



Referansar: KM 10/08, KM 11/08, KM 12/08, KR 02/10-12, KM 11/10, KIFO-rapport
"Når alle stemmer teller..." (saksdokument KM-sak 11/10).

Evaluering av demokratireforma 2008-2011

Samandrag

Kyrkja sine organ har gjennom ein lengre reformprosess teke til orde for ein endra relasjon mellom kyrkja og staten. Eit samla Storting vart i april 2008 samde om ein politisk avtale som på sikt skulle gje kyrkja større sjølvstende. Før dette kan skje skulle kyrkja, med utgangspunkt i Bakkevig II-utvalets innstilling, gjennomføre ei demokratireform.

Kyrkjevala i 2009 og 2011 var demokratireforma sine milepælar.

Kyrkjevalet 2009 gav kyrkja viktige erfaringar, ny kunnskap og auka kompetanse. Valdeltakinga i 2009 enda på 13,1 % i soknerådsvalet og 9,8 % i bispedømerådsvalet.

Den forskingsbaserte evalueringsrapporten frå KIFO "Når alle stemmer teller..." vart lagt fram for Kyrkjemøtet 2010. Rapporten slår fast at kyrkja gjennom kyrkjevalet i 2009 langt på veg har innfridd krava stilt i det politiske forliket. Kravet om reelle valalternativ var, slik KIFO ser det, berre delvis innfridd. Basert på evalueringsrapporten frå KIFO, og erfaringar frå kyrkja sjølv, vedtok Kyrkjemøtet i 2010 reviderte valreglar gjeldande for Kyrkjevalet 2011.

Det var sett inn ei rekkje tiltak framfor kyrkjevalet i 2011, evalueringa etter valet i 2011 vil vise om desse tiltaka hadde ønska effekt. Valoppslutnaden i 2011 gjekk opp. Til soknerådsvalet røysta 13,4 % (mot 13,1 %) og til bispedømerådsvalet røysta 10,6 % (mot 9,8 %).

KIFO skal innan 31.12.11 overlevere evalueringsrapport frå Kyrkjevalet 2011, og ei sluttevaluering av demokratireforma. Rapporten skal oversendast departementet og danne grunnlag for ein stortingsproposisjon våren 2012, og vidare grunnlovsendingar som må skje innan oktober 2012. Kyrkjemøtet får denne rapporten til handsaming i april 2012.

Framlegg til vedtak

1. Kyrkjerådet er glad for at bandet mellom kyrkja og kyrkja sin medlemmer er styrka gjennom demokratireforma, og at kyrkjevala i 2009 og 2011 har meir enn tredobla valdeltaking i høve tidlegare val.
2. Mellom alle dei ulike tiltaka som har gjort dette mogleg, vil Kyrkjerådet spesielt framheve valkortet. Dette har vore eit effektivt og målretta kommunikasjonsiltak og ein bed løyvande mynde om økonomisk å legge til rette for ei slik personleg utsending til alle røysteføre kyrkjemedlemmer ved framtidige kyrkjeval.
3. Kyrkjerådet understrekar at gjennomføring av kyrkjeval i tilnærma same utstrekning som i demokratireforma krev friske midlar.
4. Til neste kyrkjeval i 2015 må ei permanent valordning på plass, dette må seinast opp som sak på Kyrkjemøtet i 2014 etter ei høyringsrunde i dei kyrkjelege organ. Kyrkjerådet vil særleg nemne behovet for å styrke det samisk-kyrkjelege demokratiet. Det er naturleg at det er kyrkja sjølv som definerer både rammer for og innhaldet i ei framtidig valordning.
5. Kyrkjerådet gjev direktøren fullmakt til å klargjere saka for handsaming i Kyrkjemøtet etter at KIFO har levert evalueringsrapporten 31.12.11.

Saksorientering

Demokratireform og kyrkjeval

Kyrkja sine organ har gjennom ein lengre reformprosess teke til orde for ein endra relasjon mellom kyrkja og staten, konkretisert i KM-sak 8/07 *Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke* som utdjupar Kyrkjemøtets posisjonar frå høyringsfråsegna til NOU 2006:2 *Staten og Den norske kirke* (Gjønnesutvalget). Vidare leverte Bakkevig II (arbeidsgruppe oppnemnt av KKD i samarbeid med Kyrkjerådet) innstillinga *Styrket demokrati i Den norske kirke* våren 2008. Eit samla Storting vart i april same år samde om ein politisk avtale som på sikt skulle gje kyrkja større sjølvstende. Partane sitt felles mål er at utnemning av biskopar og prostar vert overført frå kyrkjeleg statsråd til kyrkjelege organ, som Kyrkjemøte eller bispedømeråd.

