

Når alle stemmer teller...

Evaluerings av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009

Ulla Schmidt, KIFO

Sverre D. Mogstad, MF



DET TEOLOGISKE
MENIGHETSAKULTET

KIFO
Stiftelsen Kirkeforskning

©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>

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 bisto 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

Innledning. Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009. Av Ulla Schmidt i samarbeid med Signe B. Seggaard	15
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
Delrapport 1. Den politiske avtalen og Den norske kirkes særskilte valgeregler. Av Ulla Schmidt og Gunnar Heiene	25
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
	Delrapport 2. Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå ...	57
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
	Delrapport 3. Valgoppslutning og valgresultater. Av Ulla Schmidt, Pål Ketil Botvar og Ann Kristin Gresaker.	147
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, valgeregler 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, valgeregler 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

Delrapport 4. Velgeratferd og valgdeltagelse. Av Signe Bock Seggaard	223
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
Sluttrapport. Av Ulla Schmidt og Sverre D. Mogstad	263
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
Appendiks		295
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
Litteratur		325

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 manntallslistene) 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 Kandidatlistes med flere navn enn påkrevd etter rådsstørrelse. Prosent.....	163
Tabell 39 Kandidatlistes 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/valgongang 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. ^a	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. ^a	246
Tabell 64. Viktigste grunner for <i>ikke</i> å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosent og Pearson's R. ^a	248
Tabell 65. Regresjonsanalyse av deltagelse ved kirkevalget 2009. Standardiserte beta-koeffisienter. ^a	249
Tabell 66. Kirkepolitiske holdninger. Kirkemedlemmer som er nokså eller helt enig i ulike kirkepolitiske standpunkter etter deltagelse ved kirkevalg Prosent. ^a	250
Tabell 67. Kirkepolitiske holdninger. Sammenheng mellom kirkepolitiske holdninger ^a og tillit til Den norske kirke sentralt ^b . Pearson's R.	251
Tabell 68. Partipolitisk preferanse. Kirkemedlemmenes partipolitiske preferanser ved stortingsvalget 2009 etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent. ^a	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. Kjønnsfordeling 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. ^a	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. ^a	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. ^a	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. ^a	244
Figur 19. Hvordan velgerne stemte ved kirkevalget - på valgdagen, forhåndsvalg i den lokale menighet eller forhåndsvalg ved en annen anledning. ^a Prosent (N=375).....	247
Figur 20. Kirkemedlemmer som betrakter seg selv om personlig kristne etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent. ^a	252

Innledning. Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009. Av Ulla Schmidt i samarbeid med Signe B. Seggaard¹

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 får 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

¹ 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 valgomgangen 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 virkeliggjøres? 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. Derneft 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 evalueringsoppdraget 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 deltakelse²

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 prosessesteori. 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 tilfredsstiller 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 tilfredsstille 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).

² 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 sammenheng. 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.

Delrapport 1. Den politiske avtalen og Den norske kirkes særskilte valgeregler.

Av Ulla Schmidt og Gunnar Heiene³

1 Innledning

10.04.2008 inngikk alle politiske partier på Stortinget en avtale om det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke. Denne avtalen var det sentrale elementet i Stortingsmeldingen Kultur- og kirkedepartementet la frem 11. April 2008 som grunnlag for at Stortinget kunne "ta stilling til statskirkeordningen og finne brede og samlende løsninger for hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal organiseres i tiden framover" (St.meld.nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke. Heretter St.meld.nr.17).

Den umiddelbare bakgrunn for både meldingen og den politiske avtalen var at Regjeringen i 2003 oppnevnte et bredt sammensatt utvalg – Gjønnesutvalget – til å drøfte statskirkeordningen og gi grunnlag for å treffe beslutning om hvorvidt statskirkeordningen skulle videreføres, reformeres eller avvikles.

Forliket, som forplikter partene ut stortingsperioden 2009–2013, består av tre deler. En første del sier at partene er enige om å starte en prosess som har som mål å overføre myndigheten til å utnevne proster og biskoper til kirkelige organer. Det skal innen 2011 gjennomføres en demokratireform, slik at kirkelige organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. I annen del pekes det på at når en slik prosess er gjennomført er det ikke lenger behov for kirkelig statsråd og de grunnlovsparagrafer (12 og 27) som omhandler dette kan derfor oppheves, samtidig som andre elementer i statskirkeordningen skal beholdes. I tredje del angis de endringene av Grunnloven partene er enige om å gjøre når første del av prosessen er gjennomført.

Gjennomføringen av en demokratireform i Den norske kirke gjøres med andre ord til forutsetning dels for å overføre myndighet til kirkelige organer fra kirkelig statsråd, dels for å gjøre ytterligere endringer i Grunnloven av Den norske kirkes bånd til staten.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra ovennevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011 (St.meld. nr.17, s. 67).

³ Gunnar Heiene har skrevet kapittel 2-3; Ulla Schmidt har skrevet kapittel 1 og 4–8. Hele teksten er diskutert og gjennomgått i forskergruppen.

Forliket fastsetter altså en overordnet målsetting, nemlig å gjennomføre en demokratireform slik at kirkelige organer får sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. For øvrig skal reformen, som skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling (Styrket demokrati i Den norske kirke), inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Den bør også inneholde forsøk med ulike ordninger før endelig ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet vedtas. På bakgrunn av dette forliket og for å imøtekomme de betingelsene som ble stilt der, vedtok Kirkemøtet i Den norske kirke i 2008 særskilte regler for de kirkelige valg 2009 (KM 11/08).

Spørsmålet om hvorvidt forutsetningene i det politiske forliket er innfridd, er derfor også et spørsmål om forholdet mellom forutsetningene i forliket og de særskilte valgreglene som Kirkemøtet vedtok høsten 2008.

Tanken om behovet for å styrke det kirkelige demokratiet dukket imidlertid ikke opp i og med den politiske avtalen. Den var forberedt gjennom flere sentrale kirkelige og politiske dokumenter om relasjonene mellom staten og Den norske kirke, og spørsmålet om overføring av myndighet til Den norske kirkes egne organer. Denne bakgrunnen er viktig for å forstå både hvordan kravet om en demokratireform har både en kirkelig og en politisk forankring, og hvilke hensyn en slik reform skal bidra til. Forholdet mellom kravet om en demokratireform i Den norske kirke og Kirkemøtets vedtatte valgregler, kan ikke forstås løsrevet fra forståelsen av behovet for å styrke det kirkelige demokratiet, slik dette inngikk i arbeidet med relasjonene mellom stat og kirke forut for den politiske avtalen. I tillegg til å analysere forholdet mellom kravene i den politiske avtalen og Kirkemøtets vedtak om særskilte valgregler, ser denne rapporten derfor også på hva denne videre bakgrunnen betyr for forståelsen av kravet om en demokratireform i Den norske kirke.

2 Forholdet mellom stat og kirke – debatt og reformer

Spørsmålet om forholdet mellom stat og kirke, om kirkeordninger og kirkelig demokrati har vært gjenstand for debatt i mange år, særlig etter at den såkalte "reformbevegelsen" i Den norske kirke fikk økt innflytelse. Det henger blant annet sammen med liberaliserings- og demokratiseringsprosessene i det norske samfunn fra midten av det 19. århundre.

I løpet av 1900-tallet ble det gjennomført flere større og mindre kirkelige reformer som var begrunnet i et ønske om å myke opp den statskirkelige rammen. Kirkekommisjonen av 1908 arbeidet både med forholdet mellom stat og kirke og med andre reformspørsmål, og kommisjonens arbeid resulterte i en del reformer, blant annet innføringen av menighetsråd gjennom Stortingets vedtak i 1920. En videreutvikling kom med loven om bispedømmeråd i 1933. I 1934 fikk Bispemøtet status som en offisiell kirkelig ordning. Disse reformene førte til en nærmere kontakt mellom embete og råd og bidro til å svekke en ensidig hierarkisk maktstruktur i kirken.

Okkupasjonstiden 1940-45 førte til en sterk betoning av kirkens suverenitet og frihet i åndelige saker. Dokumentet "Kirkens Grunn" (1942) formulerte noen grunnleggende prinsipper for forholdet mellom stat og kirke, og la vekt på at statsmakten må samvirke med kirkelige organer og respektere kirken som bekjennende kirke, uten å bruke tvangsmidler eller bruke kirken til politiske og ideologiske formål. Rett etter krigen ble det oppnevnt en kirkeordningsnemnd som i 1948 la fram en enstemmig

innstilling med forslag til ny kirkelov med flere reformforslag. Da "Lov om Den norske kirkes ordning" ble vedtatt av Stortinget i 1953, var den eneste reformen muligheten for å avholde et Bispedømmerådenes fellesmøte i løpet av rådernes funksjonsperiode.

I 1965 nedsatte Det 20. frivillige kirkelige landsmøte en kommisjon som fire år senere leverte innstillingen "Reform av Den norske kirke". Mens komiteen var i arbeid, foreslo regjeringen å lovfeste et kirkeråd. I 1969 kom Stortingets vedtak om Bispedømmerådenes fellesråd/Kirkerådet. Samme år ble "Lov om trødomssamfunn og ymist anna" vedtatt. I 1969 ble det oppnevnt en ny kirkelig utredningskommisjon, som i 1973 la fram innstillingen "Den norske kirke og staten", som blant annet inneholder en grundig prinsipiell vurdering av forholdet mellom kirke og stat.

I 1971 oppnevnte Stortinget det såkalte Sivertsen-utvalget, som leverte sin utredning etter fire års arbeid (NOU 1975:30: Stat og kirke). Åtte av 12 medlemmer gikk inn for å avvike statskirkeordningen, blant annet av hensyn til likestilling mellom trossamfunn og til Den norske kirkes selvstendighet. Høringen i etterkant viste imidlertid at et stort flertall av høringsinstansene ville beholde statskirken, selv om flere pekte på behovet for kirkelige reformer innenfor statskirkeordningen. Oppfølgingen av utredningen kom i 1980, da stortingsmelding nr. 40 (Om stat og kirke), ble lagt fram av Arbeiderpartiregjeringen. Den konkluderte med fortsatt statskirke, ikke minst for å sikre en bred folkekirke. I 1984 ble det vedtatt en del endringer i kirkeloven som skulle gi kirken mer selvstyre, uten å endre de aktuelle grunnlovsparagrafer. Den viktigste endringen var opprettelsen av Kirkemøtet, med Kirkerådet som forberedende og iverksettende organ.

Arbeidet med kirkelige reformer gikk videre, og i 1996 ble det vedtatt en ny "Lov om Den norske kirke". Her ble soknet definert som et eget rettssubjekt, med menighetsråd og fellesråd som sine organer, og Kirkelig fellesråd overtok en rekke kirkelige funksjoner fra kommunen. Loven førte dermed til at den lokale kirke fikk en mer selvstendig stilling.

Et interessant tema i forlengelsen av dette er spørsmålet om forholdet mellom *medlemmene* og *soknet* som grunnenheter i kirken. Dette spørsmålet ligger under i det videre utredningsarbeidet om kirkeordning og valgordninger fram til i dag, selv om de mulige spenninger her ikke alltid er tematisert. Især gjelder dette spørsmålet om det bør være direkte eller indirekte valg til bispedømmerådene og Kirkemøtet.

3 Fra "Samme kirke – ny ordning" til "NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke" (Gjønnesutvalget)

3.1 "Samme kirke – ny ordning"

Debatten om statskirkeordningen fortsatte i 1990-årene, ikke minst som en følge av et stadig mer livssynspluralistisk samfunn. Det var en hovedgrunn til at Kirkerådet i mai 1997 vedtok å opprette et uvalg for å arbeide med spørsmål knyttet til forholdet mellom stat og kirke. I februar 1998 ble utvalget oppnevnt, med Trond Bakkevig som leder. "Bakkevigutvalget" leverte sin innstilling i 2002, "Samme kirke – ny ordning. Om ny ordning av Den norske kirke. Med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat." Spørsmålet om valgordninger og demokratisering av kirken var også her et

tema, og i det følgende vil vi legge særlig vekt på hva innstillingen sier om dette spørsmålet, samtidig som dette må forstås i rammen av de overordnede synspunktene på relasjonen mellom stat og kirke.

3.1.1 Mandat og hovedsynspunkter

Det første punkt i utvalgets mandat lød slik:

Utvalget skal gi en samlet vurdering av de reformer som er gjennomført for Den norske kirke med utgangspunkt i de senere års revisjon av kirkelovgivningen og klargjøre de konsekvenser disse reformer har på det konstitusjonelle plan, i forhold til de politiske og demokratiske mekanismer i vårt statssystem. (Samme kirke – ny ordning, s.13f.)

I tillegg ble utvalget blant annet bedt om å vurdere forholdet mellom Den norske kirke som trossamfunn og som offentlig-rettslig institusjon, økonomiske rammeordninger og forskjellige mulige modeller for forholdet stat-kirke. Mandatet understreker at spørsmålet om ”hvordan de forskjellige modeller kan tenkes å innvirke på opprettholdelsen av en folkekirke, skal tillegges særlig vekt”.

Utvalget definerte selv følgende som mandatets hovedanliggende:

Gitt det norske samfunns og Den norske kirkes historie, hvordan skal Den norske kirke organiseres for å kunne forholde seg kritisk og konstruktivt til den aktuelle kulturelle, religiøse og politiske virkelighet? Hvilken organisering av Den norske kirke – med særlig henblikk på relasjonen mellom stat og kirke – svarer best til kirkens identitet og formål? (Samme kirke – ny ordning, s.16f.)

Betoningen av den aktuelle kulturelle, religiøse og politiske virkelighet bidro til at utvalget la stor vekt på en drøfting av statens religionspolitikk, med tanke på konsekvenser av religionsfrihetsprinsippet og menneskerettighetene for en fremtidig religionspolitikk i Norge (kapittel 6). Utvalget formulerte følgende to prinsipielle hovedsynspunkt på dette temaet:

- For det første bør det leggjast til rette for jamstelling mellom trus- og livssynssamfunn i Noreg.
- For det andre bør staten føre ein aktivt støttande religionspolitikk som legg forholda til rette for trus- og livssynssamfunna og deira verksemd i Noreg (s. 61).

Spørsmålet om statskirkens forhold til prinsippet om religionsfrihet er altså et hovedtema i utredningen, og det ble utdypet gjennom delrapporten ”Religionsfrihet 2001”. Utvalget slår fast at dagens religionspolitiske modell med statskirke og religionsfrihet har hatt bred politisk oppslutning. Men selv om den norske statskirkemodellen i seg selv ikke er i strid med prinsippet om religionsfrihet, mente utvalget at det likevel var grunn til å vurdere om dagens ordning i tilstrekkelig grad ivaretar de prinsipielle hovedsynspunktene på religionspolitikken.

Utvalget konkluderte med at det bør utvikles en statlig religionspolitikk som fører til likestilling mellom tros- og livssynssamfunnene, og som er aktivt støttende ved å legge forholdene til rette for deres virksomhet. Frihet og anledning til individuell og kollektiv religionsutøvelse må sikres. Utvalget mente videre at statens religionspolitiske ansvar burde fastsettes i Grunnloven, og at de paragrafer i Grunnloven som omhandler Den norske kirke og Kongens kirkestyre burde endres.

I kapittel 7 drøftet utvalget temaet spørsmålet om nyordning av forholdet mellom Den norske kirke og staten og behovet for ny lovgivning. Flertallet gikk inn for en ny ordning av forholdet mellom staten og Den norske kirke, og foreslo at Grunnloven ble endret slik at alle bestemmelser som bare gjelder for Den norske kirke ble tatt vekk. Videre måtte Stortinget oppheve gjeldende lov om Den

norske kirke, mens Den norske kirke, ved Kirkemøtet, skulle vedta en ny kirkeordning som rettslig grunnlag for kirkens virksomhet. Denne endringen ville innebære at Den norske kirke ville få et annet rettsgrunnlag enn tidligere, basert på medlemmene og soknene som grunnenheter. Bare ett av 17 medlemmer dissenterte i forhold til utvalgets hovedsynspunkter, mens et annet medlem gikk inn for en revisjon av gjeldende statskirkeordning som en forberedelse til en fremtidig avvikling av denne ordningen.

Utvalget drøftet også spørsmålet om Den norske kirkes økonomi (kapittel 8) og konkluderte med at det er behov for en samordnet finansieringsordning som kan sikre økonomisk fordeling av midler for hele Den norske kirke. Et flertall i utvalget gikk inn for en medlemsavgift for Den norske kirkes medlemmer, innkrevd over skatteseddelen.

3.1.2 Organisering og valgordninger

I kapittel 10 tar utvalget opp spørsmålet om hva en nyordning av Den norske kirkes forhold til staten vil innebære for organiseringen av kirken. Et hovedsynspunkt er at de valgte kirkelige organer som representative organ for alle medlemmer og sokn i Den norske kirke må få flere oppgaver og større myndighet. Videre vil det kreves en gjennomgang av forholdet mellom embetsstruktur og rådsstruktur i kirken.

Utvalget gikk inn for en styrking av bispedømmerådenes ansvarsområde og foreslo en utvidelse til ni eller elleve medlemmer. En nyordning ville også kreve en styrking av Kirkemøtets myndighet. Utvalget pekte på at dette ville kreve tiltak for å sikre at Kirkemøtet er tilstrekkelig representativt og har den autoritet som er nødvendig for å kunne fylle sine utvidede oppgaver. Blant annet ville en nyordning forutsette et tilstrekkelig bredt velgergrunnlag for å kunne gi Kirkemøter nye fullmakter, overført fra offentlige organer.

Vekten på representativitet og et bredt velgergrunnlag står dermed sentralt i utvalget forslag til valgordninger. At Den norske kirke har råd som er sammensatt gjennom demokratiske valg, kan begrunnes både teologisk, historisk og praktisk, hevder utvalget. Blant annet henvises det til "det allmenne prestedømmet" og lekfolkets styringsansvar i kirken. Dette sikrer en bredde i erfaring og innsikt som kan føre til godt begrunnede vedtak. Dessuten er det viktig at ulike distrikt, kjønn, aldre, etniske grupper, arbeidslag og holdninger blir representert, hevder utvalget.

Nyordningen vil etter utvalgets mening føre til at de styrende organer tydeligere vil få makt og myndighet som medlemmenes egne organer og ikke bare ut fra delegasjon fra offentlige organer eller ved statlig lovgivning. Ettersom det bare er mulig å være medlem av Den norske kirke som medlem av et sokn, er det ikke grunn til å sette rollen som organ for medlemmene opp mot rollen som organ for soknet. Teologisk er dette begrunnet i tilhørigheten til kirken gjennom dåpen. Også i en ny kirkeordning må de kirkelige organers oppgaver forstås i lys av forpliktelsen på den evangelisk-lutherske lære og kirkelovens formulering om å "vekke og nære det kristelige liv".

Utvalget mener at det er behov for en nærmere utredning om alternative valgsystemer i kirken. Blant annet før det utredes hvilke alternativer av flertallsvalg, forholdstallsvalg eller preferansevalg som både kan føre til at velgernes ønsker blir ivaretatt, samtidig som organene gjenspeiler bredde. Dette er hovedargumentet for å øke tallet på medlemmer i bispedømmerådet.

Et av utvalgets forslag for å sikre større bredde i valget, er å senke den kirkelige stemmerettsalder til 15 år, selv om aldersgrensen for å være valgbare fortsatt skal være 18 år. Et område som ifølge utvalget krever en nærmere utredning, er sammenhengen mellom stemmerett og betaling av en eventuell medlemsavgift.

Valgdeltakelsen identifiseres som et viktig område i sammenheng med at større myndighet overføres til de kirkelige organer. Jo større myndighet er kirkelig rådsorgan har, jo viktigere blir valgdeltakelsen, hevder utvalget, som peker på følgende momenter:

- Valgene må være lett tilgjengelig
- Valgene må kunngjøres godt
- Valgene bør skilles fra de offentlige valg, både av religionspolitiske og kirkelige grunner
- Valgene må fremstå tydelig som kirkelige valg. Dette bør markeres ved at valgtinget blir åpnet i forbindelse med en gudstjeneste og holdes i kirken og/eller et annet lokale som blir benyttet til gudstjenester eller på annet måte er knyttet til kirkelig virksomhet i soknet
- Dagens ordninger med forhåndsstemmegivning bør videreføres
- Det må vurderes om valgperiodene skal endres fra 4 til 3 år for å få flere medlemmer til å ta gjenvalg
- De kirkelige valg bør stort sett foregå på andre tider enn offentlige valg
- Det må fortsatt være urnevalg til menighetsrådene
- Fellesrådene skal oppnevnes av menighetsrådene som deres organ

Utvalget var delt i spørsmålene om hvordan valgene til bispedømmeråd og Kirkemøtet skulle foregå. Et flertall på 12 medlemmer gikk inn for direkte valg, der alle stemmeberettigede medlemmer kunne delta. Dette begrunnes med at disse kirkelige organer representerer og står ansvarlig overfor alle kirkemedlemmer, dessuten med at direkte valg er den ordningen som svarer best til vår form for demokrati. Det er mest tjenlig for Den norske kirke at den følger slike demokratiske ordninger, hevder flertallet, som dessuten argumenter med økt interesse, engasjement og ansvarsbevissthet for kirkens medlemmer, og økt valgdeltakelse. Flertallet mener også at en demokratisering av valgordningen vil verne om den folkekirkelige bredde og føre til økt mangfold blant medlemmene i kirkens øverste organer. Valgordningen bør også bidra til å synliggjøre sammenhengen mellom de ulike rådsorganer, ved at menighetsrådene får en funksjon i nominasjonsprosessen.

Tre av representantene for flertallet hevdet at en nyordning av Den norske kirke ville føre til et behov for å sikre den balanse mellom ulike strømdrag i kirken som statskirkeordningen hittil har bidratt til å opprettholde. En betydelig større valgdeltakelse som følge av demokratiseringen av valgordningene ville ifølge dette synspunktet styrke den folkekirkelige bredde og mangfoldet i kirkestyret, hevdet disse tre.

Ett mindretall i utvalget gikk inn for å videreføre ordningen med indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, valgt av menighetsrådene, mens ett medlem gikk inn for en kombinasjon av direkte og indirekte valg.

3.1.3 Høringsmaterialet

Etter at innstillingen *Samme kirke – ny ordning* ble presentert i mars 2002, ble den sendt på høring til 1780 høringsinstanser. Innen midten av september hadde det kommet inn nærmere 1400 uttalelser, det vil si en svarprosent på cirka 78 prosent. Bearbeidelsen av disse resulterte i dokumentet "Sammenfatning av høringsmaterialet, oktober 2002" (INTERAKTIVUM/Kirkerådet).

De fleste høringsinstanser var enige i at det bør legges til rette for likestilling mellom tros- og livssynssamfunn i Norge, men mange ga uttrykk for at dette ikke er tilstrekkelig motivasjon for kirkereformer, og bare om lag en tredel av høringsinstansene – også menighetsråd og fellesråd – støttet utvalgets flertall.

Særlig interessant i denne sammenhengen er svarene på de tre spørsmålene som dreide seg om *organiseringen* av Den norske kirke. Svarene på spørsmål 8 som gjaldt de linjer for organisering som ble trukket opp i innstillingen, gir få klare signaler, men en rimelig konklusjon fra dem som har besvart dette spørsmålet, er ønsket om en flatere og mindre topptung kirkeorganisasjon enn den som ble skissert av utvalget.

Spørsmål 9 dreide seg om forslagene om hvilken rolle bispedømmerrådet, Kirkemøtet og andre sentralkirkelige organer burde ha. Over halvparten av høringsinstansene besvarte ikke dette spørsmålet. Vel 30 prosent sluttet seg til forslag eller momenter nevnt i innstillingen, mens litt under ti prosent avviste innstillingens forslag. Omtrent like mange mente at disse organene i hovedsak kunne fungere på samme måte som tidligere.

Spørsmål 10 hadde følgende formulering. "Kva for valordningar til bispedømmerråd/Kyrkjemøtet meiner høyringsinstansen er mest tenlege?" Cirka 900 instanser uttalte seg om dette spørsmålet. Nesten 50 prosent gikk inn for å beholde ordningen med indirekte valg, mens cirka 30 prosent støttet forslaget fra utvalgets flertall om direkte valg. Cirka 20 prosent var usikre om valg av modell og mente at dette burde utredes nærmere. Cirka fem prosent mente at man burde se nærmere på mindretallsforslaget om en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Et hovedargument for dem som vil beholde indirekte valg, er at soknet er grunnenheten i kirken, og at menighetsrådet som soknets valgte organ skal velge de organer som ivaretar fellesoppgavene i kirken. Noen er også engstelige for at direkte valg vil føre til politiserte organer med liten tilknytning til kirken lokalt.

Et hovedargument for dem som vil ha direkte valg, er at dette vil øke valgdeltakelsen og fremme demokratiet i kirken. Noen peker også på at direkte valg vil bidra til å minske det demokratiske underskuddet i kirken. Mange uttalelser bruker begreper som representativitet, legitimitet og medlemsdemokrati, men flere instanser peker på at et styrket demokratisk engasjement i kirken dreier seg om mer enn valgordninger. De fleste av dem som støtter direkte valg, mener at det bør være sammenfall i tid mellom kirkelige og offentlige valg, blant annet med henvisning til gode erfaringer fra prøveordningen ved menighetsrådsvalget i 2001. En slik ordning vil styrke interessen og engasjementet og bidra til økt deltakelse, blir det hevdet.

3.2 Kirkemøtet 2002

Med bakgrunn i høringsuttalelsene la Kirkemøtet i sitt vedtak i november 2002 vekt på at nesten halvparten av høringsinstansene ikke støttet forslaget til en nyordning av forholdet mellom kirke og stat. Vedtaket la derfor vekt på å fortsette arbeidet med reformer innenfor Den norske kirke. Kirkemøtet ønsket å arbeide videre med spørsmål som ikke i vesentlig grad berørte relasjonen til staten:

- kirkeforståelsen
- en enhetlig kirkelig økonomi
- organisering av kirken

- samordning av arbeidsgiveransvaret
- valgordningene i kirken

Kirkemøtet ønsket også velkommen en offentlig utredning av forholdet mellom stat og kirke i dialog med kirkelige organer, der målet måtte være å finne løsninger som kan få bredest mulig oppslutning, samtidig som det offentlige utredningsarbeidet ikke måtte føre til at presserende reformer i kirken ble utsatt.

3.3 "Staten og Den norske kirke"

Noen måneder etter Kirkemøtets vedtak, 14. mars 2003, ble et offentlig stat–kirkeutvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon. Utvalget besto av 20 medlemmer med ulik politisk og livssynsmessig bakgrunn, og ble ledet av fylkesmann Kåre Gjønnes, tidligere Stortingsrepresentant for Kristelig Folkeparti. "Gjønnesutvalget" leverte sin innstilling 31. januar 2006 (NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke).

3.3.1 Mandat og hovedsynspunkter

"Gjønnesutvalget" fikk følgende mandat.

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Det legges til grunn at Den norske kirke fremdeles skal være en bekjennende, misjonerende, tjenende og åpen folkekirke. (Staten og Den norske kirke, s. 9.)

Utvalget ble bedt om å vurdere statskirkeordningen i sin helhet, mulige reformer innenfor rammen av statskirken, og alternativer til statskirkeordningen.

En klar forskjell i forhold til "Bakkevigutvalget" var at "Gjønnesutvalget" ikke ble bedt om å utrede religionspolitiske spørsmål generelt. Utvalget slo fast at det lå utenfor mandatet å foreslå en samordnet tros- og livssynspolitikk for det norske samfunnet, men anbefalte at et slikt arbeid ble satt i gang når det fremtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke var avklart.

Utredningen viste at 18 av 20 medlemmer gikk inn for å oppheve statskirkeordningen og etablere en ny kirkeordning for Den norske kirke. Av disse gikk 14 medlemmer inn for en "*lovforankret folkekirke*", som ville innebære at kirken ville bli et selvstendig rettssubjekt, med egne styringsorganer og selvstendig ansvar for alle kirkelige saker, inkludert utnevning av biskoper. Samtidig innebar forslaget at Den norske kirke fortsatt skulle ha en særlig tilknytning til staten gjennom en kirkelov, vedtatt av Stortinget og med forankring i en grunnlovsbestemmelse. De fire øvrige i flertallet anbefalte at Den norske kirke ble organisert som en "*selvstendig folkekirke*". Dette ville innebære en avvikling av statskirkeordningen og etablering av Den norske kirke som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Bare to medlemmer gikk inn for en fortsatt "*grunnlovsforankret folkekirke*".

Et flertall på 13 medlemmer foreslo at en ny verdiparagraf skulle tas inn i Grunnloven, med særskilt henvisning til kristne og humanistiske verdier. Det var også et flertall på 13 medlemmer som anbefalte at statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk skulle grunnlovsfestes. Utvalget kom ellers med forslag angående finansiering, gravferdsforvaltning, fredede og verneverdige kirker og eiendomsrett. Et flertall på 18 av 20 medlemmer anbefalte at Opplysningsvesenets fond (OVF) ble overført til Den norske kirke.

I utredningens kapittel 5 ble spørsmålet om fremtidig kirkeordning drøftet i detalj, med begrunnelse for de tre ulike modellene (lovforankret, selvstendig eller grunnlovsforankret folkekirke). Utvalget fastslo at de ulike kirkeordningene ikke i seg selv ville føre til endringer når det gjelder soknet og dets organer, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Uansett kirkeordning må det arbeides videre med organisasjonsstruktur og arbeidsgiveransvar.

3.3.2 Demokrati og valgordninger

Kap. 5.6.5 – ”Demokratiske ordninger” går nærmere inn på spørsmålet om kirkelig demokrati og ulike valgordninger. Et hovedsynspunkt er skillet mellom statlig og kirkelig demokrati når det gjelder begrunnelse. Folkesuverenitetsprinsippet er grunnlaget for det statlige demokratiet, mens det allmenne prestedømme og tilhørigheten til menighetens fellesskap gjennom dåpen er grunnlaget for demokrati i kirken. Det kirkelige demokratiet må også romme det kirkelige embete og bygge på forpliktelsen til kirkens læregrunnlag og kirkens oppdrag. Men det borgerlige og kirkelige demokratiet har en rekke likhetstrekk når det gjelder rammebetingelser og forvaltning, hevder utvalget.

Det er et generelt trekk både ved denne og andre utredninger at spørsmålet om mulige konflikter mellom en kirkelig og en statlig begrunnelse for demokratiet ikke behandles mer inngående. Det samme gjelder mulige spenninger mellom en demokratisk rådsstruktur og embetsstrukturen i kirken.

Utvalget peker på den svært lave valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalg (under tre prosent) som en viktig demokratisk utfordring for kirken. I tillegg gir noen i utvalget uttrykk for at også de som sjelden går i kirken, men som benytter seg av kirkens ritualer, mange steder er underrepresentert med hensyn til valgdeltakelse og medlemskap i rådsorganene. Utredningen peker på at både lav deltakelse og svak representativitet svekker de kirkelige organers representativitet, både innad i kirken og i forhold til de politiske myndigheter. Men utvalget rommer ulike oppfatninger om hvilken rolle statskirkeordningen spiller. Noen hevder at den i noen grad har fungerer kompensatorisk, blant annet gjennom bispeutnevnelser. For å kunne avvikle dagens statskirkeordning er det for noen derfor en forutsetning at det kirkelige demokratiet blir betydelig styrket, slik at ulike grupper kirkemedlemmer og ulike teologiske syn kan bli rimelig representert i de kirkelige organer. Andre hevder at det nettopp er den statlige styringen som hindrer større interesse for kirkelige valg.

Et flertall på 16 av 20 mener at demokrati i kirken er en viktig del av dagens statskirkeordning, og at det er viktig at det kirkelige demokrati styrkes ved en ny kirkeordning. Et mindretall på fire ønsker ikke å uttale seg om dette, fordi de mener at dette er et indrekirkelig anliggende.

Utvalget drøfter muligheten for å vurdere direkte valg av noen eller alle medlemmene av bispedømmerådet, og at dette valget avholdes samtidig med menighetsrådsvalget. Spørsmål om utvidelse av Kirkemøtet med direkte valgte representanter bør også vurderes, fordi ett felles kirkelig valg kanskje kan gi større oppmerksomhet og valgdeltakelse og oppfattes som en styrking av den folkekirkelige representativiteten i de regionale og sentrale organer.

Et annet tiltak som kan gjøre kirkevalgene mer interessante, er muligheten for reelle valgalternativ, der det klargjøres hvilke teologiske og kirkepolitiske posisjoner de ulike kandidatene står for. Dette kan skje gjennom offentlig debatt, men også gjennom at det stilles flere valglistene. Utredningen viser til den svenske tradisjonen med at de politiske partier stiller liste ved kirkelige valg, men bemerker at denne tradisjonen er på retur og at dette ikke har vært aktuelt i Norge.

Utredningen berører også forsøk med valgteknisk tilrettelegging for å øke engasjementet rundt de kirkelige valg, blant annet utsending av valgkort, stimulering til flere lister, valg løsrevet fra gudstjenesten og satsing på markedsføring. Forsøk på å avholde menighetsrådsvalg parallelt med politiske valg har vist seg å gi betydelig økt valgdeltakelse, men utvalgets medlemmer er delt i synet på dette tiltaket. Noen av medlemmene mener at dette er en uheldig sammenblanding, og vil være det i enda større grad dersom statskirkeordningen opphører.

Et flertall (16 medlemmer) uttaler at Den norske kirke har en utfordring i forhold til deltakelsen ved de kirkelige valg, men sier samtidig at dette er en indrekirkelige utfordring, og at det er de kirkelige rådsorganene som må vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle. Et mindretall på fire anbefaler at Den norske kirke innfører en kombinasjon av direkte og indirekte valg til fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, begrunnet i større engasjement og bredde i sammensetningen, samtidig som grunnplanet sikres en viss representasjon.

Utredningen er opptatt av at økt oppslutning om det kirkelige demokrati først og fremst har sammenheng med rådenes myndighet og oppgaver. Engasjementet har sammenheng med om man opplever det meningsfullt å engasjere seg, og dersom rådene tydeligere fremstår som reelle styringsorganer med myndigheter og ressurser til å kunne øve innflytelse.

Når det gjelder spørsmålet om det kirkelige embetets representasjon i rådsorganene, antar utvalget at Den norske kirke fortsatt ønsker et flertall av valgte medlemmer i disse organer, men at embetet bør være representert i kraft av sin teologiske kunnskap og sitt særlige ansvar for forkynnelse og sakramentsforvaltning. Men dette innslaget av "ekspertdemokrati" drøftes ikke mer inngående som tema, noe som har sammenheng med det uavklarte forholdet mellom embete og råd.

3.3.3 Høringsmaterialet

Omkring 2500 ulike høringsinstanser ble invitert til å uttale seg om Gjønnesutvalgets utredning. Da høringsfristen gikk ut ved årsskiftet 2006-2007, hadde Kultur- og Kirkedepartementet mottatt cirka 1750 hørings svar. Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) fikk ansvaret for å oppsummere disse svarene, og i slutten av mars 2007 ble det lagt fram en rapport på 49 sider om de viktigste synspunktene i høringsmaterialet.

Høringen viser klare forskjeller i hvordan de ulike grupper av høringsinstanser tar stilling til spørsmålet om Den norske kirkes grunnlovsbestemte forhold til staten. De lokale instanser, både kirkelige og offentlige, har et klart flertall for å videreføre den grunnlovsforankrede folkekirken. Derimot er det klart flertall for å endre dagens ordning og forankre Den norske kirke i en egen kirkelov blant kirkelige instanser på mellomnivå og sentralt nivå. Andre tros- og livssynssamfunn går stort sett inn for å likestille Den norske kirke med de øvrige tros- og livssynssamfunn innenfor rammen av en felles lovgivning.

Sammenfattende peker rapporten på to typer hensyn som går igjen i svarene. For det første henviser svært mange instanser til tros- og livssynsfrihet, ikke-diskriminering og likebehandling av tros- og livssynssamfunn som viktige hensyn. Men instansene trekker ulike konklusjoner når det gjelder Den norske kirkes ordning og forhold til staten. For det andre peker mange instanser på hensynet til Den norske kirkes egenart, funksjon og betydning når spørsmålet om Den norske kirkes fremtidige relasjon til staten skal avgjøres. Men også her trekker instansene ulike konklusjoner når det gjelder valg av ordning.

Det er bred enighet blant de kirkelige instanser om at *valgordningen og det kirkelige demokrati* fungerer utilfredsstillende, både med tanke på oppslutning, representativitet og demokratisk grunnlag. Men det er stor uenighet om hvilke tiltak som bør settes i verk for å avhjelpe dette problemet. 53 prosent av menighetsrådene ønsker å beholde dagens valgordninger, mens 32 prosent går inn for økt bruk av direktevalg. Oppslutningen om økt bruk av direktevalg er noe høyere for prostene (46 prosent - mot 47 prosent for å opprettholde dagens ordning), mens svarene på bispedømmenivå viser at få instanser tar eksplisitt stilling for økt bruk av direktevalg, mens mange har unnlatt å svare eller svart "vet ikke" på spørsmålet om valgordning. De som vil opprettholde dagens ordning mener at den best sikrer representasjon av menigheten som grunnivå oppover i systemet, mens de som ønsker økt bruk av direkte valg argumenterer med at det gir større reell innflytelse og medbestemmelse for kirkens medlemmer, og fører til økt valgdeltakelse. Men det er et gjennomgående trekk at de fleste instanser uansett syn påpeker at det er nødvendig å styrke demokratiet for å styrke de kirkelige organers legitimitet

Høringsuttalelsen fra Kirkemøtet november 2006 viste at et flertall gikk inn for at Den norske kirke skulle organiseres som en lovforankret folkekirke. 19 av Kirkemøtets medlemmer stemte mot dette punktet i vedtaket. Som argument for at Den norske kirke skal gis en viss særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn pekte uttalelsen på oppslutningen i befolkning og dens historiske og aktuelle betydning for kultur- og samfunnsliv.

Til temaet "demokrati og valgordninger" uttalte Kirkemøtet at det ikke måtte være tvil om at kirkestyre er alle medlemmers ansvar. Uttalelsen viste til reformarbeidet de senere år for å legge til rette for større engasjement og økt valgdeltakelse. Kirkemøtet hevdet at valgordningen på soknenivå er grunnleggende demokratisk, med allmenn stemmerett og valgbarhet for dømte over en viss alder, og med god mulighet for å fremme alternative valglister. Men det er mulig å forbedre arbeidet med nominasjonsprosessene, ifølge Kirkemøtet.

Kirkemøtet pekte på at om lag en tredjedel av de kirkelige høringsinstansene så langt i høringsprosessen hadde støttet økt bruk av direktevalg på nivåene over soknet. Møtet uttrykte ønske om utredning av og forsøk med en kombinasjon av direkte og indirekte valg, i en samlet vurdering av valgordninger til bispedømmeråd og til Kirkemøtet. På den ene siden gir direkte valg muligheter for større innflytelse for de enkelte kirkemedlemmer, på den annen side må nominasjons- og valgordningene til nivåene over soknet sikre nødvendig representasjon for soknene.

Kirkemøtet uttrykte også støtte til utvalgets begrunnelse av det kirkelige demokrati i prinsippet om det allmenne prestedømmet, samtidig som det fremhevet at direkte representasjon for den ordinerte tjeneste i kirkelige organer ved siden av de som velges av kirkemedlemmene, ivaretar kirkens særpreg, samtidig som kirken i sin struktur og sine valgordninger er grunnleggende demokratisk. Møtet uttalte også at modellen med en lovforankret folkekirke som vil gi større myndighet til kirkelige organer, gjør det nødvendig å videreutvikle det kirkelige demokratiet, for å ivareta alle kirkens medlemmer og for å utløse større deltagelse og engasjement.

Igjen ser vi at spørsmålet om hvordan man forstår demokratisk legitimitet og representativitet i rammen av det kirkelige demokrati ikke er drøftet særlig inngående, og at det er en tendens til harmoniserende beskrivelser av de mulige konflikter som ligger i spenningene mellom en statlig og kirkelig forståelse av demokratiet og mellom embete og råd i Den norske kirke.

3.4 Kirkerådets oppfølging

I tiden etter at utredningen "Staten og Den norske kirke" ble lagt fram, arbeidet Kirkerådet videre både med stat-kirkespørsmålet generelt og med spørsmålet om utvikling av det kirkelige demokrati. Fra mai til september 2007 ble det arrangert flere større konferanser i regi av Kirkerådet om kirkelig demokrati.

Kirkemøtet hadde i sin uttalelse bedt Kirkerådet om å utrede forsøksordninger som gikk ut over forsøkshjemmelen i kirkelovens paragraf 5. En eventuell lovhjemmel måtte være på plass før Kirkemøtet i 2008 for å kunne få behandlet forslag om forsøksordninger og om mindre endringer i valgordningene foran de kirkelige valg i 2009-2010.

Dette er bakgrunnen for at Kirkerådet 2. juli 2007 sendte en skisse til tiltaksplan og budsjettforslag til Kirke- og Kulturdepartementet for satsingen på kirkevalgene 2009-2010. Begrunnelsen var følgende:

De siste menighetsrådsvalgene har hatt en velgeroppslutning på ca 4 prosent. Både fra kirkelig og politisk hold anses det som utilfredsstillende i en folkekirke der 83 prosent av landets innbyggere er medlemmer, at oppslutningen om valgene er så vidt liten. Kirkerådet ser at det er et stort behov for og potensial i at valgene blir bedre forberedt og koordinert fra nasjonalt nivå. Kirkerådet er villig til å ta på seg det ansvaret og ønsker å legge ned en betydelig innsats både for å styrke kvaliteten på valg gjennomføringen, utrede ulike sider ved kirkelige valg samt gjøre hva vi kan for å øke valgdeltakelsen

Hovedmålsettingene for denne planen var følgende:

- betydelig økning av deltakelsen ved menighetsrådsvalget 2009 sammenlignet med 2005
- høy offentlighetsprofil for menighetsrådsvalget 2009 og bispedømmerrådsvalget 2010, slik at valgene kan fremstå som åpne valg med relevans for alle kirkens medlemmer
- at alle stemmeberettigede skal vite hvor og når de kan stemme
- satsing på kurs, veiledning og materiell som kan inspirere og motivere til økt satsing på menighetsrådsvalget
- utsendelse av valgkort
- utredninger av grunnlagsspørsmål i det kirkelige demokrati og etablering av et eget forskningsprogram med flere underliggende prosjekter, inkludert undersøkelser og forskningsarbeider om nominasjons- og valgprosess, om det kirkelige demokratiets funksjon og om holdninger og legitimitet, og en utredning om teoretiske perspektiver på kirkelig demokrati

Kirkerådet hadde bedt departementets kirkeavdeling om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utrede tiltak og eventuelle endringer i valgordninger, og i *Vårt Land* 19. september 2007 bekreftet statssekretæren at Kirkedepartementet nå ville "ta initiativ for å få blant annet Kirkerådet med i et utvalg som i forkant av kirkevalget 2009 kan komme med forslag for å styrke demokratiet i Den norske kirke". Ønsket om en utredning av det kirkelige demokratiet ble også omtalt i et møte mellom statsråden og representanter for Kirkerådet 1. november samme år. Men fra kirkelig hold var man ikke tilfreds med fremdriften i dette arbeidet, og 4. desember sendte Kirkerådets direktør et brev til departementet med etterlysning av en tilbakemelding om hvor prosessen med etableringen av den påtenkte arbeidsgruppen sto. "Med tanke på utviklingen av framtidig kirkeordning ville det være beklagelig om anledningen til å gjøre forsøk med valgordningen ved valgene i 2009-2010 gikk fra oss på grunn av tidspress"; heter det blant annet i brevet.

3.5 Fra "Samme kirke – ny ordning" til høring etter "Staten og Den norske kirke": Oppsummering

Utredningen "Samme kirke – ny ordning" (2002) ga en teologisk, praktisk og historisk begrunnelse for demokratisk sammensatte råd med styringsansvar i Den norske kirke.

