmålet for denne rapporten var hvordan kirkevalget 2009 har bidratt til å realisere en demokratireform i Den norske kirke. Det er selvsagt ikke kirkevalget 2009 alene som skal virkeliggjøre demokratireformen. Men dette valget er likevel et viktig element i reformen, og derfor også en viktig forutsetning for at den blir satt ut i livet. Det betyr også at det, etter at kirkevalget 2009 er avviklet, er viktig å gjøre opp status, se hvor langt en er kommet med de ulike målsetningene i reformen, hvor det fremdeles gjenstår ting, og hvor det er nødvendig å endre kursen.

Innledningsvis vil vi understreke at det verken er noen selvfølge at den utviklingen en har sett i kirkevalget 2009 sammenlignet med tidligere holder frem, eller at de gevinstene en har oppnådd ved dette valget vil være der også ved senere valg. Dette krever bevisste valg av de involverte aktørene, og på noen punkter bevisste og gjennomgripende endringer i forhold til 2009-valget.

De fire forutsetningene i den politiske avtalen er konkrete prøvesteiner for kirkevalget, men målsetningene for demokratireformen er likevel videre enn disse og innbefatter også de sentrale

hensynene som gjennomsyrrer det kirkelige og politiske arbeidet med Den norske kirkes demokratiske ordninger.

Vi har argumentert for at tre av de fire forutsetningene i den politiske avtalen er gjennomført ved kirkevalget 2009: Valg samtidig med offentlige valg, økt bruk av direkte valg, og forsøksordninger med ulike valgordninger for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Den fjerde forutsetningen, etablering av reelle valgmuligheter, er ikke innfridd ennå. *Formelle* valgmuligheter er riktignok forbedret både med antallet overskytende kandidater på listene til menighetsrådsvalg, og med mulighetene til supplerende nominasjon. Men utilstrekkelig og til dels dårlig kandidatpresentasjon både til menighetsråds- og bispedømmerådsvalg, og uhensiktmessige valgregler for menighetsrådsvalget, gjør at dette ennå ikke i samme grad også er *reelle* valgmuligheter.

Kirkevalget må imidlertid i tillegg vurderes i forhold til overordnede målsetninger for demokratireformen. De fire forutsetningene er naturligvis en del av disse målsetningene, men uttømmer dem ikke. Den politiske avtalens formulering om demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene kan godt brukes som en sammenfatning av de viktigste av disse hensynene. Det er selvsagt mange måter å utlegge disse begrepene på, men det er ikke urimelig å si at begge deler forutsetter at velgerne både har reelle valgmuligheter, som vi alt har vært inne på, og at de har påvirkningsmuligheter. Det svarer også til de demokratiteoretiske begrepene om effektiv deltakelse og opplyst forståelse.

Både muligheten for å stemme direkte på medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet, og den økte valgdeltakelsen, har gjort at de valgte rådene har et langt større antall stemmer i ryggen etter 2009-valget enn ved tidligere valg. Slik sett har de fått en sterkere forankring hos kirkemedlemmene. Det er imidlertid langt fra sikkert at en kan forvente samme nivå på valgdeltakelse ved neste valg, gitt at en verken har drahjelp av nyhetens interesse eller av stortingsvalget. Å opprettholde 2009-nivået på valgdeltakelsen, vil mest sannsynlig kreve en forsterket satsing. Det er også grunn til å være nøktern med tanke på hvor høy deltakelse i kirkelige valg det er rimelig å forvente, og kanskje er en snarere i ferd med å nå et slikt tak, enn på vei mot nye høyder.