Før dette kan skje skulle kyrkja, med utgangspunkt i Bakkevig II-utvalets innstilling, gjennomføre ei demokratireform. Kyrkjemøtet 2008 vedtok i KM-sak 11/08 *Særskilte regler for kirkelige valg 2009 (Demokratireformen)*. Reglane tok sikte på å følgje opp sentrale føringar gjeve i den politiske avtalen. Kyrkjevalet 2009 vart evaluert og basert på dette vedtok Kyrkjemøtet reviderte valreglar i KM-sak 11/10 *Valgregler, herunder særskilte regler for de kirkelige val 2011, representasjon for samisk kirkeliv og døvekirken. Evaluering av demokratireformen*.

Kyrkjevala i 2009 og 2011 var demokratireforma sine milepælar. Medan reforma i 2009 sto framfor sin første prøvestein – ville fleire av medlemmene oppleve kyrkjevalet og kyrkja som meir relevant – handla valet i 2011 om å konsolidere, og helst auke, oppslutnaden og engasjementet frå 2009.

Den politiske avtalen

Deltaking ved val er ein av indikatorane på medlemmene sin oppslutnad om ein organisasjon, det er difor eit klart resultatmål for Den norske kyrkja å auke valoppslutnaden ved dei kyrkjelege vala. I *Stortingsmelding nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke* (kyrkjeforliket) er ikkje valoppslutnad tematisert, dette er det kyrkja skal levere i høve til den politiske avtalen frå april 2008:

- Auka bruk av direkte val
- Innføring av reelle valalternativ
- Kyrkjeval samstundes med offentlege val
- Forsøk med ulike ordningar

Kyrkjevalet 2009

Føringane frå kyrkjeforliket vart i stor grad følgde opp allereie ved regelendringar vedteke av Kyrkjemøtet i 2008. Alle elleve bispedøme gjennomførte direkte val. I fire av sju bispedøme var det direkte val på alle dei leke medlemmene. Til saman vart 52 av dei 77 leke medlemmene valde ved direkte val. Reelle valalternativ skulle ein ivareta på fleire måtar; ved val på sokneråd har det lenge vore mogeleg å stilla alternative lister. Ved val på bispedømeråd/Kyrkjemøte vart det for første gong i 2009 høve for ei gruppe kyrkjemedlemmer å supplere kandidatlistene, heile 29 kandidatar fordelt på 9 bispedøme vart tilleggssupplert på denne måten. Ordninga med preferanseval var i tillegg med på å gje veljaren sterkare påverknad ved at kandidatlistene ikkje var ferdig prioriterte på førehand. Til sist; kyrkjevalet vart halde samstundes med Stortingsvalet, og ulike ordningar med direkte val og kombinasjonsløyning med direkte og indirekte val er under utprøving og evaluering.

Kyrkjevalet 2009 gav kyrkja viktige erfaringar, ny kunnskap og auka kompetanse. Først og fremst med omsyn til valgennomføring og samarbeid internt i ein stor, landsdekkjande organisasjon. Men òg med tanke på utvida medlemskontakt, og kontakt mot media og samfunnet generelt. "Kva for kyrkje vil du ha?" var utfordringa til medlemmene, og nettopp dette spørsmålet - med aktualitet utover sjølve valet - engasjerte og mobiliserte langt fleire av kyrkja sine medlemmer enn ved tidlegare val.

Valdeltakinga i 2009 enda på 13,1 % i soknerådsvalet, og 9,8 % i bispedømerådsvalet.