- Bredde (erfaring, holdninger, sosial bakgrunn), representativitet og velgergrunnlag for Kirkemøtet og andre valgte kirkelige organer oppfattes som sentralt i sammenheng med større myndighet og flere oppgaver til kirkelige organer
- Betydelig større valgdeltakelse kan styrke bredde og mangfold i kirkestyret
- Valgene må fremstå tydelig som kirkelige valg:
 - o holdes i kirker eller andre lokaler benyttet for kirkelig virksomhet
 - o valgtinget åpnes i forbindelse med gudstjeneste
 - o valget bør foregå på andre tider enn offentlige valg
 - o både religionspolitisk og kirkelig er det prinsipielt viktig å holde kirkelige og politiske valg atskilt
- Direkte valg er omdiskutert: et flertall støtter det, et mindretall vil ha fortsatt indirekte valg
- Blant *høringsuttalelsene* vil et flertall beholde indirekte valg, ut fra at soknet er kirkens grunnenhet, og ut fra frykt for politisering av kirkelige organer
- De som ønsker økt bruk av direkte valg mener det kan øke valgdeltakelse, styrke demokratiet i kirken og bidra til å minske demokratisk underskudd

Utredningen "Staten og Den norske kirke" (2006) pekte på følgende utfordringer for det kirkelige demokrati:

- Lav valgdeltakelse er en viktig demokratisk utfordring. Det gir lav representativitet fordi rådsmedlemmer er valgt av få kirkemedlemmer, og svekker derfor de valgte organenes legitimitet.
- Ulike konkrete tiltak for å gjøre kirkevalgene mer attraktive og øke valgdeltakelsen og bedre representativiteten diskuteres:
 - o økt bruk av direkte valg til bispedømmerråd og Kirkemøtet
 - o reelle valgalternativer der posisjoner klargjøres
 - o bruk av valgkort
 - o flere lister
 - o frikobling av kirkelige valg fra gudstjenesten og samtidighet med offentlige valg
- Dessuten må rådene ha reell innflytelse og myndighet for å oppleves som meningsfulle å sitte i.
- Blant *høringsuttalelsene* er det bred enighet om at valgordning og kirkelige demokrati fungerer utilfredsstillende når det gjelder oppslutning, representativitet og demokratisk grunnlag, men stor uenighet om hvilke tiltak som bør brukes for å avhjelpe dette problemet:
 - o Et flertall av menighetene vil beholde indirekte valg, mens det er mer uavklart på regionalt og sentralt hold.
- *Kirkemøtet* mener at den grunnleggende demokratiske ordning, særlig nominasjonsordningene, kan forbedres, og vil utrede og forsøke kombinasjon av direkte og indirekte valg, under avveining av hensynet til medlemmenes innflytelse og til soknenes representasjon.

4 "Styrket demokrati i Den norske kirke"

4.1 Bakgrunn: politisk og kirkelig

13. februar 2008 oppnevnte Kultur- og kirkedepartementet i samarbeid med Kirkerådet en arbeidsgruppe som skulle foreslå tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke (jfr. KKD oppnevningbrev 13.02.2008).⁴ Arbeidsgruppens mandat var å "bidra til å identifisere tiltak som kan styrke demokratiet i Den norske kirke". Særlig skulle den vurdere tiltak som kunne styrke oppslutningen ved menighetsrådsvalget i 2009, styrke legitimiteten til ulike organer, og styrke prosessene rundt fremtidig utvelgelse av proster og biskoper. Forslagene burde være slik at de kunne gjennomføres ved valgene i 2009–2010, og gruppen ble bedt om legge frem sin innstilling innen 1. mai 2008. I den politiske avtalen fra april er det uttrykkelig sagt at demokratireformen i Den norske kirke skal gjennomføres med utgangspunkt i dette utvalgets innstilling. Denne innstillingen er derfor viktig ikke bare som bakgrunn, men også for å vurdere hvordan forutsetningene i det politiske forliket er oppfylt.

Oppnevningen av arbeidsgruppen var motivert av arbeidet med en stortingsmelding som oppfølging av Gjønnesutvalget og den påfølgende høringen. Både høringen og den påfølgende politiske diskusjon viste at spørsmålet om det kirkelige demokrati og hvordan det fungerer, var sentralt for eventuelle endrede relasjoner mellom staten og Den norske kirke. Det ble angivelig også sagt av statsråden i forbindelse med oppnevningen at gruppens innstilling skulle foreligge før stortingsmeldingen om stat og kirke ble behandlet.⁵ Oppnevningen av arbeidsgruppen og innstillingen den leverte er likevel ikke bare forankret i det politiske arbeidet med stortingsmeldingen etter Gjønnesutvalget, men også i Den norske kirkes eget arbeid med demokrati og kirkeordning. Dels står den i sammenheng med det brede, forutgående arbeid innen Den norske kirke med stat-kirkespørsmål mer generelt, og spørsmål om det kirkelige demokrati mer spesielt (jfr. Styrket demokrati i Den norske kirke, s. 16–20). Dels var valgt ledelse både i Kirkerådet og i Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) representert (Vartdal, Andresen), og leder og to av medlemmene hadde vært henholdsvis leder og medlemmer i Kirkerådets eget stat-kirkeutvalg (Samme kirke – ny ordning; Bakkevig, Furre, Hegstad).

Arbeidsgruppen fremla sin innstilling 13. mai 2008, en måned etter at det politiske forliket og St.meld. nr. 17 hadde presentert kravet om en demokratireform. Med en kort arbeidsperiode sier det seg selv at det var grenser for hvor dyptborende innstillingen kunne bli. Den begrenser seg da også til, på bakgrunn av en kortfattet analyse av dagens situasjon, å fremsette en del forslag og kort overveie hvordan disse kan bedre på svakheter ved Den norske kirkes demokratiske strukturer (det vil si før demokratireformen). Utvalget gjør først rede for noen grunnleggende prinsipper og premisser for et kirkelig demokrati og demokratiske kirkelige styringsorganer, og vurderer dagens valgordninger for valg til menighetsråd og bispedømmeråd. Deretter presenterer det sine forslag til

⁴ Selve oppnevningbrevet sier ingenting om at oppnevningen skjer i samarbeid med Kirkerådet. Et slikt samarbeid er imidlertid nevnt både i Departementets og Kirkerådets pressemeldinger om oppnevningen, i St.meld. nr. 17's omtale av arbeidsgruppen (s. 89), og i gruppens egen innstilling (Styrket demokrati i Den norske kirke, s. 20). I følge saksorientering til Kirkerådets behandling av innstillingen ble Kirkerådet konsultert om sammensetning og mandat for arbeidsgruppen. Rådet var representert ved sin nestleder og hadde også en vesentlig del av sekretariatsfunksjonen (KR 39/08).

⁵ Vi har bare funnet referanse til dette i Kirkerådets pressemelding 13.02.2008, i forbindelse med oppnevningen. <http://www.kirken.no/?event=showNews&FamID=36890> [19.09.2009].

nye valgordninger, valgeregler og øvrige tiltak for valg til Kirkemøtet/bispedømmeråd, og til menighetsråd, og hvordan disse imøtekommer sentrale hensyn for et kirkelig demokrati på en bedre måte enn dagens ordninger.

4.2 Grunnleggende prinsipper for kirkelig demokratisk styring, og svakheter ved eksisterende ordning

Ifølge utvalget må kirkelige styringsorganer ha både *kirkelig* legitimitet og *demokratisk* legitimitet. Kirkelig legitimitet henter de ifølge en Luthersk og protestantisk forståelse fra det allmenne prestedømme, det vil si at enhver døpt i prinsippet har samme adgang til og mulighet for å lese og forstå Skriften, og derfor også til å ta del i kirkestyret. Styring og myndighetsutøvelse i kirken er ikke forbeholdt en særlig gruppe av kirkemedlemmer, selv om den ordinerte tjeneste har et særlig oppdrag i forhold til kirkestyret i kraft av sitt ansvar for forkynnelse av evangeliet og forvaltning av sakramentene. Enhver døpt har derfor både adgang til og medansvar for kirkestyret og kirkens ledelse. Et kirkelig begrunnet kirkestyre må derfor ha ordninger som sikrer kirkemedlemmer prinsipiell lik mulighet til å ta del i styret av menighet og kirke. Samtidig er ikke en slik styringsmodell uten videre demokratisk i "vanlig", politisk forstand. Det kommer blant annet til uttrykk i at arbeidet i kirkelige styringsorganer er bundet av kirkens bekjennelsesgrunnlag, og ikke kan treffe gyldige avgjørelser i strid med dette grunnlaget (Kirkeloven § 28).

Men kirkestyret og de kirkelige styringsorganer må også ha demokratisk legitimitet, i betydningen tilfredsstillende mer allmenne demokratiske hensyn slik de kjennes fra samfunnet for øvrig (Styrket demokrati, s. 30). Ifølge innstillingen innebærer det at kirkestyret må gi lik mulighet til innflytelse for alle stemmeberettigede i styringsstrukturen, at velgerne må ha reelle påvirkningsmuligheter, det vil si ha noe å velge i mellom der det gjør en forskjell hva de velger, og at det må være lik mulighet til å oppnå representasjon. Velgerne må ha tilstrekkelig informasjon både om valget og om de alternativene de kan velge mellom, for eksempel om kandidatene de kan stemme på, og de må ha lik mulighet til rent faktisk å delta i valget. Dessuten må kirkestyret tilfredsstillende krav til representativitet som både avspeiler et kirkelig meningsmangfold og en bredde med henblikk på sosial bakgrunn som kjønn, alder, yrkesbakgrunn etc.

Hvordan forholder disse to forskjellige tilnærmingene seg til hverandre? Er det opplagt at de krav og hensyn som et styresett må tilfredsstillende i følge hver av disse tilnærmingene alltid vil harmonere? Eller kan hensyn til "allmenne demokratiske verdier" i gitte tilfeller komme i konflikt med de hensyn som et kirkelig legitimt styresett slik det her er beskrevet må imøtekomme? Innstillingen går ikke inn på dette spørsmålet, men forutsetter nærmest at allmenne samfunnsstandarter for demokrati overlapper med hensyn hentet fra en kirkelig begrunnelse for kirkestyret. Denne harmoniserende forventningen om at Den norske kirkes styrende organer på en og samme tid skal tilfredsstillende allmenne demokrativerdier, og et kirkelig begrunnet demokratisk styresett, finnes for øvrig også i stortingsmeldingen (se under, avsn. 5).

Utvalget avviser at Den norske kirke skulle være udemokratisk i sin oppbygning og styringsstruktur. Samtidig er det både behov for å styrke demokratiet og "store muligheter for at kirken kan utvikle demokratiet" (Styrket demokrati, s. 27). Hva er ifølge utvalget de største problemene med dagens ordning (altså før demokratireformen)?

Den lave valgdeltakelsen er det store problemet for menighetsrådsvalget. I tillegg er det en svakhet at det gjennomgående er få – til dels for få – kandidater på listene, og at det vanligvis bare er én liste. Dermed har velgerne få eller ingen reelle valgmuligheter. I tillegg er det også vanskeligheter med å oppnå en tilfredsstillende ungdomsrepresentasjon i rådene.

Når det gjelder bispedømmerådsvalget fremhever utvalget særlig at velgernes reelle valgmuligheter er begrenset til å velge fra en liste med fem ganger så mange navn som personer det skal velges. Når valglisten dessuten settes opp i nominasjonskomiteens prioriterte rekkefølge, blir velgernes mulighet til å påvirke lav.

4.3 Forslag om å styrke Den norske kirkes demokratiske strukturer

Hvilke forslag legger utvalget frem for å avhjelpe disse og andre svakheter ved det kirkelige demokratiet? De mest omfattende endringsforslagene når det gjelder valgordning og valgregler angår valg til Kirkemøtet og bispedømmeråd.

For det første foreslår arbeidsgruppen å øke antallet leke medlemmer i Kirkemøtet (og bispedømmerådet) i forhold til andelen ordinerte og leke kirkelig tilsatte, og at antallet er differensiert i forhold til størrelse på bispedømmet. Det ble dessuten foreslått at disse skulle velges til Kirkemøtet, med bispedømmet som valgkrets og at bispedømmets medlemmer i Kirkemøtet skulle utgjøre bispedømmerådet, men dette ble ikke fulgt opp videre. Å øke antallet leke medlemmer i forhold til andelen av andre (leke kirkelig tilsatte og den ordinerte tjeneste) vil gjøre et større antall plasser tilgjengelige. Det vil lettere sikre både at et mangfold av interesser og alternativer blir representert, og at det er en jevn fordeling med henblikk på kjønn, alder og geografi. Forslaget om å øke antallet leke medlemmer skal altså bedre representativiteten i rådene, og sikre representasjon for et større mangfold av interesser og bakgrunner.

For det andre går utvalget inn for preferansevalg som valgordning for personvalg til Kirkemøtet og bispedømmerådet. Velgerne stemmer på individuelle kandidater ved å rangere sine preferanser for ulike personer. I innstillingen heter det med henvisning til mangfoldet av interesser, meninger, geografisk tilhørighet og alderstilhørighet i Den norske kirke, at

valgordningen må gjøre det mulig for kandidater/grupperinger å fremtre på en slik måte at kirkemedlemmene kan identifisere ulike alternativer og stemme deretter. Dagens ordning tillater ikke andre enn nominasjonskomiteen å fremme kandidater og gir nominasjonskomiteen uforholdsmessig stor makt. Dette er en ordning som ikke bør fortsette (s. 46).

På kandidatlisten skal kandidatene være oppført alfabetisk, ikke prioritert av nominasjonskomiteen. I tillegg skal det være mulig for et visst antall kirkemedlemmer fra et visst antall sokn å gå sammen om å foreslå en kandidat som så skal føres opp på listen i tillegg til dem som er foreslått av nominasjonskomiteen, såkalt supplerende nominasjon. Sammen med preferansevalg, der velgerne stemmer på individuelle kandidater gjennom å rangere dem i sin prioriterte rekkefølge, skal dette gjøre enkeltkandidater til representant for et mulig alternativ en velger ønsker valgt. Valgalternativer som velgerne skal forholde seg til knyttes dermed til enkeltpersoner og ikke til lister. Listevalg er drøftet og eksplisitt avvist som lite ønskelig av utvalget. En slik valgordning, preferansevalg med alfabetisk oppstilling av kandidater, vil øke sannsynligheten for at et bredere spekter av alternativer velges, og dermed øke representativiteten. Utvalget understreker "at presentasjonen av kandidatene

forbedres, slik at den bidrar til å tydeliggjøre for velgerne hvilke alternativer de har” (s. 50). En slik ordning vil alt i alt gi velgerne tydeligere og mer reelle alternativer å stemme ut fra, og samtidig sikre mindretall bedre representasjon enn eksisterende ordning. Dette skal øke velgernes valgmuligheter og styrke deres innflytelse.

For det tredje foreslår utvalget at det skal utprøves to ulike ordninger for bruk av direkte valg: Enten skal alle leke medlemmer i Kirkemøtet og bispedømmeråd velges direkte av kirkemedlemmene, eller noen skal velges direkte av kirkemedlemmene og noen indirekte av menighetsrådene. Direkte valg styrker enkeltmedlemmenes medansvar for og innflytelse over kirkens øverste organer, og kan derfor styrke motivasjonen til å delta i valgene og øke rådenes demokratiske legitimitet. Indirekte valg ivaretar tanken om soknet som kirkens grunnleggende enhet, og sammenhengen mellom de lokale, regionale og nasjonale nivåene i kirkestyret. Gjennom en kombinasjon av de to forsøksordningene skal begge hensyn ivaretas.

Når det gjelder menighetsrådsvalg mener utvalget at hovedutfordringen er den lave oppslutningen og de begrensede reelle påvirkningsmulighetene som følger av at det vanligvis bare er én liste, ofte uten reelle valgmuligheter. Selve valgordningen anser de som tilstrekkelig demokratisk og ser ingen grunn til å endre den. Det viktigste blir derfor tiltak som kan øke valgdeltagelsen og gi velgerne flere valgmuligheter. Det siste skal sikres gjennom flere navn på listen og/eller flere lister. Informasjon og tilgjengelighet går igjen som overordnet viktige målsettinger i de tiltak som iverksettes for å heve valgdeltakelsen. Utsendelse av valgkort til alle medlemmer av Den norske kirke, supplert av ytterligere informasjonskampanjer og nasjonale, regionale og lokale informasjonstiltak, skal sikre at medlemmer både vet at det er valg og at de har stemmerett. Ved å legge de kirkelige valgene til en felles kirkelig valgdag, og ”i lokaler i umiddelbar nærhet til stedet for de politiske valg” skal tilgjengeligheten bedres (Styrket demokrati, s. 57). Derfor bør det også være stemmesteder for de kirkelige valgene i alle offentlige valgkretser.

Forslag om senket stemmerettsalder og medfølgende forslag om å motivere ungdom til å delta i kirkelige valg er ikke først og fremst begrunnet i ønsket om høyere valgdeltakelse (siden effekten jo mest sannsynlig også vil være den motsatte), men i at det er viktig også å gi denne gruppen av kirkemedlemmer innflytelse og mulighet til å involvere seg i kirkestyret.

4.4 Viktige hensyn og uavklarte spørsmål

Innstillingens forslag er altså relativt kortfattet begrunnet i fra noen viktige hensyn og målsettinger for styrking av det kirkelige demokratiet. En slik styrking, slik må innstillingen forstås, er betinget av at i alle fall noen av de viktigste målsettingene nås i en viss grad, og ikke bare til at selve tiltakene og forslagene settes ut i livet. Dette kaller på noen overveielser over hvordan dette forholdet mellom tiltak og målsetting blir oppfattet, og hvordan virkeliggjøring av målsettingen står i forhold til gjennomføring av tiltaket.

4.4.1 Økt valgdeltakelse

Den lave valgdeltagelsen ved menighetsrådsvalgene bekymrer allerede i ”Samme kirke – ny ordning”, og forfølges i Gjønnesutvalgets utredning og høringen i etterkant av denne. Det er ikke minst denne som utløser kravet om at det å styrke Den norske kirkes demokratiske ordninger hører med i arbeidet med å gjennomgå Den norske kirkes forhold til staten. Dette står også sentralt i ”Styrket

demokrati i Den norske kirke". Å øke valgdeltakelsen blir både beskrevet som et mål i seg selv, og som nødvendig for å styrke andre sider ved det kirkelige demokratiet. Men begge deler reiser noen spørsmål som i liten grad avklares i "Styrket demokrati i Den norske kirke", og dermed heller ikke er helt avklart i en viktig del av grunnlaget for demokratireformen.

Ingen har problematisert at en valgdeltagelse på tre til fire prosent er for lav og et symptom på at de demokratiske strukturene ikke fungerer så godt i Den norske kirke. Men hvordan skal høyere valgdeltagelse oppfattes som et mål? Hvilket nivå bør en ta sikte på? Skal den være så høy som det er mulig å få til? Eller må ønsket om høyere valgdeltagelse avstemmes i forhold til andre målsettinger som også er viktige, og i så fall hvordan? I Den norske kirke, der en betydelig andel av medlemmene er relativt lite engasjert i virksomheten, kan en vesentlig høyere valgdeltagelse sannsynligvis bare oppnås dersom det er enkelt for medlemmene å delta. Høy valgdeltagelse lar seg vanskelig kombinere med forventningen om en stor forhåndsinnsett fra velgerens side med å sette seg inn i hva de ulike kandidatene mener og på hvilke saker de skiller seg fra hverandre, og hvilke oppgaver ulike råd har. Dersom det er ressurskrevende å delta, for eksempel fordi en må innhente mye informasjon og kunnskap i forkant, er det mindre trolig at en vil få en svært høy valgdeltagelse (selv om den åpenbart må være høyere enn tre til fire prosent). Men på den annen side kan en valgordning som gjør det svært enkelt for velgerne å orientere seg blant valgalternativene og å delta være lite ønskelig ut fra andre hensyn. Listevalg eller partivalg til kirkemøte- og bispedømmerrådsvalg ville sannsynligvis vært lettere å forholde seg til for velgere uten inngående kjennskap til Den norske kirke, saker og personer. Dette forslaget avvises imidlertid av arbeidsgruppen som lite ønskelig av andre grunner, uten at det eksplisitt er avveid i forhold til hensynet til høyere valgdeltagelse.

Et eksempel på hvordan forventningen om et tiltaks positive effekt for valgdeltagelse til gjengjeld kommer til å veie svært tungt, er forslaget om samordning med offentlige valg. Som nevnt ovenfor foreslår arbeidsgruppen at de kirkelige valgene i 2009 legges til en felles kirkelig valgdag samtidig med stortingsvalget, og at valgene finner sted i lokaler i umiddelbar nærhet til stedet for de politiske valg." (Styrket demokrati, s. 58). Argumentet er primært at dette kan ha en velgermobiliserende effekt, og det vises til forsøkene ved menighetsrådsvalgene i 2001 og 2005, der valgdeltakelsen jevnt over økte betydelig. De kirkelige valgene kan få drahjelp av det offentlige valget ved at det er lettere også å stemme ved kirkevalg "når man likevel er ute for å stemme" (Styrket demokrati, s. 57). Samordning ned politiske valg vil gjøre kirkevalgene mer tilgjengelige og dermed sannsynligvis øke valgdeltakelsen, slik forsøkene i 2001, -05 og -07 viste.

Spørsmålet om å samordne kirkelige valg med offentlige valg ble også diskutert i "Samme kirke – ny ordning", det såkalte "Bakkevig 1-utvalget" fra 2002, men dette utvalget avviste eksplisitt denne ideen. Kirkelige grunner knyttet til hva et valg til kirkelige organer blant de dømte medlemmer av kirken er, og religionspolitiske grunner knyttet til rettferdig behandling av tros- og livssynssamfunn, tilsa at en ikke koblet sammen politiske og kirkelige valg, het det den gang (Samme kirke – ny ordning, s. 134). Tvert imot burde valgenes kirkelige karakter markeres ved at valgtinget åpnet i forbindelse med en gudstjeneste og ble holdt i kirken og/eller annet lokale som blir benyttet til gudstjenester "eller som på anna vis er knytt til kyrkjeleg verksemd i soknet".

I "Styrket demokrati i Den norske kirke", det såkalte "Bakkevig 2-utvalget", er slike betenkeligheter betydelig svakere. Dette kan sees i sammenheng med to forhold. Det ene er dokumentasjonen av den positive effekt en slik samordning kan ha for valgoppslutningen. Det ser ut til at de prinsipielle

motforestillingene mot samordning med politiske valg svinner hen i møte med data som forespeiler betydelige økninger i valgdeltagelse (Styrket demokrati, s. 36). Det er da også denne forventningen om økt valgoppslutning som brukes som hovedgrunn i forslaget. De tunge innvendingene fra "Samme kirke – ny ordning" er redusert til å understreke at en "må sørge for at de kirkelige og de offentlige valgene framstår som selvstendige og atskilte valg", men er åpenbart ikke til hinder for å hente ut gevinsten i form av økt valgdeltagelse (Styrket demokrati, s. 58).

I tillegg kan denne fullstendige endringen av standpunkter fra et tidligere utvalg som ikke bare hadde samme leder, men flere av de samme medlemmene, avspeile en annen vektlegging i hvordan Den norske kirke beskrives. "Samme kirke – ny ordning" la vekt på en religionspolitisk tilnærming som i stor grad så Den norske kirke på linje med andre tros- og livssynssamfunn. Dette hensynet fins selvsagt fremdeles. Men i utredningene fra og med Gjønnesutvalget er hensynet til Den norske kirke som en religiøs og verdimessig samfunnsinstitusjon som skal sikre religiøs tilhørighet for majoriteten av befolkningen, blitt langt sterkere. Med en slik vektlegging fortøner samordning av kirkelige og politiske valg seg kanskje også mindre problematisk enn det gjorde med tilnærmingen som dominerte i "Samme kirke – ny ordning".

Samordningen berører ikke bare de kirkelige valg. Den berører også de offentlige valgene og borgernes deltakelse i disse. Innstillingen sier at den praktiske gjennomføringen må "sørge for at de kirkelige og de offentlige valgene framstår som selvstendige og atskilte valg" (Styrket demokrati, s. 58). Men den konkretiserer ikke dette nærmere, og sier heller ikke noe om hvordan hensynet til valgdeltagelse skal avveies i forhold til hensyn til en passende selvstendighet mellom valgene.

En har nok tenkt på risikoen for at en slik samordning kunne føre til en problematisk sammenkobling av det å være borger i Norge og å være medlem i Den norske kirke. Derfor anbefales det også at andre tros- og livssynssamfunn får adgang til en tilsvarende ordning, angivelig for ikke å skape indirekte forbindelser mellom status i ett bestemt trossamfunn og status som statsborger. Men for det første berører det prinsipielle problemet med en symbolsk forbindelse mellom kirkemedlemskap og borgerstatus alle som ikke er medlem av Den norske kirke, og ikke bare dem som er medlem av et annet tros- og livssynssamfunn. Eventuelle hensyn til gruppen som ikke er medlem noe sted er ikke nevnt. Denne gruppen utgjør omkring ti prosent av den totale befolkning, en minst like stor andel som dem som er medlem av et annet tros- eller livssynssamfunn enn Den norske kirke (Schmidt 2010).

Dessuten er dette forslaget om å gi samme adgang til andre tros- og livssynssamfunn til å ha sine valg samme sted og tid som stortingsvalget heller teoretisk. De færreste tros- og livssynssamfunn – som for det meste er relativt små aktører – vil ha mulighet eller interesse av å nyttiggjøre seg en slik adgang, i den grad de overhodet har valg etter et slikt mønster. En annen ting er at denne måten å avverge en uheldig sammenkobling av borgerstatus og religiøs og livssynsmessig status, allerede forutsetter at tros- og livssynssamfunnene selv er innstilt på og verdsetter en slik nær forbindelse til offentlige og politiske ordninger. Det er langt fra sikkert.

4.4.2 Representativitet

Et annet hensyn som går igjen og som anses for å være vesentlig for valgte organers demokratiske legitimitet, er representativitet. Valgte råd må være bredt sammensatt, både når det gjelder sosiale

bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, utdanning og yrke, og når det gjelder meninger i relevante spørsmål og saker.

Nå vet en ikke så veldig mye om situasjonen forut for reformen. Kunnskapen om dem som sitter i rådene er mangelfull. Når det gjelder menighetsråd vet en andelen kvinner og menn, og andelen som er under 30 år, men har ellers liten systematisk oversikt over hvordan de som sitter i rådene er representative for større grupper av kirkemedlemmer. På bispedømmeråds- og kirkemøteplan er det mulig å ha oversikt over alder, kjønn og soknetilhørighet med tilsvarende geografiske bakgrunnsvariabler. Derimot er sammensetningen langt mer usikker når det gjelder andre sosiale kjennetegn som utdanning og yrke. Innstillingen har riktignok en røff oversikt, men denne er så grovinndelt at den sier lite (Styrket demokrati, s. 41). Og når det gjelder den såkalte meningsrepresentativitet, det vil si hvordan kandidater og medlemmer fordeler seg på standpunkter i ulike spørsmål, er dette i praksis noe en ikke vet, annet enn det som kommer til uttrykk gjennom avstemninger. Vurderingen i innstillingen (Styrket demokrati, s. 41) om at "ulike kirkelige og teologiske syn er representert i Kirkemøtet" må enten tolkes så løst at den blir tilnærmet intetsigende, eller er etter alt å dømme svakt fundert (det betyr selvsagt ikke at den ikke kan være riktig).

I tillegg vet en også for lite om sammensetningen av gruppen rådene skal være representative i forhold til, enten en tenker seg at dette er velgerne eller kirkemedlemmene. Det gjelder både med henblikk på sosiale bakgrunnsvariabler, men selvsagt enda mer menings- og holdningsspørsmål. En opererer altså med representativitet som et viktig hensyn og kriterium for et mer velfungerende kirkelig demokrati, men har samtidig lite eksakt viten om representativitet i kirkelige organer. En kan mistenke at vekten på representativitet i valgte råd ikke betyr så mye annet enn en "rimelig bredde".

Et annet problem i innstillingen er at den langt på vei setter likhetstegn mellom bestemte tiltak, og bedret representativitet. Økning av antall plasser for leke medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet tenkes å øke representativiteten. Det samme gjør bruk av preferansevalg, der det heter at "sannsynligheten er større for at flere ulike alternativer blir representert med preferansevalg enn med dagens personvalgordning" (Styrket demokrati, s. 50). Men representativitet, enten en tenker seg dette som representativitet for sosiale kjennetegn eller for holdninger, er ikke bare et resultat av valgeregler. Det er dels et resultat både av hvor mange, men også av hvilke kandidater som står på en kandidatliste; hvor mange, men også hvem som avgir stemme, og hvordan de har anledning til å forme sin stemmegivning ut fra informasjon om kandidatene som ulike alternativer. Slike forhold ligger utenfor valgreglene, selv om hensiktsmessige valgeregler selvsagt er en betingelse. Og de formes i stor grad av hvordan valget konkret gjennomføres med tanke på nominasjon, presentasjon av kandidater og informasjon om valget. Representativiteten i valgte råd vil for eksempel ikke nødvendigvis styrkes selv om en har flere kandidater, flere plasser å velge til og høyere valgdeltagelse, dersom det stort sett er velgere som ligner på hverandre som deltar. Det vil kreve at en klarer å mobilisere nye velgergrupper, som foretar valg ut fra andre anliggender og interesser enn de eksisterende. Spørsmålet om representativitet er derfor langt mer enn et spørsmål om implementering av bestemte valgeregler.

4.4.3 Direkte og indirekte valg

Forslaget om at Kirkemøtet og bispedømmeråd skal velges direkte er begrunnet ut fra flere hensyn. Å kunne stemme på medlemmer til Kirkemøtet og bispedømmeråd direkte, i stedet for/i tillegg til å

stemme på medlemmer til menighetsrådet som så velger rådene på de høyere nivåene, vil styrke det enkelte kirkemedlem direkte påvirkningskraft og dermed gi mer reell innflytelse. I tillegg skal det ytterligere øke kirkemedlemmenes valgmuligheter og påvirkning at de kan gå sammen om å foreslå navn lagt til nominasjonskomiteens kandidatliste. Med andre ord er det meningen at medlemmenes valg- og påvirkningsmuligheter skal øke. Den skal øke dels på bekostning av menighetsrådenes innflytelse ved at medlemmene enten i stedet for eller i tillegg til menighetsrådsmedlemmene stemmer direkte på medlemmer til Kirkemøtet. Og den skal økes på bekostning av nominasjonskomiteenes innflytelse ved at kandidatlistene skal oppstilles alfabetisk og ikke i nominasjonskomiteens prioriterte rekkefølge, og dessuten skal inneholde personer fremmet gjennom supplerende nominasjon. Dette kan i seg selv gjøre det mer attraktivt å delta, gi mer oppmerksomhet omkring valgene, og dermed virke mobiliserende på velgerne og føre til større engasjement og oppslutning. Dermed kan det også bedre de regionale og sentrale kirkelige organers demokratiske legitimitet, heter det.

Forslaget om å bruke direkte valg, eventuelt i forsøkskombinasjoner med indirekte valg, sammen med en endret valgform for personvalg og muligheter for kirkemedlemmene til å påvirke kandidatlisten, skal sikre flere ulike hensyn og målsettinger: styrke medlemmenes valgmuligheter og reelle innflytelse i kirkestyret, mobilisere velgere, og styrke de valgte rådenes representativitet og legitimitet.

Men disse målsettingene krever også at velgerne har mulighet til å identifisere kandidatene som representanter for bestemte valgalternativer, og sammenholde dem med sine egne ulike interesser og anliggender. Dersom kandidatene enten er vanskelige å skjelne fra hverandre som ulike alternativer, eller bare kan skjernes fra hverandre ut fra anliggender som er vanskelige å relatere til en valgsituasjon, kan velgerne vanskelig foreta reelle valg eller utøve reell påvirkning, selv om valgeregler og valgform gir en formell mulighet for det.

4.5 Konklusjon

Innstillingen "Styrket demokrati i Den norske kirke" legger altså frem en rekke ulike forslag til endring i valgordninger, valgeregler og andre tiltak som skal avhjelpe svakheter i måten de demokratiske strukturene fungerer på i Den norske kirke. Noen av de viktigste målsettingene er å øke valgoppslutningen, oppnå bedre representativitet i kirkelige råd, og styrke medlemmenes valg- og påvirkningsmuligheter gjennom valg til kirkelige organer. Forslagene skal med andre ord gi medlemmene mer innflytelse og dermed også gjøre det mer attraktivt å delta i kirkelige valg. Og en vil oppnå dette gjennom ulike tiltak og realisering av noen mer konkrete målsettinger: Gi medlemmene mulighet til å stemme på medlemmer til de øverste kirkelige rådene direkte, gi velgerne mer innflytelse over hvilke personkandidater de kan velge mellom og større muligheter til å uttrykke hvem de foretrekker, mobilisere velgere gjennom å gjøre valgene mer tilgjengelige, mer attraktive og mer kjent gjennom ulike informasjonstiltak, gi flere velgere mulighet til å delta ved å senke stemmerettsalder.

Innstillingen inneholder altså noen overordnede målsettinger for hvordan demokratiet i Den norske kirke kan styrkes, en del mer konkrete og avgrensede delmålsettinger som må oppfylles som et ledd i å realisere de overordnede målene, og konkrete tiltak som midler for å nå disse målene. Med tanke på hvordan forutsetninger og krav om en demokratireform er imøtekommet, er det nødvendig å ta

hensyn til dette større bildet av hvordan ulike tiltak og delmål i forhold til mer overordnede målsettinger.

5 Politisk avtale 10.04.2008 og Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke

Mens den nedsatte arbeidsgruppen arbeidet med å finne frem til tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke, ble den nærmest forbigjort på innsiden av Regjeringens stortingsmelding og det politiske forliket som fastslo kravet om en demokratireform for Den norske kirke, og sa hva den minimum måtte inneholde. Nå kom ikke dette som lyn fra klar himmel. Ifølge ulike opplysninger, både offentlige og innhentet gjennom evalueringen, hadde det underveis vært kontakt mellom politisk ledelse og arbeidsgruppen ved leder om de sentrale konklusjoner og forslag i gruppens innstilling. Innholdet i den politiske avtalen og i stortingsmeldingen hva angår kravene til en demokratireform tar angivelig hensyn til dette. Arbeidsgruppens innstilling inneholder flere hensyn og forslag til tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke enn det som er med i den politiske avtale, men alle elementene i den politiske avtalen kan gjenfinnes i "Styrket demokrati i Den norske kirke".

Opptattheten av at det kirkelige demokratiet og måten det fungerer på må forbedres, er ikke ny. Den går igjen i alle dokumenter, utredninger og høringer om stat-kirkerelasjonen på 2000-tallet. Det nye i den politiske avtalen og stortingsmeldingen, er at styrking av det kirkelige demokratiet blir en eksplisitt betingelse for grunnlovsendringer og større selvstendighet for Den norske kirke.

Stortingsmeldingen fastslår at Den norske kirke både må kunne eksistere som trossamfunn i samsvar med sin egenart og identitet, og må bevares som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke. Kirkemedlemmenes opplevelse av tilhørighet og tillit til "sin" kirke må videreføres også etter eventuelle endringer av forholdet mellom Den norske kirke og staten. Men en slik tilhørighet og tillit må i følge departementet sees i sammenheng med maktfordeling og demokrati i kirken. I den nåværende kirkeordning oppfatter mange at staten er en slik garantist for kirkens åpenhet og mangfold og dermed for dens folkekirkelige karakter. Dersom myndigheten til å utnevne biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelige organer, må disse organer selv kunne ivareta engasjementet for kirkens folkekirkelige karakter, og sikre en forsvarlig bredde av ulike teologiske oppfatninger og ulike grader av religiøst engasjement. Da er det ifølge departementet nødvendig å styrke de kirkelige organers demokratiske legitimitet.

Departementet legger derfor til grunn at de valgte kirkelige organenes demokratiske legitimitet og selvforståelse må styrkes før myndigheten til å utpeke biskoper og proster kan overføres fra kirkelig statsråd til andre kirkelige organer (St.meld.nr.17, s. 36).

Kjernen i stortingsmeldingen og departementets forslag er den politiske avtalen inngått 10. april 2008 mellom alle partier på Stortinget denne perioden. Denne avtalen, som partene er gjensidig forpliktet av i stortingsperioden 2009–2013, fastsetter at

- det igangsettes en prosess som har som mål at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ
- at det i samarbeid med Den norske kirke skal gjennomføres en demokratireform

- at når en slik reform er gjennomført er behovet for vedtak i kirkelig statsråd bortfalt, slik at de grunnlovsparagrafene som omhandler dette organet kan fjernes, i tillegg til at andre grunnlovsbestemmelser om Den norske kirke kan endres
- at en del andre elementer i statskirkeordningen videreføres

Når det gjelder en demokratireform i Den norske kirke sier avtaleteksten følgende:

Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelige statsråd til kirkelige organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra ovennevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011. (St.meld. nr.17, s. 67).

Her slås det altså fast at reformen skal gjennomføres i samarbeid med Den norske kirke, og at en slik demokratireform for øvrig er i tråd med hva kirken selv har tatt til orde for. Gjennom reformen, som skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling, skal kirkens organer få en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. For det tredje skal reformen inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg, og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør dessuten gjennomføres forsøk med ulike ordninger før en endelig velger valgordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Hvorfor en blant de mange målsettinger og forslag som fins i "Styrket demokrati i Den norske kirke" har valgt ut nettopp disse fire i den politiske avtalen er det ikke mulig å si noe om. Det er også åpent hvordan disse fire elementene egentlig er tenkt å fungere som betingelser for hvorvidt en reform er gjennomført eller ikke. Noen av dem er svært konkrete slik at det er lett å avgjøre om de er oppfylt eller ikke oppfylt. Andre er derimot mye vagere målsettinger som kan være oppfylt i større eller mindre grad, alt etter hva en legger vekt på og hvor strenge kriterier en stiller.

Stortingsmeldingen kan muligens utdype ytterligere hva en fra politisk hold legger i kravet om en demokratireform. Her heter det at Den norske kirke har en helhetlig styringsstruktur "som både i historisk og aktuelt perspektiv framtrer som forholdsvis demokratisk" i følge fundamentale kjennetegn som medlemskap, stemmerett, valgbarhet og fordeling av myndighet på ulike organer og strukturer. Men det er samtidig et klart behov for å styrke demokratiet i Den norske kirke.

Som bakgrunn legger departementet stor vekt på hvordan utvikling av et velfungerende kirkelig demokrati også er viktig for å kunne opprettholde relasjonen mellom folk og kirke, og mellom samfunn og kirke. Den norske kirkes fremtid som en åpen og inkluderende folkekirke er etter departementets oppfatning avhengig av et levende kirkelig demokrati. Dette er nødvendig for at kirken kan opprettholde tillit i og fornye sitt forhold til den brede medlemsmassen og i samfunnet. Stortingsmeldingen legger vekt på hvordan styrking av det kirkelige demokrati må sees i sammenheng med Den norske kirkes særlige stilling både historisk, rettslig og samfunnsmessig. Denne særstillingen gjør det rimelig å forvente en sammenheng mellom sentrale demokratiske verdier i stat og samfunn, og i kirken, hevdes det. En slik forventning gjenfinner departementet også hos Den norske kirke selv. At Den norske kirke skal utvikle og styrke sitt demokrati springer ut av den

forpliktelse som Den norske kirke i kraft av sin posisjon som majoritetstrossamfunn og folkekirke har overfor sentrale og grunnleggende samfunnsverdier, herunder demokratiske verdier (St.meld.nr. 17, s. 87). Stortingsmeldingen anerkjenner riktignok at demokrati i kirken også har et særlig kirkelig grunnlag. Hvor sterkt dette skal betones som retningsgivende for en nærmere konkretisering av et kirkelig demokrati mener departementet må avgjøres ut en "prinsipiell, men kritisk refleksjon om eventuelle særtrekk ved kirkelig demokrati". Dette kan tolkes som at det ikke er noen selvfølge at eventuelle særskilte føringer knyttet til et kirkelig grunnlag for demokratisk styring i kirken skal gis forrang foran hensynet til allmenne samfunnsverdier for demokrati. Departementet slår seg imidlertid til ro med at det "fra én side sett neppe er så store forskjeller sammenlignet med verdiforankrede demokratier i andre sammenhenger" (St.meld.nr. 17, s. 87). Stortingsmeldingen setter altså i større grad ord på en mulig konflikt mellom et kirkelig og et felles samfunnsmessig grunnlag for demokrati i kirken, men lander likevel på en grunnleggende harmonisering tilsvarende den en finner i "Styrket demokrati i Den norske kirke".

Tre utfordringer er særlig påtrengende med tanke på det kirkelige demokratis funksjon og struktur, ifølge stortingsmeldingen. Den aller mest åpenbare og påtrengende er den lave oppslutningen om menighetsrådsvalgene. Den innebærer for det andre en utfordring for de kirkelige organenes legitimitet, og svekker for det tredje representativiteten i forhold til medlemsmassen (St.meld.nr. 17, s. 88). Selv om arbeidet med demokratiutvikling i Den norske kirke må sees bredt og i et lengre perspektiv, må oppmerksomheten nå rettes mot valgordninger og tiltak som kan bidra til å øke oppslutningen om de forestående kirkelige valgene. "Målsettingen må i første rekke være å øke oppslutningen om valget til menighetsråd betydelig" (s. 88–89). Her er med andre ord økt valgdeltagelse etter alt å dømme blitt et overordnet mål i seg selv. I forlengelse av dette lister stortingsmeldingen opp en serie forslag "som den nedsatte arbeidsgruppen vil kunne utrede videre":

- Bedre og bredere informasjon om valgene, både med hensyn til valgene og med hensyn til hva kandidatene står for, fordi det er en viktig målsetting "å legge til rette for at de alternative valgmulighetene velgerne har, synliggjøres og tydeliggjøres bedre enn i dag" (St.meld.nr. 17, s. 89)
- flere lister ved valgene, da en forutsetning for at mange skal delta i valget er at valget har konsekvenser
- samordning med andre offentlige valg, siden erfaring viser at dette styrker valgdeltakelsen
- felles kirkelig valgdag
- økt bruk av direkte valg
- vurdering av endring av forholdet mellom antallet leke og geistlige medlemmer av bispedømmeråd

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 prosess drastisk til de fire forutsetningene som ble oppfattet å være de nødvendige elementene i demokratireformen. Dette avspeiles i den videre prosess etter den politiske avtalen og "Styrket demokrati i Den norske kirke".

6 Høring til "Styrket demokrati i Den norske kirke"

Det mest bemerkelsesverdige ved høringen om "Styrket demokrati i Den norske kirke" er nok hvor lite grunnlag den gir for å vite noe om hva høringsinstansene egentlig mener om innstillingen og

forslagene. Især gir den svært mangelfull kunnskap om hva lokale organer mener. Dette henger sammen med en lav svarprosent. Av 1600 høringsinstanser som mottok innstilling og høringsbrev hadde departementet, nesten én måned etter at svarfristen utløp 1. september, mottatt 371 høringssvar. Det er en svarprosent på cirka 24. Og det er fremfor alt lokale instanser som ikke svarer. Bare hvert femte menighetsråd og hvert fjerde kirkelige fellesråd avga høringssvar, mens de regionale og sentrale instansene sluttet godt opp om høringen. I tillegg er høringssvarene svært skjevfordelt mellom bispedømmene. Mens Oslo har en svarprosent på nesten 50, er det omkring én av ti instanser (menighetsråd og fellesråd) som har svart i Agder og Telemark, Stavanger, Sør- og Nord-Hålogaland bispedømmer. Hovedårsaken, som også kommenteres i rikt monn av dem som faktisk svarer, er nok at instansene mottok høringsbrevet i midten av juni, og skulle avgi svar innen 1. september.⁶ I denne perioden har mange lokale kirkelige råd ikke møtte og vil ha vansker med å få utformet et høringssvar.

Høringsprosessen om konkrete forslag for å styrke demokratiet i Den norske kirke forløp altså slik at tre fjerdedeler av instansene, hovedsakelig lokale instanser som i følge Den norske kirkes "ideologi" er der demokratisk styring må forankres, ikke ville eller kunne uttale seg. Riktignok hadde demokrati i Den norske kirke vært diskutert i disse organene mer generelt i forbindelse med høringen etter Gjønnesutvalget, men det var først i og med "Styrket demokrati i Den norske kirke" at en vifte ned (?) konkrete forslag kom på bordet og kunne tas stilling til. Selv om det kan være tvingende grunner til at en fikk et slikt forløp, er konsekvensen at synspunktene og anliggende til lokale valgte organer i liten grad kunne inkluderes i videre arbeid.

Blant dem som da faktisk har uttalt seg er hovedinntrykket, ifølge departementets oppsummering av høringssvarene, at cirka 55 prosent "støtter eller i hovedsak støtter" forslagene fra arbeidsgruppen: utprøving av direkte valg, tiltak for å gi reelle valgalternativer, supplerende nominasjon, valg samtidig med og i nærheten av offentlige valg, økning av antallet leke medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, og preferansevalg som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet. 15 prosent er uttrykkelig kritiske til forslagene, mens omkring 30 prosent avgir svar som vanskelig lar seg rubrisere som støtte eller uenighet.

Dersom en regner om innebærer det at cirka 190 lokale menighets- og fellesråd støtter eller i hovedsak støtter forslagene, det vil si omtrent 12 prosent av de lokale rådene. En kan selvsagt ikke av dette slutte at de øvrige er uenige eller kritiske, men det er i alle fall lite eksplisitt støtte til forslagene. Selv om det bare er en liten andel av høringsinstanser som har benyttet anledningen til å være uttrykkelig kritiske og negative til de fremlagte forslagene, så er den uttalte støtten til forslagene lav, og spesielt lav blant lokale instanser.