For at målene om effektiv deltakelse og opplyst forståelse skal oppfylles, skorter det på flere viktige punkter i kirkevalget 2009. Nominasjonsprosessen som frembringer kandidatlistene sikrer ikke godt nok at kandidatene har tilstrekkelig bredde og er representative. Vi sikter her særlig til at hensynet til holdningsrepresentativitet spiller en svært liten rolle i nominasjonsprosessene. For valg til menighetsrådene er ikke dette noen avgjørende innvending, men for valg til kirkens øverste råd er dette et problem. Riktignok kan noe av dette sikres gjennom supplerende nominasjon, men det er likevel utilfredsstillende at dette hensynet ikke er bedre ivaretatt i alle faser av nominasjonen. Dernest svekker utilstrekkelig presentasjon av kandidatene velgernes valgmulighet i betydelig grad, siden de ikke har grunnlag for å identifisere egne interesser i valgalternativene. Disse to forholdene alene modifierer bildet av en styrket forankring av de valgte rådene hos kirkemedlemmene.

Dernest er forankring hos kirkemedlemmene og demokratisk legitimitet et spørsmål om velgernes påvirkningsmuligheter, og i hvilken grad de valgte rådene er et resultat av velgernes effektive deltakelse og opplyste forståelse. Også her er det betydelig innvendinger. Preferansevalgordningen som valgordning til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg er i utgangspunktet en ordning som sikrer velgerne gode påvirkningsmuligheter, blant annet ved å gi mindretall forholdsmessig sterkere innflytelse. Det betrakter vi som et pluss. Måten denne ble gjennomført på ved valget i 2009

## Sluttrapport

forhindret imidlertid at velgerne kunne realisere denne påvirkningsmuligheten. Også her er kandidatpresentasjonen et stikkord. At alfabetisk, uprioritert rekkefølge fikk så store utslag i det direkte valget/den direkte valgongangen, er et symptom på at ordningen ikke kanaliserte velgernes synspunkter og ønskemål. Når det gjelder menighetsrådsvalget er velgernes mulighet til effektiv deltakelse effektivt svekket av valgreglene, som gjør det krevende og komplisert å foreta reelle endringer i sammensetningen av rådene. De skal ikke så mye til å flytte kandidater mellom fast plass og varaplass, men å flytte noen utenfor "sikker plass" og inn på listen og i rådet, er svært vanskelig. Dette rimer dårlig med at velgerne i stort omfang retter på listene og gjerne vil ha innflytelse. Dette ønsket om effektiv deltakelse tar dagens valgregler ikke vare på.

Mot dette bakteppet av kirkevalget 2009 i forhold til demokratireformens målsetninger om sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene, har vi gjort oss noen tanker om hvor det etter alt å dømme er et stort behov for endring:

- Informasjon om og presentasjon av valgalternativer / kandidater bør ikke bare bli bedre, men grunnleggende forandres. Det vil kreve
  - o Andre regler for presentasjon
  - o Bedre og mer koordinert veiledning av kandidatene, først og fremst til bispedømmeråd, med tanke på profilering og presentasjon
  - o Annen innstilling hos kandidatene om å profilere seg tydeligere
  - o Også menighetsråds kandidater bør presenteres bedre, men ikke nødvendigvis på samme måte som bispedømmerådskandidater
- Nominasjon til bispedømmeråd bør i noe større grad inkludere hensyn til holdningsrepresentativitet i nominasjonsprosessen
- Valgregler til menighetsråd bør endres og gjøre det enklere for velgerne å påvirke sammensetningen av rådene i større grad
- Det kan være gode grunner til å beholde preferansevalgordningen som gir velgerne gode påvirkningsmuligheter og tar vare på representasjon for mindretall, men en bør overveie om den kan justeres noe slik at den er mindre krevende for velgere som i utgangspunktet ikke har så klare preferanser.

Dersom disse målene skal oppfylles, vil det kreve klare endringer, ikke bare forbedringer, av valgregler, veiledning, tiltak og praksis, sammenlignet med 2009-valget.

Samtidig er det grunn til å glede seg over at Den norske kirke i gjennomføringen av kirkevalget 2009 på alle nivåer fremstår som en organisasjon med betydelig innsatsvilje og stor lojalitet til et felles prosjekt. Det er derfor ikke grunn til å tvile på at nødvendige endringer faktisk er mulige å få til, dersom viljen er tilstede.