Evaluering av Kyrkjevalet 2009 og revisjon av valreglar framfor Kyrkjevalet 2011

Den forskingsbaserte evalueringsrapporten frå KIFO "Når alle stemmer teller..." vart lagt fram for Kyrkjemøtet 2010. Rapporten slår fast at kyrkja gjennom kyrkjevalet i 2009 langt på veg har innfridd krava stilt i det politiske forliket. Dette er eintydig når det gjeld krava om auka bruk av direkte val og kyrkjeval same tid og stad som det offentlege valet. Kravet om reelle valalternativ var, slik KIFO ser det, berre delvis innfridd. Formelle valalternativ var ivareteke gjennom endra reglar, eksempelvis ordninga med supplerande nominasjon. Men grunna det mange opplevde som mangelfull kandidatpresentasjon og ei framand valordning makta ikkje veljarane å omsetje dei formelle valalternativa til reelle val.

Basert på evalueringsrapporten frå KIFO (Stiftelsen Kirkeforskning), og erfaringar frå kyrkja sjølv, vedtok Kyrkjemøtet i 2010 reviderte valreglar gjeldande for Kyrkjevalet 2011. Til soknerådsvalet vart særskilt oppteljingsreglane endra slik at veljarane sine rettingar i større grad enn tidlegare får reell påverknad. Til val på bispedømmeråd og Kyrkjemøte beheldt ein preferansevalordninga, men la vekt på forbetring av informasjonen om kandidatane og om valordninga. Særleg søkte dei reviderte valreglane å bøte på det som i KIFO-rapporten er omtalt som "holdningsrepresentativitet" mellom

kandidatane, ved å styrke kravet til kandidatane sin eigenpresentasjon. I tillegg vart røystesetelen og røystinga forenkla: frå kryss i fem kolonnar i 2009, til tal i ei kolonne i 2011. Kyrkjemøtet reduserte òg talet på minimumskandidatar pr bispedøme frå 21 til 18, samtidig som ein heva terskelen for å supplere inn kandidatar. Talet på supplerte kandidatar i 2009 var 29, medan talet i 2011 var 11. Ein gjekk med dette frå 260 kandidatar totalt i 2009, til 209 kandidatar i 2011.

Det var med dette ei rekkje tiltak som vart sett i verk framfor kyrkjevalet i 2011: færre kandidatar, betre informasjon om den enkelte kandidat, større synlege skilnader mellom kandidatane, enklare røysting, meir rettleiingsmateriell til veljar inkludert instruksjonsfilm om røysting spreidd på nettet. Dette var dei viktigaste enkelttiltaka. Evalueringa etter valet i 2011 vil vise om desse tiltaka hadde ønska effekt. I tillegg var det ei forventning om at veljarane generelt hadde større kjennskap til valordninga.

Kyrkjevalet 2011

Kyrkjemøtet vedtok som nemnt å behalde ordninga med preferanseval til val på bispedømeråd/Kyrkjemøte. Evalueringsrapporten frå KIFO peikar på at ordninga i seg sjølv har gode demokratiske element fordi den gir veljar stor påverknad på kven som veljast inn. Det var òg eit poeng å gjennomføre vala i 2009 og 2011 mest mogleg likt. Men, evalueringsrapporten fastslo at ordninga krev forsterka tiltak. Eit av desse tiltaka var kandidatpresentasjonen. I valreglane kom det inn eit nytt tillegg i § 7-15: ”Det forutsettes at presentasjonen også omfatter hva kandidatene særlig vil arbeide for/ser som viktige satsningsområder og opplysninger om kandidatenes syn på aktuelle, kirkelige spørsmål”. I sin eigenpresentasjon svarte kandidatane på desse aktuelle kyrkjelege spørsmåla, definert av det enkelte bispedøme i hovudsak basert på saker og tema som skal til handsaming i Kyrkjemøtet den neste fireårsperioden. Slik ville ein synleggjere det som måtte vere av skilnader mellom kandidatar av teologisk og kyrkjepolitisk art.

Det er grunn til å reflektere litt over korleis desse skilnadene kjem til uttrykk. Og kva som skil dette valet frå politiske val, som ein kanskje i for stor grad vert samanlikna med, i alle fall undervegs i demokratireforma og i ramma av det politiske forliket: kandidatar stiller til val som enkeltpersonar. Ein kan sjølvstilt stille på vegne av eit sett meiningar, eller i den supplerande nominasjonen: på vegne av ei gruppering eller ein organisasjon. Det er likevel eit stykke frå dette til det vi kjenner som partipolitikk med tilhøyrande partiprogram.