7 Kirkemøtets vedtak av særskilte regler for de kirkelige valg 2009

Regler for sammensetning av menighetsråd og bispedømmeråd er fastsatt i Kirkeloven, mens det er Kirkemøtet som i følge Kirkelovens §§ 6 og 23 fastsetter nærmere regler for valg av disse rådene. Det er derfor i første rekke Kirkemøtets vedtak av valgregler som er grunnlag og utgangspunkt for

⁶ Departementet forlenget i praksis denne fristen til 29.september.

gjennomføring av en demokratireform. I den utstrekning nye regler også innebærer endring av sammensetning av rådene må dette imidlertid ha hjemmel i Kirkeloven. Dette ble sikret ved vedtak av en ny forsøkshjemmel i Kirkeloven som gir Kirkemøtet grunnlag for å prøve ut nye valgordninger, herunder endret sammensetning av bispedømmerådene og Kirkemøtet.

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 24 nytt åttende ledd lyde: "Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Slike regler skal godkjennes av departementet."

Denne endringen av Kirkeloven ble vedtatt 12.mai 2009. Departementet godkjente Kirkemøtets valgregler i henhold til dette vedtaket i brev av 29. Mai 2009, tre og en halv måned før valgene skulle avholdes.

Som svar på den politiske avtalen og dens forutsetninger om en demokratireform vedtok Kirkemøtet 2008 særskilte regler for de kirkelige valgene 2009 (KM 11/08). Et sentralt spørsmål er dermed hvordan disse valgreglene innfrir disse forutsetningene. De fleste av reglene gjaldt valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, og berørte også sammensetningen (ordningen fastsatt i kirkeloven for disse rådene) av disse. For menighetsrådene beholdt en samme sammensetning, samme regler for stemmegivning og opptelling, og vedtok bare enkelte nye valgregler som omfattet både menighetsrådsvalg og valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Disse reglene dreide seg særlig om tilgjengelighet.

7.1 Særskilte regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

- Bispedømmerådets sammensetning endres fra fire til syv leke medlemmer.
- Kirkemøtets sammensetning endres. Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og leder av Samisk kirkeråd.
- Valget til bispedømmeråd skal foregå som preferansevalg – velgeren rangerer inntil fem kandidater (ved leke medlemmer – inntil tre kandidater når det er valg av leke tilsatte eller prester).
- Valget av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet gjennomføres som forsøk med to alternative ordninger i ulike bispedømmer:
 - Tre til fire representanter velges av bispedømmerådets stemmeberettigede medlemmer (direkte valgomgang) og tre til fire velges av menighetsrådsmedlemmene (indirekte valgomgang). Bispedømmerådene velger selv om flertallet skal velges gjennom direkte eller indirekte valg. Samme kandidatliste gjelder ved begge valgomgangene, men de kandidatene som er valgt inn ved direkte valgomgang strykes fra listen som brukes i den indirekte valgomgangen.
 - Syv representanter velges av bispedømmerådets stemmeberettigede medlemmer
- Kirkemøtet avgjør etter forslag fra bispedømmerådene hvilken ordning som skal brukes i hvilket bispedømme
- Det direkte valget/direkte valgomgang holdes på én, felles kirkelig valgdag, da det også holdes valg til menighetsrådene. Denne skal være samtidig med stortingsvalget 2009, 14. september (og eventuelt i tillegg foregående søndag). Det er ikke anledning til å holde valget andre dager.
- De som har stemmerett ved menighetsrådsvalget (og som ikke har stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt) har også stemmerett ved det direkte valget til bispedømmeråd.⁷

⁷ Og til forskjell ble valgbarhet som lek avgrenset av valgbarhet som lek kirkelig tilsatt eller prest etter reglene for valg av disse gruppene (Regler for valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, § 3-5). Det betydde i praksis at

- Kandidatlisten skal settes opp alfabetisk rekkefølge.
- Det skal være mulighet til supplerende nominasjon: Når nominasjonskomiteen har presentert sin foreløpige liste over kandidater kan minimum 50 kirkemedlemmer fra bispedømmet (fra minimum tre ulike sokn) gå sammen om å foreslå en kandidat som skal føres på den endelige valglisten. Også ved valg av prest og lek kirkelig tilsatt til bispedømmeråd skal det være mulighet til supplerende nominasjon (ti fra minst to ulike sokn).

7.2 Særskilte regler også for valg til menighetsråd/begge valg

- Menighetsrådsvalgene holdes på en felles kirkelig valgdag sammen med direkte valg/valgomgang til bispedømmerådet, og samtidig med stortingsvalget, 14. september.
- Stemmerettsalderen senkes. Medlemmer har stemmerett fra det året de fyller 15 år (men er valgbare fra det året de fyller 18).
- Menighetsrådene skal kunngjøre godkjente kandidatlistene så snart som mulig og senest 10. August. (Dette gjelder bare valg til menighetsrådet.)
- Utvidet periode for forhåndsstemmegivning: Det skal være mulighet for forhåndsstemmegivning fra 10. August. (Tidligere: fra og med fremlegging av kandidatlistene, det vil si senest to uker før valget.)
- Menighetsrådet bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå. Valget holdes i lokaler som gir god tilgjengelighet, om mulig i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler. (Til forskjell fra tidligere: "Valget avholdes i kirken eller i annet høvelig lokale som menighetsrådet bestemmer.")

I tillegg kommer endring av frister for innsending av forslag, avholdelse av valgomganger etc.

Kirkemøtet vedtok også at følgende bispedømmer skulle avholde valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet etter følgende ordning:

Forsøk med direkte valg av alle leke medlemmer i disse bispedømmene:

Oslo, Hamar, Stavanger, Nord-Hålogaland

Forsøk med kombinasjon av direkte og indirekte valg av leke medlemmer i følgende bispedømmer

4 valgt ved direkte valg:

Borg, Nidaros, Sør-Hålogaland

3 valgt ved direkte valg:

Tunsberg, Agder og Telemark, Bjørgvin, Møre.

7.3 Kirkemøtets valgregler og forutsetningene i den politiske avtalen

For å besvare spørsmålet om hvordan disse særskilte valgreglene innfrir forutsetningene i den politiske avtalen er det naturlig også å trekke inn kirkemøtekomiteens merknader. Disse gir både utfyllende informasjon om forslagene, overveielsene bak dem, og hvilke målsettinger de forventes å

ordinerte prester som ikke tjenestegjør i en fast offentlig kirkelig prestestilling, er valgbare som lekt medlem. På denne måten er begrepet "leke medlemmer" av bispedømmeråd og Kirkemøtet ikke lenger knyttet til skillet mellom ordinerte og ikke-ordinerte, men til tilsettingsforhold.

innfri. Kirkemøtekomiteen anser selv at forslagene til reform av valgordninger som den legger frem "ivaretar de forutsetninger som er lagt i avtalens pkt. 1" (KM 11/08 Kirkemøtekomiteens merknader). Dette knyttes til følgende forslag, som etter komiteens mening legger opp til de fire forutsetningene spesifisert i den politiske avtalen:

- *Etablering av reelle valgmuligheter* ved innføring av supplerende nominasjon til valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.
- *Økt bruk av direktevalg* ved at det innføres helt eller delvis direktevalg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet.
- *Kirkevalg samtidig med offentlige valg* ved at menighetsrådsvalget og direkte valg(-omgang) av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet legges til samme dag som stortingsvalget (13.-)14.september.
- *Gjennomføring av forsøk med ulike ordninger* ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet (direkte valg eller kombinasjon av direkte og indirekte valg).

Flere sentrale plandokumenter og rapporter gjengir denne oppfatningen av forholdet mellom at forutsetningene i den politiske avtalen og de særskilte valgreglene. I Valghåndboken utsendt fra Kirkerådet mai/juni 2009 til de regionalt og lokalt ansvarlige for planlegging og gjennomføring av valget heter det for eksempel at "På denne måten (det vil si med de fire punktene listet over, U.S.) oppfylles forutsetningene i den politiske avtalen av 10. april 2008, med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling". I orienteringssak til Kirkemøtet 2009 heter det at "Dette (det vil si de samme fire forutsetningene) er allerede dokumentert gjennomført ved regelendringer vedteke av Kyrkjemøtet" (KM 3.8/09) (våre uthevinger). De sentralkirkelige råd og instanser mener med andre ord selv at valgreglene Kirkemøtet vedtok i 2008 oppfyller eller gjennomfører forutsetningene den politiske avtalen satte som betingelse for senere grunnlovsendringer.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen kan nok tolkes i samme retning i sin innstilling til Stortinget om forsøkshjemmel i Kirkeloven, men bruker likevel en litt forsiktigere formulering når den sier at "Kirkemøtets opplegg for kirkelige valg i 2009 på en god måte ivaretar forutsetningene i den politiske avtalen og demokratiseringsarbeidet i kirken" (Innstilling O. nr. 57 (2008 – 2009), s. 3) (se nedenfor). Er det grunnlag for å si at valgreglene slik de ble vedtatt av Kirkemøtet for kirkevalget 2009 ivaretar, oppfyller eller dokumenterer gjennomføring av forutsetningene i den politiske avtalen?

Det er to spørsmål som må besvares før det etter vår mening er mulig å si noe om valgreglene som ivaretagelse eller oppfyllelse av forutsetningene i den politiske avtalen. For det første om disse fire forutsetningene kan oppfylles og gjennomføres bare gjennom et sett med formelle valgregler. For det andre i hvilken grad det er rimelig å fokusere så sterkt på disse fire forutsetningene som mål på en gjennomført demokratireform, løsrevet fra øvrige målsettinger og hensyn som er sterkt fremhevet i demokratireformens grunnlagsdokumenter, eksempelvis i "Styrket demokrati i Den norske kirke". Vårt svar på begge spørsmål er nei.

Det siste spørsmålet er allerede innbakt i formuleringene i den politiske avtalen selv, nemlig hvordan en skal forstå forholdet mellom den overordnede målsetting om en demokratireform som skal "gi kirkens organer en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene", og de fire konkrete forutsetningene (etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direkte valg etc.). Dette kan leses slik at de fire konkrete forutsetningene er en uttømmende liste over de betingelser

gjennomføringen av en demokratireform må tilfredsstillende. Men det kan også forstås slik at de fire forutsetningene hører med til, men ikke uttømmer gjennomføringen av en demokratireform. Sett i lys av de sentrale dokumentene vi har analysert ovenfor (NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke, St.meld. nr. 17, Styrket demokrati i Den norske kirke), som danner utgangspunkt og rammeverk for iverksettelsen av reformen, vil vi fastholde den siste tolkningen. En demokratireform må inneholde, men kan ikke reduseres til disse fire forutsetningene. Uavhengig av hvilke konkrete betingelser Stortinget vil sette for å gi Den norske kirke større selvstendighet, så kan en demokratireform ikke begrenses utelukkende til disse fire forutsetningene, løsrevet fra de hensyn og målsettinger de er begrunnet i, og løsrevet fra øvrige målsettinger og hensyn som også er fremholdt i de ovennevnte politiske og kirkelige grunnlagsdokumenter. Det gjelder for eksempel målsettinger som valgdeltakelse, representativitet og reelle påvirkningsmuligheter. Alle disse er sentrale elementer i et overordnet hensyn til effektiv deltakelse, og det er vanskelig å tenke seg at en reform kan styrke demokratiske ordninger uten å ha bedring av effektiv deltakelse som en helt sentral målsetting. I lys av forhistorien, både Gjønnesutvalget, St.meld.nr. 17 og "Styrket demokrati i Den norske kirke", er det heller ikke rimelig å gjøre disse fire forutsetningene *alene* til prøvesteiner på en gjennomført demokratireform. I praksis er det jo også slik det er blitt oppfattet av Den norske kirke selv, all den stund det jo er iverksatt langt flere tiltak enn bare de som direkte kunne knyttes til de fire forutsetningene i avtalen.

Det forhindrer ikke at den politiske avtalen og dens løfte om større selvstendighet for Den norske kirke gjør det rimelig å legge stor vekt på disse fire konkrete forutsetningene. Og det utløser spørsmålet om hvilke kriterier en skal bruke for å avgjøre om disse forutsetningene er innfridd. Kirkemøtekomiteen (og stortingskomiteen) forutsetter at de er ivaretatt i og med Kirkemøtets vedtak av særskilte valgeregler, mens Kirkerådet og dets sekretariat nok går noe lenger når de i Valghåndbok før valget og i rapport til Kirkemøtet konstaterer at forutsetningene er henholdsvis "oppfylt" eller "dokumentert gjennomført" i og med de vedtatte valgreglene. Det er opplagt at forutsetningene verken kan ivaretas eller oppfylles uten valgeregler som åpner for tiltak i henhold til forutsetningene. Men valgeregler i seg selv er ikke dermed nødvendigvis tilstrekkelig for å oppfylle forutsetningene.

Forutsetningene slik de er listet opp i den politiske avtalen er uensartede når det gjelder rimelige kriterier for innfrielse. Noen av dem er svært konkrete tiltak der det er lett å slå fast at de enten er oppfylt eller ikke er oppfylt i og med et formelt vedtak. Det gjelder åpenbart forutsetningen om kirkevalg samtidig med offentlige valg. De andre er til dels mer vage målsettinger som kan være oppfylt i større eller mindre grad. Det gjelder både forutsetningen om økt bruk av direkte valg, og om reelle valgmuligheter. Er det rimelig å si at de er oppfylt eller gjennomført i og med formelle valgeregler?

Etter forslag fra bispedømmerådene vedtok Kirkemøtet at leke medlemmer i fire av bispedømmerådene skulle velges ved direkte valg utelukkende, og at de i de resterende syv skulle velges ved en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Som vist ovenfor vedtok tre av bispedømmerådene å velge fire leke medlemmer ved direkte valg, og fire råd å velge tre av de leke medlemmene ved direkte valg. Dette innebærer at 52 (67,5 prosent) av i alt 77 leke medlemmer velges ved direkte valg, og 25 (32,5 prosent) ved indirekte valg. Av det samlede antall medlemmer (115) i Kirkemøtet velges da 45 prosent direkte av medlemmene i Den norske kirke (minus de som har stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt). I lys av dette virker det rimelig å anse

forutsetningen om økt bruk av direkte valg som innfridd i og med vedtakene i Kirkemøtet og vedtakene i de enkelte bispedømmeråd.

Vedtaket balanserer mellom å øke bruken av direkte valg, men samtidig sørge for at det gjennomføres forsøk med ulike ordninger, slik den politiske avtalen ba om. På denne måten skulle en ha et grunnlag for å samle erfaringer med og sammenligne de ulike ordningene med tanke på deres betydning for det kirkelige demokrati. Her har en forstått forsøksordninger utelukkende som forsøk med nye ordninger, enten rent direkte valg eller kombinasjon av direkte og indirekte valg. Det gir mulighet til å sammenligne to forskjellige, men begge nye ordninger for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Derimot gir det ikke mulighet til å sammenligne nye ordninger med den eksisterende ordningen under ellers like vilkår. Fordi demokratireformen samtidig også setter inn en lang rekke andre tiltak kan erfaringene med hver av disse nye ordningene ikke uten videre sammenlignes direkte med erfaringene med den tidligere ordningen. Uansett er det rimelig å si at den politiske avtalens forutsetning om gjennomføring av forsøksordninger, er innfridd i å med vedtak og gjennomføring av to ulike ordninger for disse valgene. Hvorvidt dette egner seg som forsøk i betydningen grunnlag for læring og forbedring av praksis kommer vi tilbake til i delrapport 3.

Kirkemøtekomiteen og senere kirkelige plandokumenter hevder at forutsetningen om etablering av reelle valgmuligheter er innfridd i og med innføring av muligheten for supplerende nominasjon. Her kan 50 kirkemedlemmer fra minst tre forskjellige sokn i bispedømmet gå sammen om å fremme én kandidat. "Styrket demokrati i Den norske kirke" pekte på at nominasjonskomiteene for bispedømmerådsvalg har uforholdsmessig stor innflytelse ved at valget reelt sett står mellom kandidater de fremmer, og at velgerne kun kan velge mellom navn som nominasjonskomiteen har foreslått. At det er en formell åpning for å stemme på andre navn enn de foreslåtte kandidatene har ikke hatt reell betydning. Ved å innføre supplerende nominasjon skapes en mulighet for en gruppe velgere til i nominasjonsprosessen å legge nye navn til kandidatlisten, slik at velgerne får flere kandidater å velge mellom. Kirkemøtekomiteen mener derfor at dette etablerer reelle valgmuligheter, slik den politiske avtalen forutsetter.

Dersom etablering av reelle valgalternativer forstås som et spørsmål om en rent formell ordning med formelle muligheter til å velge blant flere alternativer, er ikke dette en urimelig tolkning. Spesielt dersom en også ser regelen om supplerende nominasjon i sammenheng med andre valgeregler som alfabetisk oppstilling av kandidatlistene fremfor liste prioritert av nominasjonskomiteen, og innføringen av preferansevalg, der velgere har mulighet til å rangere flere kandidater, slik at de kan uttrykke sekundære osv. ønsker om kandidat.

Det er likevel et spørsmål om etablering av reelle valgalternativer kan sees som et så formalt spørsmål om valgeregler. I "Styrket demokrati i Den norske kirke" knyttes spørsmålet om reelle valgmuligheter også til hvorvidt kandidater/grupperinger fremtrer slik at velgerne kan identifisere ulike alternativer og stemme deretter. Reelle valgalternativer er ikke bare et spørsmål om oppstilling av kandidatliste og en formell stemmeadgang, men også om velgernes mulighet til å kunne plassere kandidatene i forhold til sine egne interesser og anliggender, og stemme ut fra dette. Informasjon om og presentasjon av kandidatene er derfor vesentlig for hvorvidt velgerne har reelle valgmuligheter. Dette understrekes eksplisitt i "Styrket demokrati i Den norske kirke": "Presentasjon av kandidatene vil uansett metode for å skape alternativer ved valget, være en kritisk faktor" (Styrket demokrati i Den norske kirke, s. 50). Det nevnes også i kirkemøtekomiteens merknader (KM 8/09, s. 6) og settes i

forbindelse med etableringen av reelle valgmuligheter: "Komiteen vil understreke betydningen av at presentasjonen av kandidatene gir velgerne godt nok grunnlag for å stemme. Slik sett bidrar god presentasjon av kandidatene til etablering av reelle valgmuligheter". Men denne formuleringen står i en annen sammenheng enn påstanden om at Kirkemøtets vedtatte valgeregler har innfridd forutsetningen om "etablering av reelle valgmuligheter". Komiteen vegrer seg for å tydeliggjøre hvorvidt den oppfatter "god presentasjon av kandidater" som en betingelse (slik "Styrket demokrati Den norske kirke" gjør når den omtaler det som en "kritisk faktor", s. 50) for at reelle valgmuligheter er realisert, eller bare et positivt bidrag. Måten merknadene er formulert og plassert på kan leses som et mer eller mindre eksplisitt forsøk på å unngå en altfor tett kobling mellom spørsmålet om hvorvidt reelle valgalternativer (slik det er forutsatt i den politiske avtalen) er innfridd, og spørsmålet om hvorvidt presentasjonen av kandidatene har vært tilstrekkelig for å sikre at velgerne "kunne identifisere ulike alternativer og stemme deretter". I stedet er spørsmålet om etablering av reelle valgmuligheter slik den politiske avtalen krever, innsnevret til et spørsmål om en formal adgang for andre enn nominasjonskomiteen til å fremme kandidater.

Ordningen med supplerende nominasjon, spesielt sett i sammenheng med andre ordninger for oppstilling av kandidatliste og valgordning (preferansevalg), gir en større formell adgang for valgmuligheter for velgerne sammenlignet med tidligere. I den forstand er forutsetningen i den politiske avtalen innfridd. Men etablering av reelle valgmuligheter avhenger dessuten av ytterligere tiltak og måten disse gjennomføres på. Derfor er det heller ikke mulig å si om forutsetningen om etablering av reelle valgalternativer er fullt ut innfridd, bare ut fra formelle valgeregler.

På spørsmålet om hvordan Kirkemøtet har innfridd de fire konkrete forutsetningene i den politiske avtalen i og med vedtakene av særskilte regler for de kirkelige valg, er svaret så langt følgende:

- forutsetningen om økt bruk av direkte valg er oppfylt i og med valgreglene og bispedømmerådenes lokale vedtak, som innebærer at cirka to tredjedeler av de leke medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet nå velges direkte av kirkemedlemmene
- forutsetningen om valg samtidig med offentlige valg er oppfylt i og med en felles kirkelig valgdag for både menighetsrådsvalg og bispedømmeråds- og kirkemøtevalg samtidig med stortingsvalget, uten at det er anledning til å avholde disse valgene 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 og eventuelle andre valgeregler. 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.

Vi vil altså fastholde at innfrielsen av i hvert fall én av de fire forutsetningene i den politiske avtalen avhenger av mer enn formelle valgeregler, og at gjennomføringen av en demokratireform dessuten avhenger av mer enn iverksettelsen av de fire forutsetningene.

8 Konklusjon

Det overordnede spørsmål for denne delrapporten ifølge utlysningen av evalueringen er Kirkemøtets vedtatte valgeregler som innfrielse av forutsetningene i den politiske avtalen av 10. april 2008. Har Den norske kirke i og med sine vedtatte valgeregler for de kirkelige valgene i 2009 også innfridd betingelsene politiske instanser har satt for å overføre ytterligere myndighet til Den norske kirkes egne organer?

En slik måte å spørre på antyder at innfrielse av en demokratireform kan reduseres til innfrielse av de fire konkrete forutsetningene: etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direkte valg, kirkevalg samtidig med offentlige valg, og forsøk med ulike ordninger før vedtak om ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Men dermed løsrives innholdet i demokratireformen både fra ytterligere viktige hensyn i reformens egen kirkelige og politiske forhistorie, som for eksempel valgdeltakelse, representativitet og påvirkning, og dessuten fra grunnleggende demokratiteoretiske hensyn som effektiv deltakelse. Spørsmålet om Den norske kirkes innfrielse av kravet om en demokratireform omfatter, men kan ikke begrenses til, hvorvidt Kirkemøtets regler for kirkelige valg ivaretar de fire konkrete forutsetningene. Det er i tillegg også nødvendig å spørre hvordan sentrale hensyn og målsettinger ivaretas både gjennom å innfri de fire forutsetningene, og gjennom andre tiltak eller regler.

Derneft forutsetter det at spørsmålet om innfrielse av disse fire forutsetningene primært er et spørsmål om vedtak av formale valgeregler. Vi anser at tre av forutsetningene i det store og hele er innfridd i og med valgreglene, inklusive måten de er iverksatt på: vedtak og gjennomføring av felles kirkelig valgdag samtidig med stortingsvalget, at en tilstrekkelig andel av medlemmene til bispedømmeråd og Kirkemøtet er valgt direkte av kirkemedlemmene, og forsøk med både rent direkte valg og direkte kombinert med indirekte valg. Derimot er det ikke mulig å avgjøre bare ut fra formelt vedtatte og iverksatte valgeregler hvorvidt den fjerde forutsetningen, etablering av reelle valgmuligheter, er innfridd. Hvorvidt det er etablert reelle valgmuligheter for velgerne avhenger av flere forhold, blant annet i hvilken grad velgerne har hatt tilgang til informasjon som gjør det mulig for dem å knytte kandidatene til foretrukne alternativer når de skal avgi stemme.

Svaret på hvorvidt Den norske kirke har oppfylt forutsetningene i den politiske avtalen i kirkevalget 2009, og hvor langt en er kommet i å gjennomføre en demokratireform, må derfor også avvente en nærmere analyse av den faktiske gjennomføring og av hvilke resultater den har gitt. De tre neste delrapportene skal gi svar på dette.

Delrapport 2. Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå

1 Innledning.

Hovedperspektivet i delrapport 2 er hvordan kirkevalget er planlagt og gjennomført på henholdsvis sentralt, regionalt og lokalt nivå. Med det sentrale nivået forstår vi flere aktører. Øverst står Kirkemøtet, deretter Kirkerådet og så Kirkerådets sekretariat med direktør som leder. Den sentrale prosjektledelsen av demokratireformen inngår som en del av sekretariatet. For det andre opererer gjennomføringen av kirkevalget med et regionalt nivå som utgjøres av bispedømmene. Til sist dreier det seg om et lokalt nivå som er soknene/menighetene og fellesrådene.

Et sentralt element i planleggingen og gjennomføringen av valget var de nye forsøksordningene og særlige tiltakene som var vedtatt av Kirkemøtet. Disse besto delvis av særskilte regler og forsøksordninger rettet mot nominasjonsprosessen, fremskaffelse av kandidatlistene med blant annet mulighet for supplerende nominasjon til bispedømmeråd, alfabetisk oppsett av valglister og delvis av særskilte regler og forsøk med direkte og indirekte valg.

Evalueringen omfatter både ordninger som gjelder nominasjon og fremskaffelse av kandidatlistene, og delvis ordninger som retter seg mot selve valget. Siden nominasjonsprosessene for både menighetsråds- og bispedømmerådsvalg for lengst var avsluttet da evalueringen ble satt i gang 29. juni 2009, har prosjektet måtte ta hensyn til og delvis vært avhengig av de data som var innhentet av andre aktører.

I tillegg til forsøksordningene basert i Kirkemøtets vedtak om særskilte regler for de kirkelige valg 2009, følger noen ledd i valgene de ordinære valgreglene, for eksempel presentasjon av kandidater til bispedømmeråd, fremskaffelse av kandidatlistene ved valg til menighetsråd og stemmegivning ved valg til menighetsråd og valgform. Noen av disse er inkludert i denne delen av evalueringen fordi de er forsøkt styrket gjennom særlige tiltak, for eksempel informasjons- og motivasjonstiltak, og fordi det i forbindelse med reformen er foreslått særskilte mål for disse leddene.⁸ Dessuten kan de sees som uttrykk for oppslutningen om det kirkelige demokrati mer generelt. Dette gjelder for eksempel presentasjon av kandidater til bispedømmerådsvalg, fremskaffelse av kandidatlistene til menighetsrådsvalg, forholdet mellom antall medlemmer og antall kandidater og selve deltagelsen i valget.

Delrapporten er delt i tre deler som korresponderer med planleggingen og gjennomføringen av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

⁸ Jf. Kirkevalget 2009. Regler og veiledning, s. 12–13.

Det grunnleggende kravet i demokratireformen var at den skulle imøtekomme og innfri betingelsene som var stilt i den politiske avtalen. Det innebar for det første at det kirkelige demokratiets legitimitet ble styrket og forankret bedre hos kirkemedlemmene. For det andre var det et krav at demokratireformen skulle gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling og inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg, kirkevalg samtidig med offentlige valg samt forsøk med direkte og indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

For å kunne vurdere kirkevalget i forhold til de grunnleggende målsettingene for kirkevalget og demokratireformen, er det avgjørende å analysere hvordan kirkevalget med særlig vekt på forsøksordningene og andre tiltak knyttet til valgene, konkret ble gjennomført både på sentralt nivå (Kirkemøtet/Kirkeråd) regionalt nivå (bispedømme) og lokalt nivå (sokn). Analysene i rapporten kartlegger og vurderer derfor de konkrete aktivitetene som forberedelse og gjennomføring av tiltak, hvilke strategier som er valgt, aktørenes erfaringer med disse aktivitetene, ressursene som ble stilt til rådighet for å gjennomføre dem og mulige effekter av tiltakene. Ved hjelp av disse analysene vil vi se om planene, strategiene, tiltakene og den faktiske gjennomføringen av disse, har bidratt til at kirkens organer har fått sterkere demokratisk legitimitet og bredere forankring hos kirkemedlemmene.

Den sentrale problemstillingen i delrapporten er hvordan sentrale, regionale og lokale planer, strategier, og valg og gjennomføring av tiltak og aktiviteter, har fungert i forhold til de overordnede målsettinger for kirkevalget og demokratireformen.

Evalueringen er basert på en bred metodisk tilnærming, der både kvantitative og kvalitative data og dataanalyser inngår. Det er for det første lagt opp til en kombinasjon av ulike former for kvantitative data og dataanalyser, dels basert på spørreundersøkelser med aktører som har vært involvert i gjennomføringen på lokalt plan, og dels på rapporteringen fra menighetene gjennom medlemsregisterets valgmodul, tilrettelagt for statistisk analyse.

For det andre er det brukt en kombinasjon av kvalitative data, innhentet dels gjennom personlige intervjuer med aktører på sentralt og regionalt plan, dels gjennom studier av et utvalg på 6 menigheter, med tanke på å kartlegge mer i dybden hva som kjennetegner gjennomføringen av tiltakene og erfaringen med dette på lokalplanet.

I disse casestudiene er det gjennomført intervjuer med et større antall involverte, kartlagt ulike tiltak som har vært satt i verk med sikte på å skaffe kunnskap om hvorfor disse ble valgt og hvilken betydning de har hatt.

Delprosjektet er basert på følgende data:

- Web-basert spørreundersøkelse blant aktører på lokal-/soknenivå
- Casestudier i seks utvalgte menigheter
- Telefonintervjuer med regionale og sentrale aktører
- Data tilgjengelig gjennom Kirkerådets valgmodul
- Dokumentanalysen i delprosjekt 1

Det er gjort rede for detaljene om datainnsamlingene, utvalg, etc. i de ulike avsnittene.

2 Sentralt nivå. Av Sverre Mogstad

2.1 Innledning

Det sentrale nivået hadde som hovedoppgave å utvikle og implementere sentrale planer, strategier og tiltak for å gjennomføre kirkevalget i 2009 på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Vi skal i denne delen analysere dette arbeidet. Hovedproblemstillingen for analysen er hvordan sentrale planer, strategier og tiltak har fungert i forhold til å realisere målsettingen om å styrke demokratiet i Den norske kirke slik denne er formulert i kirkelige utredninger, i den politiske avtalen (10.04.2008) og i Stortingsmelding nr. 17 (2007-2008). Vi vil da spørre på hvilken måte det sentrale arbeidet har tatt hensyn til de overordnede målsettingene slik vi har analysert de i delprosjekt I, og hvordan de sentrale planer, strategier og tiltak har fungert på sentralt nivå. Analysen vil på den måten også se nærmere på hvilke planer, strategier og tiltak som ble valgt, hvordan disse ble utviklet og implementert samt de sentrale aktørenes egne erfaringer.

Analysen av det sentrale arbeidet er inndelt i 6 deltema.

1. Sentralt nivåets forståelse av det politiske forliket
2. Det lovmessige og økonomiske grunnlaget for reformen
3. Den sentrale organiseringen av kirkevalget
4. Den sentrale prosjektplanen
5. Informasjonsstrategi og kommunikasjonsplan
6. Kurs og oppfølging

Til grunn for analysene ligger dokumentanalysen i delprosjekt I, diverse prosjektdokumenter og intervjuer med to nøkkelpersoner i dette arbeidet på sentralt hold. Disse to er henvist til i teksten på følgende måte:

PL = prosjektleder (f.o.m. 15.2.2009)

SK = seniorrådgiver (midlertidig prosjektleder frem til 15.2.2009, deretter prosjekttilknyttet)

2.2 Sentralt nivåets forståelse av det politiske forliket

Det politiske forliket (10.4.2008) fastslo en overordnet målsetting om å gjennomføre en demokratireform slik at de kirkelige organers demokratiske legitimitet ble styrket og bedre forankret hos kirkemedlemmene. Reformen skulle gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling og inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg, kirkevalg samtidig med offentlige valg og forsøk med ulike valgordninger.

I delrapport 1 har vi gjennomført en dokumentanalyse av det politiske forliket og Den norske kirkes særskilte valgregler. I den sammenheng spurte vi om disse fire forutsetningene kunne behandles som selvstendige mål i seg selv, løsrevet fra de målsettingene som begrunnet disse tiltakene, og om disse forutsetningene kunne oppfylles og gjennomføres gjennom et sett med formelle valgregler.

Analysen viste at:

- forutsetningen om økt bruk av direkte valg er oppfylt i og med valgreglene og bispedømmerrådenes lokale vedtak
- forutsetningen om valg med offentlige valg er oppfylt i og med en felles kirkelig valgdag for både menighetsråds- og bispedømmerråds/kirkemøterådsvalg samtidig med stortingsvalget
- forutsetningen om forsøk med ulike ordninger er innfridd i og med ordningen med bare direkte valg og kombinasjonen direkte/indirekte valg til bispedømmerådene
- forutsetningen om etablering av reelle valgmuligheter avhenger derimot av mer enn formelle valgregler. Selv om valgreglene la til rette for og var en nødvendig betingelse for at forutsetningen kunne innfris, var den også avhengig av formidling av informasjon om og presentasjon av kandidatene.

I delrapport 1 er det allerede pekt på hvordan grunnleggende dokumenter fra sentralt hold i Den norske kirke gir uttrykk for at en oppfatter at disse forutsetningene er oppfylt, eventuelt gjennomført, i og med valgreglene (Valghåndboken s.10 og orientering til Kirkemøtet KM 3.8/09). En slik forståelse kommer også til uttrykk i ytterligere to andre dokumenter som er viktige i arbeidet med de sentrale instansers iverksettelse av demokratireformen. Det gjelder for det første den endelige og detaljerte prosjektplanen (Demokratireformen, Prosjektplan for Kirkerådet 2009 (-2011)) som ble godkjent av Kirkerådets direktør i mai 2009. Planen var et resultat av en lang prosess og bygde på en rekke utkast fra perioden august 2008 frem til vedtaket i mai 2009. Slik sett fremstår den som representativ for sentralnivåets tenkning. I innledningen heter det at til grunn for planen ligger Stortingets behandling av reformen 27. april 2009, Odelstingets lovendring samme dag og Lagtingets endelige behandling 12. mai 2009. Ifølge planen var målene med demokratireformen dels politisk, dels kirkelig begrunnet. Med politisk begrunnelse sikter planen til det politiske forliket. Men når planen gjengir innholdet i dette forliket, vises det bare til forslagene i Bakkevigutvalgets innstilling:

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

Det grunnleggende kravet om at det kirkelige demokratiets legitimitet måtte styrkes og forankres bedre hos kirkemedlemmene, nevnes ikke direkte. I stedet sies det at den kirkelige begrunnelse uttrykkes ved at en fra kirkens side ønsker å utvikle valgordningene og demokratiet i kirken ved at medlemmene skal få styrket engasjement og deltakelse i kirkens demokratiske organer. Mer konkret er det et mål at målinger etter valget skal vise at medlemmene opplevde at:

- De kunne stille til valg om de ønsket det.
- De kunne stemme hvis de ønsket det.
- De visste hvem de kunne stemme på.
- De har fått en større forståelse for hva kirkelige organer er.
- De har fått en større forståelse for hva kirken er.

Det andre dokumentet vi sikter til er "Kyrkjevalet 2009. Rapport til møtet i Kyrkjerådet – mars 2010", skrevet av prosjektleder for kirkevalget. I forbindelse med den politiske avtalen skriver prosjektleder i rapporten at det kirken skal levere i forhold til avtalen, er:

- Auka bruk av direkte val
- Innføring av reelle valalternativ
- Kyrkjeval samstundes med offentlege val
- Det bør i tillegg gjennomførast forsøk med ulike ordningar

I sin kommentar til hva kirken skal levere, skriver prosjektleder:

Føringane frå stortingsforliket er i stor grad følgde opp ved regelendringar vedteke av Kyrkjemøtet. Alle elleve bispedøme har gjennomført direkte val. I fire av sju bispedøme var det direkte val på alle dei leke medlemene. Til saman er 52 av dei 77 leke medlemene valde ved direkte val. Reelle valalternativ er ivareteke på fleire måtar; ved val på sokneråd har det lenge vore mogeleg å stilla alternative lister. Ved val på bispedømeråd/Kyrkjemøte var det for første gong i 2009 høve for ei gruppe kyrkjemedlemer å supplere kandidatlistene. 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 kombinasjonsløyising med direkte og indirekte val er under utprøving og evaluering.

Den oppsummerende konklusjon tyder på at prosjektleder mener at forutsetningen er oppfylt i og med valgreglene: "Som førre [altså avnsittet over f.a.] avsnitt syner har kyrkja allereie etter valet i 2009 langt på veg svart på bestillinga frå den politiske avtalen i Stortinget" (Kyrkjevalet 2009. Rapport til møtet i Kyrkjerådet – mars 2010, s. 4). På samme måte som i Valghåndboken og orientering til Kirkemøtet 2009, signaliserer altså også disse dokumentene en oppfatning på sentralt hold av at formelle valgeregler og iverksettingen av disse er tilstrekkelig til å oppfylle de fire forutsetningene, som på sin side oppfatter som selvstendige mål. Den overordnede målsettingen om å styrke de kirkelige organers demokratiske legitimitet og bedre forankring hos kirkemedlemmene, er ikke artikulert.

2.3 Det lovmessige og økonomiske grunnlaget for reformen

Demokratireformen krevde både lovmessig og økonomisk et nytt grunnlag. Kirkemøtet fattet derfor sitt vedtak om særskilte regler for de kirkelige valg 2009 under forutsetning av det økonomiske tilskudd som ville sette Den norske kirke i stand til å gjennomføre valgene i følge disse reglene, og at det ble gitt nødvendig lovmessig hjemmel (KM 11/08 pkt. 2 og 3).

Både i Ot.prp. nr. 34 og St.prp. nr. 39 peker departementet overfor Stortinget på at demokratireformen og de kirkelige valgene etter den politiske avtalen skal gjennomføres med bakgrunn/utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Dette krever dels en ny forsøkshjemmel i Kirkeloven som åpner for at det kan gjennomføres forsøk med ordninger som vil gi en annen sammensetning av bispedømmerådene og Kirkemøtet enn det som følger av Kirkelovens §§ 23 og 24, og det krever økonomiske tilskudd.

2.3.1 Det økonomiske grunnlaget

Med St.prp. nr. 34 foreslo departementet en tilleggsbevilgning i tillegg til de 5 millionene som allerede var bevilget over statsbudsjettet for 2009 til gjennomføring av demokratireformen og de kirkelige valgene 2009. Departementets forslag er noe lavere enn forslaget i "Styrket demokrati i Den norske kirke", blant annet med noe lavere tilskudd til dekning av utgifter lokalt, lavere tilskudd til informasjon. Blant annet mente departementet at det burde være tilstrekkelig med én utsendelse til alle stemmeberettigede, som både skulle inneholde valgkort og relevant informasjon om valgene. Kirkerådet hadde opprinnelig foreslått to separate utsendelser for dette. Til sammen foreslo departementet et tilskudd på 68 millioner i tillegg til de allerede bevilgede 5 millionene (til forskjell fra Kirkerådets forslag på 110 millioner). Innstillingen fra Kirke-, utdannings-, og forskningskomiteen til Stortinget følger dette forslaget fra Kultur- og kirkedepartementet (KKD). Komiteen peker også på at Bakkevigutvalgets innstilling etter den politiske avtalen skal ligge til grunn for demokratireformen. Den peker også på at et av målene med reformen er å øke valgdeltakelsen, selv om det ikke er uttrykt noen forventning til hvor mye den forventes å øke. Store budsjettposter som separate utsendelser til de stemmeberettigede, og behov for kompensasjon av valgfunksjonærer når valget holdes samtidig med og helst med de samme stemmesteder som stortingsvalget. Det siste antas å være viktig for å øke valgdeltakelsen. Når det gjelder utsendelser, mener komiteen imidlertid at det ikke er grunn til å anta at valgdeltakelsen vil øke dersom en har to separate utsendelser i forhold til en. Det foreslås derfor et tilskudd i tråd med departementets forslag der det er rom for én utsendelse til alle stemmeberettigede. Tilskuddet ble vedtatt i Stortinget 27.april 2009.

Kirkerådet delte de økonomiske oppfatninger i "Styrket demokrati i Den norske kirke", og forutsatte at de nødvendige økonomiske midlene ble stilt til disposisjon for reformen (KR 39/08). Rådet pekte på at oppstartsmidler måtte stilles til rådighet fra sommeren 2008, og at de økonomiske rammene knyttet til valgene i 2009 måtte være klare ved fremleggelsen av statsbudsjettet for 2009.

Kirkerådet mottok oppstartsmidlene for 2008, og i statsbudsjettet for 2009 var det lagt inn midler til Kirkerådets og bispedømmerådenes administrative arbeid med gjennomføringen av reformen. I statsbudsjettet ble det også varslet at de administrative og økonomiske sidene ville bli gjennomgått nærmere i forbindelse med den kommende lovproposisjonen. Kirkerådet skrev da i november 2008 brev til statsråden (datert 3.11.2008) og meldte sin bekymring over manglende avklaring av de økonomiske rammene for reformen og viste til at tidsplanen allerede var i strammeste laget. I brevet heter det blant annet:

Usikkerhet om økonomiske rammer gjør planlegging vanskelig og bremser framdriften. Forsinkelser har allerede oppstått som følge av at midler har kommet senere enn både ønskelig og nødvendig. Det er et akutt behov for tilleggsmidler over statsbudsjettet. Det er også behov for en rask avklaring av den samlede økonomiske ramme for de kirkelige valg 2009.

SR sier at det var budsjettspørsmålene som skapte de største problemene høsten 2008 og begynnelsen av vårsemesteret 2009. Proposisjonen som skulle avklare disse spørsmålene, var lovet i desember 2008, men kom først 6. februar 2009. Informanten sier at nå visste man hva man kunne forholde seg til: "Fra 6. februar visste vi hva regjeringen ville legge fram for Stortinget. Og i og med at det var flertallsregjering, visste vi med all sannsynlighet at det ville bli sånn."

Dermed var de budsjettmessige spørsmålene løst. Men siden det dreide seg om store beløp, oppsto det andre problem. Kirkerådet kunne nemlig ikke utbetale penger før saken var behandlet i

Stortinget. Og det skjedde først i mai 2009. Kirkerådet hadde nå engasjert blant annet et kommunikasjonsbyrå, og de skulle ha betaling for utført arbeid. SR forteller at dette gikk akkurat fordi engasjeringen av byrået ble forsinket.

PL bekrefter SRs fremstilling:

Vet ikke om dette (forsinkelsen av stortingsbehandlingen) betydde så mye konkret. Kunne ikke bruke noen penger før vi visste at pengene var vedtatt, så det satte oss i en vanskelig posisjon i forhold til anskaffelsene. Men vi klarte å styre dette slik at det ikke ble noe stort problem... Vi måtte jo bare jobbe videre.

Det ble bevilget 27 millioner kroner til lokal gjennomføring av kirkevalget. Tilskuddet var ment å dekke merutgiftene som følge av demokratireformen og skulle anvendes til følgende formål:

- Godtgjørelse til valgfunksjonærer
- Lokale informasjonstiltak
- Lokal valgadministrasjon
- Valgmateriell

Tilskuddet ble tildelt fellesrådene som igjen skulle fordele midlene til de lokale menighetene. Menighetene fikk fullmakt til en viss grad å prioritere bruken av midlene blant formålene.

2.3.2 Det lovmessige grunnlaget

Med Ot.prp. nr. 34 foreslår departementet en endring i Kirkeloven som åpner for at Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Det foreslås også at slike regler godkjennes av departementet. Det understrekes at demokratireformen ifølge den politiske avtalen skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Også dette behovet for en forsøkshjemmel har grunnlag i denne innstillingen og i forslag fra kirkelige organer. Innstillingen fra Kirke-, utdannings-, og forskningskomiteen til Stortinget (Innst. O. nr. 57 (2008–2009) peker også på at utgangspunktet for arbeidet med å styrke kirkens demokrati er ”det arbeid kirkens selv har gjort og Bakkevigutvalgets innstilling”. Det pekes i tillegg på at høringsprosessen har vist bred støtte til forslagene i denne innstillingen, og at det er nær sammenheng mellom vedtak i Kirkemøtet og forslaget til lovendring. Komiteen viser til at arbeidet med kirkens demokrati skjer i et samarbeid mellom staten og kirken selv. Lovforslaget blir således beskrevet som en oppfølging ikke bare av den politiske avtalen, men også av vedtak i Kirkemøtet. Komiteen sier dessuten eksplisitt at den ”mener Kirkemøtets opplegg for kirkelige valg i 2009 på en god måte ivaretar forutsetningene i den politiske avtalen og demokratiseringsarbeidet i kirken” (s. 3).

Her går Storkomiteen altså mer eller mindre god for at Kirkemøtets vedtak om særskilte valgeregler og andre tiltak som ledd i demokratireformen innfrir forutsetningene i den politiske avtalen.

Lovforslaget ble vedtatt 12. mai 2009. Den nødvendige godkjenningen av valgreglene fra departementet ble gitt 29. mai 2009. Et praktisk problem for sekretariatet i Kirkerådet var at disse valgreglene skulle inn i Valghåndboken og det regionale og lokale nivået skulle kurses i reglene i

begynnelsen av 2009. Derfor måtte Kirkemøtets vedtak om nye valgeregler presenteres med forbehold i den foreløpige valghåndboken. En rekke uavklarte spørsmål ble klarert i løpet av nyåret, og informasjon ble fortløpende gitt til regionalt og lokalt nivå. Det var intensjonen at alt skulle være på plass før trykkingen av den fullstendige versjonen av valghåndboken. Men fordi dette ikke var på plass før 29. mai 2009, måtte også den siste versjonen inneholde forbehold om endelig godkjenning av valgreglene. Dette illustrerer med all tydelighet hvordan fremdriften i politiske og lovgivningsmessige prosesser utenfor Kirkerådets herredømme, skapte et betydelig tidspress for dem som var ansvarlige for den operative iverksetting og gjennomføring av kirkevalget.

2.3.3 Sammenfatning

Med unntak av at det statlige tilskudd til gjennomføring av kirkevalgene 2009 er noe mindre enn foreslått i Kirkerådets opprinnelige utgiftsbudsjett, er det en stor grad av samstemmighet mellom de kirkelige, statlige og folkevalgte organer når det gjelder oppbygningen av og hovedelementene i demokratireformen.

I brev til departementet (3.6.2009) angående budsjettet for kirkevalget 2009 skriver Kirkerådet: "Sjølvsagt om denne ramma er noko lågare enn det kyrkjerådet forventa, vil det likevel vere mogleg å gjennomføre reforma langt på veg etter intensjonane i Stortingsforliket."

Sett fra Kirkerådets side var det ikke de økonomiske rammene som var problematiske, men de forsinkede vedtakene om kirkevalgets lovmessige og økonomiske grunnlag som førte til at den stramme tidsplanen for oppbygningen av valget ble enda strammere. Samtidig ser det ut til at prosjektledelsen taklet disse utfordringene på en tilfredsstillende måte. Spørsmålet om kirkevalgets økonomiske grunnlag, bør imidlertid også ses i forhold til om de økonomiske ressursene dekket de faktiske utgiftene på regionalt og lokalt nivå.

2.4 Den sentrale organiseringen av kirkevalget

Gjennomføringen av kirkevalget krevde organisering på flere nivåer. Den sentrale organiseringen innebar utvikling av en sentral prosjektledelse som skulle forholde seg til Kirkerådets øvrige administrasjon, til eksterne aktører og til det regionale og lokale nivået.

I tillegg til å få etablert prosjektledelsen internt i kirkerådets stab, måtte man etter hvert også forholde seg til en rekke eksterne aktører, først og fremst i forbindelse med arbeidet med offentlige anskaffelser, kommunikasjon og informasjon, tekniske dataløsninger, utsending av valgkort og elektronisk opptelling av bispedømmeradsvalget.

SR forteller at ved påsketider 2009 innså man at porteføljen av arbeidsoppgaver oversteg det sekretariatet hadde mulighet for å overkomme. Løsningen var å kjøpe inn konsulenttjenester på de områder hvor en manglet kompetanse. Det ble derfor inngått kontrakter med konsulenter som skulle hjelpe til med valgkortproduksjonen, opptellingsløsninger, interaksjonen med medlemsregisterets valgmodul og ulike informasjonssystemer. Informanten beskriver disse initiativene som vellykket.

Oppbygningen av prosjektledelsen bød på flere utfordringer. Først skulle to nye stillingshjemler besettes. Det var intensjonen at de skulle være på plass tidlig høsten 2008, men Kirkerådet fikk tilsagn om midler i slutten av juli og stillingene ble derfor lyst ut tidlig på høsten. Av ulike årsaker var

prosjektleder først på plass 15. februar 2009 og informasjonsrådgiver 30. mars 2009. Dette innebar at en måtte få på plass en midlertidig prosjektledeelse. Da man mente at det ikke ble mulig å bygge opp en egen avdeling, ble arbeidet organisert innenfor Kirkerådets normale saksbehandlingsstrukturer. Det innebar at saksbehandler måtte rapportere til seksjonsleder, senere avdelingsleder, som igjen måtte få de nødvendige klareringer og fullmakter fra direktøren i Kirkerådet. Men denne organiseringen ble tidvis vanskeliggjort av arbeidet med nyorganiseringen av Kirkerådets stab høsten 2008. Seniorrådgiver i kirkeavdelingen, senere seniorrådgiver ved Avdeling for kirkeordning, ble satt på oppgaven med å lede prosjektarbeidet. Arbeidet viste seg raskt å være for omfattende til at en saksbehandler kunne drive det alene. Selv om en styrket prosjektarbeidet med å trekke inn informasjonsavdelingen og de som arbeidet med medlemsregisteret, ble det nødvendig med nye medarbeidere.

Samarbeidet med informasjonsavdelingen ble høsten 2008 komplisert ved at det var vakanse i lederstillingen i informasjonsavdelingen. Fra oktober måtte nytilsatt medarbeider i avdelingen og som egentlig skulle gå inn i andre arbeidsoppgaver, støtte informasjonsarbeidet i tilnærmet hel stilling frem til informasjonsrådgiver tiltrådte i mars 2009.

På grunn av problemer knyttet til å opprette midlertidige stillinger, valgte en også å kjøpe fri tre medarbeidere fra henholdsvis bispedømmekontor og en fra KFUM/KFUK-speiderne til en arbeidsgruppe som skulle arbeide spesielt med valghåndbok og kursmateriell for bispedømmer og lokale kurs.

I perioden frem til prosjektleder var på plass fungerte seniorrådgiver i prosjektleders sted og rapporterte til avdelingsdirektøren for Avdeling for kirkeordning. Seniorrådgiver sier:

I ventefasen på prosjektleder, ble det til at jeg som ordinær saksbehandler i praksis og funksjonelt var prosjektleder, men uten de fullmaktene en prosjektleder har og uten en helt klart definert rolle som det. Så det var en veldig krevende rolle å ha. Og eneste grunnen til at det gikk noenlunde bra, var jo dette fokuset både jeg og avdelingsdirektør og direktør hadde på gjennomføringen av prosjektets viktighet.

SR sier videre at det var han som utviklet ideene og prosjekterte, men at alt ble der det var nødvendig fortløpende klarert med overordnede.

Etter at prosjektleder og informasjonsrådgiver var på plass februar/mars 2009, ble det allikevel ikke etablert noen styringsgruppe. I stedet ble avdelingsdirektør for Avdeling for kirkeordning definert både som prosjekteier og styringsgruppe.

I prinsippet var det styringsgruppen, det vil si avdelingsdirektøren, som skulle ha den overordnede prosjektstyringen, samordne ressursbruk og godkjenne prosjektplan, budsjett og fremdriftsplan, mens den daglige prosjektlederen skulle ha ansvaret for å gjennomføre reformen. I praksis ville det si at seniorrådgiveren hadde ansvaret for gjennomføringen frem til 15. februar og den nytilsatte prosjektleder etter den tiden. Seniorrådgiver opplyser at han også etter at prosjektleder hadde tiltrådt stillingen, fungerte som prosjektmedarbeider frem til sommeren 2009. I denne perioden arbeidet han tett med prosjektleder. Etter at informasjonskonsulenten tiltrådte 30. mars 2009, overtok hun mer og mer av informasjonsavdelingens arbeid.

Fungerende prosjektleder har opplyst at han og avdelingsdirektør for Avdeling for kirkeordning allerede høsten 2008 foreslo at det ble etablert en utvidet styringsgruppe fordi arbeidet måtte inkludere både informasjonsavdelingen og administrasjonsavdelingen. En slik styringsgruppe ville da

kunne bestå av de involverte avdelingsdirektørene og direktør eller assisterende direktør. Informanten sier at Kirkerådet hadde erfaring fra andre prosjekter med slike styringsgrupper. På grunn av kapasitetsmangel ble det ikke etablert en slik styringsgruppe.

Prosjektleder har et noe annet perspektiv på vurderingen av hvorfor det ikke ble en egen utvidet styringsgruppe. Hun sier at man valgte en stram og stringent prosjektstyring og prosjektledelse først og fremst på grunn av den stramme tidsplanen, at det ikke var tid til å rigge et stort apparat. En var avhengig av en rask fremdrift og korte beslutningslinjer. Problemet med denne løsningen var etter hennes mening ikke manglende prosjektstyring, men at den ble for sårbar i tilfelle utskiftninger i prosjektledelsen.

Den sentrale prosjektledelsen ble utviklet i en dynamisk prosess etter hvert som ressursbehovene oppsto. Det synes som om en valgte en god og pragmatisk løsning tilpasset den stramme tidsplanen en arbeidet under.

2.5 Den sentrale prosjektplanen

Den sentrale organiseringen av kirkevalget krevde oversikt over hvilke oppgaver som måtte løses i forkant av valget, hvordan valget skulle gjennomføres og hvordan etterarbeidet med opptelling og offentliggjøring skulle planlegges. I denne forbindelse med det utviklet en rekke strategier, planer og tiltak som ble sammenfattet i en omfattende sentral prosjektplan.

Kirkerådets prosjektplan for demokratireformen er et prosessdokument som fikk sin endelige utforming og godkjenning i mai 2009. Til grunn for den endelige planen ligger et utviklings- og revisjonsarbeid fra tidlig på høsten 2008. Den 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 av tiltakene/områdene planen omtaler med nødvendighet ikke kunne beskrives allerede høsten 2008. Valget imøtekommer også behovet for revisjon og endring og førte til at det sentrale arbeidet ikke ble låst av for tidlige og endelige beslutninger.

PL understreker at planen først og fremst var et dokument som hjalp en til å vite hvor langt man var kommet i prosessen. "Prosjektplanen var et typisk prosessdokument som levde sitt eget liv. Det viktigste var ikke et ferdig dokument, men hjelp til å vite hvor en var i prosessen."

Prosjektplanen inneholder 20 delprosjekter med ulike tiltak. Hvert av delprosjektene er beskrevet med mål, frister, beskrivelser, ansvar, ressurser og status. Selv om prosjektleder synes prosessen var noe for lang før den var ferdig, var den likevel viktig fordi den identifiserte disse 20 delprosjektene. Samlet gir planen en god oversikt over sentralt nivåets ansvar for og utvikling, implementering og gjennomføring av kirkevalget 2009. Blant de mange tiltak som planen inneholdt, var det spesielt to som ble definert som risikoprojekt. Det var for det første fulldistribueringen av 3,1 millioner valgkort til kirkens stemmeberettigede medlemmer, og for det andre var det opptellingen av bispedømmerådsvalget.

2.6 Informasjonsstrategi og kommunikasjonsplan

Den sentrale ledelsen ble raskt klar over at informasjon og kommunikasjon med velgerne ble nøkkelområder for å kunne gjennomføre kirkevalget. Kirkerådet hadde i flere år hatt et ønske å få sendt ut valgkort til alle kirkemedlemmene i forbindelse med valg. I et slikt valgkort ville man blant annet opplyse den enkelte velger om stemmerett, om hvilke påvirkningsmuligheter en har, og når og hvor valg skulle finne sted.

I og med demokratireformen ble ikke bare spørsmålet om valgkort aktualisert, men hele kirkens informasjonsstrategi ble utfordret på en helt ny måte. Det ble tidlig klart at Kirkerådet verken hadde budsjett for eller kompetanse til å løse de store kommunikasjonsutfordringene en sto ovenfor i forbindelse med demokratireformen og kirkevalget i 2009. Rådet bestemte derfor å søke profesjonell hjelp for å få utviklet en sentral kommunikasjonsstrategi og kommunikasjonsplan. Dette arbeidet ble gjennomført i to runder. Først engasjerte man et kommunikasjonsbyrå. Byrået leverte i desember 2008 et forslag til en omfattende kommunikasjonsstrategi. Hovedmålene for kommunikasjonen ble i forslaget formulert på følgende måte:

- Gi medlemmene av den norske kirke informasjon om at det skjer to valg samtidig, og om at de for første gang skal delta direkte i nominasjon til bispedømmerrådet og Kirkemøtet
- Sikre at medlemmer av Den norske kirke får nødvendig informasjon om valgene til å kunne delta i valg, både som velgere og kandidater, dersom de ønsker det
- Vise medlemmene og andre at Den norske kirke er en demokratisk organisasjon der medlemmene er velkommen til å påvirke gjennom å velge og å stille til valg

Byrået understreker at kommunikasjonen rundt valget kan sammenliknes med rettighetsinformasjon, der suksessfaktoren er at man kjenner sine rettigheter, ikke om man velger å bruke dem. Og det er fra dette forslaget til informasjonsstrategi at den kirkelige målsettingen for informasjonen om valget kommer (Valghåndbok s. 56, og prosjektplan). Det er også fra dette forslaget at prosjektledelsen får hjelp til å faseinndele prosessen frem til og med offentliggjøringen av valgresultatet og inndelegge informasjonen i interne og eksterne oppgaver. SR vurderer byråets arbeid positivt og mener at det hjalp sekretariatet med hele planleggingsprosessen, ikke bare med kommunikasjonsdelen. Informanten peker spesielt på faseinndelingen av prosessen som byrået klargjorde for sekretariatet.

På grunn av uavklarte juridiske sider ved utlysningen, ble ikke valg av kommunikasjonshus og reklamebyrå avklart før i midten av april 2009. Da ble kommunikasjonsbyrået Burson-Marsteller og reklamebyrået Bates samt mediebyrået Mindshare som underleverandører engasjert som hovedoperatører for den nasjonale informasjonsvirksomheten.

Det var intensjonen at kommunikasjonsplanens ulike tiltak skulle utfylle hverandre, og den hadde som overordnet mål: "Medlemmer i Den norske kirke skal få styrket engasjement og deltakelse i kirkens demokratiske organer." De viktigste tiltakene var:

- En nasjonal informasjonskampanje i TV, radio og sentrale nettsteder for å skape kjennskap til kirkevalget.
- PR-tiltak nasjonalt, regionalt og lokalt ved å skape redaksjonell omtale som kunne utfylle den betalte kommunikasjonen.

Delrapport 2. Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå

- Annonsering og kunngjøring regionalt og lokalt.
- Aktiv bruk av web (www.kirkevalget.no).
- Valgkortutsending.

PL sier at de viktigste tiltakene for å operasjonalisere informasjonsstrategien var utsendelsen av valgkort til alle medlemmene, utviklingen av web-portalen og reklamefilmen.

Den nasjonale informasjonskampanjen hadde *"Hva slags kirke vil du ha?"* som slogan og gjennomgående tema. Målsettingen var at dette spørsmålet skulle bidra til å skape eierskap og engasjement ikke bare til valget, men også til kirken etter valget. PL er godt fornøyd med slagordet fordi hun mener det oppfyller målsettingen og er slitesterk. På spørsmål om hun mener at det ikke bare er godt som slagord for kirkelig selvrefleksjon, men også for et kirkevalg, sier hun:

Hvis en tenker at valget handler om å velge retning og velge kandidater som er med på å forme den kirken du vil ha og påvirke kirken i den retning du synes den bør gå, så kan det være et slagord for et valg.

Informasjonsstrategien var også avhengig av en ansvars- og arbeidsfordeling mellom de tre ulike nivåene. Men det kan synes som om denne fordelingen ikke var helt klarlagt og at aktørene på regionalt og lokalt nivå ble sittende noe avventende. PL mener at det regionale nivået hadde ansvaret for å presentere bispedømmeråds kandidatene noe mer utfyllende. Men dette ble vanskelig gjort da noen bispedømmeråd vedtok å avstå fra å gi utfyllende kandidatinformasjon om hva de mente om kirkepolitiske og teologiske spørsmål. Implementeringen av informasjonsstrategien ble også noe uklar av at aktørene på regionalt og lokalt nivå ble sittende noe avventende i forhold til kommunikasjonsbyråets ansvar.

Målt ut fra antall medieoppslag i 2009 (over 3000), og Norstats undersøkelse rett etter valget som sier at 98 prosent hadde hørt om kirkevalget, må en kunne si at deler av informasjonsstrategien har vært vellykket. Men det springende punktet i vår evaluering er om informasjonstiltakene har bidratt til at velgerne har fått reelle valgmuligheter. For å kunne si noe mer om det, må vi se nærmere på noen utvalgte informasjonstiltak. Vi vil i fortsettelsen analysere den web-baserte Valgportalen for deretter dele tiltakene i to grupper, henholdsvis interne og eksterne informasjonstiltak. Med intern informasjon mener vi i denne sammenheng informasjonskanaler mellom sentral-, regional og lokalnivået, mens ekstern informasjon dekker all informasjon til kirkens medlemmer og offentligheten.

2.6.1 Valgportalen

Kommunikasjonsstrategien inneholdt forslag om en web-basert løsning hvor kandidatene kunne bli presentert på en *"leservennlig"* måte. Denne ble kalt Valgportalen, og det var meningen at den skulle være *"sentralnervesystemet"* for kirkevalget. Valgportalen skulle ivareta både intern og ekstern informasjon. Den skulle for det første gi velgerne informasjon om:

- Kandidatlister og kandidatpresentasjon
- Stemmesedler for nedlasting (menighetsrådsvalget)
- Tid og sted for forhåndsstemming
- Tid og sted for valg

- Valgresultater

I tillegg skulle valgportalen gi velgerne mulighet til å finne sin egen menighet, nødvendig informasjon for å kunne stemme og mulighet til å sette seg inn i valgreglene.

For det andre skulle valgportalen gi valgstyrrer og valgfunksjonærer informasjon om:

- Regler og veiledning
- Rundskriv og e-brev
- Annonsemaler og lignende
- Skjemaer for kandidatpresentasjon
- Artikkelstoff
- Ideer til ulike faser og planlegging og gjennomføring
- Oversikt og bestillingsmulighet for valgmateriell og profileringsmaterieil
- Kursmaterieil og informasjon til valgstyrrer og valgfunksjonærer
- Rapporteringsskjemaer som ikke ligger i valgmodulen

Valgportalen var med andre ord ment å være det viktigste tiltaket som skulle ivareta både intern og ekstern informasjon. I Valgportalen skulle velgerne finne relevante opplysninger om kandidatene.

2.6.2 Kandidatpresentasjon

Regler for valg til menighetsråd og for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet inneholder også bestemmelser for hvordan kandidatene skal presenteres. Disse ble ikke endret i forbindelse med valget i 2009 og de særskilte valgreglene. Her heter det at det *skal* være utfyllende presentasjon av kandidatene til bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens kandidater til menighetsråd *kan* bli presentert på samme måten. For å imøtekomme kravet om kandidatpresentasjon, ble det utarbeidet eget skjema for presentasjon av kandidater. Skjemaet inneholdt punkter som identifiserte kandidatene med alder, kjønn, navn, yrke og verv og elektronisk bilde av kandidaten. Det var også et felt hvor man kunne angi satsningsområder som en ville prioritere eller var særlig opptatt av. I tillegg var det et fritekstfelt hvor kandidaten kunne skrive det man selv ønsket å få frem. Her kunne kandidaten formidle sitt ståsted i forhold til aktuelle utfordringer i kirken. Opplysningene fra skjemaene skulle registreres i medlemsregisterets valgmodul av saksbehandler på bispedømmekontoret med tilgang til medlemsregisteret. Det var meningen at opplysningene skulle brukes i informasjonsmaterieil i presentasjon av kandidatene og være tilgjengelig for alle gjennom Kirken.no.

Det ble også utarbeidet et standardskjema for kandidatopplysninger og liste over forslagsstillere til bruk ved forslag av kandidater ved supplerende nominasjon til bispedømmerådsvalg. Skjemaet inneholdt blant annet bekreftelse fra kandidaten at vedkommende var villig til å stille til valg samt opplysninger om fødselsdato, navn, adresse og stilling. Skjemaet inneholdt ingen rubrikk om satsningsområder eller fritekstområde. Intensjonen med malene og bruken av valgmodulen var å sikre god kandidatinformasjon. God kandidatinformasjon var nemlig en følge av kravet om reelle

valgmuligheter og lå til grunn for at man kunne innføre ordningen med preferansevalg til bispedømmerådene.

I arbeidet med å bruke kandidatinformasjonen i informasjonsmateriell støtte en på flere tekniske problemer som man hadde for kort tid til å løse. Dette kan være noe av årsaken til at kandidatinformasjonen ikke ble god nok. Men langt mer interessant er det å rette oppmerksomheten mot hvilken informasjon en samlet inn. En mer detaljert analyse av denne informasjonen er gitt i delrapport 3. I denne sammenheng vil vi bare peke på noen problemstillinger knyttet til valg av relevant informasjon.

PL tematiserer noen av disse i etterkant av valget. Hun sier at det er viktig å få kandidatene til å forstå at de stiller til valg som enkeltpersoner og at de ikke er tilknyttet en gruppering eller stiller til valg på et "partiprogram". Dermed blir det viktig at kandidatene trer tydelig frem. For å få dette til, valgte man fra sentralt hold å la kandidatene profilere seg i forhold til kirkens satsningsområder og ved å la de skrive fritekst om hva som var viktig for dem. Det er klart at satsningsområdene ikke var noe godt alternativ for å tydeliggjøre kandidatene og til å skille de fra hverandre. Derimot kunne en tenke seg at et fritekstfelt i presentasjonsskjemaet kunne fungere godt. PL sier at man kunne ha valgt noen "markører" som kunne identifisere hva kandidatene sto for. Men informanten mener at også en slik løsning ville ha bydd på problemer fordi meningslandskapet er uoversiktlig.

PL peker på viktige problemstillinger i forbindelse med kandidatinformasjon. Muligheten med fritekst åpnet for god kandidatinformasjon, men den ble ikke fulgt opp med veiledning i bruken av rubrikken. Tvert om kan det se ut som om aktørene både på sentralt og regionalt nivå oppfatte seg primært som arrangører av kirkevalget, og at de derfor ikke skulle identifisere mulige "markører" som kunne gi god kandidatinformasjon og bidra til å skille kandidatene fra hverandre.

I ettertid er ikke SR fornøyd med kandidatinformasjonen. Han sier: "Men det er mer det at vi denne gangen ikke maktet den krevende oppgaven det var å få til god nok informasjon om kandidatene."

Det er vår mening at intensjonen med Valgportalen var god, og at sentralnivået forsøkte å legge forholdene til rette for at velgerne kunne få informasjon om kandidatene slik at reelle valgmuligheter forelå. Men Valgportalen ble verken teknisk eller innholdsmessig den vellykkede og sentrale informasjonskanalen som den var tiltenkt å være. Det er derfor noe overraskende at PL underkommuniserer den manglende kandidatinformasjonen i sin rapport til Kirkerådet (mars 2010). Her skriver hun: "Sjølvsagt om kritikken som var framført av både valgforskarar, kommentatorar og einskildpersonar om mangelfull kandidatpresentasjon enkelte ganger hadde meir støy enn innhald, bør arbeid med kandidatpresentasjon betraktast til neste kyrkjeval."

Etter vår mening burde en ha prioritert kandidatinformasjon på en helt annen måte enn hva sentralnivået gjorde, og at en ikke kan forvente at en web-portal er en fullgod løsning for kommunikasjon med velgermassen.

2.6.3 Interne informasjonstiltak

Valghåndboken

Valghåndboken ble sentralnivåets viktigste instrument for å formidle kunnskap og informasjon om valget til det regionale og lokale nivået. Den kom i foreløpig utgave i januar 2009 og i komplett utgave i juni 2009. Valghåndboken beskriver og gir detaljerte regler for hvordan valget skal

planlegges og gjennomføres på lokalt og regionalt nivå. I tillegg inneholder den veiledning om informasjonskanaler og informasjonstiltak på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Utgangspunktet for arbeidet med Valghåndboken var det tidligere veiledningsheftet for menighetsrådsvalg. Dette ble bearbeidet og ajourført samtidig som man supplerte med informasjon om bispedømmerådsvalget. Målsettingen var å ha en foreløpig utgave til de lokale kursene som skulle avholdes tidlig på nyåret 2009. Den endelige utgaven kom først i juni 2009. I perioden mellom de utgavene ble det sendt supplerende informasjon via e-post og rundskriv.

Valghåndboken var først og fremst skrevet for regionale og lokale valgansvarlige og valgfunksjonærer. I ettertid sier SR at boken burde hatt mer informasjon om prosedyrer for hvordan man opptre og håndterer mottak av stemmer i valglokale og for opptelling av stemmene.

Selv om en kan innvende mot Valghåndboken at den er noe for omstendelig i presentasjonene, er den likevel godt egnet for å gi nødvendig intern informasjon til det regionale og det lokale nivået. Håndboken virker godt og logisk disponert og har et godt saksregister.

Valgmodul

I tilknytting til kirkens digitale medlemsregister ble det utviklet en valgmodul med en rekke funksjoner knyttet til menighetsrådsvalget og bispedømmeråds/kirkemøtevalget. I valgmodulen skulle autoriserte ansvarspersoner regionalt og lokalt legge inn detaljerte opplysninger om planlegging av, rapportering fra og oppsummering av kirkevalget. Disse opplysningene skulle brukes til informasjon om valget og til produksjon av manntallslistene og stemmesedler. Arbeidet med valgmodulen reiste problemer av teknisk og innholdsmessig art. Når det gjaldt det tekniske var ansvaret for utviklingen av valgmodulen lagt til Kirkerådets registerenhet som hadde ansvaret for medlemsregisteret. Denne enheten hadde en separat avtale med et firma som hadde ansvaret for utvikling og drift. I tillegg brukte de et prosjektlederfirma. Når valgmodulen skulle utvikles høsten 2008 og våren 2009 oppsto det en rekke koordineringsproblemer, spesielt med hensyn til fremdriften. SR sier at det oppsto problemer knyttet til å skape forståelse hos de som utviklet modulen for valgreglene og hvordan valget skulle gjennomføres.

Et annet problem var knyttet til at man ville bruke valgmodulen som grunnlag for informasjonsmateriell. Men det viste seg at sikkerhetskravene til medlemsregisteret blokkerte for at man kunne legge inn bilder, og dette gjorde bruken av informasjon fra modulen tungvint og tungrodd. Informanten sier at neste gang bør en lage en egen database for kandidatinformasjon.

Valgmodulen var først ferdig utviklet 3 uker før fristen var ute for å legg inn alle data som trengtes for å lage valgkort var ute. Dermed var en avhengig av at alle lokale enheter fikk lagt inn de nødvendige opplysningene i løpet av en kort periode. Dette førte til et sterkt press på den telefoniske brukerstøtten som tidvis ikke fungerte godt nok. Arbeidet med valgmodulen skjedde under meget sterkt tidspress, og en rekke av svakhetene ved valgmodulen må tilskrives dette presset. PL sier i ettertid at den var for uferdig når den ble tatt i bruk. "Valgmodulen burde vært ferdig utviklet og testet før vi ba menighetene om å bruke den."

2.6.4 Eksterne informasjonstiltak

Valgkort med informasjonsvedlegg

Utsendelsen av valgkort til alle kirkens stemmeberettigede medlemmer var et av de mest sentrale tiltak i informasjonsstrategien. Samtidig var utsendelsen betraktet som et av de største risikoprojektene. PL sier at de tidlig skjønnte at den kom til å bli en teknisk krevende operasjon. Informanten mener at den tok mye krefter og tid.

Kirkerådet ønsket egentlig å foreta to utsendelser til medlemmene i forbindelse med valget. Først ville en sende ut informasjon om valgene, om organene det skulle velges til og hvem man kunne velge blant. Men på grunn av store utgifter til slike utsendelser, fikk man bare økonomiske ressurser til én. En viktig begrunnelse for utsendelsen av valgkortet var at dette var en unik mulighet for kirken til å kunne kommunisere direkte med medlemmene, men man viste også til at det var en grunnleggende demokratisk oppgave å informere medlemmene om deres rettigheter i forbindelse med valget.

Valgkortet skulle sendes ut til alle stemmeberettigede medlemmer og skulle inneholde opplysninger om stemmerett, om tid og sted for valget samt informasjon om valget, fremgangsmåte ved stemmegivning og oversikt over kandidater til menighetsrådsvalget og bispedømmeråds/kirkemøtevalget.

SR sier at de fulgte rådene fra kommunikasjonsbyrået som frarådet at valgkortutsendelsen skulle inneholde for mye teknisk informasjon om valget. I stedet valgte en å fokusere på hva som kunne få medlemmene til å oppsøke valglokalene for å stemme. Meningen var at man i stemmelokalene skulle få nødvendig teknisk informasjon om hvordan en skulle stemme. Problemet var imidlertid at man ikke rakk å lage slik informasjon som kunne brukes i valglokalene. Informanten sier at teknisk valginformasjon er beskrevet på valgkortene til stortingsvalget og at man fra sentralt hold burde insistert mer på at dette skulle være med. Informanten sier også at kandidatpresentasjonene ble dårligere enn man hadde regnet med. Dette skyldtes først og fremst problemer med bildene og at man ikke fikk med så mye tekst som man ønsket. To til tre sider av brosjyren var okkupert av informasjon om de kirkelige organene og om Den norske kirkes satsningsområder. Når det gjaldt tekstutformingen av brosjyren, var det meningen at det innleide reklamebyrået skulle hjelpe til. Men det var opptatt med å lage reklamefilmen for valget i den aktuelle tiden.

I ettertid vurderer SR både prosessen med valgkortet og innholdet i det som ikke helt vellykket. På den ene siden mener han at det inneholdt for mye informasjon samtidig som det inneholdt for lite informasjon om det som var det viktigste, nemlig informasjon om kandidatene. "Så det er åpenbart at valgkortutsendelsen som helhet ikke ble god; ikke ivaretok informasjonsbehovene godt nok."

PL gir uttrykk for de samme oppfatningene. Arbeidet med de tekniske spørsmålene synes å ha overskygget arbeidet med innholdet, og dette gikk spesielt ut over kandidatinformasjonen. Presentasjonen av kandidatene skulle imøtekomme krav som lå i valgreglene. All denne kandidatinformasjonen var tilgjengelig på nettet. Men da man skulle overføre informasjonen til brosjyrer eller annonser og til valgkortene, greide man teknisk ikke å gjennomføre dette. Dermed måtte viktig kandidatpresentasjon utelates fra kortene. Informanten sier:

Så skjønte vi at vi måtte ta noen shortcuts når det gjaldt info om hver kandidat. Trodde vi skulle ha et par tre linjer om hver kandidat, men måtte bare kutte og kutte – til slutt lurte vi på om det var vits i det hele tatt.

Utsendelsen av valgkort ga også muligheten for å få rettet opp feil i medlemsregisteret ved at personer som på feilaktig grunnlag var oppført i registeret, kunne gi beskjed om dette ved å returnere valgkortet. Dette var etter avtale med og et krav fra departementet. Problemet var hvordan en skulle utforme valgkortet slik at det ivaretok kirkens valginformasjonsbehov samtidig som det kunne brukes til å korrigere medlemsregisteret. Fra sekretariatets side var det viktig å finne formuleringer som viste hva som var hovedformålet, og hva som kunne være en bieffekt av utsendelsen. Samtidig ville en også informere bredt i offentligheten om utsendelsen av valgkortene, slik at medlemmer som ved en feil ikke sto oppført i medlemsregisteret, kunne kreve å få rettet opp feilen.

Det var en del usikkerhet om et brev i lukket konvolutt fra Den norske kirke ville havne rett i søppelkassen hos mange mottakere. Samtidig planla man en omfattende informasjonskampanje om valget. Men koblingen mellom informasjonskampanjen og utsendelsen av valgkortene fungerte ikke fordi posten distribuerte brevene 14 dager før informasjonskampanjen startet.

2.7 Kurs og oppfølging

En viktig oppgave for det sentrale nivået var å motivere for kirkevalget og gi de sentrale aktørene på regionalt og lokalt nivå opplæring om alt det nye i forbindelse med valget. For å gi informasjon om kirkevalget og opplæring av ansvarlige, utviklet kirkerådet tre typer kurs. For det første var det bispedømmevis kurs for valgråd, proster, kirkeverger og bispedømmeansatte som ble gjennomført i november og desember 2008. Den andre typen var kurs for lokale valgteam og menighetsrådsmedlemmer. Disse kursene skulle gjennomføres prostivis tidlig på nyåret 2009 med bispedømmekontorene som ansvarlig arrangør. I tillegg tilbød Kirkerådet kurs for informasjonsansvarlige på menighetsnivå, fellesrådsnivå og bispedømmenivå.

De to første kursene utgjorde en totrinns kurspakke. Først ville en dyktiggjøre nøkkelpersonell på bispedømmenivå. Gjennom en slik kompetanseoverføring skulle en sette disse i stand til å kurse lokalnivået. Kursmateriellet for de to første kursene ble utviklet sentralt av en arbeidsgruppe. Målsettingen med kursene var å informere om og skape forståelse for de nye valgordningene og bidra til å finne praktiske løsninger på hvordan en skulle tilrettelegge og gjennomføre valget regionalt og lokalt. SR vurderer disse kursene som vellykkede og viser til at de fikk positive tilbakemeldinger. Informanten sier også at samtalen på kursene fikk frem mange viktige problemstillinger som en måtte finne svar på.

Regionale kurs for informasjonsansvarlige var opprinnelig ikke planlagt, men kom som et resultat av samarbeidet med kommunikasjonsbyrået. Ideen med kurset var at når kirken for første gang kjøper tjenester av et profesjonelt byrå, ville en la denne kompetansen nå lengst mulig ut i organisasjonen. Kursene ble gjennomført av en representant fra byrået og en fra kirkerådets stab. PL sier at tilbakemeldingene på kursinnholdet var delte, og at man ikke vil bruke ressurser til slike kurs neste gang.

2.8 Sammenfatning og vurdering

Da Kirkerådets endelige og detaljerte prosjektplan for demokratireformen ble vedtatt 11. mai 2009, bygde den på en rekke utkast fra perioden august 2008 til det endelige vedtaket. Disse midlertidige utkastene ble styrende for arbeidet frem til mai 2009. På denne tid var en rekke tiltak allerede implementert.

Nødvendige lovhjemler, godkjenninger og økonomi kom på plass i og med Stortingets behandling og Kirkemøtets vedtak i april/mai 2009. I april samme år ble det inngått kontrakter med kommunikasjonsbyrået Burson-Marsteller og reklamebyrået Bates for å gjennomføre kommunikasjonsstrategien og PR-planen.

Det sentrale valgsekretariatet ble bygd opp høsten 2008 og ble fortløpende tilført ressurser våren 2009.

Utviklingen av Valghåndboken var et omfattende arbeid som ble påbegynt senhøstes 2008 med en foreløpig utgave i januar 2009. Endelig utgave forelå først i begynnelsen av juni 2009. Også utviklingen av valgmodulen i medlemsregisteret var en stor oppgave som krevde ekstern teknisk bistand. Det var målsettingen at modulen skulle være klar til bruk og at det skulle foreligge en brukermanual i midten av mai. Men dette arbeidet viste seg å ikke holde.

De bispedømmevise kursene for valgråd, proster, kirkeverger og bispedømmeansatte ble gjennomført etter oppsatt plan. Kursopplegget ble utviklet etter planen.

Gjennomgangen av sentrale planer og tiltak viser hvordan man på sentralt nivå forventet at demokratireformen og kirkevalget skulle implementeres og gjennomføres. Planene og de foreslåtte tiltakene viser at Kirkerådets prosjektgjennomføring la opp til at mye aktivitet var initiert fra sentralt hold. Det ble lagt sentrale føringer som man forutsatte ble gjennomført og videreutviklet regionalt og lokalt, og det ble også lovet ulike hjelpemidler, maler etc. fra det sentrale nivået og nedover i systemet. Problemet med en slik strategi er at regional- og lokalnivået kan oppleve manglende eierskap til prosjektet og bli sittende avventende. I hvilken grad dette har skjedd i forbindelse med kirkevalget, vil kun analysene av de regionale og lokale nivåene gi svar på.

Så langt vi kan se, har prosjektledelsen gjort et godt arbeid under tidvis vanskelige rammebetingelser. Vi sikter da først og fremst til at man har hatt tilgang til relativt små personale ressurser, og at man stadig har arbeidet under sterkt tidspress og i påvente av nødvendige formelle avklaringer.

Vår hovedproblemstilling for analysen var å spørre hvordan sentrale planer, strategier og tiltak har fungert i forhold til å realisere målsettingen om å styrke demokratiet i Den norske kirke slik denne er formulert i kirkelige utredninger, i den politiske avtalen (10.04.2008) og i St.meld.nr. 17 (2007-2008). Analysen har vist at på tross av høyt tidspress og flere krevende tekniske utfordringer som valgkortutsendelse og nasjonal opptelling av stemmer fra bispedømmerådsvalget, var de viktigste hjelpemidlene og tiltakene på plass og ble implementert i forbindelse med valget. Men arbeidet med implementeringen har gang på gang gått på bekostning av viktige informasjonsoppgaver, ikke minst kandidatinformasjonen. Dette er særlig viktig fordi vi har tidligere vist at kandidatinformasjonen er et nøkkelpunkt i forbindelse med vår forståelse av demokratisk legitimitet og bred forankring.

3 Regionalt nivå. Av Ann Kristin Gresaker

3.1 Innledning

I dette avsnittet analyserer vi planer, tiltak og gjennomføring på det bispedømmenivået, særlig med tanke på forholdet til de viktige målsettingene for demokratireformen. Hvordan er planer fra sentralt hold implementert på det regionale planet? Hvordan har relasjonen mellom de ulike nivåene fungert med tanke på oppfølging og informasjonsflyt mellom nivåene? Hvordan er arbeidet med valget på bispedømmenivået organisert, for eksempel med tanke på opplæring og informasjon, og hvordan er ressurser fordelt når det gjelder tid, personer og økonomi. Teksten er hovedsakelig basert på intervjuer med de valgansvarlige i bispedømmene gjennomført på to ulike tidspunkt, oktober 2009 og januar 2010.

3.2 Organisasjon

De enkelte bispedømmeråd har et hovedansvar for organiseringen av valget på regionalt nivå. I hvert bispedømme skulle det før 1. januar 2009 oppnevnes et valgråd på fem medlemmer med to varamedlemmer. Sekretær for valgrådet er stiftsdirektøren eller en annen ansatt på bispedømmekontoret. De valgansvarlige begynte sitt arbeide i overgangen 2008/2009, og har gjennom valgåret hatt ulike oppgaver knyttet til valget. Den valgansvarlige har også ansvar for kurs og veiledning både om menighetsråds- og bispedømmeråds/kirkemøtevalget (Valghåndboken, s.39f).

Bispedømmerådet skulle foreslå hvilken prøveordning (direkte valg eller kombinasjon av direkte og indirekte valg) for valg av leke medlemmer, og bestemme ved hvilken valgomgang det skulle velges fire og tre medlemmer i bispedømmer med kombinerte valg. I tillegg har bispedømmerådet hatt ansvar for å informere om valg av medlemmer til nominasjonskomiteer fra hvert prosti og om muligheten for å sende inn forslag på kandidater. Bispedømmerådet har også ansvar for trykking og distribusjon av stemmesedler og konvolutter, men ved valget i 2009 bisto Kirkerådet med dette. Også ansvaret for offentliggjøring av valgresultatet og orientering av dem som ble valgt, er bispedømmerådets ansvar.

Valgrådets oppgaver er å sørge for at det avholdes prostivise møter for valg av medlemmer til nominasjonskomiteer, oppnevne komiteene når medlemmene er valgt, og innkalle til første møte. Dessuten skal valgrådet godkjenne kandidater som er fremmet ved supplerende nominasjon. Valgrådet har også ansvar for informasjon om valgordninger og presentasjon av kandidatene (Valghåndboken, s. 40).

3.3 Hvem er de valgansvarlige og hva har deres oppgaver bestått i?

I statsbudsjettet for 2009 ble det satt av et halvt årsverk til en stilling som valgansvarlig på bispedømmekontorene i forbindelse med kirkevalget. Hvordan det halve årsverket satt av til valgansvarlig på bispedømmenivå er blitt benyttet, varierer noe på de ulike bispedømmekontorene. I Nord-Hålogaland, Nidaros, Hamar, Oslo, Agder og Telemark, Stavanger og Bjørgvin har én person hatt ansvaret som valgansvarlig, mens det i Borg, Møre og Tunsberg var to personer som arbeidet

som valgansvarlig under avviklingen av Kirkevalget. I Tunsberg var det en person som hadde ansvar for valget fra oppstarten rundt årsskiftet 2008/2009, mens den andre personen tok over dette arbeidet fra april 2009. I Sør-Hålogaland var det tre personer knyttet til arbeidet som valgansvarlig der én person sto som hovedansvarlig. De fleste bispedømmene benyttet seg av personressurser som allerede hadde en stilling på bispedømmekontoret. Enkelte av de valgansvarlige har vært ansatt på prosjekt, mens andre har faste stillinger på bispedømmekontoret.

Opgavene de valgansvarlige har hatt er å være sekretær for valgrådet, å arrangere kurs for de lokale valgstyrrer og å informere om kandidater til bispedømmerådvalget. De valgansvarlige har dessuten hatt kontinuerlig kontakt med lokale valgstyrrer, administrativt ansatte i menighetene (kirkeverge), menighetsråd, fellesråd, prostier samt kontakt med Kirkerådet. Enkelte av de valgansvarlige har også hatt i oppgave å være sekretær for de tre nominasjonskomiteene for prest, lek kirkelig ansatt og leke.

Flere av de valgansvarlige har dratt nytte av kompetanse fra sin opprinnelige stilling i oppgavene tilknyttet valgavviklingen. Dette gjelder for eksempel for de som til vanlig har informasjonsansvar. Det virker også som tidligere arbeidserfaring fra undervisning og annet informasjonsarbeid, enten fra bispedømmekontoret eller fra andre yrker, samt erfaring fra menighetsrådsarbeid, har opplevdes som en styrke i arbeidet med valget. Det å ha god kjennskap til regelverket trekkes også frem som nyttig kunnskap i forbindelse med arbeidet med kirkevalget. Det har dessuten vært en fordel å ha god kjennskap til bispedømmet, noe flere av informantene understreker.

3.4 Ressurser: Stillingsstørrelse, tid og økonomi

De valgansvarliges egne vurderinger av hvorvidt stillingsstørrelsen har vært tilstrekkelig for å gjennomføre oppgavene tilfredsstillende, varierer. Til en viss grad ser dette ut til å henge sammen med den valgansvarliges øvrige arbeidsoppgaver under valgåret. For eksempel har de valgansvarlige som ved siden av denne oppgaven har arbeidet med demokratireformen generelt og/eller informasjonsarbeid i bispedømmet, i større utstrekning vært fornøyd med stillingsbrøken (50 prosent valgansvarlig), enn de som har hatt andre arbeidsoppgaver, som for eksempel personaladministrasjon og kirkeforvaltning ved siden av. Enkelte valgansvarlige rapporterer om at de har måttet forskyve på enkelte oppgaver i sin opprinnelige stilling, og at ikke alle oppgaver har blitt gjennomført. Samtidig understrekes det at arbeidet med valget har medført prioriteringer av oppgaver.

Når det kommer til tidsbruken er det en generell enighet blant de valgansvarlige på bispedømmekontorene om at ressursitasjonen har vært krevende under alle fasene. En valgansvarlig uttrykker det slik: "en følelse av at ting hastet hele tiden". En bekymring var for eksempel at medlemsregisteret med valgmodulen kom sent, og når det først kom var det med mangler, blant annet uten informasjon på samisk og nynorsk. Dessuten opplevdes det som frustrerende at det ikke var en klippe- og limefunksjon der man kunne hente ut informasjon om kandidatene til å legge på nettsidene. Dette gjorde at det ble ekstra tidkrevende å arbeide med tilretteleggingen av informasjonen.

De valgansvarlige har som hovedtendens ingen negative kommentarer angående de økonomiske midlene de fikk tildelt. En valgansvarlig påpeker at de økonomiske rammene var for trange til å kunne gjennomføre den nødvendige oppfølgingen av de lokale valgstyrrer i forkant av valget. Flere

understreker at de økonomiske rammene la føringer på prioriteringer av informasjonstiltak. Alt i alt er de valgansvarlige på bispedømmekontorene langt mer opptatt av å påpeke trange økonomiske rammer på menighetsnivå.

En av årsakene til at flere av de valgansvarlige opplevde at det var mulig å gjennomføre arbeidsoppgavene, på tross av ulike syn på hvorvidt stillingsprosenten var tilstrekkelig, var god støtte fra andre kolleger. Flere hadde for eksempel nytte av kollegers juridiske kompetanse til å løse uklarheter i Valghåndboken og omkring medlemsregisteret. Andre har fått bistand fra lokale valgteam med informasjonsansvarlige eller webansvarlige. De valgansvarlige har også fått hjelp av mer praktisk karakter av kollegaer, for eksempel i forbindelse med utsendelse av stemmelister eller annet materiell.