Det var berre to år mellom kyrkjevala i demokratireforma. Medan valet i 2009 var nytt for mange, var valet som hending truleg meir etablert mellom medlemmene, og i media, i 2011. Og det var høg kjennskap til valet. I ei undersøking før årets val hadde heile 90% av dei spurde høyrte om Kyrkjevalet. Likevel var kampen om merksemda hard. Tersklane for å ”kome på” i media var forventa høge i samband med kommunevalet, desse tersklane vart høgare enn normalt etter terrorhendingane 22. juli. Samstundes; kyrkja sitt synlege nærvær nettopp i samband med terrorhendingane førte nok til meir merksemd og medvit om kyrkja enn vanleg.

”Dersom kyrkja er viktig...” var temaet ved Kyrkjevalet i 2011. Tanken var å invitere mottakarane av budskapet til refleksjon om kyrkja, og kyrkja si stilling i eige liv. Valkortet vart som planlagt sendt ut i byrjinga av august, og budskapet nådde breidda av det norske folk midt i sjokket og vantrua etter at terroren hadde råka. Korleis ville dei reagere på dette? Dei 3,1 millionar kyrkjemedlemmene som fekk valkortet hadde nok mange tankar om kyrkja, både før og etter 22. juli. Nokre ville, heilt utan vår hjelp, konkludere med at kyrkja er viktig. Andre ville trekkje motsett konklusjon. Mange ville kanskje ikkje konkludere i det heile, men uansett tenkje tankar dei ikkje hadde tenkt på ei stund.

Relatert til kyrkjevalet ville ein del tenkje at kyrkja er viktig, og derfor røyste ved kyrkjevalet. Andre ville røyste uavhengig av denne kampanjebudskapet. Og nokre ville la vere å røyste, men framleis meine at kyrkja er viktig. Den underliggjande budskapet "Gjennom livet", som peikar på at kyrkja er tilstades for medlemmene gjennom livet i glede og sorg, låg til grunn for kampanjebudskapet. Dette vart understreka gjennom biletbuiken i brosjyren.

Mange var naturleg nok spente på valoppslutnaden. Ville den auke frå 2009, eller ville den gå noko ned slik forskarane hadde budd oss på. Ville vi, slik Bakkevig-II tok til orde for i *Styrket demokrati osb* sjå meir lokalt engasjement i kyrkjevalet når dette vart knytt til kommunevalet? Og ville terrorhendingane 22. juli påverke folks politiske engasjement slik mange spådde?

Valoppslutnaden gjekk opp. Til soknerådsvalet røysta 13,4 % (mot 13,1 %) og til bispedømerådsvalet røysta 10,6 % (mot 9,8 %). Dette er gledeleg, sjølv berre i lys av to kyrkjeval kan kanskje dette tolkast som ei stabil veljarmasse. Eit skår i denne gleda var omfanget forkasta røyster. Til valet i 2009 vart 5 % av dei totale røystene forkasta. Trass tiltak som vart sett inn i 2011 for å redusere dette, såg vi heller at det auka; det vart talt opp 9,14 % forkasta røyster ved bispedømerådsvalet. Til begge val var om lag 4 av 5 forkasta røyster blanke. I det offentlege ordskiftet etter valet vart naturleg nok omfanget forkasta røyster omtalt som svært kritikkverdige. Kyrkja sjølv uttalte at dette er uakseptabelt. KIFO skal evaluere kyrkjevalet, det er naturleg at omfanget forkasta røyster vert via særskild merksemd.

Alfabetiske lister vart òg tema i årets val. Denne gongen vart dette tematisert før valet, ikkje etterpå, som tilfellet var i 2009. På denne måten kunne ein håpe at veljarane i større grad vart opplyste om at listene var uprioriterte. Frå Kyrkjerådet si side har ein freista å synleggjere Kyrkjemøtets intensjon om å flytte makt frå nominasjonskomiteen til veljaren, som svar på kvifor listene er sett opp uprioritert, og i alfabetisk rekkefølge. Resultatet etter den direkte valomgangen tyder på at ”alfabeteffekten” har hatt same utslag som i 2009.

Evaluering av demokratireforma og vegen vidare

KIFO skal innan 31.12.11 overlevere evalueringsrapport frå Kyrkjevalet 2011, og ei sluttevaluering av demokratireforma. Rapporten skal oversendast departementet og danne grunnlag for ein stortingsproposisjon våren 2012, og vidare grunnlovsendingar som må skje innan oktober 2012. Kyrkjemøtet får denne rapporten til handsaming i april 2012.