3.5 Opplæring, informasjon og oppfølging til aktører

3.5.1 Kontakt mellom det sentrale og regionale nivå

I følge Valghåndboken (s. 50) hadde Kirkerådet ansvar for å gi informasjon om ansvar, oppgaver og prosedyrer for valgråd, proster og kirkeverger, og for å holde valgkurs i alle bispedømmer før 1. januar 2009. De valgansvarlige forteller at det fra sentralt hold har vært arrangert en rekke samlinger også i løpet av 2009. Blant annet ble det holdt et kurs for de valgansvarlige på regionalt nivå der en gjennomgikk et fiktivt valg med det formål å demonstrere preferansevalg.

Kommunikasjonsbyrået som Kirkerådet hyret inn til å arbeide med valget, avholdt også kurs ulike steder i landet i juni 2009 for informasjonsansvarlige på bispedømme-, fellesråds- og menighetsnivå der informasjonstiltak var på agendaen. I følge Valghåndboken (s. 60) omhandlet temaene på kurset blant annet "hvordan en tilrettelegger saker for medier, hvordan en tar kontakt med journalister og hvordan en gjennomfører gode intervjuer". Blant enkelte av de valgansvarlige rettes det en del kritikk mot dette kurset, og kommunikasjonsbyrået generelt. For eksempel sies det at:

(...) jeg tror for de fleste som var der, så var ikke det noe sjokkerende nytt. Det var ikke for spennig, spør du meg. Jeg synes de ble litt hengende i dette med å bevisstgjøre folk før kirkevalget. De kom ikke til nivå to. Og det var der vi hadde trodd at dette firmaet skulle være blant de som kunne gi oss redskapet.

Med nivå to sikter valgansvarlig til nivået der medlemmene motiveres til å stemme. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om bispedømmenes målsettinger for informasjonsarbeidet.

Når det gjelder kontakten mellom de valgansvarlige og Kirkerådet på et generelt plan, har samtlige valgansvarlige opplevd kontakten med Kirkerådet som positiv i prosessen. Valgansvarlige forteller at de har fått nyttige svar og forholdsvis raske tilbakemeldinger. Et problem som flere av de valgansvarlige likevel tar opp er at de opplevde at Kirkerådet hadde begrenset kapasitet til å ta imot mengden av henvendelser som kom inn. Dette førte til at de valgansvarlige på bispedømmekontorene ofte ventet lengst mulig med å spørre, eller forsøkte å løse problemene selv. Generelt opplevde dog de regionale valgansvarlige at kontakten med Kirkerådet var god. Hovedproblemet for de valgansvarlige, slik de opplevde det, var i all hovedsak knyttet til manglene i Valghåndboken, at mye informasjon kom ut for sent, og at valgkortene var utformet på en slik måte at det ikke opplevdes som at de ga rett eller relevant informasjon.

3.5.2 Kontakt mellom det regionale og det lokale nivå

Alle de valgansvarlige på bispedømmekontorene arrangerte prostivise kurs for de lokale aktørene. Disse ble i hovedsak arrangert i perioden januar/februar i 2009. Hvem som deltok på disse kursene varierer noe, men hovedsakelig var det menighetsråd, valgteam – i den grad de var etablert – samt administrativt ansatte. Også medlemmer i nominasjonskomiteene deltok på kurs enkelte steder, deriblant i Stavanger. I noen bispedømmer benyttet en også anledningen til å opprette nominasjonskomiteer på disse kursene.

De valgansvarlige tok utgangspunkt i undervisningsopplegget Kirkerådet hadde utformet, nedfelt i en powerpoint-presentasjon. Samtidig forteller de fleste valgansvarlige at de tilpasset materialet til den lokale konteksten. Det er ingen som eksplisitt forteller hva disse lokale tilpasningene besto i⁹. Men ett eksempel kommer fra den valgansvarlige i Møre som påpeker at ”Deltakerne sa ”men hos oss, er det sånn og sånn – hvordan skal vi da gjøre det?” Da ble det en diskusjon om det, og vi ga noen råd om det.” Andre endringer som enkelte valgansvarlige rapporterer om, er omrokkinger på rekkefølgen, og at en sløyfet noe av informasjonen som var gjentakende. Innholdsmessig ble det på kursene særlig fokusert på det nye ved kirkevalget. Flere forteller at det særlig ble siktet inn på det rent praktiske og administrative rundt valget. For eksempel ble det lagt vekt på gjennomgang av regelverket og organiseringen av valgarbeidet i menigheten. Det ble også snakket om fasen som var nært forestående i tid, nemlig nominasjonsarbeidet. Enkelte valgansvarlige på bispedømmekontorene fremhever at de benyttet kurset som en mulighet til å inspirere og å motivere de lokalt ansvarlige. I tråd med dette uttaler for eksempel en valgansvarlig at

vi skulle bidra til å inspirere og gi dem muligheten til å se at dette valget kan bidra til å skape et lokalt engasjement fra kirkemedlemmene, og et positivt bidrag til menighetsarbeidet og at de samtidig skulle få relevant informasjon som satte dem i stand til å teknisk gjennomføre valget på en god måte.

Som nevnt ble det særlig informert om det som var nytt ved kirkevalget, herunder blant annet at det skulle være et preferansevalg. Samtidig er det flere blant de valgansvarlige som sier at de unnlot å bruke for mye tid på informasjon om preferansevalget i kursene. ”Hvis en prøver å forklare preferansevalget, hvis en går for langt inn i det, så blir folk forvirret”, som en av de valgansvarlige sier. Noen la også vekt på valgets samtidighet i tid med stortingsvalget, og at det skulle være samlokalisering i alle valgkretsene. I den forbindelse forteller de valgansvarlige at de anbefalte de lokale aktørene å opprette kontakt med det offentlige valgstyret. Andre sier at informasjon om valglokale kom i neste rekke, da fokuset var rettet mot det arbeidet som var nært forestående. Enkelte har fått tilbakemeldinger fra de lokalt valgansvarlige om at samarbeidet med kommunen i forbindelse med valg av valglokale, har vært utfordrende. En valgansvarlig forteller for eksempel at da Fylkesmannen hadde kurs for sine valgansvarlige prøvde de som arbeidet med kirkevalget å invitere seg selv på dette møtet, uten å få gjennomslag. Her vurderes det også at uttalelsen fra sentralt hold om at det forventes et samarbeid med kommunen, kom noe sent. Samtidig er det andre som forteller om gode erfaringer når det kommer til samarbeid med de lokalt valgansvarlige for stortingsvalget.

Noen av de valgansvarlige mener det hadde vært en fordel med flere lokale kurs på et senere tidspunkt, siden ikke alle involverte var på plass da det prostivise kurset ble avholdt. Et lokalt kurs

⁹ Dette henger også sammen med at intervjuene ble foretatt bortimot ett år etter kursavviklingen, og det var derfor ikke alle valgansvarlige som husket detaljer fra innholdet i disse kursene.

kunne også ha fokusert mer på lokale behov, og hvordan en lokalt burde arbeide med informasjon om valget. Samtidig har det enkelte steder vært avholdt flere kurs på lokalt nivå senere i prosessen. Flere valgansvarlige sier at de har fått gode tilbakemeldinger på kurset de holdt, men enkelte erkjenner også at det var mye informasjon for de lokale aktørene å fordøye;

(...) det var så masse at du, det er som hvis du begynner i en ny jobb og kommer hjem etter dag to så er du ganske tom i hodet altså. Det er den opplevelsen, av at det er veldig mye å forholde seg til.

Alle de valgansvarlige forteller at de har hatt mye kontakt med de lokale aktørene gjennom hele valgperioden. Henvendelsene fra lokale valgteam/valgstyrrer har i stor utstrekning dreid seg om det samme: medlemsregisteret (blant annet muligheter for å stemme i annet sokn), forhåndsvalget, preferansevalget (uklarheter omkring gjennomføring av dette), valg av valglokale, valgkortet, økonomi (innkjøp av valgurner, mat, godtgjørelse til funksjonærer), samt gjennomføring av opptellingen i forbindelse med valget. Det var særlig mange henvendelser til de valgansvarlige fra juni til valget var avsluttet.

Det varierer hva de valgansvarlige selv mener har vært de viktigste ansvarsområdene. En fellesnevner er likevel kontakten med og oppfølgingen av de lokalt valgansvarlige. For eksempel sies det at

Jeg mener at vi har hatt ansvar for å følge opp de lokale valgstyrene, og det som skulle skje ute i menighetene. Primært gjennom de kursene i januar/februar, utsendelser og oppfølging via prostene og møter med kirkevergene. Og [vi] har hatt ansvar for den lokale tilretteleggingen ut fra de føringene som legges fra Kirkerådet. Så det har vært en naturlig fordeling som har fungert greit.

Blant mer spesifikke ansvarsområder nevnes blant annet det å svare på spørsmål rundt regelverk og spørsmål i forbindelse med valgmodulen. Av de valgansvarlige på bispedømmenivå sies det også at de har hatt et ansvar for "å synliggjøre vår kompetanse også inn mot menighetsrådet, prostiene. At vi også er en viktig aktør i dette, at det ikke er Kirkerådet som skal svare på alt".

De fleste bispedømmene opplever også at ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene i praksis var klar, men sier samtidig at de støtte på noe usikkerhet i forhold til ansvarsfordelingen når det kommer til informasjonsflyten nivåene imellom. Det som særlig opplevdes uklart er knyttet til hva slags informasjon de lokale aktørene skulle få direkte fra sentralt hold, og hva som skulle komme fra det regionale til det lokale nivå.

For eksempel sier en av de valgansvarlige at på grunn av at utsendelse av informasjonsmateriell mellom nasjonalt og regionalt nivå ikke var avklart, ledet dette til at mange lokale mottok de samme e-postene fra valgansvarlige på bispedømmenivå som de mottok fra Kirkerådet. Dette førte videre til at de lokale ble usikre på om den informasjonen som kom var ulik.

3.6 Nominasjonsfase

Ifølge Valghåndboken (s. 42) består arbeidet i nominasjonsfasen i å innhente forslag på kandidater til de tre nominasjonskomiteene, slik at disse kan utarbeide en endelig kandidatliste som skal stille til valg. Her oppfordres menighetsråd, prester, leke kirkelig tilsatte og ungdomsrådet til å foreslå kandidater, og nominasjonskomiteenes egne medlemmer har dessuten mulighet til å foreslå én kandidat hver. Kandidatene som fremmes må være spurt av forslagsstiller. Nominasjonskomiteenes oppgaver er videre å danne en endelig kandidatliste, samt lage en presentasjon av kandidatene.

Dette er altså den planlagte gangen i nominasjonsfasen. Hvordan håndterte de ulike nominasjonskomiteene i bispedømmene dette arbeidet? Hvilke oppgaver hadde de valgansvarlige på bispedømmekontorene i forbindelse med nominasjonsarbeidet? Hvilke hensyn la nominasjonskomiteene vekt på i utarbeidelsen av kandidatlisten, og hva var eventuelt mest utfordrende i dette arbeidet? Vi sier også noe om den supplerende nominasjonen.

3.6.1 Arbeid med nominasjon i nominasjonskomiteen

De valgansvarlige i bispedømmene har i ulik grad vært aktive i forbindelse med nominasjonsprosessen. Generelt har oppgaver knyttet til nominasjonen vært å organisere møter, gi komiteene informasjon om kandidater, samt å bistå i arbeidet med å få frem flere kandidater, særlig i forhold til ungdomskandidater, døvemenighetenes kandidater og samiske kandidater der dette var relevant. Noen av de valgansvarlige har også fungert som sekretær og har dermed vært til stede på møtene. I noen tilfeller ble nominasjonskomiteene opprettet på valgsamlingene som var for kirkeverger, prester og menighetsråd.

Noen nominasjonskomiteer startet møtet med å diskutere hvilke kriterier som skulle veie tyngst ved kandidatutvelgelsen. I Stavanger begynte de tre nominasjonskomiteene møtet med å reflektere rundt hva slags komité man ønsket å være. Valget stod her mellom å være en komité som valgte ut kandidater på grunnlag av hva medlemmene av nominasjonskomiteene selv ville stemt på, eller en komité som ga velgerne et representativt utvalg av kandidater å stemme på. Ifølge nominasjonskomiteenes møtereferater i Bjørgvin ble kandidatene presentert for komiteenes medlemmer, sannsynligvis en ordinær prosedyre på alle møtene. Men på nominasjonsmøtet for de leke tilsatte i Bjørgvin sies det at kandidatpresentasjonene ble fremlagt av medlemmer som hadde kjennskap til kandidatene. Dette førte til at ikke alle kandidatene ble presentert, og i dette tilfellet gjaldt det kandidater i ungdomskategorien.

Kriteriet som ser ut til å ha veid tyngst, og som viste seg å bli det mest avgjørende i diskusjonene i alle nominasjonskomiteene var det som gikk på geografisk tilhørighet. I, for eksempel, Stavanger vektla man som et styrende prinsipp at det skulle være to kandidater fra hvert prosti. Riktignok sies det at nominasjonskomiteene arbeidet slik at man fikk frem kandidater som representerte bredde både i forhold til kjønn og alder i tillegg til geografi. Generelt var det å oppfylle det anbefalte kriteriet om at det skulle være minst 20 prosent representasjon av personer under 30 år på kandidatlistene, det mest utfordrende punktet for de fleste nominasjonskomiteene for leke kandidater. I enkelte bispedømmer måtte komitémedlemmer gjøre en ekstra innsats for å øke antallet ungdomskandidater. Man løste dette problemet for eksempel ved at nettverket til nominasjonskomiteens medlemmer ble benyttet. I tillegg ble foretatt henvendelser til de som arbeider med ungdomsarbeid rundt om i menighetene eller utsending av brev til alle menighetsråd med beskjed om at det var behov for flere ungdomskandidater.

I Nidaros gikk vurderingene når det gjaldt nominasjonskomiteene for lek kirkelig ansatt og prest mer på faglige kriterier, i tillegg til kjønns- og aldersfordeling. I nominasjonen av de leke kirkelige veide hensyn som spredning i forhold til arbeidsoppgaver tyngst, mens det i nominasjonen av prest var viktigere med kirkepolitisk ståsted. Her var det store uenigheter om hvordan man skulle vurdere kandidatenes kirkepolitiske standpunkt; for eksempel var det ulike syn på hva som kjennetegner en konservativ og en liberal prest.

Det var noen utfordringer knyttet til nominasjonsarbeidet med samiske kandidater i Sør-Hålogaland, og knyttet til døvemenighetenes kandidat i Oslo. Den valgansvarlige i Sør-Hålogaland forteller at de fikk inn for få kandidater, og en av de valgte kandidatene viste seg ikke å være valgbar. I Oslo bestod hovedutfordringen i at nominasjonskomiteen for de leke også måtte ta over nominasjonsarbeidet for døvemenighetenes kandidat. Dette var vanskelig da kandidaten som skulle stille som representant for døvemenigheten trakk seg lang tid etter at alle frister var gått ut. Dette førte til at nominasjonskomiteen for leke måtte ha et ekstra møte, over e-post, for å løse denne situasjonen.

Av andre betenkeligheter ved nominasjonsarbeidet nevnes det av den valgansvarlige i Tunsberg at alle leke kandidatene var fra menighetsråd. I diskusjonen av kandidatene antar den valgansvarlige at komitémedlemmene har sett i sine egne rekker om det var noen som kunne avses til bispedømmerrådet. "Noen ganger har det ikke vært vanskelig å finne en kandidat, og andre har man tatt litt ut fra lufta, virker det som. For motivasjonen hos kandidatene har vært veldig varierende," forteller den valgansvarlige. Videre blir nominasjonskomiteene kritisert for ikke å ha gjort en god nok jobb når det kommer til kvalitetssikring av kandidatene. For eksempel hadde ikke alle kandidatene gitt en skriftlig formell bekreftelse på at de stiller som kandidat. Denne bekreftelsen måtte innhentes av de valgansvarlige selv i Tunsberg. Informanten stiller seg også noe kritisk til at noen menighetsråd ikke hadde gitt begrunnelse for sine kandidater. I Borg var det noe bekymring knyttet til at nominasjonskomiteene var preget av lite spredning både kjønns- og aldersmessig; "det ble gjerne godt voksne menn", forteller informanten. Men den valgansvarlige tror ikke at komiteenes sammensetning har hatt noen uttelling på kandidatlistene fordi "vi hadde en liste som hadde veldig god spredning, både i forhold til geografi, alder og kjønn." Valgansvarlig i Oslo mener at det vil være viktig i framtiden at nominasjonskomiteene tidlig blir informert om at det skal mye til for at en kandidat skal kunne trekke seg når denne først har blitt nominert. På nominasjonsmøtet for leke tilsatte i Bjørgvin ble det kritisert av komitémedlemmene at presentasjonen av kandidatene kom for sent og at disse var lite oversiktlige.

3.6.2 Supplerende nominasjon

De nye valgreglene for direktevalg ga adgang til å fremme alternative kandidater ved supplerende nominasjon, i tillegg til dem som ble nominert av nominasjonskomiteen. Fristen for å fremme slike kandidater var 15. juni 2009, en måned etter at nominasjonskomiteene hadde lagt fram sine lister. For leke kandidater var kravet at det måtte være minimum 50 forslagsstillere fra minst tre ulike sokn (Valghåndboken, s. 44).

Sør-Hålogaland og Møre fikk ingen supplerende kandidater, mens Hamar fikk inn flest av alle bispedømmene i den supplerende omgangen med syv kandidater. I de bispedømmene det ble fremmet kandidater i den supplerende runden, nevner de valgansvarlige ulike årsaker til dette. For eksempel sier den valgansvarlige i Borg at dette vitner om et betydelig engasjement i det området kandidaten bor. Det kan være at kandidatens navn ble fremmet fordi noen fra samme område ønsket en representant fra sin egen region, men det kan også antas at dette er en person som har markert seg og anses som et nyttig innslag i bispedømmerrådet. Valgansvarlig i Tunsberg antar at de supplerende kandidatene har blitt fremmet på grunn av et "ønske om å få frem spesielle syn, kandidater som har fremmet tydelig nok enkelte synspunkt." I noen tilfeller ble kandidater som hadde vært oppe til diskusjon på møtene til nominasjonskomiteene, men som ikke hadde kommet med i første omgang, inkludert i den supplerende runden. Der det ikke kom inn forslag på kandidater

i den supplerende nominasjonen, antar én valgansvarlig at dette kommer av at en "var fornøyd med de kandidatene som kom frem i første runde". Samtidig påpeker en annen valgansvarlig at det var vanskelig å kommunisere det supplerende nominasjonssystemet godt nok utad. "Så det var det ikke noe engasjement rundt," påpeker denne. Men informanten antar at det ville vært større engasjement rundt den supplerende nominasjonen hvis den opprinnelige kandidatlisten hadde vært preget av liten geografisk spredning. I tråd med informasjonen utad om muligheten til supplerende nominasjon, peker en annen valgansvarlig at dette kunne vært grundigere kommunisert til "folk flest". Informanten forteller at han forsøkte å kontakte media i forbindelse med den supplerende nominasjonen, men fikk ingen mediedekning på dette da journalisten mente at folk hadde tilstrekkelig kunnskap om muligheten til supplerende nominasjon.

Enkelte av de valgansvarlige peker på at det er et fortrinn å bli valgt inn som kandidat i den supplerende nominasjonen: "Du får en ekstra oppmerksomhet, du har en gruppe rundt deg som er opptatt av at de vil ha med denne kandidaten." Muligheten for supplerende nominasjon vurderes generelt som positiv blant de valgansvarlige da nominasjonsprosessen på denne måten blir mer demokratisk, ved at muligheten for å få inn ulike kandidater i bispedømmerrådet øker, som det sies.

3.7 Informasjon til kirkemedlemmer/velgere

Informasjon om valget og om kandidatene er en viktig oppgave for valgrådet og den valgansvarlige i bispedømmet. Valgrådet har ansvar for å informere om valgordninger og prosedyrer, nominasjon, planlegging og gjennomføring av valg til bispedømmerråd og Kirkemøtet. Det er også valgrådet som skal offentliggjøre kandidatlistene og presentere kandidatene til dette valget, på bakgrunn av den oversikten over kandidatene som nominasjonskomiteene utarbeider (Valghåndboken, s. 40). Det forutsettes at valgrådet i samråd med stiftsdirektøren oppnevner en informasjonsansvarlig, normalt en ansatt ved bispedømmekontoret. Valghåndboken antyder at mediehåndteringen kan fordeles på leder av valgrådet, leder av bispedømmerrådet og biskopen (Valghåndboken, s. 41). I praksis har informasjonsarbeidet tilfalt de enkelte valgansvarlige på bispedømmekontorene, der noen har hatt et spesielt ansvar kun for dette området, mens andre har bedrevet informasjonsarbeid i tillegg til de øvrige oppgavene knyttet til stillingen som valgansvarlig.

3.7.1 Bispedømmets informasjonsstrategier/målsettinger for informasjonsarbeidet

Fra sentralt hold ble det utarbeidet en kommunikasjonsstrategi med informasjonstiltak som skulle iverksettes på nasjonalt nivå, i tillegg til regionalt og lokalt nivå. Ulike medier skulle benyttes for å skape kjennskap til valget, og videre danne lokalt engasjement samt gi konkret informasjon til medlemmene. Meningen var at sentrale og nasjonale tiltak og regionale og lokale tiltak gjensidig skulle supplere og støtte hverandre opp.

De valgansvarlige på bispedømmekontorene forteller at de hadde en eller annen form for informasjonsplan. Enten så var det valgrådet som utviklet denne, eller så ble informasjonsplanen utviklet av den valgansvarlige der valgrådet drøftet og godkjente den. Det ser riktignok ikke ut til at informasjonen har vært rettet mot spesifikke målgrupper. Men på direkte spørsmål om de valgansvarlige har valgt å fokusere noen informasjonstiltak til ungdom, i tråd med den nye nedre aldersgrensen for å stemme, forteller flere blant annet om undervisningsopplegg og annen

informasjon rettet mot denne gruppen. I Nidaros bispedømme ble det for eksempel laget en egen film rettet mot ungdom for å øke valgdeltakelsen blant disse. I filmen ble ungdommer intervjuet om hvorfor det er viktig å engasjere seg. Denne filmen ble sendt ut til alle de lokale menighetene. Responsen på filmen var god da mange av menighetene aktivt har brukt denne, blant annet i undervisningen av konfirmanter. Dette var også tilfelle i flere andre bispedømmer.

Likevel er hovedintrykket at det er gjort lite arbeid med å definere og avgrense ulike målgrupper, ut over eventuelt ungdom. En valgansvarlig oppsummerer at informasjonen om kirkevalget var tenkt til å nå ut bredest mulig. Mye kan tyde på at eksempelet gjengitt i Valghåndboken der målgruppen "alle medlemmer i soknet" er tatt bokstavelig. De ansvarlige for utvikling av informasjonsplanen i de ulike bispedømmene har i liten grad vurdert å definere egne, mer spesifikke målgrupper. Én av de valgansvarlige sier riktignok at ulike målgrupper ble diskutert under arbeidet med informasjonsplanen. Her definerte de målgrupper som førstegangsvelgere, ungdom, de aktive i menigheten, de som er litt interessert og de som en har kontakt med gjennom kirkelige handlinger. Men dette ble ikke fulgt opp i informasjonsplanene. En av de andre valgansvarlige gir en overordnet vurdering av informasjonsarbeidet, med denne uttalelsen:

Sånn som vi har vurdert det, er ett nivå er å bevisstgjøre medlemmene i DNK om at det er et kirkevalg. Og det kan vi si at vi har lyktes med, både nasjonalt og regionalt. At 98 prosent av medlemmene visste at det var et kirkevalg. Men: det nivået vi må på, nemlig å bevege de som var informert om valget, å bevege dem til urnene. Det var en langt mer møysommelig prosess.

Etter denne valgansvarliges mening har altså informasjonen om kirkevalget vært vellykket i den forstand at medlemmene i stor grad har blitt bevisstgjorte om at det er et kirkevalg. Men det å mobilisere og å motivere medlemmene til å faktisk stemme, er langt mer komplisert.

3.7.2 Informasjon om valget

I det tidligere nevnte forslaget på informasjonsplan gjengitt i Valghåndboken (s. 62), er eksempler på hovedmål å sikre at medlemmer får informasjon om at kirkevalget innebærer to samtidige valg, og at disse kan delta direkte i nominasjon og valg på bispedømmenivå. Dessuten er det et mål å sikre at velgere får informasjon om disse både kan stille til valg og/eller er berettigede til å stemme. Det siste foreslåtte målet i Valghåndbokens eksempel på informasjonsplan er at informasjonen som formidles skal "vise hva kirken er og betyr".

De valgansvarlige forteller at den generelle informasjonen om valget særlig gikk på valgordning, herunder at bispedømmerådvalget er et preferansevalg. Det ble dessuten fokusert på at kandidater valgt til bispedømmerådet også er medlem av Kirkemøtet. De valgansvarlige viser til at den generelle informasjonen ut til velgerne har vært av noe ulik art, ikke nødvendigvis innholdsmessig, men med tanke på hvor langt de har gått i å forklare vesentlige trekk ved kirkevalget. For eksempel forteller valgansvarlig i Borg at siden kirkevalget skulle trekke til seg nye velgere, valgte de å gi en mer utdypende informasjon om beslutningsstrukturen innenfor Den norske kirke. "Vi prøvde å informere om hva som blir besluttet på de ulike nivåene: Kirkemøtet, bispedømmeråd, menighetsråd." Andre valgansvarlige sier derimot at når det kom til generell informasjon om kirkevalget, "opererte [de] på et minimumsnivå." Den generelle informasjonen om valget ble ansett for hovedsakelig å være et sentralt ansvar, der for eksempel den offisielle nettsiden for kirkevalget samt valgkortet skulle fungere som hovedkanaler.

3.7.3 Presentasjon av kandidater

I forbindelse med valget ble det utarbeidet et eget skjema for presentasjon av kandidater, og et skjema for supplerende nominasjon. Skjemaet for presentasjon av kandidater inneholdt obligatoriske opplysninger om fødselsdato, navn, bostedsadresse, kjønn og nåværende stilling, i tillegg til valgfrie felt for yrke/utdanning, kirkelige verv, offentlige og andre verv og satsingsområder innenfor kirkens liv og planer. I tillegg var det anledning til å gi en utfyllende presentasjon på inntil 200 ord om kandidatens ståsted i forhold til aktuelle utfordringer i kirken (Valghåndboken, s. 43). Dette skjemaet er basert på Kirkemøtets vedtatte regler for presentasjon av kandidater til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Formidlingen av kandidatpresentasjonene ble gjort via bispedømmenes nettside. De fleste bispedømmene har i tillegg lagd brosjyrer, plakater og løpesedler. Dette materiellet ble hovedsakelig distribuert til menighetsrådene og kirkekontorene, som igjen fikk ansvaret for å distribuere materiellet videre. Det fortelles dessuten om bruk av menighetsbladene. I denne forbindelse stilte for eksempel Tunsberg med en sum på cirka 3000 kroner til menighetsbladene mot at disse publiserte listen over kandidater som stilte til bispedømmerådsvalget. Det ble gitt tidlig beskjed til kirkeverger om at de burde synkronisere datoutgivelser for menighetsbladene i forhold til kirkevalget. Dette ble fulgt opp av noen, men ikke av alle. Enkelte menighetsblader valgte å ha egne valgnrnummer.

Alle bispedømmene valgte å benytte Kirkerådets skjema for presentasjon av kandidatene, men noen av bispedømmene valgte dessuten å inkludere noen tilleggsspørsmål. Dette er tilfelle for Bjørgvin, Hamar, Nidaros, Stavanger og Tunsberg. I Bjørgvin valgte de å legge til spørsmålet "Hva er kandidaten særlig opptatt av i teologiske og kirkepolitiske saker?".

I Hamar bispedømme ble kandidatene opprinnelig ikke oppfordret til å presentere seg utover å fylle ut den generelle presentasjonsanvisningen som ble gitt fra Kirkerådet. Men da aksjonen "Foreldrerett" kom, fulgte valgrådet dette opp med å lage fire spørsmål som de ba alle kandidatene om å svare på. Spørsmålene var: "Hva legger du i begrepet folkekirke? Det pågår for tiden en gudstjenestereform: hva er viktig for deg i denne sammenhengen? Det er bispedømmerådet som tilsetter prester: hva vil du legge vekt på i forbindelse med tilsetting av prester i Hamar bispedømme? Forholdet stat og kirke debatteres: hva mener du om dette tema?". Alle kandidatene svarte på spørsmålene og svarene ble lagt ut på hjemmesiden, i tillegg til på plakater og brosjyrer som ble sendt til alle kirkekontorene. I Nidaros hadde valgrådet bestemt seg for at de ikke ønsket å definere hva som skulle være de viktige sakene som skulle fremmes av kandidatene. Dette var årsaken til løsningen hvor kandidatene selv fikk velge hva de ønsket å presentere. Men når det gjaldt presentasjonen av prestekandidatene utformet nominasjonskomiteen en liste på spørsmål som kandidatene skulle utfordres til å svare på. Disse spørsmålene handlet blant annet om forholdet mellom stat og kirke, trosopplæringsreformen og ekteskapslovgivningen. Denne informasjonen ble lagt ut på nettsidene, under presentasjonene av kandidatene. I Stavanger bispedømme laget valgrådet sju spørsmål som ble sendt til alle kandidatene som ønsket å bli nominert som de måtte besvare før deres kandidatur ble diskutert i nominasjonskomiteen. Spørsmålene handlet om gudstjenesten, trosopplæring, holdninger til endringer i samlivsformer i vår tid, organisering av kirken, tilsetting av prester, og hva bispedømmerådet kan gjøre for å styrke lokalmenighetene. Denne informasjonen ble også brukt aktivt i informasjonsarbeidet på den måten at den ble sendt til

alle lokalaviser. Informasjonen ble også brukt som grunnlag for et hefte som ble laget om kandidatene som ble sendt ut til alle menighetene. Tunsberg valgte etter sommeren, på bakgrunn av noen henvendelser, og hva som ble sagt om kirkevalget i media, å utfordre kandidatene på aktuelle spørsmål for å produsere nye plakater og en ny brosjyre. De spurte om hva kandidatene tenkte om gudstjenestereformen, om samlivsformer, om hvordan kirken skal forholde seg til endringer i samfunnet og nye samlivsformer, forholdet mellom kirke og stat – hvordan samarbeidet skal være fremover, og hva kandidatene tenkte om den lokale menigheten. "Alle de lek kirkelige tilsatte og prestene svarte på det, men blant leke kandidatene var det et titalls som ikke svarte, av 23 kandidater. Så den plakaten ser noe mager ut", fortelles det.

Oslo bispedømme er ett av de bispedømmene som valgte å ikke inkludere ytterligere spørsmål enn det presentasjonsmalen utformet av Kirkerådet inviterte til. Dette er fordi bispedømmerådet ikke ønsket at det skulle stilles spørsmål til kandidatene av kirkepolitisk art. De ville i stedet at kandidatene skulle svare på spørsmål som berørte strategiplanen og visjonsdokumentet til bispedømmerådet. Dette førte til at alle kandidatene, i følge valgansvarlig, i stor grad skrev det samme. For eksempel var alle kandidatene positive til trosopplæringen. Denne presentasjonsstrategien ble møtt med kritikk fra medlemmene som ønsket presentasjoner som viste forskjellene mellom kandidatene i forhold til hvordan de stilte seg i kirkepolitiske spørsmål. Valgrådet henvendte seg derfor til bispedømmerådet med forespørsel om de kunne be kandidatene svare på noen flere spørsmål, men dette ble avvist.

Vi ser at bispedømmene har valgt noe ulike strategier vedrørende hvorvidt de har valgt å legge til spørsmål utover det presentasjonsmalen utformet av Kirkerådet inviterte til. Blant de bispedømmene der det ikke ble tillagt mer konkret formulerte spørsmål som kandidatene ble bedt om å besvare, er tilbakemeldingene fra velgerne at informasjonen om kandidatene ikke evnet å gi tilstrekkelig med informasjon som skilte kandidatene fra hverandre. Men også valgansvarlige i øvrige bispedømmer forteller om lignende tilbakemelding. En gjennomgang av bispedømmenes egne evalueringer viser også en gjennomgående enighet om at presentasjonen av kandidatene er ett av flere punkter som bør forbedres til neste valgongang.

3.7.4 Bruk av media

Kirkerådet gjennomførte sammen med sitt kommunikasjonsbyrå Burson-Marsteller et kurs rettet mot de informasjonsansvarlige både på lokalt og regionalt nivå i juni 2009. Her ble temaer som hvordan komponere saker til media, hvordan en oppretter kontakt med journalister samt hvordan en gjennomfører gode intervjuer gjennomgått. Informantenes respons er at mye av det som ble sagt på kurset var selvfølgeligheter. Det påpekes dessuten at kommunikasjonsbyrået fokuserte primært på landsdekkende medier, og blir derfor karakterisert som "litt hovedstadspreget", av en valgansvarlig. Dennes innvending mot dette er at "valget skjer lokalt. Og det er der vi vinner valget."

Flere valgansvarlige forteller generelt at særlig informasjonsformidlingen til media var utfordrende. Media var primært opptatt av de kontroversielle sakene i forbindelse med kirkevalget, og det krevde generelt mye tid og et allerede etablert nettverk å få napp. Enkelte valgansvarlige peker også på at det til dels var vanskelig å formidle informasjon om bispedømmerådsvalget da interessen for stortingsvalget og menighetsrådsvalget var større.

Det var særlig lokalaviser som ble benyttet, og disses interesse var å profilere kandidater fra lokalstedet. Lokal-tv ble også benyttet i noen grad. Vi har her valgt å trekke frem noen eksempler på bruk av media.

I Bjørgvin bispedømme hadde Bergens Tidende en reportasje en måneds tid før valget der alle bispedømmeråds kandidatene ble presentert, og to av disse ble intervjuet. Valgansvarlig i Nidaros tok kontakt med alle lokalavisene i bispedømmet og oppfordret dem til å bidra til å gjøre kandidatene synlige. Responsen var best i Adresseavisa som lørdag før valget laget en fire siders reportasje med presentasjon av hver enkelt leke kandidat. Dette fikk valgansvarlig god respons på i evalueringen etter valget, som noe som hadde skapt engasjement blant velgerne. Den valgansvarlige deltok også i ulike radioprogram (blant annet NRK Trøndelag) hvor han snakket om demokratireformen i kirken og om valget. En av disse sendingene var på morgenen selve valgdagen. I Nord-Hålogaland ble informasjon om de leke kandidatene gitt til de lokale avisene. I Hamar ble det sendt brev til alle aviser med informasjon om kandidatene hvor man oppfordret avisene til å spørre ut kandidatene. Dette ble ikke fulgt opp i særlig utstrekning, bortsett fra et innslag i Østnytt. I Stavanger ble det lite debatt i media rundt hva kandidatene stod for. Det eneste som skapte debatt var spørsmål knyttet til hvordan kandidatene stilte seg til samlivsetiske spørsmål. Av de lokale avisene var kontakten med en journalist i Stavanger Aftenblad avgjørende for at det ble laget oppslag om valget, om kandidatene og om resultatene av valget. I Agder og Telemark brukte man nettsidene hvor kandidatene ble presentert på en slik måte at de som ønsket kunne stille spørsmål direkte til kandidatene. Det kom inn noen spørsmål fra velgerne, men omfanget var likevel begrenset, noe valgansvarlige tror skyldes manglende teknisk kompetanse blant noen av de som ønsket å stille spørsmål. For øvrig ble det laget pressemeldinger til lokalavisene. Valgansvarlig var selv på NRK Sørlandssendingen. NRK Sørlandssendingen laget også innslag om bruk av kirkeklokker for å ringe inn valget. Valgansvarlig ønsket å lage en stafett gjennom hele bispedømmet hvor alle kirkeklokker skulle ringe inn valget, men det kunne man ikke gjøre fordi reklamebyrådet som hadde laget stuntet ikke hadde lest reglene for bruk av kirkeklokker. Men Fedrelandsvennen og NRK var med opp i kirketårnet i domkirken for å lage et innslag om det. Det mediatiltaket som fikk best respons var da valgansvarlig gikk ut og sa at han hadde en valgtelefon 24 timer i døgnet. Valgansvarlig mener selv at dette innslaget var viktig fordi det appellerte til folks humor som en velkommen kontrast til den saklige informasjonen om valget.

3.7.5 Kandidaters eget engasjement i valgkampen

De fleste valgansvarlige sier at de ikke oppfordret kandidatene til å være aktive på eget initiativ for å profilere seg selv i det offentlige rom i forbindelse med deres kandidatur. Men valgansvarlige i Sør-Hålogaland, Stavanger og i Tunsberg forteller at de oppfordret kandidatene til dette. Sistnevnte understreket for kandidatene at "dette er et personvalg. Det er ingen som kommer til å gjøre valgkamp for dem". Den valgansvarlige i Bjørgvin sier at han sendte ut en e-post til de gjenværende kandidatene etter første valgomgang, der han skrev "at det var lov å drive valgkamp for seg selv".

Det fortelles dessuten om kandidater som på eget initiativ profilerte seg selv. Eksempler på dette er en kandidat i Bjørgvin som var aktiv i andre valgomgang, da rettet mot menighetsrådene. I Tunsberg var det enkelte som var aktive med å synliggjøre seg selv i form av innlegg i aviser. Informanten mener at dette var personer som sannsynligvis var synlige i offentligheten fra før av, av den typen

som skriver avisinnlegg på sin hjemplass. I Oslo var det flere av kandidatene som var aktivt ute i offentligheten, blant annet i aviser, radio og TV, hvor de formidlet hva de stod for.

3.7.6 Regionale aktørers syn på ansvarsfordeling vedrørende informasjon

De valgansvarliges oppfattet sitt ansvarsområde når det gjaldt informasjon utad blant annet som å ”bringe ut informasjon om bispedømmeråds kandidatene og bispedømmerådsvalget”. De oppfattet de lokale mediene som sine informasjonskanaler. Enkelte forteller likevel at de opplevde ansvarsfordelingen vedrørende informasjon om valget til medlemmene som noe uklar. Dette var særlig knyttet til hvilken rolle det innleide kommunikasjonsbyrået skulle ha, hvilken jobb de faktisk gjorde i hvilke medier, og hva som sto igjen som bispedømmenes ansvar når det gjaldt informasjonsformidling. Valgansvarlig i Bjørgvin sier at det å få inn et kommunikasjonsbyrå som skulle hjelpe til med informasjonsformidlingen ”ble en liten hvilepute for oss. At det tar de seg av”. En valgansvarlig sier at forventningene til hva dette byrået skulle gjøre i forhold til informasjonen, ikke ble innfridd.

Jeg synes at når man får er informasjonsbyrå som blir betalt i dyre dommer for å jobbe med kirkevalget, så burde byrået lage ferdig maler. En måtte tilpasse brosjyren på hvert bispedømme, og lengden på det som sto var forskjellig. Det ble signalisert at sånne ting kunne bli laga av kommunikasjonsbyrået, og derfor satt en og venta på det. Men så kom det ikke allikevel. Det gjorde det enda mer strevende.

Det at standardiserte maler ikke ble produsert, skapte altså utfordringer for de valgansvarliges arbeid med informasjonen.

3.8 Valg og valgopptelling

De særskilte regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009, fastsatt av Kirkemøtet 15. november 2008 inneholder følgende bestemmelser om valgform (se også delrapport 1):

- Valg på leke medlemmer til bispedømmerådet finner sted som preferansevalg (§ 6-1).
- Valget kan finne sted etter to ulike ordninger (§ 6-2).
 - a. Tre eller fire leke representanter velges direkte, mens tre eller fire velges indirekte av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet.
 - b. Sju leke representanter velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer ved direkte valg.
- Kirkemøtet avgjør etter forslag fra bispedømmerådene hvilken ordning som skal benyttes i de ulike bispedømmer ved valget på leke medlemmer i 2009 (§ 6-3).

Når det gjelder opptelling av stemmene, var det bispedømmets valgråd som formelt mottok de avgitte stemmer. I praksis ble stemmene sendt til den nasjonale stemmesentralen/Kirkerådet som foresto selve opptellingen. (Valghåndboken, s. 40).

3.8.1 Vurderinger av valgordninger

Fire bispedømmer (Nord-Hålogaland, Stavanger, Hamar og Oslo) foreslo for Kirkemøtet at alle de leke medlemmene til bispedømmerådet skulle velges direkte, tre bispedømmer (Sør-Hålogaland, Nidaros og Borg) ba om at fire leke medlemmer ble valgt direkte og i de resterende bispedømmene (Møre, Bjørgvin, Agder og Telemark og Tunsberg) ønsket en at tre leke medlemmer skulle velges direkte av kirkemedlemmene. Hovedvekten av bispedømmerådene har gitt begrunnelse for ordningen de valgte. Oslo og Hamar begrunner valget om å la alle leke medlemmene velges ved direktevalg med et ønske om å styrke demokratiet ved å gi mest mulig myndighet til det enkelte kirkemedlem. Bispedømmerådet i Nord-Hålogaland, som valgte samme valgordning, diskuterte først eventuelle kombinasjonsordninger, men ble enstemmig enige om å la alle de leke kandidatene velges direkte. Det foreligger ingen informasjon om vurderingsprosessen i Stavanger. I Sør-Hålogaland, der bispedømmerådet endelig besluttet å la fire av de leke medlemmene bli valgt direkte, ble det opprinnelig foreslått at alle de leke medlemmene skulle velges ved direktevalg. Motforestillinger med basis i en synodalkirketenkning kom opp, og det ble argumentert med at menighetsrådene ikke måtte miste innflytelse. Valget sto mellom å velge tre eller fire leke medlemmer ved direktevalg. Det ble sett på som vanskelig å forsvare å sette i gang en omfattende ordning bare for å velge tre medlemmer, og bispedømmerådet konkluderte derfor med å la fire medlemmer bli valgt direkte. I Borg, der også fire av de leke medlemmene ble valgt direkte, var det en samstemmighet om å prøve ut en delt ordning. Nidaros valgte fire leke medlemmer til direktevalg av ukjente vurderinger. Bispedømmerådene som endte opp med valgordningen der tre av de leke medlemmene skulle bli valgt direkte av kirkemedlemmene, begrunner hovedsakelig sitt valg med at de egentlig ønsket å beholde den opprinnelige valgordningen med indirekte valg. Begrunnelsene for ønsket om å beholde den gamle ordningen er blant annet at man ville ha et valg med utgangspunkt i soknet som grunnenhet ut fra en synodal tenkning, og at et indirekte valg er mer i samsvar med kirkens identitet. Det sies dessuten at siden det var umulig å velge en ordning hvor alle de leke medlemmene ble valgt ved indirekte valg, aksepterte man den "minste" løsningen med indirekte valg av tre medlemmer. I Møre ble det dessuten sagt at noe av grunnen til at de ønsket å beholde den opprinnelige valgordningen var at de ønsket å være et "kontrollbispedømme".

3.8.2 Erfaringer med valgt valgordning

Bispedømmene som hadde kombinasjon av direkte og indirekte valg av leke kandidater forteller at det var liten interesse for andre valgomgang, særlig fra media og offentligheten generelt. Vi har valgt å trekke frem noen erfaringer. I Agder og Telemark bispedømme var valgansvarlige fornøyd med å ha to ulike valg (direkte og indirekte) fordi menighetsrådene da kunne føle seg inkludert i prosessen. Valgansvarlige i Nidaros bispedømme opplevde at det var et problem at det var to valgomganger av leke medlemmer fordi det trakk ut i tid før resultatene forelå. Han har fått flere tilbakemeldinger fra kandidatene selv på at de opplevde prosessen som en belastning fordi man ikke visste hva resultatet av valget skulle bli på mange måneder.

De bispedømmene som kun hadde direkte valg er generelt positivt innstilt til denne valgordningen: Valgansvarlige i Oslo bispedømme mente at det hadde vært en stor fordel å ha direktevalg. Valgansvarlige i Nord-Hålogaland bispedømme mente at det hadde skapt stor forvirring blant velgerne at det var så mange ulike valg samtidig. Både valgansvarlige og valgrådet i Hamar bispedømme har konkludert med at det var en stor fordel å ha direktevalg av leke representanter.

Den valgansvarlige i Stavanger bispedømme var glad for at man her bare hadde direktevalg. En av grunnene til dette var at han mente at dette gjorde valgprosessen ryddig og at det økte medlemmenes innflytelse på valgresultatet. Bispedømmerådet i Stavanger ønsker derimot i større grad at menighetsrådene skal foreta valget av leke medlemmer siden denne gruppen antas å ha bedre innsikt og kompetanse om kandidatene til å velge. Bispedømmerådet i Stavanger ønsker derfor å ha en modell med direkte og indirekte valg av leke medlemmer.

3.9 Oppsummering

Det halve årsverket som ble tildelt bispedømmekontorene slik at disse kunne opprette en valgsansvarlig i forbindelse med kirkevalget, har blitt benyttet noe ulikt. I de fleste bispedømmene har én person hatt hovedansvaret for arbeidet med valget, og hovedvekten av disse er ansatt i andre stillinger på bispedømmekontoret. Det har vært hektiske perioder i hele valgprosessen, og for enkelte har arbeidet ført til omrokking av oppgaver knyttet til deres opprinnelige stillinger. Det er også særlig stillingsbrøken i tillegg til tidsaspektet som var krevende for de valgansvarlige. De økonomisk tildelte midlene satt av til det regionale nivåets arbeid med valget, ser hovedsakelig ut til å ha hatt et tilfredsstillende omfang, men skal også sees i lys av en tankegang om at "man bruker det man har".

Kontakten de regionale aktørene har hatt med Kirkerådet blir generelt vurdert som positiv, men kapasiteten til det sentrale nivået var til tider utilstrekkelig i forhold til behovet. Ansvarsfordelingen mellom det sentrale og det regionale nivået opplevdes stort sett som tydelig, med unntak av ansvarsfordeling i forbindelse med informasjonsarbeid. Her var det uklarerheter i informasjonsflyten nivåene imellom. Det har vært mye kontakt mellom det regionale og det lokale nivået i valgprosessen, og særlig var det mye pågang fra sistnevnte fra juni og frem mot valget. Kursene som ble avholdt i prostiene for de lokalt valgansvarlige, fokuserte særlig på det som var nytt ved kirkevalget. Særlig ble valgordningen preferansevalg ansett for å være utfordrende å forklare.

Mye tyder på at nominasjonskomiteene var særlig opptatt av å sikre geografisk spredning da de nominerte kandidater. Den største utfordringen for nominasjonskomiteene var å skaffe nok ungdomskandidater. Informasjon om valget til kirkemedlemmene har vært en stor oppgave for de valgansvarlige, og dette omhandler særlig presentasjonen av bispedømmerådskandidatene. Alle bispedømmene har benyttet presentasjonsmalen utformet av Kirkerådet, og fem av bispedømmene valgte å legge til spørsmål knyttet til aktuelle saker kandidatene ble bedt om å svare på. Informasjonskanaler som har blitt brukt i dette arbeidet er hovedsakelig bispedømmenes egne nettsider og menighetsbladene i tillegg til materiell som brosjyrer, plakater og løpesedler. En gjennomgående kritikk av presentasjonene er at disse ikke gav god nok informasjon om de ulike kandidatene. Informasjonsformidlingen om valget og bispedømmerådskandidatene i media har vært den største utfordringen for de valgansvarlige. Dette kommer blant annet av at medias interesse for bispedømmerådvalget var noe begrenset, og i de tilfellene disse var interessert var dette gjerne knyttet til saker av en mer kontroversiell art.

Bispedømmene som valgte å ha kun en direkte valgomgang er hovedsakelig positiv til erfaringene med dette. De positive vurderingene går blant annet på at en slik ordning virker ryddig overfor velgerne, og at velgernes innflytelse økes.

4 Lokalt nivå. Av Ulla Schmidt

4.1 Innledning

Kirkevalget 2009 gjennomføres og avvikles lokalt i de enkelte menigheter. I følge regler for valg til menighetsråd (§ 1.1) "gjør menighetsrådet tjeneste som valgstyre og forbereder og leder som sådant valget". Når det gjelder bispedømmerådsvalget er det bispedømmerådets valgråd som styrer valgene, men det er valgstyrene i menighetene som lokalt administrerer den direkte valgomgangen for valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet (Særskilte regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009, § 2-3).

Analyser av gjennomføringen på lokalplan er derfor viktig for en vurdering av kirkevalget 2009 i forhold til overordnede målsettinger for demokratireformen. Hvordan er sentralt og regionalt planlagte tiltak satt i verk? Hvilke lokalt tilpassede tiltak har en valgt? Hvordan er disse satt i verk? Hvilke erfaringer har en gjort med disse tiltakene? Og hvordan vurderer de lokalt ansvarlige aktørene selv ulike sider ved kirkevalget og demokratireformen?

Hovedproblemstillingen for denne analysen er hvordan planer, strategier, og valg og gjennomføring av tiltak og aktiviteter har fungert i forhold til de overordnede målsettinger for kirkevalget og demokratireformen. Hvordan er det tatt hensyn til sentrale planer, strategier og overordnede hensyn for reformen i utarbeidelsen og den konkrete gjennomføring av kirkevalget, og hvordan har lokale tiltak og aktiviteter fungert i forhold reformens overordnede målsettinger? Hovedpoenget er med andre ord å analysere og diskutere forholdet mellom reformens sentrale målsettinger og hensyn, og den lokale gjennomføring. I denne sammenheng er det også viktig å se på betydningen av organisatoriske forutsetninger for gjennomføringen av valget. Det gjelder både tilgang på ressurser (økonomi, opplæring, personell) og organisasjonsmessige strukturer.

4.2 Metode inkl. datainnsamling, utvalg og frafall

For å besvare disse spørsmålene har vi hentet data fra tre ulike kilder. For det første har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant lokale aktører i et utvalg menigheter for å innhente data om forekomsten av ulike aktiviteter og tiltak, og om erfaringer med og vurderinger av ulike sider ved gjennomføringen av kirkevalget. Spørreundersøkelser egner seg til å si noe om et fenomens utbredelse og omfang (for eksempel omfanget av ulike informasjonstiltak, eller hvor mange kandidater nominasjonskomiteen spurte, og hvilke hensyn de la vekt på). Derimot er slike spørreundersøkelser ikke så velegnet til å studere et fenomen mer i dybden, for eksempel konkrete variasjoner og utforminger, eller aktørenes overveielser omkring valg av tiltak. Derfor har vi for det andre supplert spørreundersøkelsen med et sett av case-studier i seks ulike menigheter (se appendiks). Her har hensikten vært å få tak i konkrete detaljer omkring planlegging, iverksetting og gjennomføring, så vel som erfaringer og vurderinger fra involverte lokale aktører. De seks menighetene er valgt ut fra hensyn som geografisk spredning, størrelse, deltakelse ved tidligere valg, menighetstype, bostedstype (nærmere beskrivelse av kjennetegn i appendiks). Det er gjennomført personlige intervjuer med lokalt ansvarlige aktører: daglig leder eller kirkeverge, leder for valgstyre/menighetsråd, leder for nominasjonskomité, og leder for kommunens valgstyre eller annen aktør i det kommunale valget. I tillegg er det samlet inn dokumentasjon som menighetsblad,

regnskapsrapporter og lignende. Materialet er skrevet ut som case-rapporter og analysert tematisk. For det tredje har vi brukt enkelte data hentet fra Kirkerådets valgmodul i medlemsregisteret. Det er gjort nærmere rede for disse dataene i appendiks.

Spørreundersøkelsen besto av 48 ulike spørsmål, med forhåndsdefinerte svaralternativer.¹⁰ Hovedemnene i spørreskjemaet var planlegging og forberedelse, nominasjon, informasjon om valget og om kandidatene, avvikling av valget og vurdering av valget i ettertid. I tillegg har vi spurt om hva respondentene selv mener om enkelte av de nye valgreglene ved kirkevalget 2009.

Bruttoutvalget besto av tre grupper respondenter: a) ledere for menighetsråd i et utvalg på 625 menigheter. Disse ble spurt i kraft av posisjon i valgstyrene. Vi regnet med at ledere for menighetsrådene enten har vært leder eller hatt andre funksjoner i de lokale valgstyrene, som etter Kirkeloven er ansvarlige for avviklingen av valg til menighetsråd i soknene. b) ledere for nominasjonskomiteene i et utvalg menigheter uten overlapping med menighetene der utvalget menighetsrådsledere ble hentet fra. Brutto utsendt til 568 personer. Nominasjonskomiteene har i de aller fleste menighetene hatt i oppgave å frembringe kandidatlistor til menighetsrådsvalg. c) administrativt ansatte (kirkeverger, daglige ledere, menighetsforvaltere) i et utvalg på 345 menigheter som delvis overlapper med menighetene de to første underutvalgene er hentet fra. Menighetene for de tre underutvalgene er trukket tilfeldig (via Årbok for Den norske kirke), i tillegg til at det spesielt for det tredje underutvalget har vært nødvendig å ta hensyn til for hvilke respondenter vi hadde tilgang til adresser av tilstrekkelig kvalitet (se under). Dette gir et bruttoutvalg på totalt 1538 personer. I analysen har vi for enkelte spørsmål skilt mellom gruppene. Det fremgår av tabell hvilke(n) gruppe(r) som er inkludert i utvalget. Som hovedregel er det skilt mellom gruppene der det dreier seg om mer faktaorientert informasjon om aktiviteter i menighetene, for å unngå overlappende data fra menigheter (ett av underutvalgene overlapper med hvert av de to øvrige når det gjelder menigheter de kommer fra). Når det gjelder vurderings- og erfaringsspørsmål er det derimot bare skilt der det er relevante forskjeller mellom underutvalgene.

Undersøkelsen ble sendt ut få dager etter valget (i tidsrommet 17. – 24. sept.). Selve spørreskjemaet skulle besvares via pålogging på en web-side, der respondenten ble ledet gjennom ett og ett spørsmål. Hvert spørsmål måtte besvares før en kunne gå videre til neste, men det var mulig å gå tilbake i skjemaet for å endre eller korrigere tidligere svar. Informasjon om undersøkelsen, inkludert informasjon som personvernombudet anmoder om at adressatene får om formål med undersøkelsen, håndtering og lagring av data, informert samtykke etc., samt påloggingsinformasjon, ble sendt til respondentene i de to første underutvalgene postalt, men til det siste underutvalget (administrativt ansatte) per e-post. Til nominasjonskomitélederne ble dette sendt navngitt og til privatadresse. Når det gjelder utsending til menighetsrådsledere så fins det verken på sentralt eller regionalt nivå oppdaterte og systematiske oversikter med navn og adresse over menighetsrådsledere og -medlemmer. Vi var derfor nødt til å sende til "leder for menighetsrådet i x sokn", til menighetskontorets postadresse. Vi sendte samtidig en e-post til kontoret, informerte om at sendingen var underveis, og ba om kontorets hjelp til å videreformidle brevet til menighetsrådsleder.

¹⁰ I forbindelse med undersøkelsen mottok vi flere henvendelser fra respondenter som etterlyste åpne svaralternativer der de selv kunne fylle inn med egne ord, uten å være bundet av forhåndsdefinerte svaralternativer. Åpne svaralternativer ble vurdert nøye i utarbeidelsen av spørreskjemaet. Den avgjørende grunnen til ikke å ta det med var for det første at det er svært ressurskrevende å bearbeide og analysere slike svar og det ville overskredet rammene vi har fått for denne evalueringen. For det andre ble case-studier for dette prosjektet vurdert som en bedre måte å dekke det samme behovet for kvalitative data på, i form av mer individuelle, utfyllende og konkretiseringene data.

Denne utsendingen, som måtte bruke de adresselistene vi fikk stilt til rådighet av oppdragsgiver, har åpenbare svakheter: Det er en svakhet at vi til to av underutvalgene ikke kunne sende til navngitt person, men bare til bestemte funksjoner via postadressen til menighetskontoret. Dette har helt sikkert bidratt til frafall, og kan dessuten ha skapt forvirring om med basis i hvilken menighet respondenten ble bedt om å svare.

Det ble sendt ut én purring.¹¹ Vi fikk inn 478 svar totalt, hvilket gir en svarprosent på 31. Dette er ikke spesielt bra, men i betraktning av generell utvikling når det gjelder svarprosent på spørreundersøkelser, inkludert store nasjonale undersøkelser, er det heller ikke spesielt dårlig. Svarene fordelte seg slik på de tre underutvalgene: menighetsrådsledere/valgstyre 195 svar (svarprosent 31), nominasjonskomiteledere 103 svar (svarprosent 18), administrativt ansatte 180 svar (svarprosent 52). Det er ikke overraskende at svarprosenten er klart høyest blant administrativt ansatte. De ble kontaktet på e-post med direkte påloggingsinformasjon til undersøkelsen i e-posten, hvilket i seg selv gir høyere svarprosent. Hvis de har opplevd å ha en større del av det konkrete og praktiske ansvar med å iverksette og gjennomføre valget kan de ha hatt større motivasjon til å svare, og de har kanskje i større grad kunnet gjøre dette i arbeidstiden, siden de mottok henvendelsen i arbeidssammenheng. At frafallet er størst blant nominasjonskomitéledere skyldes mest sannsynlig at deres involvering i kirkevalget var avsluttet lenge før valget og utsendelsen av spørreundersøkelsen, og at undersøkelsen derfor virket mindre aktuell for dem.

Vi fikk enkelte henvendelser i retur (feil adresse etc.), men dette var mindre enn ti. Format og kvalitet på adresselister og konsekvensene det hadde for utsending (upersonlig adressert utsendelse til 63 prosent av bruttoutvalget) har helt sikkert gitt frafall i den forstand at henvendelser enten ikke har nådd helt frem til personen det var tenkt til, eller at det har vært misforståelser knyttet til hvem som skulle svare. Det kunne leveres ett svar per påloggingskode.

Det er vanskelig å si noe eksakt om utvalgets representativitet da vi mangler informasjon om sammensetning av de totale gruppene utvalget er trukket fra. Sammensetningen av utvalget når det gjelder kjønn er omtrent 50–50. Når det gjelder alder har vi best informasjon om nominasjonskomitéledernes representativitet. Gjennomsnittsalder i utvalget er 58 år. Sammenligner vi med valgmoduldata om aldersspenn for nominasjonskomitémedlemmer (nærmeste vi kommer sammenligning) ser respondentutvalget ut til å være tilfredsstillende. De store gruppene finner vi i spennet mellom 40 og 70 år. Når det gjelder menighetsrådsledere har vi bare informasjon om andel under 30 år i menighetsrådene. Denne andelen er svært lav, og forenlig med en tilsvarende svært lav andel i respondentutvalget under 30 år, og med en gjennomsnittsalder på 57.

Den eneste synlige skjevheten i utvalget dreier seg om soknestørrelse. Det er en viss underrepresentasjon av små menigheter og overrepresentasjon av store menigheter blant menighetene respondentene kommer fra (det vil si rådene de er medlem av/leder i eller har administrativt ansvar for). Samtidig er det innen utvalget en relativt jevn fordeling av respondentene på sokn av ulik størrelse, som det fremgår av tabell 1.

¹¹ Denne skulle etter planen selvsagt bare gå til dem i bruttoutvalget som ikke hadde svart. Ved en feil hos en underleverandør ble purringen sendt til hele bruttoutvalget. Oppdragstaker (KIFO) beklager dette både overfor oppdragsgiver og overfor dem som mottok purring selv om de alt hadde svart, eller hadde gitt melding om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Tre som mottok den første henvendelsen ga beskjed om at de av ulike grunner ikke ønsket å delta.

Tabell 1 Soknestørrelse. Respondentutvalg og Den norske kirke. Prosent.

	Størrelse sokn respondentutvalg. (N=478)	Total fordeling av sokn etter størrelse (iflg. valgmodul) (N=1224)
≤ 1000 medl.	21	40
1000 – 1999	20	19
2000 – 4999	29	27
≥ 5000	28	15

Kilde: KIFO og Kirkerådet (valgmodul)

Som nevnt i innledningen er en sentral problemstilling både hvilke tiltak som er satt i verk og hvilke erfaringer og vurderinger aktørene har hatt med gjennomføring av kirkevalget på lokalplan. Både valg av tiltak og erfaringer med å gjennomføre kirkevalget må imidlertid sees i forhold til den sammenhengen der det gjennomføres. I analysene er det derfor viktig ikke bare å se på den rene fordeling av ulike tiltak og vurderinger, men også se på om det er sammenhenger mellom ulike sider ved gjennomføringen og aktørenes erfaringer med denne, og kjennetegn ved menigheten. I spørreskjemaet har vi inkludert to typer spørsmål som kan bidra til å belyse generelle kjennetegn ved menigheten som kan tenkes å ha betydning for gjennomføring av kirkevalg. Det ene er demografiske og geografiske trekk. Som vist i delrapport 3 er det til dels store variasjoner i valgdeltakelse avhengig soknets størrelse og sentralitet. Gjennom å inkludere spørsmål om størrelse på soknet i spørreskjemaet har vi mulighet til å undersøke om det er forskjeller i aktørenes eller erfaringer avhengige av disse geografiske og demografiske trekk. Vi har også inkludert spørsmål om bostedstype (større by – forstad – mindre by etc.) som kan supplere soknestørrelse. Imidlertid er soknestørrelse gjerne en god indikator ikke bare på demografi, men også på geografi når det gjelder sentralitet – periferi dimensjonen.

Det andre kjennetegnet ved menigheten er mer generell ressurstilgang og ressursnivå. Her har vi brukt cirka antall frivillige medarbeidere (nærmere definert i spørreskjemaet), og faste aktiviteter (vidt definert) utenom faste søndagsgudstjenesten. Vi har også bedt respondentene angi hvilket bispedømme soknet ligger i. Utvalgets størrelse medfører imidlertid at bispedømmevis underutvalg fort blir for små til å kunne vise signifikante sammenhenger. Fordeling på bispedømmer har vi derfor gjort mindre ut av.

4.3 Opplæring og oppfølging

Gjennomføringen av kirkevalget 2009 rundt om i menighetene starter med opplæring av og informasjon til lokalt ansvarlige aktører. Kirkevalget 2009 gjennomføres etter en rekke helt nye regler og tiltak, ikke minst når det gjelder direkte valg til bispedømmeråd. Derfor er vellykket opplæring av de lokalt ansvarlige når det gjelder viktige ordninger og målsettinger ved kirkevalget vesentlig med tanke på gjennomføring.

Det ble avholdt to sett med kurs med tanke på opplæring av lokale aktører. I november og desember 2008 ble det holdt bispedømmevis kurs for valgråd, bispedømmeadministrasjon inkludert valgansvarlige på bispedømmekontorene, proster og kirkeverger. Disse var først og fremst med tanke på dem som var ansvarlige for å informere og lære opp lokalt ansvarlige aktører. I januar til februar 2009 ble det gjennomført kurs i hvert prosti for valgteam og valgstyrer. Fra sentralt hold var det lagt vekt på at det var viktig at alle sokn var representert på disse kursene. I følge

bispedømmekontorenes rapportering til Kirkerådet lyktes en langt på vei i målsettingen om å få deltakelse fra samtlige menigheter. Samlet sett var det deltakelse fra 97 prosent av soknene.

Oslo, Borg og Stavanger hadde deltakelse fra 100 prosent av soknene og Tunsberg fra 99 prosent. Lavest var deltakelsen i Møre (91 prosent) og Bjørgvin (92 prosent) bispedømmer. I snitt var det 3,5 deltakere fra hvert sokn på disse kursene.

Kursene ble avholdt av bispedømmekontorene, i stor grad av den valgansvarlige i de respektive bispedømmene. En sentralt utarbeidet kurspakke, for det meste bestående av et omfattende sett lysark, tok blant annet opp den politiske avtalen som ramme for demokratireform og kirkevalg, hovedtrekkene i nye valgeregler for valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet og menighetsråd, nominasjonsarbeid, informasjon, organisering av valgarbeidet i soknet.

Disse kursene får god vurdering av de lokalt ansvarlige som hjelp i forberedelsen av kirkevalget. Som det fremgår av tabell 2 svarer 60 prosent av respondentene at kursene var nyttige for planleggingen av valget i sin menighet. 17 prosent syntes ikke de var nyttige.

Tabell 2 Lokalt ansvarliges vurdering av ulike sentralt og regionalt tilrettelagte opplærings-, informasjons- og oppfølgingstiltak. Prosent.

I hvilken grad har følgende ting vært nyttige eller ikke nyttige i planleggingen av valget i din menighet?				
	Valghåndbok	Kirkevalget.no (eller annen web- info via kirken.no)	Prostivise kurs i bispedømmene	Bispedømmekontorenes valgansvarlige*
Svært / ganske nyttig	87	57	60	54
Verken nyttig eller unyttig	8	20	11	22
Ikke særlig nyttig/ikke nyttig i det hele tatt	4	16	17	19
Vet ikke	2	7	12	4

* Her er de som har svart at de ikke har vært i kontakt med bispedømmekontoret om gjennomføringen av valget, fjernet fra utvalget. (N=478).

Også andre tiltak og strukturer ble tatt i bruk for å sikre opplæring, oppfølging og assistanse til de lokalt ansvarlige i deres forberedelser og etter hvert gjennomføring av kirkevalget. Valghåndboken, som blant annet skulle gi menighetsråd, bispedømmeråd, valgstyres og valgråd, nominasjonskomiteer med videre informasjon om oppgaver og ansvar, ble gjort tilgjengelig i en første utgave til kursene i januar 2009. Den endelige utgaven var tilgjengelig i nettutgave i begynnelsen av mai, og kom i en trykt utgave i juni, etter at alle valgeregler og hjemmel for forsøksordning var på plass. Nettportalen kirkevalget.no, som sentrale aktører beskriver som "navet" i den sentrale informasjonsstrategien, skulle fungere både i forhold til interne (herunder lokalt ansvarlige) og eksterne brukere (kirkemedlemmer generelt).¹²

¹² Kirkerådet har flere steder meddelt at det var 72800 besøk på kirkevalget.no i løpet av 2009. De har imidlertid ikke svart på spørsmål om hvorvidt dette var unike treff, eller totalt antall besøk (med flere besøk fra samme leser).

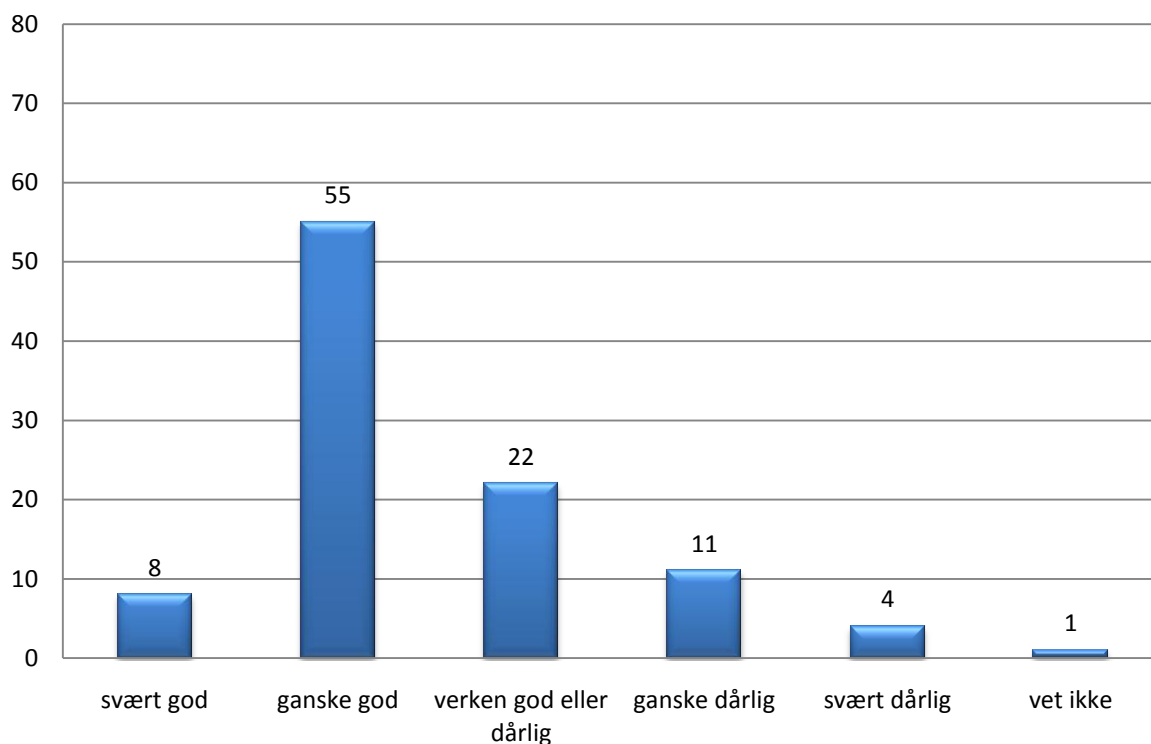
Valghåndboken blir spesielt positivt vurdert av de lokalt ansvarlige aktørene, slik der fremgår av tabell 2. Dette inntrykket kommer også igjen i intervjuer med lokalt ansvarlige i case-menighetene, samtidig som de peker på at Valghåndboken, som en del annet materiell til avvikling av valget, kom for sent. Leder for valgstyret i én av menighetene sier blant annet at

Jeg var fullstendig ukjent med denne typen valg. Da var det nyttig å ha valghåndboken. Så den syntes jeg var et godt hjelpemiddel. Valghåndboken har vi jo brukt ganske mye. Den føler jeg jo var ganske bra og ganske opplysende.

I samme menighet sier den administrativt ansvarlige for valgavviklingen også at kvaliteten på materialet var god, men at materiell og korrigeringer alltid kom for sent i forhold til menighetens prosess med valget. Alt kom i "siste liten, som gjør at jeg blir litt stresset". Han/hun omtaler også den endelige utgaven av valghåndboken positivt: "Og så kom jo den, flott og fin, så langt ut på året at da var vi jo i grunnen så langt kommet i forhold til frister og sånn vi hadde, at det var i grunnen for sent". I én av de andre menighetene opplyser valgstyrets leder at han selv verken hadde brukt Den norske kirkes egne nettsider eller valgportalen, men at kirkevergen hadde brukt nettportalen mye og hatt god hjelp av den.

Resultatene av spørsmålet om hvordan aktørene mer overordnet bedømmer opplæringen og informasjonen de fikk på forhånd, stemmer overens med dette bildet. 63 prosent syntes opplæringen de fikk på forhånd, var svært god eller ganske god. 15 prosent mente den var dårlig eller svært dårlig.

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.



(N=478)

Vi finner ingen forskjeller i denne vurderingen avhengig av størrelse på eller antall frivillige medarbeidere i respondentenes menigheter. Det er verken en mer negativ eller mer positiv vurdering av opplæringstiltakene i små menigheter eller i menigheter med få frivillige medarbeidere.

Denne bedømmelsen av opplæring av og informasjon til lokalt ansvarlige aktører er et godt resultat. Det er et godt resultat, gitt at dette var et opplæringsprogram om en kompleks reform og valgordning som skulle gjennomføres på kort tid og i en meget sammensatt organisasjon som Den norske kirke, med store ulikheter i ressurser i de ulike enhetene (menighetsråd, fellesråd, menighetskontorer). Samtidig kan det være flere eller andre elementer enn dem aktørene selv vektlegger, som er viktige for å bli i stand til å gjennomføre valget på en god måte. Derfor kan heller ikke disse svarene alene brukes til å fastslå i hvilken grad kurs og opplæring rent faktisk var hensiktsmessige og inneholdt det de burde med tanke på å dyktiggjøre lokalt ansvarlige til å gjennomføre valget. En slik vurdering må også ta hensyn til hvordan aktørene i sin helhet har lyktes med de sider ved gjennomføringen de har vært ansvarlige for.

4.4 Planlegging og organisering

Lokal organisering av valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet og til menighetsråd er dels definert gjennom valgreglene, dels er det et spørsmål om lokal utformning av anbefalinger fra sentralt hold, og øvrige ulike lokale strategier og tiltak.

I følge reglene for valg til menighetsråd er valgstyret, som består av hele eller en del av menighetsrådet, ansvarlig for å forberede og lede valget i menigheten. Etter de særskilte valgreglene om at valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet skjer samme tid og sted som valg til menighetsrådet, er det også valgstyret i soknet som lokalt administrerer dette valget. Det innebærer blant annet å fastsette valgdager og valgsteder, innhente og kunngjøre kandidatlistene, sørge for utlegging av manntall, tilrettelegge forhåndsstemming og gjennomføre stemmegivning på valgtinget, forestå opptelling, innberetning og kunngjøring av valgresultat. Der det er flere stemmesteder leder stemmestyret på det enkelte stemmested stemmegivningen.

I tillegg til disse regelfestede organene anbefaler sentralt hold (først i Rundskriv Nr.2 2008, 27.november 2008 til menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd og proster) menighetene å etablere en nominasjonskomité som kan finne frem til egnede kandidater. Det anbefales at nominasjonskomiteen består av tre til fem personer, og at den er bredt sammensatt med hensyn til geografi, alder, og eventuelle grupperinger i menigheten (Valghåndbok, s. 73). Derne oppfordres alle menighetsråd av Kirkerådet til å etablere et valgteam bestående av menighetsrådsleder, valgstyreleder, nominasjonskomitéleder og administrativt støttepersonell (Valghåndbok, s. 19). Valgteamet skal "lede forberedelsene til valget, slik at nominasjon, informasjon og gjennomføring blir ivarettatt på en god måte", og ha ansvar for å koordinere valgstyrets og nominasjonskomiteens arbeid. Dessuten anbefales valgstyre og valgteam å finne en som kan være informasjonsansvarlig, med ansvar for å utarbeide og følge opp lokal informasjonsplan.

Så godt som alle menigheter har hatt en nominasjonskomité til å forestå arbeidet med å finne frem til kandidater. Men ut over det er det nok svært vekslende i hvilken grad denne organisasjonsmodellen med valgstyret, valgteam og informasjonsansvarlig er utformet i praksis, og spesielt i hvilken grad disse funksjonene har vært formalisert. Case-studiene av et utvalg menigheter

viser hvordan den konkrete organisering kan ta ulike former. En fellesnevner er en mer pragmatisk og uformell organisering, med til dels flytende grenser mellom ulike funksjoner, roller og organer, som snarere er koordinert av menighetens administrative ansatte (kirkeverge, menighetssekretær, daglig leder), eventuelt av en valgt leder med mye erfaring i valgavvikling, enn av et formelt definert valgteam. Det kan virke som de sentrale anbefalingene om lokal organisasjon for planlegging og gjennomføring av valget ikke er helt tilpasset virkeligheten i lokale menigheter og måten arbeidet der fungerer på.

I forbindelse med den lokale organisering foreslås det i sentrale dokumenter til menighetene at det kan være fornuftig å samarbeide og koordinere arbeid på fellesrådsnivå, i de store byene eventuell på lavere mellomnivå (Valghåndbok, s. 21). Dette ser ut til å ha skjedd i stor utstrekning, som det fremgår av tabell 3 og 4.

Tabell 3 Ble noe av administrasjonen av valget (f.eks. innkjøp og anskaffelser, kontakt med kommunens valgstyre, utlegging av manntall, utkjøring av manntallslistene) koordinert på fellesrådsnivå (evt. mellomnivå i store byer)? Adm. ansatte. Prosent.

Mye av administrasjonen ble koordinert på fellesrådsnivå (mellomnivå)	69
Noe av administrasjonen...	23
Intet av administrasjonen...	6
Vet ikke	2
Total	100

(N=180)

Det er ingen signifikante forskjeller mellom respondenter fra små og store sokn når det gjelder i hvilken grad de svarer at administrasjon er koordinert på fellesråds- eller mellomnivå.

Tabell 4 Ble noe av informasjonsarbeidet (slik som annonser, oppslag i lokal presse) koordinert på fellesrådsnivå (evt. mellomnivå i store byer)? Adm. ansatte. Prosent.

Mye av informasjonsarbeidet ble koordinert på fellesrådsnivå	70
Noe av informasjonsarbeidet...	19
Intet av informasjonsarbeidet...	9
Vet ikke	2
Total	100

(N=180).

Når det gjelder informasjon er det en liten tendens til at respondenter fra mindre sokn i noe større grad sier at informasjonsarbeid er koordinert på fellesrådsnivå, enn dem fra større sokn. Dette er logisk både med tanke på effektiv utnyttelse av kostnadene forbundet med informasjon, og med tanke på tilgjengelige mediekkanaler og dekningsgrad rundt om i lokalmiljøene, der for eksempel én lokalavis eller lokalradio dekker et noe større område.

Det er likevel ikke sikkert at dette er uttrykk for en bevisst plan innad i de enkelte sokn om å samarbeide med andre sokn i kommunen. Case-studiene tyder på at dette like mye kan være et indirekte og i for seg utilsiktet resultat av kirkevergenes og fellesrådets rolle i den praktiske organisering og gjennomføring av kirkevalget. I én av case-menighetene er det kirkevergen som sammen med valgstyre og nominasjonskomité har hovedansvar for å organisere kirkevalget. I en annen er det ingen daglig leder i noen av de tre menighetene innen fellesrådet, slik at kirkevergen –

etter eget utsagn – koordinerer og tilrettelegger de fleste sidene ved valget. I ytterligere en av menighetene var det riktignok ikke kirkevergen, men en menighetssekretær som også var sekretær for kommunens tre menighetsråd og som fikk ansvar på fellesrådsnivå. Men også her var koordineringen på fellesrådsnivå forankret i at valget langt på vei ble drevet av en administrativt ansatt, og at denne operative funksjonen var tilordnet fellesrådsnivået. Den sprang tilsynelatende ikke ut av et initiativ i menighetsråd eller valgstyret. Én av case-menighetene, en sentralt beliggende storbymenighet, samarbeider naturlig nok ikke på fellesrådsnivå, men har heller ingen form for samarbeid med nabomenighetene – heller ikke selv om de til dels har felles valgkretser. Også en annen av case-menighetene mangler slikt samarbeid på fellesrådsnivå. Her organiserer kirkevergen sammen med valgstyrets leder valget sammen i den aktuelle menigheten, mens de to andre menighetene i kommunen – små utkantmenigheter – stiller med valget på egen hånd.

Selv om det ser ut til arbeidet med valget koordineres på fellesrådsnivå i et flertall av landets menigheter, er det ingen automatikk i dette, verken i bygd eller by, og heller ikke der kirkevergene er tydelig med i valgorganiseringen. Men der arbeidet koordineres ser det ut til å henge sammen med den rolle den administrative funksjonen (vanligvis kirkevergen) på fellesrådsnivå har i organiseringen av valget, snarere enn med en tydelig plan blant de ansvarlige i valgstyret og menighetsråd.

4.5 Informasjon

4.5.1 Mål og planer for lokal informasjon

Informasjon er ett av – hvis ikke dét – store satsningsområde ved kirkevalget 2009, sammenlignet med tidligere kirkelige valg. Som beskrevet ovenfor ble det bevilget store summer til ulike informasjonstiltak, både sentralt, regionalt og delvis også lokalt. Tilskuddet til lokalt nivå etter tildelingsnøkkel gir riktignok menighetene anledning til i en viss grad selv å prioritere bruken av tilskuddet, men lokale informasjonstiltak er nevnt som ett av de fire formålene dette tilskuddet kan brukes til (Valghåndbok, s. 20–21).

Som nevnt ovenfor var den sentralt definerte målsetting for informasjonen dels et overordnet mål om ”at medlemmer i Den norske kirke skal få styrket engasjement og deltagelse i kirkens demokratiske organer”, og at medlemmer skal ha opplevd at

- De kunne stille til valg om de ønsket det
- De kunne stemme hvis de ønsket det
- De visste hvem de kunne stemme på
- De visste når og hvor de kunne stemme
- De har fått en større forståelse for hva kirkelige organer gjør
- De har fått en større forståelse for hva kirken er (Valghåndbok, s.56)

De store landsdekkende og regionsdekkende tiltakene (film om kirkevalget, informasjonsutsending til medlemmene inkludert valgkort, kirkevalg.no, brosjyrer med informasjon om kandidater til bispedømmeråd/Kirkemøtet) ble utarbeidet sentralt og regionalt. I tillegg var det selvsagt også nødvendig med informasjonstiltak lokalt for å skape oppmerksomhet om valget, både for å få folk til å stille til valg, og for å informere om kandidatene og om selve valget, tid, sted etc. Hvordan har de lokalt ansvarlige arbeidet med informasjon i forbindelse med kirkevalget 2009? Her ser vi nærmere

på hvilke informasjonstiltak som ble valgt og satt i verk på lokalplan i forbindelse med valget, og hvordan disse står i forhold til de overordnede målsettinger med den sentrale informasjonsstrategien for demokratireformen og kirkevalget.

Fra sentralt hold ble valgstyret anbefalt å utpeke en informasjonsansvarlig med ansvar for utarbeidelse og oppfølging av lokal informasjonsplan, for å sikre at informasjonsarbeidet fikk oppmerksomhet også lokalt. I spørreundersøkelsen blant lokale aktører er det spurt om hvorvidt det var en egen informasjonsansvarlig i menigheten. Svarene varierer noe alt etter om det er administrativt ansatte som svarer, eller menighetsrådsledere/valgstyremedlemmer. I den første gruppen svarer 58 prosent at det var en egen informasjonsansvarlig, mens 47 prosent av valgstyremedlemmene svarer at det var en egen informasjonsansvarlig i deres menighet.¹³ Det er færre respondenter hjemmehørende i/ansvarlig for mindre sokn (< 1999 medlemmer av Den norske kirke) at de har hatt egen informasjonsansvarlig enn respondenter fra større sokn, først og fremst fra mellomstore sokn (tabell 5).

Tabell 5 Har egen informasjonsansvarlig, i forhold til antall Dnk-medlemmer i soknet. Prosent. Adm. ansatte.

		Antall DNK-medlemmer i soknet		
		≤ 1999 (N=76)	2000-4999 (N=56)	≥ 5000 (N=48)
Egen infoansvarlig?	Ja	51	70	54
	Nei	47	29	42
	Vet ikke	1	2	4
Totalt		99	101	100

(N=180) Forskjellen mellom mellomstore og store sokn er ikke signifikant.

Når det gjelder ressurstilgang i form av frivillige medarbeidere er mønsteret også at færre respondenter fra menigheter med få frivillige svarer at de har hatt en egen informasjonsansvarlig enn de fra menigheter med mange frivillige medarbeidere. 42 prosent av respondentene fra menigheter med ti eller færre frivillige medarbeidere svarer at de har hatt informasjonsansvarlig, mens 65 prosent av respondentene fra menigheter med mer enn ti frivillige medarbeidere sier det har vært en person med særlig ansvar for informasjon. Dette er ikke særlig overraskende og sier i grunnen bare at organiseringsgraden og kanskje muligheten til å utpeke personer til spesialfunksjoner er større i større sokn og i sokn med mange snarere enn få frivillige medarbeidere. I mindre sokn og sokn med færre frivillighetsressurser er det mer sannsynlig at alle (de få) involverte må gjøre litt av alt, uten å tenke så mye over hvilken formell funksjon og rolle den enkelte har.

Ingen av casemenighetene hadde en egen informasjonsansvarlig. I fem av menighetene var det i praksis de ansatte ved menighetskontoret/fellesrådskontoret som tok hovedansvaret for eksterne informasjonstiltak. I en av menighetene tok valgteamet ansvaret. I denne menigheten kan en se en mer bevisst strategitenkning angående informasjon enn i de øvrige casemenighetene.

¹³ Denne forskjellen i svar kan dels skyldes at mens de administrativt ansatte godt kan ha hatt ansvar for flere menigheter (selv om det i utsendelsen av spørreundersøkelsen er presisert at de skal svare med utgangspunkt i én bestemt, navngitt menighet de har ansvar for), der det kan ha vært en informasjonsansvarlig i én av disse, eller én "på deling", er valgstyremedlemmene knyttet bare til én menighet. Dette kan selvsagt gi et høyere tall i den første gruppen. Men det kan også skyldes det samme poenget som ovenfor, nemlig at en mer uformell og pragmatisk organisering, der det ikke er helt entydig hvilke personer som har hvilke oppgaver, også innebærer at respondenter vil ha litt ulik vurdering av om det har "vært en egen informasjonsansvarlig". Med andre ord kan spørsmålsstillingen være preget av en mer sentralisert forventning om formell organisering og formelt byråkrati som ikke passer med virkeligheten.

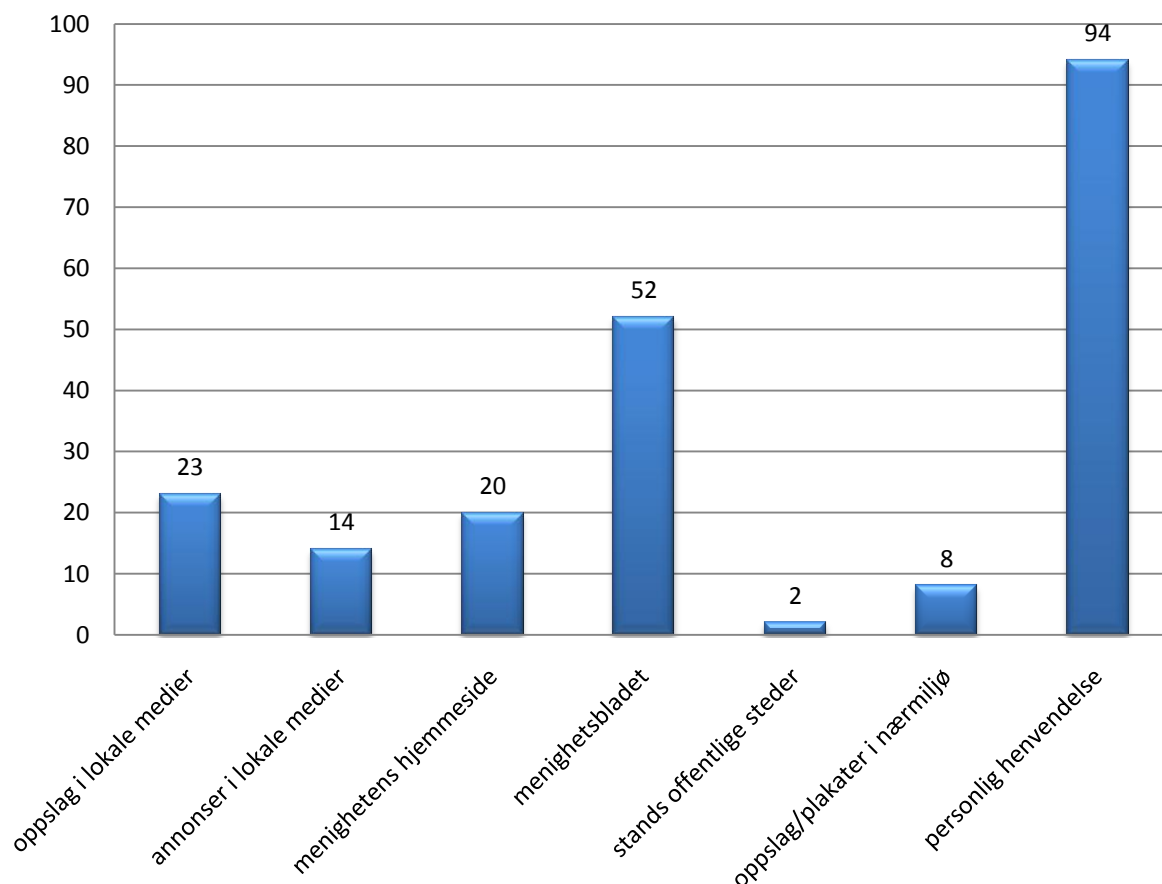
Spørsmålet om egen informasjonsansvarlig er strengt tatt først interessant med tanke på om det har betydning for det faktiske informasjonsarbeid. Som vi skal se nedenfor er det bare på noen få punkter denne selvstendige funksjonen gjør en forskjell når det gjelder informasjonstiltak.

Informasjonsarbeidet på lokalplan har ulike formål: å informere om at det skal holdes valg til menighetsråd, informere om at det trengs kandidater ved nominasjonen, informere om kandidatene og listene i forbindelse med valget, og informere om resultatet av valg til menighetsråd etter valget. Grovt sett faller dette i tre etapper: informasjon i forbindelse med nominasjonen, i forkant av valget, og etter valget. Hvilke tiltak ble brukt rundt om i lokalmenighetene, og hvilke organisatoriske og strukturelle forhold ved menighetene henger de sammen med?

4.5.2 Informasjon før nominasjonen

I spørreundersøkelsen ble hele utvalget spurt hvilke tiltak som ble brukt for å gjøre kirkemedlemmene i deres menighet kjent med at det trengtes kandidater til nytt menighetsråd. I Valghåndboken er det understreket at det i nominasjonsfasen er viktig å presentere kirken og dens virksomhet på en måte som motiverer medlemmer til å engasjere seg og til å stille til valg. Det nevnes særlig at det bør arbeides for å få redaksjonell omtale i lokalaviser, regionalaviser og menighetsblader (Valghåndbok, s. 58). Hvilke tiltak er tatt i bruk i respondentenes menigheter?