Før KIFO leverer sin rapport kan nokre av demokratireforma sine erfaringar oppsummerast slik:

Særlege utfordringar

Kyrkjemøtet har ønska å flytte makt frå nominasjonskomitèen til medlemmene, og meinte både i 2009 og 2011 at preferanseval med uprioriterte lister best kunne ivareta dette. Ei ordning som på denne måten overlet ansvaret til veljar har vist seg vanskeleg å gjennomføre. Omfanget forkasta røyster i 2011 er kanskje det klåraste dømet på dette. Dersom evalueringa peikar i andre retningar enn preferanseval, kan viktige element frå demokratireforma likevel vidareførast. Frå soknerådsvalet veit vi at veljarane har lang tradisjon for å endre på den førehandsprioriterte røystesetelen. Frå valet i 2011 fekk desse endringane større innverknad ved at oppteljingsreglane vart endra. Etter desse regelendingane vert det overført meir reell makt frå nominasjonskomitè til veljar, sjølv om lista er prioritert på førehand. Desse erfaringane er nyttige når ein skal vurdere framtidig valordning for bispedømeråd/Kyrkjemøte.

Kyrkjevala har skapt forventningar om tydelege skiljelinjer mellom kandidatane. ”Eit val krev tydelege alternativ” har vore ein slags gjennomgangsmelodi, både frå politisk og kyrkjeleg hald. Til kyrkjevalet i 2011 styrka Kyrkjemøtet kravet til kandidatane sin eigenpresentasjon. Det er likevel slik at personval krev ein del av veljaren. Kandidatane representerer seg sjølve, ikkje eit bestemt parti eller ei gruppering, og veljaren må gjere seg kjent med alle kandidatane.

Behovet for å erstatte dagens elektorordning ved val på samiske representantar i dei nordlegaste bispedøma vil vere påtrengande framfor neste kyrkjeval i 2015. Valreglane har vore uendra gjennom heile demokratireforma. Rett nok var det ein revisjonsprosess i gang framfor valet i 2011, men dette stoppa av ulike grunnar opp og Samisk kyrkjeråd ønska at dagens ordning skulle vidareførast ved valet i 2011.

Relasjonsbyggjande reformer

Kyrkjevala i 2009 og 2011 har vore eit stort felles løft for heile Den norske kyrkja. Utan ein kyrkjeorganisasjon som har mobilisert kraftig på alle plan, ville ikkje kyrkjevalet vore mogleg. Gjennom dei ulike fasane har tilsette ved bispedømekontora, tilsette i kyrkjeleg fellesråd og på kyrkjelydskontora, og mange uløna medarbeidarar lagt ned ein veldig innsats. Ein slik måte å organisere arbeidet på handlar òg om å byggje relasjonar. Sjølv om kyrkja er van med samarbeid, krev dei store reformene tettare interaksjon. Kyrkja er på veg mot større sjølvstende, ein organisasjon som er god på samhandling på tvers av nivå og linjer, står sterkare i framtida.

Styrka engasjement og auka oppslutnad

Som trusopplæringsreforma, kan òg demokratireforma kallast ei kommunikasjonsreform. Kyrkjevala har gjeve kyrkja ein sjeldan sjanse til utvida kontakt med kyrkja sine medlemmer. Valkortet, som både i 2009 og 2011 vart sendt til alle røysteføre medlemmer i kyrkja, er det enkelttiltaket som utvilsamt har hatt størst effekt. Denne kommunikasjonsoppgåva må kyrkja tenkje stort om. Gjennom demokratireforma har kyrkja lukkast, ikkje berre i å gjere valet meir kjent for fleire av medlemmene, men òg å markere eit kyrkjeleg nærvær på ein ny måte.

Kyrkjeval er ei punktuell handling som kjem i tillegg til all annan aktivitet kyrkja står for. Men om sjølve aktiviteten er punktuell, får det konkrete valresultatet verknad gjennom heile valperioden. Val er difor strengt tatt inga punktuell handling, men ein avgjerande og berande aktivitet for medlemmene å engasjere seg i.

Økonomiske/administrative konsekvensar

Saka har ikkje økonomiske eller administrative konsekvensar.