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



Kilde: KIFO (N=298)

Figur 2 viser hvilke tiltak som er brukt for å gjøre folk i soknet oppmerksomme på at det trengtes kandidater til nytt menighetsråd, og motivere til å stille opp som kandidat. Særlig to tiltak peker seg ut, menighetsblad og personlig henvendelse. Personlig henvendelse kan dekke over flere forhold: rekruttering av kandidater gjennom direkte "ansikt – til – ansikt" – kontakt, for eksempel med aktive medlemmer i lokalmiljøet, naboer, gudstjenestedeltagere etc. Det kan selvsagt også bety at en innhenter skriftlig bekreftelse fra en person om at vedkommende er villig til å stille, etter for eksempel å ha blitt tipset om vedkommende, eller ha satt opp en liste over aktuelle kandidater. Personlig henvendelse kommer derfor like gjerne i tillegg til andre informasjons- og rekrutteringskanaler som i stedet for. At personlig henvendelse brukes av så mange kan neppe i seg selv tolkes som om de som skal finne kandidater hovedsakelig vender seg til "venner og kjente" gjennom personlig kontakt. Men avhengig av hvilke andre tiltak som også brukes for å informere om at det trengs kandidater og skape kontakt med potensielt interesserte, kan det ha en slik effekt.

Den andre kanalen som særlig brukes for å orientere kirkemedlemmene i soknet om at det trengs kandidater til nytt menighetsråd, er ikke særlig overraskende menighetsbladet. Over halvparten av respondentene sier at dette har vært brukt i deres menighet. Det er strengt tatt mer overraskende at ikke tallet er høyere. Disse to kanalene – menighetsblad og personlig henvendelse – er antagelig de tradisjonelle kanalene som også i stor grad har vært brukt tidligere.

Én av case-menighetene eksemplifiserer en slik bruk av menighetsbladet. På sitt første møte hadde valgteam (her var det faktisk et slikt) diskutert hvordan de skulle bruke lokalavis og menighetsblad i informasjonsstrategien. Menighetsbladet, som går til alle husstander i byen, hadde informasjon om valget fra januar og frem til valget, med vekt på ulike spørsmål i ulike faser. I den første fasen ble det informert om valget generelt og oppfordret til å melde inn kandidater til nominasjonskomiteen.

Nær én av fire menigheter har greid å få oppslag i lokale medier om valget og om behovet for kandidater til nytt menighetsråd. En billig og relativt enkel (for de fleste) kanal som menighetens nettsider brukes i liten grad til dette. Det er tilsynelatende ikke forskjeller mellom små og store sokn når det gjelder hvilke informasjonskanaler de først og fremst bruker for å orientere om behov for kandidater.

For å få tak i hovedtendensene gir spørreskjemaet bare respondentene mulighet til å velge blant et relativt begrenset antall faste svaralternativer. Det innebærer selvsagt at mer kreative tiltak i enkelte menigheter ikke kommer frem her. I én av case-menighetene finner vi imidlertid eksempel på en annen fremgangsmåte. Her satte man først opp en liste med over 60 navn. Disse ble så tilskrevet, og måtte melde tilbake dersom de *ikke* ønsket å stå på listen. Dette førte til at komiteen hadde altfor mange kandidater å velge blant og endte opp med 28 navn på listen (to mer enn tillatt). Kandidatlisten ble altså frembrakt gjennom en kombinasjon av reservasjonsrett og passivt samtykke.

Som nevnt ovenfor ble menighetene anbefalt å finne en informasjonsansvarlig. Gjør det noen forskjell med tanke på valg av tiltak for å informere om at det trengs kandidater til nytt menighetsråd om en har hatt informasjonsansvarlig eller ikke? Bare på ett punkt er det en signifikant forskjell mellom dem som rapporterer om en egen informasjonsansvarlig og dem som ikke gjør det, nemlig når det gjelder oppslag i lokale medier. Av respondenter som sier det har vært en egen informasjonsansvarlig i menigheten deres, svarer 29 prosent at oppslag i lokale medier ble brukt for å få medlemmer til å stille til valg. Fra menigheter uten egen informasjonsansvarlig svarer 17 prosent av respondentene at lokale medieoppslag er brukt for å skaffe kandidater til valg.

Målsettingen for de lokale nominasjonsprosessene var formulert sentralt, nemlig at det burde være et mål å få flere kandidater på listene enn ved forrige valg. Dette ble også spesifisert i forslag til lokale mål (Valghåndbok, s.27):

- Der listen ved siste valg var mangelfull og hadde færre kandidater (faste medlemmer + varamedlemmer) enn det skulle velges, burde det være et mål å få minst så mange kandidater som det skulle velges.
- Der listen ved siste valg hadde samme antall kandidater som det skulle velges burde det være et mål å få flere kandidater på listen.
- Der listen ved siste valg inneholdt flere navn enn det skulle velges, burde det være et mål å få dobbelt så mange navn som det skulle velges.

Disse målene må selvsagt sees i lys av den overordnede målsetting for demokratireformen om å sikre reelle valgmuligheter og innflytelse. Dersom en ikke har noen kandidater å velge mellom, har en selvsagt heller ingen valgmuligheter i selve valgøyeblikket, og heller ingen innflytelse en kan gjøre gjeldende gjennom valget. Et relevant spørsmål er derfor om valg av informasjonskanaler i forkant av nominasjonen har betydning for resultatene av nominasjonen, med andre ord i hvilken grad disse anbefalte lokale målsettingene oppfylles.

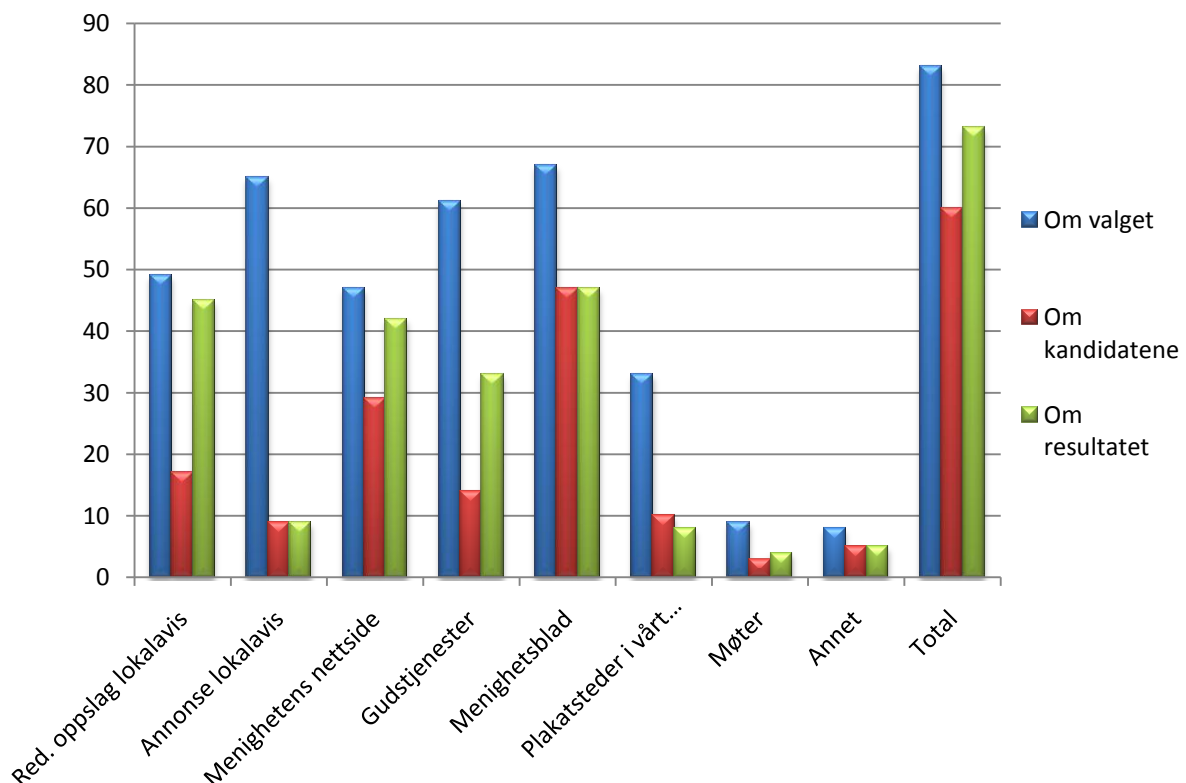
Det er vanskelig å se at valg av informasjonskanal i forkant av nominasjonen har hatt spesiell betydning for resultatet, med tanke på om en har lyktes med å få overskytende kandidater på listene. Den eneste kanalen der det er en signifikant forskjell i resultat mellom de som har og de som ikke har brukt dette tiltaket, er for annonser i lokale medier. 76 prosent av de respondentene som svarer at de har hatt slik annonsering i forkant av nominasjonen oppgir at kandidatlisten i soknet inneholdt flere navn enn det skulle velges, mot 54 prosent av dem som ikke har hatt slik annonsering. Også for oppslag i lokale medier er det en forskjell, men det er ikke signifikant. Til sammen kan dette likevel tyde på et mønster der bruk av eksterne kanaler (jfr. delrapport 4) har større betydning for å oppnå kandidatlistene med flere kandidater enn det som skal velges, enn interne kanaler som menighetsblad eller menighetens hjemmeside. Her er det ingen forskjell på de som svarer at de har brukt denne kanalen og de som svarer at de ikke har brukt den, når det gjelder å få flere kandidater enn det som skal velges.

4.5.3 Informasjon om valg og kandidater

Omfang av informasjonstiltak

Etter at nominasjonen er avsluttet, kandidatlistene foreligger og valget nærmer seg, er det selvsagt viktig å informere om de kandidatene kirkemedlemmene kan velge mellom, og om selve valget. Hvilke informasjonskanaler tas i bruk for dette, og i hvilket omfang?

Figur 3 Lokal informasjonsspredning i menighetene om valg, kandidater og resultater. Prosent.



Kilde: Kirkerådet (N=1265)

Figur 3 gir en oversikt over menighetenes rapportering i valgmodulen av hvilke(n) kanal(er) de har brukt til å informere henholdsvis om valget, kandidatene til menighetsrådsvalget, og valgresultatet. Det overordnede mønster er for det første at uavhengig av hvilken informasjonsmåte og kanal det er tale om, så brukes den i langt større grad til å informere om valget enn til å informere om kandidatene. Informasjonsaktiviteten er mye høyere når det gjelder å informere om selve valget enn når det gjelder å informere om kandidatene til valget. Kirkemøtet fastsetter regler for presentasjon av kandidater til bispedømmerråd/Kirkemøtet og menighetsråd. Det er større krav til presentasjon av kandidater til bispedømmerråd enn til menighetsråd. Her er kravet bare at kandidatlisten fremlegges med navn og alder på kandidaten, "og – i den grad det er ønskelig eller nødvendig for å unngå forveksling – med adresse og yrke/stilling" (Regler for valg av menighetsråd § 7.1). Valgstyrene er ikke pliktige til å informere om kandidatene på andre måter enn ved å legge frem listen med navn og alder. Det kreves altså ikke så mye før valgstyrene og de lokalt ansvarlige aktørene har oppfylt sin plikt til å informere om valgalternativer. Samtidig vektlegger demokratireformen informasjon generelt og informasjon om kandidater spesielt. At "medlemmene visste hvem de kunne stemme på" er én av målsettingene for informasjonen i forbindelse med kirkevalget. Riktignok er det informasjon om kandidater til bispedømmerråd som er særlig viktig. Men også for kandidater til menighetsråd heter det i Valghåndboken at kandidatlisten (til menighetsrådsvalg) "i tillegg bør inneholde bilde, utdanning/yrke, erfaringer fra menighetsarbeid og annen virksomhet og andre opplysninger som vil være av betydning for de som skal avgi stemme, om hva kandidatene er opptatt av og vil arbeide for dersom de blir valgt" (s. 25). Dette kan en ha som bakgrunn i analysen av lokale aktørers informasjonstiltak om valg og kandidater.

Som det også fremgår indirekte av figuren har menigheter brukt mer enn ett tiltak eller én kanal, rimeligvis. Analysen av sammenhengen med valgdeltakelse i delrapport 3 viser at de fleste menigheter setter i verk mellom fire og seks av disse tiltakene. Siden det i stor utstrekning er mer eller mindre det samme settet av tiltak som brukes, er det vanskelig å se forskjeller i sammenhenger og betydning mellom tiltakene innbyrdes. Det er en ganske tydelig sammenheng mellom antall informasjonstiltak som settes i verk, og størrelse på menighet. Antallet tiltak en setter i verk øker med soknestørrelsen, som det fremgår av tabell 6.

Tabell 6 Antall informasjonstiltak (både valg og kandidater) etter soknestørrelse.

	Gj.snittlig antall tiltak
Færre enn 500 medlemmer	4.0
500-999 medlemmer	4.2
1000-1999 medlemmer	4.5
2000-4999 medlemmer	5.0
5000 og flere medlemmer	5.5
Totalt	4.6

Kilde: Kirkerådet (N=995)

Lokale medier

Spørreundersøkelsen kan utdype aktivitetene på lokalplan ytterligere. Vi har spurt de lokalt ansvarlige om omfanget av redaksjonelle oppslag og annonsering for å informere om valget. Svært få respondenter svarer at det ikke har vært annonsert om kirkevalget i lokal presse i deres menighet. Størst omfang har fellesannonsering én eller flere ganger sammen med andre sokn. Til sammen 70 prosent har hatt enten én eller flere fellesannonser sammen med ett eller flere andre sokn. Det skulle strengt tatt bare mangle at dette har et ganske stort omfang, gitt at det fra tilleggsbevilgningen til gjennomføring av kirkevalget også ble gitt ekstra tilskudd til lokalt nivå, blant annet med tanke på lokale informasjonstiltak.

Også når det gjelder redaksjonelle oppslag har det vært ganske stor aktivitet. Som vist i tabell 7 er det 20 prosent av menighetene som ikke har hatt redaksjonelle oppslag om valget i lokal presse. 74 prosent har hatt minst ett oppslag, og 46 prosent har hatt to eller flere. Når disse tallene ikke overensstemmer helt med valgmodulen (der summen av oppslag om valg og om kandidater er 66 prosent) henger det mest sannsynlig sammen med at det her er spurt etter lokal presse (inkludert avis og radio), mens valgmodulen bare gir mulighet til å registrere redaksjonelle oppslag i lokalavis.

Tabell 7 Har det vært redaksjonelle oppslag om valget i lokal presse (avis, radio)? Prosent

Nei	20
Ja, ett oppslag	28
Ja, to eller flere oppslag	46
Vet ikke	7
Total	101

Kilde: KIFO (N=180)

Det altså gjort et ganske stort arbeid for å skaffe redaksjonell omtale i lokale media og på den måten gi oppmerksomhet til valget, i tråd med de sentrale anbefalingene for lokale informasjonsaktiviteter. Men fordelingen, i alle fall i følge rapporteringen i valgmodulen, favoriserer tydelig informasjon om valget. Informasjon om kandidatene har etter alt å dømme et mye mindre omfang.

Når det gjelder det å skaffe redaksjonelle oppslag ser det ut til å være forskjeller avhengig av menighetens størrelse og avhengig av tilgang på frivillige ressurser og omfang av aktiviteter. Det er flest respondenter fra mellomstore sokn (cirka 2000–5000 medlemmer) som rapporterer at de har hatt to eller flere redaksjonelle oppslag (63 prosent), noe færre fra små sokn (≤ 1999 medlemmer) (32 prosent), og tilsynelatende også noe færre i de største soknene (48 prosent), men her er forskjellen ikke signifikant. Blant respondenter fra sokn med færre enn ti frivillige medarbeidere er det 25 prosent som sier at det har vært to eller flere redaksjonelle oppslag, mens det er mer enn 52 prosent fra sokn med mer enn ti frivillige medarbeidere. En tilsvarende forskjell viser seg når vi bruker aktiviteter som bakgrunnsvariabel for soknet. 34 prosent av respondenter fra sokn med fem eller færre faste månedlige aktiviteter utenom gudstjenesten sier det har vært to eller flere redaksjonelle oppslag om valget i deres menighet, og 59 prosent av respondentene i menigheter med seks eller flere faste månedlige aktiviteter.

Det viser seg med andre ord et mønster av at større sokn og sokn med høyere antall frivillige medarbeidere og omfang av faste aktiviteter også i større grad får flere redaksjonelle oppslag. Dette er ikke spesielt overraskende. Det sier likevel noe både om at menighetens strukturelle og ressursmessige forutsetninger og rammebetingelser påvirker mulighetene til å oppfylle sentrale forventninger om informasjonsaktiviteter. Det kan selvsagt også tenkes at denne forskjellen henger sammen med forskjell i prioritering, utløst av at behovet for informasjon oppleves mer påtrengende på større steder enn mindre steder. I så fall er forskjellen like mye et uttrykk for en opplevelse av at det er mindre nødvendig å drive utstrakt informasjon på små og mer oversiktlige steder med sterkere innbyrdes kjennskap – men kanskje også sterkere sosial kontroll. Redaksjonell oppslag er dessuten det ene informasjonstiltaket der det faktisk ser ut til å gjøre en forskjell om menigheten har hatt en egen informasjonsansvarlig eller ikke. Av respondenter som svarer at det har vært en informasjonsansvarlig i deres menighet er det 54 prosent som sier det har vært to eller flere redaksjonelle oppslag om valget, mens det er 35 prosent av respondentene som sier at det ikke har vært informasjonsansvarlig.

Nettsider og menighetsblad

En stadig større del av informasjonsspredning og informasjonsinnhenting skjer i dag via internett. Ikke alle borgere har lett tilgang til eller benytter seg av internett, men mange – og flere og flere – gjør, og for dem som gjør blir dette en stadig mer naturlig og nærliggende form for informasjonsinnhenting, ved siden av eller i stedet for andre kanaler som trykte medier, radio/tv etc. Dette tok også Den norske kirke inn over seg da den definerte web-portalen "kirkevalget.no" som navet i informasjonsstrategien¹⁴, beregnet både på interne og eksterne målgrupper. Den skulle blant annet brukes til å gjøre informasjon om kandidater til de ulike valgene lett tilgjengelig. I tillegg har alle menigheter i Den norske kirke via "kirken.no" egne nettsider der det også kan legges ut informasjon om aktiviteter osv. inkl. informasjon om kandidater i forbindelse med valg. Det var altså både betont fra sentralt hold, og dessuten lagt rimelig godt til rette for web og nettsider som et viktig element i informasjonsspredningen i forbindelse med kirkevalget.

Egenrapporteringen i valgmodulen gir en indikasjon på omfanget av bruken av menighetens nettside (ikke klart om dette inkluderer informasjon om menigheten på kirkevalget.no) til å informere om valg og om kandidater. Nær 50 prosent av menighetene rapporterer at de har brukt nettsidene til å

¹⁴ Slik bl.a. intervju med prosjektleder.

informere om valget og i underkant av en tredjedel at de har brukt nettsidene til å informere om kandidatene. I spørreundersøkelsen har vi spurt litt mer detaljert, nemlig i hvilken grad respondentenes menigheter har spredt informasjon om kandidatene *i tillegg til* navn, alder og adresse, på menighetens egen hjemmeside og/eller kirkevalget.no. Det er selvsagt slik "tilleggsinformasjon" som først og fremst er viktig for en velger som skal gjøre seg opp en mening om hvem han eller hun skal stemme på. Nesten to tredjedeler av respondentene svarer at nettsidene i liten eller ingen grad er tatt i bruk i deres menighet til å spre informasjon om kandidatene, ut over navn, alder og adresse:

Tabell 8 Bruk av nettsider til å spre informasjon om kandidater til menighetsrådsvalg. Prosent

I tillegg til navn, alder og adresse, har det vært lagt ut informasjon på menighetens hjemmeside/kirkevalg.no om kandidatenes (til menighetsrådet) bakgrunn, erfaring og hva de er opptatt av og vil arbeide for?	
Ja, i stor grad	7
Ja, i noen grad	27
Nei, i liten eller ingen grad	64
Vet ikke	2
Total	100

Kilde: KIFO (N=375)

Det er ganske klare forskjeller på menighetene til respondentene som svarer henholdsvis ja, i stor grad og nei, i liten eller ingen grad på dette spørsmålet. Blant respondentene fra små menigheter (mindre enn cirka 2000 medlemmer) sier 86 prosent at det i liten eller ingen grad har vært tilleggsinformasjon (ut over navn, alder og yrke) tilgjengelig på nettsider, mens det blant respondentene fra store menigheter er 40 prosent. Det er et tilsvarende mønster når vi ser på antall frivillige og omfang av faste aktiviteter. Det er en nesten dobbelt så stor andel blant dem som har færrest frivillige og faste aktiviteter, som blant dem som har flest som svarer at de i liten eller ingen grad har lagt ut slik tilleggsinformasjon på nettsider (menighetens egne eller kirkevalg.no). Dette kan selvsagt være en funksjon av ressurstilgang til å drive en slik form for informasjonsvirksomhet, men det kan kanskje like gjerne være uttrykk for at små sokn gjerne har bosettingsmønstre med tettere sosiale fellesskap, der innbyggere i større grad har kjennskap til hverandre enn i mer tettbygde og urbaniserte områder, og en derfor, med rette eller urette, antar at de som er interessert i å stemme allerede kjenner kandidatene.

En undersøkelse gjennomført de siste dagene før valget (onsdag 9. september til fredag 11. september, det vil si i uken før valget) i et representativt utvalg av landets menigheter (hver tredje menighet i alle bispedømmer minus Bjørgvin (hver fjerde menighet) etter listing i Årbok for Den norske kirke) tyder på at denne selvrapporteringen snarere pynter litt på sannheten. I denne undersøkelsen ble både menighetenes hjemmesider (enten kirken.no, eller via lenke til egne hjemmesider derfra) og registreringer på kirkevalget.no sjekket med tanke på hvilke menigheter som hadde lagt inn

- navn og alder,
- navn, alder og yrke,
- navn, alder, yrke og ytterligere informasjon (her ble det ikke satt nærmere kriterier med tanke på relevans),

Som det fremgår av tabell 9 har tre av fire menigheter de siste tre til fem dagene før valget bare informasjon om kandidatenes navn og alder liggende på lett tilgjengelige nettsider. Mindre enn én av fem har informasjon ut over navn, alder og yrke.

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

Type informasjon	Prosent	Antall
Navn og alder	74	305
Navn, alder og yrke	9	37
Navn, alder, yrke og ytterligere informasjon	17	69

Kilde: Kirkerådet (www.kirkevalget.no ; www.kirken.no)(N=413)

En god del av disse har selvsagt mest sannsynlig brukt menighetsblad til å distribuere mer utførlige presentasjoner av kandidatene. Da er det likevel flere ting en skal huske på. For det første var det også under halvparten (47 prosent) av menighetene som ifølge valgmodulen oppga å ha brukt menighetsbladet til å spre informasjon om kandidater. Men ganske omfattende stikkprøver i valgmodulen tyder på at det ikke er særlig mange menighetsråd som har lagt inn mer utførlige CVer for kandidatene til menighetsråd, og det er stort sett valgmodulen som brukes til å hente ut informasjon til valgmateriell. Det er heller ikke sannsynlig at dette i sin helhet er andre menigheter enn dem som har brukt nettsider. Da står vi fortsatt med et betydelig antall menigheter som ikke informerer om annet enn kandidatenes navn og alder i forkant av valget, selv med den forutsetning at de som har informert gjennom menighetsbladet alle har informert fyldig om kandidatene (hvilket er lite trolig). For det andre overser en endrede mønstre i informasjonsspredning og informasjonsinnhenting generelt. For det tredje går en glipp av gevinsten ved enklere synkronisering av informasjonstilgang i dagene rett før valget da velgere, og kanskje særlig nye velgere, søker informasjon. Selv om menighetene ble anbefalt å synkronisere utgivelsene av menighetsbladene med de viktige milepælene i kirkevalget, er det slett ikke sikkert at alle gjorde eller maktet det, spesielt siden menighetsbladene typisk utkommer sjeldent, vanligvis med fire til seks utgaver i året. Jevnlige brukere av internett vil selvsagt ha en forventning om at de ikke trenger å ta vare på slik informasjon i trykt form, fordi den vanligvis er lett tilgjengelig på nettet.

Case-menighetene illustrerer variasjonene i bruk av menighetsblad til å informere om kandidatene, også at en ikke uten videre kan ta for gitt at presentasjon i menighetsblad har mer fyldige presentasjoner enn for eksempel nettsider. I én av dem, en bymenighet i en større by, er kandidatene presentert i det felles menighetsbladet for byens menigheter - så langt det var mulig - med navn, bilde, opplysninger om hvem de var og hvorfor de hadde lyst til å sitte i menighetsrådet. I en annen menighet i et lite lokalsamfunn presenterte kandidatene i menighetsbladet med alder og bosted. Valgstyrets leder mente ikke det var så viktig med ytterligere informasjon, siden de fleste kjente hverandre: "Jeg tror de synes det var ei grei liste, og at de syntes det var greie folk som var satt opp." Dette kan nok være en ganske utbredt tilnærming til å presentere kandidater til menighetsråd, kanskje spesielt på mindre steder. En går ut fra at her kjenner jo de fleste de fleste, i alle fall dem som stiller til valg til verv i bygda, og kan gjøre seg opp en mening uten utførlig arbeid med informasjonsinnhenting og tilrettelegging av presentasjoner. En annen menighet som også er lokalisert på et lite tettsted laget et valgnummer av menighetsbladet som – i følge kirkevergen – leses av "alle" i kommunen. Her ble de femten kandidatene bedt om å komme med synspunkter på hvorfor de stilte til valg og hva de hadde tenkt å gjøre, men bare litt under halvparten svarte. Én av

menighetene informerte om valget i menighetsbladets juninummer. Da var kandidatlistene for både menighetsrådsvalg og bispedømmerrådsvalg inkludert, i tillegg til informasjon om stemmesteder og – tidspunkt, muligheter for forhåndsstemming og praktiske forhold som valgkort, manntall og legitimasjon. Men det skal åpenbart noe til for at kirkemedlemmer tar vare på et menighetsblad fra juni til september for å være sikre på å ha informasjonen for hånden når de trenger den. En annen menighet valgte antagelig en mer hensiktsmessig strategi når de informerte om ulike sider ved valget i ulike utgaver til ulike tider, slik at relevant informasjon kom til noenlunde riktig tid. En tredje menighet, der de ikke har menighetsblad, informerte om valget, inklusiv om kandidatene, på menighetens nettsider. Daglig leder sier imidlertid at han/hun ikke har noe særlig tro på denne kanalen: "I utgangspunktet tror jeg ikke folk er interessert nok i kirkevalget til å få inn på nettet og se hvem som står der." I denne menigheten ble det for øvrig også laget en facebook-gruppe for å nå yngre velgere, men det er ikke klart hvilken respons dette tiltaket fikk.

Også i en annen menighet kommer det frem at kandidatene presenterer seg selv veldig ulikt: noen skriver ingenting, noen litt, og noen veldig mye. Til slutt endte de ansvarlige som skulle skaffe presentasjon av dette i lokalavisen med å ta med personalia og satsingspunkter for menigheten, men ikke "meninger i forskjellige saker, det tok vi ikke med". Vekten lå på "hvem de var, hva de jobbet med, og eventuelt hvis de ville si noe sånn spesielt". Det ble også gitt mulighet til å si litt om "visjonen" for menigheten, men dette ble ikke vektlagt. Dette illustrerer også hvordan mangelfull presentasjon av kandidater kan skyldes at de ansvarlige for valget ikke fremskaffer og presenterer informasjon, men også at kandidatene selv ikke bidrar med relevant informasjon.

Dette spørsmålet om hvorvidt "meninger i forskjellige saker" skal med eller ikke, utdypes ytterligere av én av de andre case-menighetene. Denne menigheten ble tatt på senga av at det var større interesse for valget i lokalavisen enn de hadde regnet med. Valgteamet hadde riktignok diskutert en strategi for presentasjon av kandidatene i lokalavisen, men før de fikk sjøsatt planen sin, kom en journalist dem i forkjøpet og begynte å stille spørsmål til kandidatene om deres syn på homofilt samliv, ekteskapslov, dødshjelp, statskirke med mer. Disse spørsmålene hadde ikke vært oppe i nominasjonsprosessen, og mens noen av kandidatene svarte på spørsmålene, hadde andre ingen mening, eller ville ikke svare. Informantene fra menigheten har ulike oppfatninger av i hvilken grad de syns slike spørsmål hører hjemme i forbindelse med et menighetsvalg. Nominasjonskomiteens leder mener de ikke hører hjemme i valg til et menighetsråd som jo først og fremst skal drifte en menighet. Den administrativt ansvarlige lurer på om det vil bli enda vanskeligere å få folk til å stille som kandidater dersom de må offentliggjøre standpunkter i kontroversielle spørsmål, mens valgkomiteens leder mener at dersom man ikke tør svare har man heller ikke noe å gjøre i et offentlig valg. "Skal en få interesse og blest om kirkevalgene, så må man stille. Kan ikke bare sitte der i anonymitet og stole på at dette går bra!"

Presentasjon gjennom debatt?

Dette spørsmålet om profilering av kandidater i forhold til konfliktsaker aktualiserer en type informasjon som omtrent ikke har vært brukt, og det er debattmøter eller debattinnlegg i media. Slike informasjonstiltak profilerer forskjeller og gir derfor velgerne mulighet til å gjenfinne sine interesser, hensyn og målsettinger for Den norske kirke og for den lokale menighet hos kandidatene. Syv prosent av respondentene svarer at det har vært debatt i lokale media i soknet de kommer fra (som debattinnlegg eller leserbrev i lokalavis) der valget og/eller kandidatene er blitt diskutert i forhold til én eller flere saker. 92 prosent sier at dette ikke har forekommet. Så godt som ingen av

menighetene har hatt debattmøter der kandidatene har kunnet presentere seg selv og profilere seg i forhold til bestemte saker. Dette kan selvsagt oppfattes som litt initiativløst både av valgstyrrer/menighetsråd og av kandidater. I et valg er det nettopp viktig at valgalternativer profileres i forhold til hverandre slik at velgerne kan ta stilling. Offentlig debatt, enten i media eller i form av åpne diskusjoner, kan være tjenlige både for å profilere og for å forhandle ulike posisjoner og interesser.

Det er likevel noen forhold en bør ta med i betraktning når en vurderer menighetenes og kandidatenes innsats på dette punktet. For det første er mangelen på slike tiltak antagelig et uttrykk for at konfliktnivået (når det gjelder aktuelle valgsaker) generelt er lavt rundt om menighetene. Det er relativt få lokale stridsspørsmål som kan utløse debatter og diskusjonsmøter ved kirkelige valg på lokalt nivå og som kandidater kan profilere seg i forhold til. De store, felles kirkelige stridstemaene som stat-kirkespørsmålet eller ny ekteskapslov, ekteskapsliturgi og homofilt samliv, har etter alt å dømme ikke vært sterkt fremme i valgene på lokalplan, i hvert fall ikke på en måte som i stor skala har utløst omfattende lokale debatter.

For det andre kan det henge sammen med at det rundt om i norske menigheter neppe er noen særlig rotfestet kultur for utveksling og profilering av standpunkter på slike debattarenaer generelt. Det er liten tradisjon for meningsdannelse gjennom prøving og kritikk av standpunkter på ulike felles arenaer i Den norske kirkes menigheter (Schmidt 2008). Denne svakheten ved den deliberative siden av demokratiet i Den norske kirke, smitter av på selve valgsiden, og på presentasjon og profilering av kandidatene.

Men for det tredje er det også et spørsmål om profilering gjennom debatt og diskusjon om kontroversielle temaer egentlig passer til det menighetsrådsvalget typisk dreier seg om. Både ifølge case-studiene og ifølge responsen på spørreskjemaundersøkelse er kandidatenes plassering i forhold til omstridte kirkelige spørsmål neppe det viktigste hensynet gjennom nominasjon. Det var viktigere å få tak i mennesker med kompetanse og erfaring til å drive menigheten på en god måte og komme med nye ideer til menighetens virksomhet, skal vi tro responsen fra nominasjonskomitélederne (se under). Men dersom det viktigste er å få "flinke folk" som kan ta et tak med å drive menigheten, så er profilering i forhold til kirkelige eller teologiske stridsspørsmål og klart atskilte posisjoner kanskje mindre aktuelt? I tillegg kommer et annet poeng, nemlig at det tydeligvis krever store anstrengelser i det hele tatt å få fylt opp kandidatlistene og i tillegg få noen overskytende kandidater. I en slik situasjon kan det være u hensiktsmessig å heve terskelen for å stille til valg gjennom å forvente at kandidatene skal gjøre regnskap for hva de mener om store kirkelige og teologiske stridsspørsmål.

Vurdering av informasjon om valg og kandidater

På lokalplan har menighetsrådene først og fremst hatt ansvar dels for å informere om kirkevalget som sådan, sammen med de store nasjonale satsingene. Dels har de hatt ansvar for å innhente og presentere informasjon om kandidatene til menighetsrådsvalget for velgerne. Derimot lå ansvaret for å informere om kandidatene til bispedømmerrådet og Kirkemøtet et annet sted.

Det har vært brukt en rekke ulike tiltak og kanaler, og i gjennomsnitt har hver menighet satt i verk minimum fire tiltak for å informere om valg eller kandidater. Det er imidlertid tre mønstre en kan legge merke til. For det første er det en sammenheng mellom tiltak og størrelse på soknet – større sokn har flere tiltak. Det er jo ikke overraskende, og kan både forklares ut fra ressurstilgang og ut fra opplevd behov for informasjonsspredning. Likevel er – som vist i delrapport 3 – valgdeltakelsen langt

høyere i små sokn enn i store. Det betyr ikke at informasjonstiltak er uten effekt (selv om effekten av hvert enkelt tiltak er vanskelig å kartlegge siden de fleste menigheter gjennomfører mer enn ett tiltak), men bedre informasjon i større sokn motvirker en enda større forskjell i valgdeltakelse mellom små og store sokn, i favør av små sokn. Med andre ord, uten en offensiv informasjonsinnsats, antageligvis klart lavere valgdeltakelse spesielt i store sokn.

For det andre er alle informasjonstiltakene som er tatt i bruk, i langt større grad tatt i bruk for å informere om valget enn for å informere om kandidatene. Cirka halvparten av menighetene rapporterer om redaksjonelle oppslag i lokale medier om kirkevalget. Det er et godt resultat og antagelig frukten av en målrettet og god innsats fra de lokalt valgansvarliges side. Men godt under 20 prosent av menighetene har rapportert redaksjonelle oppslag som informerer om kandidatene. Dette mønsteret går igjen for alle tiltakene: annonser i lokalavis, menighetsblad og gudstjenester. Innsatsen for å spre informasjon om kandidatene er betydelig mindre enn innsatsen for å spre informasjon om valget. Spesielt har bruken av nettsider for å informere om kandidatene vært dårlig. I lys av en sentralkirkelig satsing på web-portal som viktig informasjonsstrategi også eksternt, og i lys av generelle endringer i informasjonsinnhenting og –tilgang, er dette kritikkverdig. Noen vil muligens svare at fylligere presentasjon var tilgjengelig via menighetsblad, men dels kan dette likevel ikke fullt ut kompensere for mangler i andre typer informasjon, dels er det fortsatt bare i underkant av halvparten av menighetene som sier at de overhodet har brukt menighetsbladet til å spre informasjon om kandidatene. Og en kan neppe regne med at samtlige av disse har hatt fylldig informasjon.

I tillegg er det også, for informasjon om kandidater, en større bruk av det vi kan kalle interne kanaler, og i mye mindre grad av eksterne kanaler. Denne inndelingen i interne og eksterne kanaler er basert på velgerundersøkelsen i delrapport 4. Den viser at ulike velgergrupper bedømmer hvor viktige ulike informasjonskanaler er for dem forskjellig, avhengig av hvor interessert de er i kirkens virksomhet. Mens valgkort og aviser eller andre pressemedier er mest viktige for dem som har lavere interesse i kirken, blir menighetsblad og kirkens nettsider vurdert som mest viktige av de som allerede er interessert i kirken.

Presentasjon av kandidatene reiser ikke bare spørsmålet om valg av kanaler og antall iverksatte tiltak, men også om informasjonens innhold, hva velgerne får vite om kandidatene. Som vi så var den konkrete informasjonen tilgjengelig over kirkens og menighetenes egne nettsider svært sparsom. Mange menighetsblad har helt sikkert hatt mer fylldig informasjon, men antakelig langt fra nok til å kompensere for manglende informasjon gjennom andre tiltak. Dette bygger vi på at det i alt er mindre enn 50 prosent av menighetene som oppgir å ha brukt menighetsblad til å informere om kandidater.

Kanskje vil noen innvende at Kirkemøtets vedtatte regler for presentasjon ikke fastsetter strengere krav til innhold enn navn og alder, som *kan*, men ikke *må*, suppleres med adresse og yrke. I lys av det, vil en kanskje si, er det ikke grunnlag for å avkreve verken menigheter eller kandidater ytterligere informasjon. En kan selvsagt spørre om en burde legge lista litt høyere enn å tilfredsstille Kirkemøtets minimumskrav. Det som er viktigst er selvsagt hvilken type informasjon og presentasjon som er viktig for velgeren med tanke på valget.

Her virker det for det første rimelig å tenke litt over forskjellene mellom valg til menighetsråd og til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det er nokså opplagt at personer som søker å bli valgt inn til Den

norske kirkes høyeste organer med den beslutningsmyndighet det gir må redegjøre for sine standpunkter i viktige og kontroversielle saker. Det er ikke like opplagt at funksjonen som medlem av menighetsrådet er slik at den krever at kandidater skal være parat til å ha klare standpunkter i omstridte teologiske og kirkelige spørsmål og til å kunne gjøre poengtert rede for dem. Dels dreier funksjonen seg i større grad om det å drive en menighet og forestå virksomheten. Derfor er det å finne dyktige, erfarne og pålitelige kvinner og menn viktigere enn å finne kvinner og menn med klare og profilerte standpunkter. Gitt den typen valg menighetsrådsvalget er, kan det være gode grunner for å si at kravene til presentasjon bør tilpasses den type rolle og funksjon det å være menighetsrådsmedlem eller -leder er. Også ut fra rekrutteringsvansker, og at dette i lokalmiljøer kan være et spørsmål om å "ta sin tårn" snarere enn å profilere et valgalternativ som er tydelig forskjellig fra andre alternativer.

Av den grunn er det neppe helt urimelig å si at kravene til presentasjon, både den formelle, men kanskje i sær den mer uformelle igjennom media etc. kan være andre og kanskje lavere for kandidater til menighetsrådet. I tilfeller der det er viktige lokalkirkelige konfliktspørsmål er det likevel rimelig å forvente at kandidater toner flagg, likeledes om et stort felleskirkelig spørsmål er under oppseiling for avgjøring. Dessuten er det også informasjon om kandidater som er relevant i forhold til de funksjonene kandidaten eventuelt skal ivareta som menighetsrådsmedlem. Det er for eksempel informasjon om bakgrunn, arbeidserfaring, verv eksempelvis. Selv om en synes det er problematisk å la kandidater til menighetsrådsvalget stå til rette for ulike synspunkter, er uheldig at de slipper med omtrent ikke å gi noen informasjon. Dersom navn, kjønn og alder er det eneste velgeren vet om kandidaten, eller om et sett med kandidater, foran et valg, så er det et stort spørsmål hvorvidt velgerne har reelle valgmuligheter. Formelle valgmuligheter er slett ikke det samme som reelle muligheter; dersom en velger er nødt til å levere en urettet stemme, rett og slett fordi vedkommende ikke vet nok om kandidatene til å gi en egen stemme, ja så har vedkommende nok formelle valg, men ikke reelle valg.

4.6 Nominasjon

4.6.1 Regler og anbefalinger for nominasjonsarbeidet

Reglene for valg til menighetsråd fastsetter ikke hvordan arbeidet med nominasjonen skjer. De setter bare opp betingelser for å fremme forslag til kandidatlistene, både når det gjelder sammensetning og når det gjelder forslagsstillere. I veiledningen til de særskilte reglene for valg til menighetsråd 2009 er det imidlertid lagt inn noen råd og anvisninger for nominasjonsarbeidet. Disse anbefaler at man oppretter en nominasjonskomité bestående av tre til fem medlemmer som skal ha hovedansvar for å rekruttere kandidater til valglisten på nytt menighetsråd (Valghåndbok, s. 20). I case-menighetene ble nominasjonskomiteene i hovedsak oppnevnt av menighetsrådene, men i én menighet var det menighetsrådet selv som fungerte som nominasjonskomité, i en annen var valgstyre og nominasjonskomité mer eller mindre identisk med flytende overganger. Generelt ser det ut til at kriteriene for valg av medlemmer i hovedsak var pragmatiske, knyttet til personalkunnskap og geografi, og i liten grad teologiske eller ideologiske. Både sammensetning og organisering har vært ganske forskjellig, og viser antagelig en del av bredden av hvordan disse utvalgene kan ha fungert i forbindelse med kirkevalget. Noen steder har nominasjonskomiteene hatt medlemmer fra menighetsrådene, andre steder ikke. Enkelte komiteer har også hatt minst én prest som medlem,

noe som riktignok utløser spørsmål i etterkant om hvorvidt det var en god idé. Medlemmene er i større grad valgt ut fra nettverk, kjennskap til menigheten og geografiske hensyn, og i liten grad ut fra teologiske hensyn. I én av komiteene fikk denne prioriteringen som resultat at alle medlemmene var godt voksne. Det varierer hvem nominasjonskomiteen underveis i sitt arbeid har vært i kontakt med i den øvrige organisasjonsstruktur for kirkevalget. I én komité er ulike spørsmål drøftet underveis med både valgstyrets leder, menighetsrådsleder og med kirkevergen, slik det har vært gjort ett sted, et annet sted har komiteens leder, som var ansatt på kommunekontoret og nabo til kirkekontoret, hatt nær kontakt med kirkevergen og har både blitt forsynt med frister og veiledning for hvordan komiteen kunne gå frem for å finne kandidater. Andre steder ser det ut til at komiteene har arbeidet mer på egen hånd, uten å stå i så veldig tett kontakt med andre organer eller funksjoner i menigheten.

I følge veiledningen til valgreglene er det overordnede mål for nominasjonsarbeidet "å legge grunnlaget for en god sammensetning av menighetsrådet" (Valghåndbok, s. 73, veiledning til særskilte regler for valg til menighetsråd § 7.1). Oppgaven er å finne frem til kandidater som kan gjøre en god jobb og som er villige til å påta seg vervet. Det pekes også på at nominasjonskomiteen bør være bredt sammensatt når det gjelder geografi, alder og grupperinger i menigheten. Nominasjonskomiteen blir oppfordret til å gå ut og få innspill fra ulike hold om aktuelle personer, og det nevnes spesifikt hvordan en nominasjonskomité godt kan forsøke å få utarbeidet to lister til valget ut fra ulike hensyn, for eksempel kirkelig innholdsmessige eller geografiske. Veiledningen lister også opp en rekke hensyn nominasjonskomiteen/forslagsstillere bør legge vekt på når de setter opp kandidatliste, i tillegg til den kjønns- og aldersrepresentasjonen som er anbefalt i valgreglene (minimum 40 prosent av hvert kjønn og minimum 20 prosent under 30 år). Her heter det at "følgende momenter [bør] tillegges vekt":

- rimelig geografisk spredning
- personlige egenskaper, vanlig godt omdømme i menigheten, funksjonshemming bør ikke være noen hindring
- ulik yrkesmessig erfaring
- kontinuitet fra tidligere menighetsråd
- kirkepolitisk bredde
- mulige lederemner

I tillegg til at en bør skjele til mulige kandidater til fellelsrådet. Det pekes særskilt på at komiteen ikke bare bør spørre de aktive i menigheten, men også forsøke å finne frem til nye personer (Valghåndbok, s. 73-74).

4.6.2 Hvilke hensyn blir det lagt vekt på i arbeidet med å finne kandidater?

I spørreundersøkelsen har vi spurt hvilke hensyn de lokale aktørene og ansvarlige var opptatt av da de skulle finne frem til personer å spørre om å stille til valg til menighetsrådet. Hvilke egenskaper, hvilken kompetanse og hvilken bakgrunn ønsket de at kandidatene og fremtidige menighetsrådsmedlemmer skulle ha? Respondentene¹⁵ fikk en rekke ulike svarmuligheter, og kunne

¹⁵ I web-spørreskjemaet ble dette spørsmålet også stilt til administrative ansatte. Dette var en feil (av prosjektleder), som vi ble gjort oppmerksom på i flere tilbakemeldinger fra disse respondentene til prosjektleder for evalueringen. Det vil variere i hvilken grad administrativt ansatte har deltatt i slike drøftinger, og ganske mange har antagelig ikke opplevd det som sin

sette inntil tre kryss. Som det fremgår av tabell 10 faller svarene i tre grupper: de hensynene som er lagt vekt på av et ganske stort antall – fire av ti av respondentene eller mer, de hensynene som er lagt vekt på av omkring 20 – 25 prosent, og de som støttes av mindre enn ti prosent.

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.

At du forventer at de kan bidra med nye ideer og impulser til menighetens virksomhet	58
At kandidatene til sammen har en variert bakgrunn med henblikk på yrke, kompetanse og erfaring	39
At du tror de kan bidra til at nye grupper blir engasjert i menighet og gudstjenesteliv	27
At kandidatlisten har noenlunde jevn fordeling mellom kjønnene (min. 40 % av hvert kjønn)	25
At de har vært aktive i menigheten (gudstjenester og/eller andre aktiviteter)	25
At kandidatene til sammen har bred aldersfordeling	26
At du mener kandidatene til sammen utgjør en kirkelig bredde/har ulik kirkelig profil	25
At du trodde de ville svare ja	20
At de er godt kjent i lokalsamfunnet	18
At de har tidligere erfaring fra menighetsråd eller andre verv i kirke (enten ditt sokn eller andre steder) eller kristen organisasjon	6
At de er godt kjent av menigheten	7
At det er noen du kjenner godt	6
At de fremstår tydelig som bekjennende kristne	6
At de har et teologisk og kirkelig grunnsyn som du deler	5

(N=298)

Ulempen med denne måten å spørre på er at respondentene må velge mellom et begrenset antall forhåndsdefinerte svarmuligheter. Det vil selvsagt være hensyn en har vært opptatt av som ikke står i en slik liste, og som nevnt i metodekapittel har respondentene ikke hatt mulighet til å formulere egne svar. Det må derfor tas hensyn til at respondentene har valgt svaralternativer som ligger nærmest det de har vært opptatt av, men uten at disse nødvendigvis dekker eksakt. Derfor bør dette også sees på som typer av hovedhensyn, snarere enn fullstendig dekkende utsagn.

Klart størst oppslutning er det om hensynene til at kandidatene kan bidra med nye ideer og impulser i menighetens virksomhet, og at de har variert bakgrunn hva angår yrke, kompetanse og erfaring. Dette er hensyn som primært har å gjøre med å skaffe kandidater som vil være gode til å drive menigheten og dens aktiviteter, som forventes å kunne tilføre dette arbeidet nye ideer og impulser, og som har bred nok yrkes-, kompetanse og erfaringsbakgrunn til å stå for denne praktiske virksomheten. Derimot er det klart lavere oppslutning om andre former for representativitet, som

oppgave å "blande seg" i slike spørsmål. For å unngå feilkilder er dette underutvalget fjernet i denne tabellen, slik at bare svarene fra nominasjonskomiteledere og valgstyremedlemmer er inkludert.

kirkelig bredde og spredning når det gjelder kjønn og alder. De typene representativitet som har vært vektlagt i diskusjonen om hvordan de kirkelige rådenes svake demokratiske legitimitet også har medført svak representativitet, får med andre ord mindre vekt. Det gjelder både kirkelig bredde, og kjønns- og aldersmessig spredning. Heller ikke hvorvidt kandidater har vært aktive i menigheten tidligere får på langt nær samme oppslutning som disse mer praktisk orienterte hensynene til å få kandidater som en forventer kan tilføre menighetens virksomhet og drift kompetanse og "giv". Og klart lavest oppslutning er det om hensyn som kan oppfattes som ønske om en kirkelig eller teologisk ensretting blant kandidatene, kandidater som tilhører samme krets og kontekst, eller kandidater som allerede har erfaring med kirkelige verv og rådsarbeid. Hensyn som på ulikt vis går i retning av en form for ensartethet enten i sosial eller erfaringsmessig bakgrunn, eller i kirkelig profil, får lav oppslutning. I utvelgelsen av kandidater er det etter alt å dømme lite støtte til hensyn som trekker i retning av homogenisering og selvforsterkning.

Case-menighetene kan eksemplifisere og utdype nærmere hvordan ulike kriterier er blitt vektlagt i arbeidet med å finne frem til kandidater. Generelt ser det ut til å ha vært en kombinasjon av kriterier nevnt i veiledningen i Valghåndboken, og egne supplerende kriterier utviklet i den enkelte menighet. Det overordnede hensyn ender likevel i flere tilfeller med å være å få fylt listen og få nok kandidater til å stille til valg. Noen hensyn ser ut til å gå igjen: dels hensynet til bredde i sammensetning som kan speile menighetens medlemmer. Her er alder, kjønn, geografi, erfaring og kompetanse blant det som understrekes sterkest, men noen peker også på bredde i teologisk og kirkelig ståsted. Dels legges det vekt på å få noen en tror "kan gjøre en god jobb", personer som har interesse og vilje til å gå inn i den typen arbeid, og som egner seg til å sitte i menighetsrådet. I én av case-menighetene har de for eksempel sett seg rundt etter noen som "kanskje har deltatt i andre sammenhenger i idrettslaget eller kommunestyret eller organisasjoner ellers, og gjort en brukbar jobb". Andre hensyn er helt lokale og knyttet til konkrete forhold i den enkelte menighet. I én menighet tenker en eksempelvis ikke på spesielle kriterier ut over å få folk som er villige, med ett unntak: det er nødvendig å få noen fra menighetskoret, angivelig for å avverge en form for avskalling eller tilbaketrekning av bestemte ressursgrupper i menigheten. Til syvende og sist viser det seg likevel at det langt på vei er ett hensyn som blir det rådende, nemlig sjansene til i det hele tatt å få noen til å stille opp og si ja til å være med. Som én av lederne sier: "det avgjørende kriteriet i siste instans ble: Hvem er villig? Rett og slett".

Er det forskjeller mellom ulike respondentgrupper når det gjelder hvilke hensyn en legger vekt på? Det er visse forskjeller når det gjelder hvilke hensyn som særlig støttes av menn og hvilke som særlig støttes av kvinner. Hensynet til at kandidatene til sammen har en variert yrkesbakgrunn med henblikk på yrke, kompetanse og erfaring får mer oppslutning blant kvinner (46 prosent) enn blant menn (34 prosent). Det samme gjelder hensynet til at en tror de kan bidra til at nye grupper blir engasjert i menighet og gudstjenesteliv. Også dette støttes av flere kvinner (32 prosent) enn av menn (22 prosent). Derimot er det ingen signifikante forskjeller på menn og kvinner når det gjelder de øvrige hensynene. Også hensynet til en noenlunde jevn fordeling mellom kjønnene på kandidatlisten støttes i samme grad av både kvinner og menn (omkring 25 prosent).

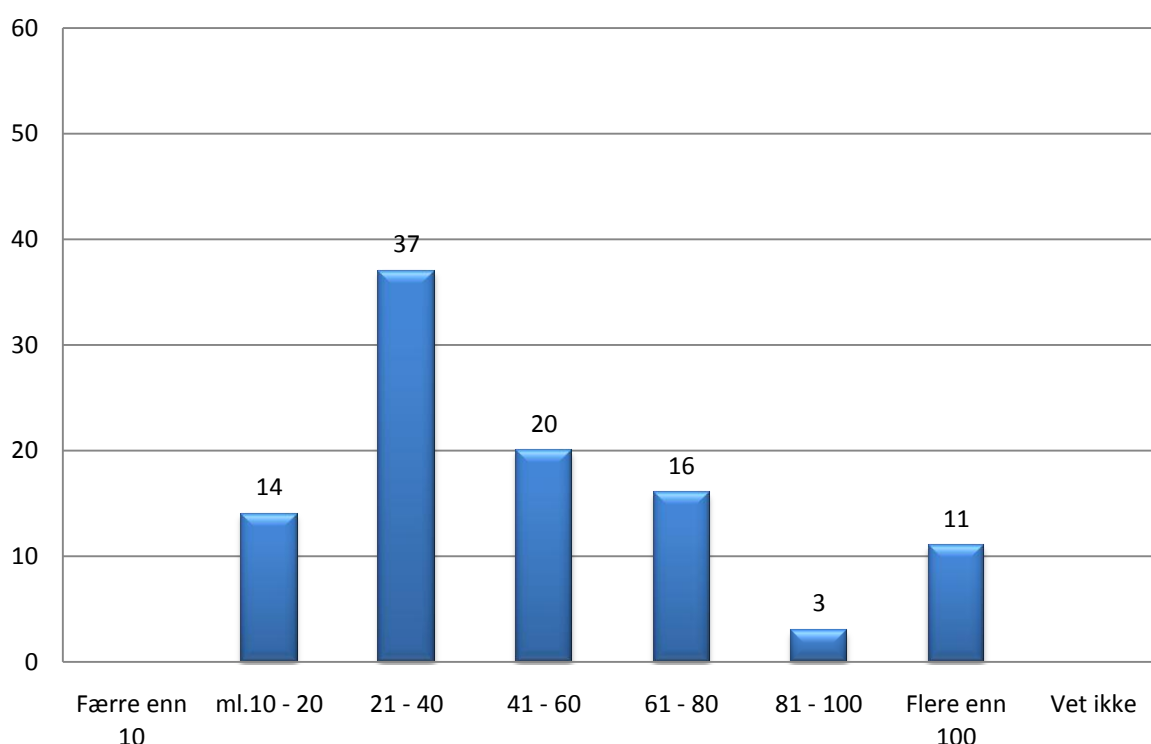
Når det gjelder alder (der vi har inndelt i aldersgruppene 18–45, 45–59, 60+) kan det se ut til at den yngste aldersgruppen i noe større grad nevner hensynet til at personer som spørres har vært aktive i menigheten, og at de to eldste aldersgruppene i noe større grad betoner at kandidatene til sammen har variert bakgrunn med henblikk på yrke, kompetanse og erfaring. Det kan også se ut til at den

eldste gruppen i større grad enn de to andre legger vekt på at kandidatene er godt kjent i lokalsamfunnet. Det er også denne gruppen som i størst grad nevner hensynet til en noenlunde jevn fordeling mellom kjønnene på kandidatlisten, men det er ingen signifikante forskjeller.

4.6.3 Hvor lett eller vanskelig er det å skaffe kandidater?

Som det er eksemplifisert i materialet fra case-menighetene må ulike kriterier og hensyn med tanke på kandidater til menighetsråd etter hvert vike plassen for det enkle hensynet til i det hele tatt å få nok folk på listen. Dette tyder jo på at det ikke er så lett å få folk til å svare ja til å stille til valg. Vi har spurt lederne i nominasjonskomiteene omtrent hvor mange personer de spurte om å stille til valg i arbeidet med å få frem kandidatlistene.

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



Kilde: KIFO. (N=103)

Som vist i figur 4 sier respondenter i mer enn én av tre menigheter at de har spurt mellom 20 og 40 personer. Ingen har tilsynelatende spurt færre enn ti, og bare en relativt liten andel har nøydt seg med å spørre færre enn 20. Nær ni av ti har med andre ord spurt mer enn 20 personer om de var villige til å stille til valg, og halvparten har spurt mer enn 40 personer om å stille til valg. Dette hører med i bildet av antall kandidater per antall plasser til menighetsrådene, og viser at det trengs et ganske stort antall forespørsler for å få frem en kandidat som er villig til å stille til valg.

Selv om det er få respondenter i utvalget for dette spørsmålet finner vi likevel tydelige forskjeller mellom underutvalg fra menigheter av forskjellig størrelse. Respondenter fra små sokn (opp til cirka 2000 medlemmer) oppgir at de har spurt langt færre enn respondenter fra mellomstore og store sokn (2000–5000; mer enn 5000 medlemmer). I de minste soknene har 73 prosent spurt mellom ti og

40 personer, mens 42 prosent av respondentene fra både mellomstore og store sokn oppgir å ha spurt mellom ti og 40 personer. Derimot svarer 58 prosent av disse at de har spurt flere enn 40 personer, mens 27 prosent av respondentene i de minste soknene svarer at de har spurt flere enn 40. Betyr det at resultatet, "målt" i antall kandidater på listene er bedre der de har spurt mange enn der de har spurt færre? Det ser det ikke ut til. Fra de minste soknene oppgir 65 prosent av respondentene at de har fått flere kandidater enn det skulle velges (antall faste medlemmer + varamedlemmer) på listen, men i de store soknene oppgir 50 prosent at de har fått flere kandidater på listen enn det skulle velges.¹⁶ Når de små soknene spør færre er det derfor neppe fordi de har et lavere ambisjonsnivå og nøyer seg med færre navn på listen. De har i minst like stor grad som de større soknene flere navn på listen enn det skal velges. Forklaringen er heller at de kan nøye seg med å spørre færre for å oppnå omtrent det samme resultatet "målt" i antall kandidater på listen. Det ser med andre ord ut til å være lettere å få folk til å stille til valg i små sokn enn i mellomstore og store. Sett i sammenheng med funnene i delrapport 3 om at valgdeltakelsen er langt høyere i små sokn enn i store, peker dette i retning av at vilkårene for gjennomføring av kirkevalg er klart forskjellige i små og store sokn.

De detaljerte opplysningene fra case-menighetene viser utfordringene de lokalt ansvarlige har med å finne nok kandidater. Generelt meldes det at nominasjonsarbeidet har vært omfattende og til dels vanskelig, og at svært mange har svart nei til nominasjon. Menighetene har i stor grad hatt et ønske om å gå bredt ut i arbeidet med nominasjonen, men får vanskeligheter med å gjennomføre dette. Når det gjelder den praktiske organisering og fremgangsmåte med nominasjonsarbeidet varierer det sterkt. Disse konkrete beskrivelsene fra case-menighetene gir et mer konkret innblikk i hvordan et slikt arbeid foregår i ulike typer menigheter i Den norske kirke.

I én av menighetene, en forstads-/bymenighet i Nord-Norge, ble en liste med 40–50 navn fordelt på medlemmene. Listen besto dels av navn nominasjonskomiteen hadde mottatt som forslag fra daglig leder, dels navn de hadde satt opp selv. Komitémedlemmene begynte så å kontakte disse enten på telefon eller ved personlig møte. Da fristen nærmet seg, hadde en færre enn 15 navn på listen, og de siste kom først på plass "helt inn mot deadline". Svært mange av de forespurte svarte nei og ett av komiteens medlemmer opplyser at han ikke fikk ja fra noen av de 20 han skulle spørre. Nominasjonskomiteens leder forklarer de mange avslagene slik: "jeg trur menighetsrådet har veldig lav status, og det er veldig liten kunnskap generelt om hva menighetsrådet egentlig gjør, hvilken rolle det spiller." I en bymenighet i en litt mindre på by på Sørlandet brukte nominasjonskomiteen ulike kanaler som menighetsblad og kunngjøringer på gudstjenester og tilstelninger i forsøket på å få innspill på kandidater og skape engasjement rundt nominasjonen. De prøvde også å dra nytte av et stort kontaktnett hos staben og fikk dessuten tilgang til medlemsregistret. Ut fra en liste på 50 til 60 navn tok de kontakt, først med brev, litt senere på telefon og e-post. Også her forteller informantene om en svært tidkrevende prosess der de måtte holde på helt inn til deadline før den siste var på plass. Én av informantene utdyper disse vanskene:

Jeg tror det er generelt vanskelig, det med frivillighet. - Der er mye... og du skal kjempe om mange. Og de som er engasjert, de tror jeg er mange steder. - Mange hadde små barn og skolebarn, og måtte følge opp i skole og idrett, og forskjellige ting. - Nei, men det hørtes interessant ut, men neste gang, kanskje. - Det ble

¹⁶ Tendensen er den samme for de mellomstore soknene – 54 prosent av respondentene oppgir at de har fått flere navn på listen enn det som skal velges – men her er forskjellen ikke signifikant).

Delrapport 2. Planlegging og gjennomføring av kirkevalget på sentralt, regionalt og lokalt nivå

litt voldsomt for noen. - Jeg kunne heller tenkt meg å være med i en komité eller et sånt utvalg, det passer meg bedre.

Blant annet var det vanskelig å få ungdom til stille til valg, og flere av informantene peker også på at det er vanskeligere å rekruttere folk til kirkelige råd og verv fordi KFUK-M og Normisjon av ulike grunner ikke lenger er aktive samarbeidspartnerne for menigheten som de har vært tidligere. Komitélederen vurderer arbeidet i nominasjonskomiteen som et tungt arbeid. Han tror ikke han stiller opp igjen, for "det er bare et stressopplegg, det der, altså." I begge disse to menighetene fikk de det antallet navn på listen som det var plasser til.

En forstadsmenighet i Oslo-regionene hadde utgangspunktet en idé om "et mer åpent forslagsopplegg gjennom pressen" med "en bred deltakelse". Her var det imidlertid noe som skar seg, slik at planen ikke ble gjennomført. I stedet sendte de brev til grupper i menigheten som bibelgrupper, og ulike råd og utvalg og ba dem komme med innspill på navn. Nominasjonskomiteen fikk faktisk noen forslag på denne måten som så ble kontaktet. Likevel, "etter hvert, så skjønnte vi at vi måtte jobbe ganske aktivt selv også, med å hente fram navn". Den helt sentrale utfordringen, sett fra nominasjonskomitélederens ståsted, ble etter hvert å få folk til å stille:

Og etter hvert som prosessen skred frem, så var det jo mer og mer å komme med forslag selv. Etter hvert som nei-ene kom inn. For det var jo de fleste som sa nei. Så vi brukte jo veldig mye tid og krefter på å få folk til å være villige til å stille.

Lederen antar at de spurte 60 til 70, kanskje 80 kandidater. Grunnene til at folk ikke ville stille er forskjellige: andre oppgaver i menigheten, arbeidssituasjon og familiesituasjon. Vedkommende illustrerer også hvordan ulike kriterier og hensyn i nominasjonen etter hvert kommer helt i bakgrunnen. Det overordnede målet blir å finne folk som i det hele tatt er villige, og i høyden forsøke å imøtekomme anbefalingene om ungdomsrepresentasjon og fordeling mellom kjønnene:

Det vanskeligste var jo å finne nok villige folk. På den måten, kom jo kriteriene litt i bakgrunnen etter hvert. Selv om vi... altså, det vi jobbet mest med på slutten, det var jo å få den riktige kjønnsfordelingen. Så det var en viss periode av nominasjonsarbeidet hvor det var på en måte... kvinner som vi først og fremst var på jakt etter. Og så var det i det yngre alderssjiktet. Vi fikk ingen under 30. Men det var... ja, vi fikk noen sånn på 30-tallet, ved å jobbe veldig intenst og ved at flere var involvert. Altså, sentrale mennesker i barnearbeidet, som hadde forbindelse da med unge familier, ble satt inn og... prøvde oss litt med det at nå er det deres ansvar, i ungdomsarbeidet, for eksempel, å finne en villig ungdom. Men de måtte melde pass. Så vi fikk altså ikke noen unge mennesker.

I en av storbymenighetene kom arbeidet med å nominere kandidater svært sent i gang på tross av at oppnevningen kom i god tid. Arbeidet ble lite strukturert, delvis fordi det var de samme personene som både utgjorde valgkomiteen og nominasjonskomiteen. Informantene sier at i utgangspunktet oppfordret man alle til å komme med forslag på kandidater. Fordi det ikke var klare ansvarsforhold, ble arbeidet med å spørre kandidater både hektisk og vanskelig. I realiteten kom man ikke i gang før i juni, og dermed ble man også forsinket med å legge resultatet inn i valgmodulen. En av informantene sier at arbeidet ble organisert og fordelt på telefon, og komiteen hadde ingen møter. "Oppgaven var å heste opp en tolv femten navn". En annen informant bekrefter tidspresset og den manglende organiseringen, og beskriver nominasjonsarbeidet på følgende måte:

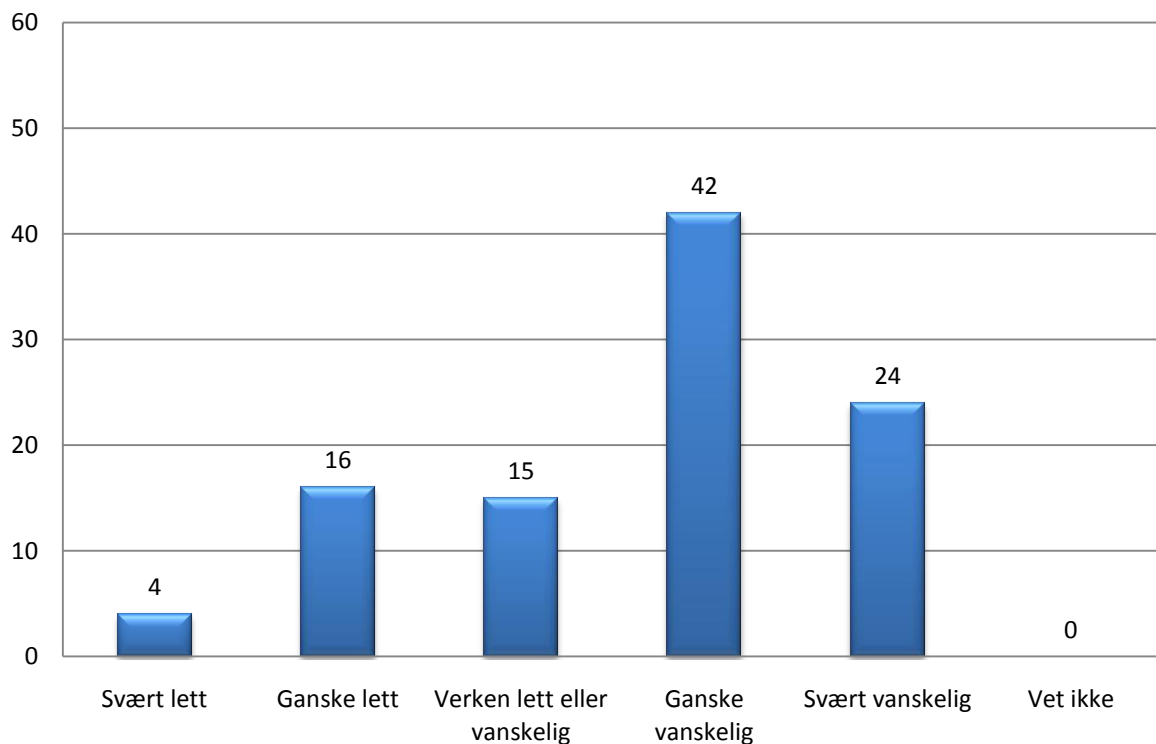
Nja, jo. Altså, jeg kom opp med noen navn, og de to andre kom vel med et navn eller to de også. Og så forhørte jeg meg litt med de som jobber i menigheten, med staben der. Og der fikk jeg noen tips. Blant annet med noen som hadde vært innom, som var nokså nye i menigheten, men som hadde hatt dåpsbarn.

På spørsmål om hvorfor de kom så sent i gang med arbeidet, sier informantene at selv om de visste om fristen for å ha en kandidatliste klar flere måneder i forkant, så blir det ikke gjort noe før fristen er der. De to små menighetene i mindre kommuner og delvis utkantstrøk har mere ukompliserte erfaringer. I den ene, i en innlandskommune, var hele menighetsrådet nominasjonskomité, og nominasjonsarbeidet ble utført i forlengelse av fire til fem månedlige menighetsrådsmøter vinteren og våren 2009. Ifølge informantene gikk prosessen stort sett greit, selv om det ble noe hektisk på slutten. Nominasjonskomiteens leder søkte spesielt råd hos valgstyrets leder som var medlem av menighetsrådet og hadde lang erfaring med valgarbeid. I forbindelse med arbeidet, ble det gjennom menighetsbladet oppfordret til å stille til valg. Arbeidet med å spørre kandidater til rådet ble fordelt på de ulike medlemmene. Dette førte til at noen kandidater ble spurt av flere i rådet, slik at de fikk følelsen av å være "attraktive". Nominasjonskomiteens leder sier at de fleste som sa nei ga uttrykk for at de følte seg beæret over å ha blitt spurt og at de kunne tenke seg å stille til senere valg. Terskelen for å si ja til å sitte i menighetsrådet er nokså lav i menigheten, i motsetning til mange andre steder i landet, noe han eller hun tror kan ha sammenheng med folkekirkens stilling i bispedømmet: "Folk her er ikke så veldig religiøs, men kirken betyr veldig mye for folk flest."

I den andre, en liten menighet i kystkommune på Nordvestlandet gikk de frem på en helt annen måte. De konstruerte først en liste med 60 til 70 navn som ble tilskrevet og bedt om å melde fra om de *ikke* ønsket å stille som kandidater ved menighetsrådsvalget, med andre ord en slags passivt samtykke til eller reservasjonsrett mot å bli kandidat til menighetsrådsvalget. Menighetsrådets leder begrunner denne fremgangsmåten slik: "Sånn at de hadde mulighet til å komme med. Og da fikk vi tilbakemelding fra 25 til 26 stykker som ikke hadde interesse av å stå på listen." Med utgangspunkt i listen med dem som sto igjen satte deretter nominasjonskomiteen opp en liste med 26 kandidater. To til tre av dem ønsket ikke å stå som kandidater og ba seg strøket fra listen. Disse ble supplert med nye navn. Til sist hadde nominasjonskomiteen en liste med 26 navn.

Disse beskrivelsene eksemplifiserer dels variasjonene i nominasjonsarbeidet, hvordan ulike idealer, hensyn og overordnede målsettinger etter hvert som fristen for å levere kandidatlister nærmer seg koker ned til å få nok navn, og forskjell på hvordan arbeidet går i små menigheter i mer spredtbygde strøk, sammenlignet med tettbygde strøk og bymenigheter. De eksemplifiserer også hvordan administrativt personell faktisk kan spille en viss rolle i nominasjonsarbeidet.

Figur 5 Alt i alt, hvor lett eller vanskelig vil du si det var å få nok egnede kandidater til å stille til valg? Nominasjonskomiteledere. Prosent.



Kilde: KIFO. (N=103)

Som vist i figur 5 er har to tredjedeler av nominasjonskomitélederne opplevd det som vanskelig eller svært vanskelig å få nok egnede kandidater til å stille til valg. Én av fem har opplevd det som lett. Dette sier også noe om den innsatsen lokale aktører opplever at de legger ned i utarbeidelsen av kandidatlistene, og hvor krevende de syns dette arbeidet er.

4.6.4 Hva blir resultatet av nominasjonsarbeidet?

Med disse vanskene med å utarbeide kandidatlistene er det jo interessant hva resultatet blir hva angår antall kandidater på listene. Regler for valg til menighetsråd fastsetter at en kandidatliste må ha minst så mange forskjellige kandidater som medlemmer og varamedlemmer til sammen (og at listen ikke kan inneholde mer enn det dobbelte antall navn). I Valghåndboken er det i tillegg satt opp noen mer konkrete mål sett i forhold til forrige valg. Det bør være et mål å få flere kandidater på listene enn sist der mange ikke oppnådde å få dobbelt så mange kandidater som det skal velges medlemmer. Det settes også opp noen enda mer spesifikke, lokale mål: At der listen var mangelfull (i 2005-valget) det vil si inneholdt færre navn på listen enn antall menighetsrådsmedlemmer og varamedlemmer, måtte det være et mål å få minst så mange navn på listen som det skulle velges medlemmer; der listen i 2005 inneholdt akkurat så mange navn som det skulle velges medlemmer + varamedlemmer skulle det i år være et mål å få flere navn på listen "slik at det blir reelle valgmuligheter for de som skal stemme"; der de i 2005 var flere navn på listen enn det antallet som skulle velges bør det denne gangen være et mål å få dobbelt så mange navn på listen (Valghåndbok, s.27). Tabell 11 viser hvordan andelen av menigheter, slik det rapporteres av de forskjellige

respondentutvalgene, fordeler seg på å ha henholdsvis færre, like mange, flere, og mer enn dobbelt så mange kandidater på listene.

Tabell 11 Da kandidatlistene i soknet ditt var ferdige og ble lagt inn i valgmodulen, sto det da på listen(e)? Prosent.

	Valgstyre + nominasjonskomité (N=298)	Adm. ansatte (N=180)
Færre kandidater enn det skulle velges (dvs. medlemmer + varamedlemmer)	11	9
Like mange kandidater som det skulle velges	32	31
Flere kandidater enn det skulle velges	52	57
Mer enn dobbelt så mange kandidater som det skulle velges	5	1
Vet ikke	1	1
Total	101	99

Kilde: KIFO.

Forskjellen mellom de to gruppene (som jo er knyttet til to ulike utvalg av menigheter) kan skyldes tilfeldige forskjeller mellom de to utvalgene av menigheter representert ved de to utvalgene. Eller det kan skyldes at respondentene ikke er helt nøyaktige eller ikke eksakt husker hvorvidt det faktisk er "mer enn dobbelt så mange navn", eller bare "flere enn det som skal velges". Det viktige er imidlertid forholdet mellom om det er færre, like mange, eller flere navn på listen. Dersom vi slår sammen verdiene for "flere kandidater.." og "mer enn dobbelt så mange.." blir resultatet omtrent det samme: Om lag 57 prosent av respondentene svarer at det i soknet var flere navn på kandidatlisten enn antallet som skulle velges. Omkring en tredjedel svarer at det er like mange navn på listen i soknet deres som antall kandidater som skal velges. Sammenlignet med rapporteringen i valgmodulen (jfr. tabell 12) avviker tallene fra lokalt ansvarlige i menighetene litt, men ikke så mye, og da i penere retning.

Tabell 12 Kandidater på listene. Antall og prosent

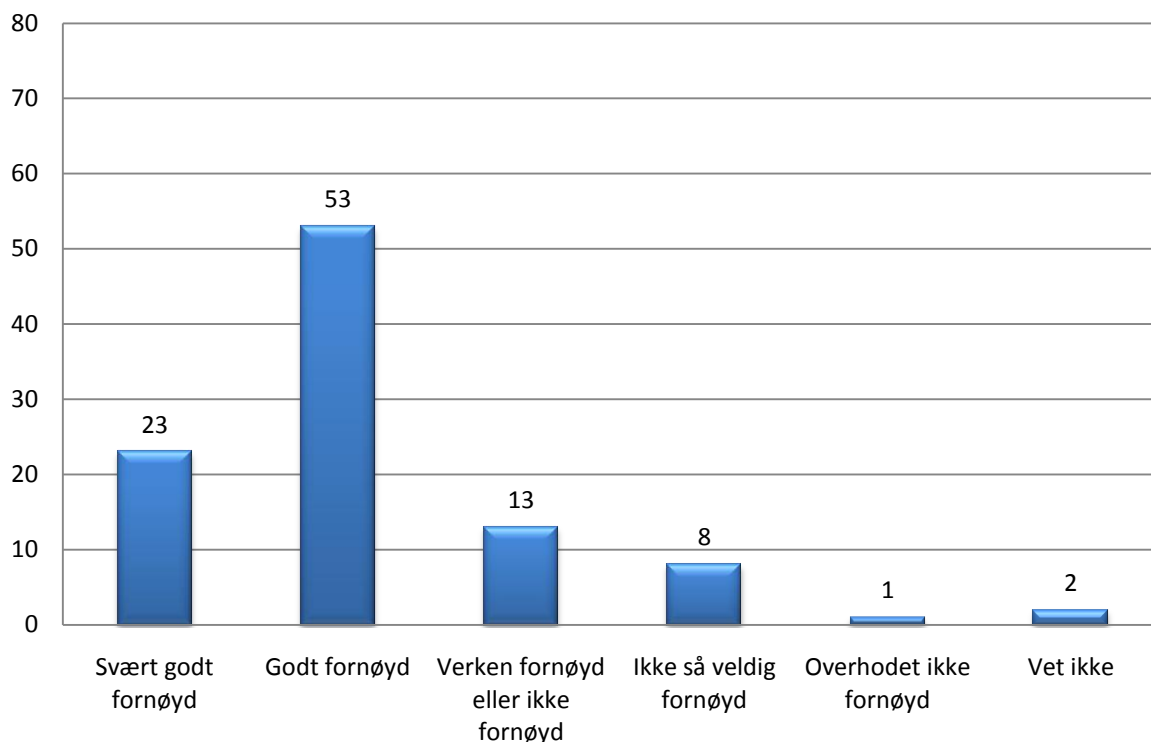
	Antall sokn	Andel av soknene (prosent)
Færre enn påkrevd	212	23
Samme som påkrevd	265	28
1 mer enn påkrevd	100	11
2 mer enn påkrevd	78	8
3 mer enn påkrevd	59	6
4 mer eller flere	219	23
Totalt	941	99

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Ifølge modulen har omkring halvparten av menighetene enten færre navn på listen enn antallet kandidater det skal velges, eller akkurat så mange som de trenger. Den andre halvparten har flere og opptil dobbelt så mange navn på listen som de trenger. Svarene her viser litt høyere andel respondenter fra menigheter med kandidatlistene med overskytende kandidater. Avviket kan skyldes en kombinasjon av mindre skjevheter i respondentutvalget (når det gjelder menigheter), at respondentene ikke har svart nøyaktig, og at det er feil i rapporteringene i valgmodulen.

I hvilken grad er så respondentene fornøyd med disse resultatene når det gjelder kandidatlistenes omfang? Farger vanskene med at mange spurte svarer nei til å stille til valg av slik at en ender med å være misfornøyd med listene, eller senker en etter hvert ambisjonene etter det som lar seg gjennomføre og ender med å være relativt fornøyd med det en får til?

Figur 6 Alt i alt, hvor fornøyd er du med kandidatlisten(e) til menighetsrådsvalget i soknet ditt? Prosent



(N=478)

Mer enn tre av fire respondenter blant alle de lokale aktørene og lokalt ansvarlige er altså godt fornøyd med listen(e) over kandidater til menighetsrådsvalget. Her er hele utvalget tatt med. En kunne innvende at dette er et spørsmål først og fremst de valgte ansvarlige aktørene skal ha en mening om, og ikke så mye de administrativt ansvarlige. Men som det fremgår av tabell 13 er det – for så vidt interessant nok – bare små forskjeller mellom de to gruppene.

Tabell 13 Alt i alt, hvor fornøyd er du med kandidatlisten(e) til menighetsrådsvalget i soknet ditt? Prosent.

	Valgstyre + nominasjonskomité (N=298)	Adm. ansatte (N=180)
Svært godt fornøyd	25	20
Godt fornøyd	52	54
Verken fornøyd eller ikke fornøyd	12	14
Ikke så veldig fornøyd	9	6
Overhodet ikke fornøyd	0	1
Vet ikke	1	4
Total	99	99

De sentrale målsettingene for nominasjonen til menighetsrådsvalget skulle tilsi at en var mindre fornøyd med å få kandidatlistene med færre eller like mange navn som det som skal velges på

kandidatlistene. Respondentenes svar tyder på at de til dels har tilegnet seg denne målsettingen. De som har oppnådd færre kandidater å på listen enn det som skal velges er mindre fornøyd med listen enn de som har fått like mange eller flere. Derimot er det nesten ingen forskjell mellom de som har fått like mange navn på listen i forhold til det antallet som skal velges, og de som har fått flere navn.

Tabell 14 Andel respondenter fra sokn med færre/like mange/flere navn på kandidatlistene enn antall som skal velges, og tilfredshet med listen. Prosent

	(Svært) godt fornøyd	Verken fornøyd eller ikke fornøyd	Ikke så veldig/overhodet ikke fornøyd	Vet ikke	Total
Færre kandidater enn antall som skal velges	58	16	26		100 (N=50)
Like mange kandidater som skulle velges	77	12	9	1	99 (N=150)
Flere/dobbelt så mange kandidater som skulle velges	80	13	5	2	100 (N=274)
Vet ikke	-	-	-	-	(N=4)

(N=478)

Det kan kanskje overraske at nesten fire av fem lokalt valgansvarlige respondenter i menigheter der kandidatlistene ikke inneholdt flere navn enn det som skulle velges, er godt fornøyd med listene. Det samsvarer i alle fall lite både med de mer konkrete målsettingene om å ha lister med overskytende kandidater, og med overordnede målsettinger i reformen om å gi velgerne reelle valgmuligheter.

Informantene i case-menighetene kan utdype dette. Også de vurderer listene i menighetene sine stort sett positivt. I tre av menighetene har kandidatlistene like mange navn som det antall som skal velges. I de øvrige tre er det flere navn på listen (i den ene mer enn dobbelt så mange, i de to siste to til tre flere enn det som skal velges). I den ene menigheten, by-/forstadsmenigheten i Nord-Norge er leder av nominasjonskomiteen fornøyd med listens sammensetning, selv om han/hun er kritisk til at det var 15 navn på listen og 15 som skulle velges. Også valgstyrets leder er kritisk og peker på at ambisjonen om å skaffe mer enn 15 navn ikke ble nådd. Samtidig spør han/hun seg hvorvidt dette – gitt dagens valgordning – egentlig har reell betydning (dette spørsmålet kommer vi tilbake til i delrapport 3). I den tredje menigheten, menighet i mindre by på Sørlandet der det også er like mange navn som det som skal velges, mener informantene at gjennomsnittsalderen er blitt for høy, nesten 53 år. Enkelte mener dessuten den er noe mannsdominert og for dominert av mennesker med skolebakgrunn. Men samtidig peker nominasjonskomiteens leder på at en har fått et kompetent råd i forhold til oppgavene som venter, nemlig å drifte en virksomhet:

Og så skulle jeg hatt et par kvinner til, jeg synes det. Og så skulle jeg gjerne hatt noen... to-tre yngre, litt yngre enn det vi fikk inn. Men lista er jo... det er jo solide folk, og det er kompetanse nok til å håndtere...

slik som vi jobber, så jobber jo menighetsrådet som et styre for en større virksomhet, altså. Jeg har vært veldig opptatt av å tenke sånn. Mens mange har ikke helt skjønnet det.

I forstadsmenigheten i Oslo-området der de også strevde betydelig med å få tilstrekkelig kandidater, sier nominasjonskomiteens leder seg også relativt fornøyd:

Bortsett fra at vi hadde litt for få av de aller yngste, så må jeg si at jeg synes den endelige listen ble ganske spennende. Der var det folk med forskjellig tilknytning til menighetsarbeidet. Altså, fra de meget kirkeaktive til dem som var mer... jeg vil ikke si perifere, men som var mer tilfeldig, liksom, hanket inn i kontakt med kirken. Som var engasjerte. Så vi fikk etter hvert også en god kjønnsfordeling.

Mønsteret er altså at de lokalt ansvarlige synes det har vært krevende å utarbeide disse kandidatlistene, men er 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. Innvendingene, der de har innvendinger, går ikke først og fremst på antallet kandidater (selv om én av dem som bare får de nøyaktige antall navn mener de ikke nådde ambisjonene), men snarere på selve sammensetningen: ikke minst alder og at en ikke har greid å få nok unge inn, til dels på kjønn, og eventuelt yrkesbakgrunn. Og tilfredsheten går også mer på sider ved sammensetningen enn i og for seg på antallet navn som sådan: at sammensetningen er hensiktsmessig i forhold til oppgavene, og at den speiler en rimelig bredde i menigheten. I tillegg skal en selvsagt heller 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. At så mange er fornøyd med den endelige listen kan også ha et element av at dette var det beste det var mulig å få til, og at da bør en være fornøyd alt i alt.

4.6.5 Oppsummering om nominasjon

Viktige målsettinger var å få overskytende kandidater på listene. Dessuten ble det satt opp lokalt tilpassede målsettinger i forhold til hva en greide ved forrige valg, noe som resulterte i en målsetting om at de som ved forrige valg greide overskytende kandidater, denne gangen skulle greie dobbelt så mange kandidater. Nominasjonskomiteene er også opptatt av ulike hensyn: først og fremst at kandidatene kan tilføre arbeidet med å drive menigheten ideer og kompetanse, og at de har variert yrkes- og erfaringsbakgrunn. Minst viktige er hensyn som kan oppfattes som ønske om teologisk og kirkelig ensretting, konsolidering eller "disiplinering". For eksempel får "at de har et teologisk og kirkelig grunnsyn som du deler" minst oppslutning, sammen med "at de fremstår tydelig som bekjennende kristne". De som leter etter kandidater er altså ikke ute etter å befeste eller ensrette menighet og kirke på en bestemt måte, men ser snarere etter bredde i kjennetegn, enten det dreier seg om kompetanse, erfaring eller kjennetegn om kjønn eller alder. Etter hvert som nominasjonsarbeidet skrider frem, forsvinner disse hensynene mer og mer ut av synsfeltet til fordel for det svært konkrete: å skaffe nok kandidater. Det er tydelig at respondentene og nominasjonskomiteene strever for å få fylt listene og helst få overskytende kandidater. Det er vanskelig å få folk til å si ja, og det legges ned et betydelig arbeid for å skaffe kandidater. To tredjedeler av respondentene svarer at de opplever at det er vanskelig å skaffe nok egnede kandidater. Dette resultatet samsvarer med andre data. Når listene er klare, har cirka halvparten av menighetene flere kandidater på listen enn det antallet som skal velges. Nesten åtte av ti nominasjonskomitéledere er godt fornøyd med de endelige kandidatlistene. Det er svært liten forskjell mellom de som har akkurat det antallet som skal velges, og dem som har overskytende kandidater. De som får færre kandidater er derimot betydelig mindre fornøyd.

Som konklusjon kan vi si at nominasjonskomiteene og menighetsrådene ser ut til å ha ganske høye ambisjoner for nominasjonsarbeidet, i tråd med målsettingene for demokratireformen og kirkevalget. Samtidig støter de fort på problemer med overhodet å få folk til å si ja til å stille opp som kandidater. Det legges ned en stor og tidkrevende innsats i dette arbeidet, men resultatene er bare delvis tilfredsstillende sett i forhold til reformens målsettinger om reelle valgmuligheter for velgerne. Samtidig er det et åpent spørsmål hvor mye poeng det er i å nedlegge et så stort arbeid i å skaffe overskytende kandidater, når valgreglene gjør det ekstremt vanskelig for slike overskytende kandidater å bli valgt inn. Det diskuterer vi mer inngående i delrapport 3.

4.7 Valgavvikling

Enkelte endringer i valgreglene berører selve avviklingen av valget lokalt, og skal sammen med andre tiltak bidra til å nå målene for demokratireformen. Endring av valgreglene omfatter fastsettelse av en felles kirkelig valgdag, samtidig med stortingsvalget den 14. september, at valget skal holdes i lokaler med god tilgjengelighet, om mulig i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler, og utvidet periode for forhåndsstemming. Det overordnede hensyn for disse tiltakene er å bedre tilgjengeligheten til valgene og dermed gjøre det enklere for kirkemedlemmene å delta i valget dersom de ønsker det. Tilgjengelighet inkluderer også kravene til universell utforming. Også i "Styrket demokrati i Den norske kirke" ble tilgjengelighet fremholdt som en viktig faktor for demokratisk legitimitet for det kirkelige valgsystem (Styrket demokrati i Den norske kirke, s.30–31; 57). Her knyttes hensynet om økt tilgjengelighet sammen med både det å ha valget samtidig med de offentlige valg, det å ha det i et lokale i "umiddelbar nærhet til stedet for de politiske valg", og økte muligheter for forhåndsstemmegivning. Hvordan disse ulike tiltakene konkret er satt ut i livet lokalt er derfor viktig for å vurdere hva som er gjort og hva som er oppnådd med tanke på én av demokratireformens viktige målsettinger.

4.7.1 Forhåndsstemmegivning

Forhåndsstemmegivning kan ifølge de særskilte valgreglene for 2009 foregå fra 10. august valgåret, som også er menighetsrådets frist for å fremlegge kandidatlistene, og frem til og med siste fredag før valget (det vil si 11. september 2009) (Særskilte regler for valg av menighetsråd § 10.2). De ordinære valgreglene sa derimot at forhåndsstemmegivning kunne foregå fra og med den dag menighetsrådet hadde fremlagt kandidatlisten, noe som skulle skje "snaarest mulig og minst to uker før valget" (Regler for valg av menighetsråd § 7.5). I praksis utvider altså de særskilte valgreglene minimumsgrensen for periode for forhåndsstemmegivning med to uker. I Valghåndboken er det understreket at det er viktig å finne frem til egnede steder, dager og tidspunkter for forhåndsstemming. I tillegg til minimumskravet om forhåndsstemming på menighetskontoret i åpningstiden anbefales det at en legger til rette for forhåndsstemming ved andre anledninger som institusjoner i soknet, ved kirkelige arrangementer, gudstjenester og på offentlig sted som for eksempel bibliotek.

I hvilken grad har menighetene gitt kirkemedlemmene mulighet til å forhåndsstemme? I spørreundersøkelsen spurte vi om på hvilke av følgende steder det var gitt én eller flere anledninger til å avgi forhåndsstemme. Siden det i Valghåndboken er sagt at det "som et minimum skal være mulig å forhåndsstemme på menighetskontoret i åpningstiden" (s. 30), og stikkprøver i menighetenes planleggingsrapportering i valgmodulen tyder på at dette stort sett er gjennomført, har vi ikke spurt

om det spesielt. Vi har lagt til grunn at det i det alt overveiende har vært anledning til å forhåndsstemme på menighetskontoret.

Tabell 15 Anledninger til forhåndsstemming i respondentenes menigheter (utenom menighetskontorets åpningstider). Prosent. Adm. ansatte

	Gudstjeneste søndag	Annet møte/arr. i menighetens regi (konfirmanter, ungdom, eldretreff etc.)	Off. institusjon i soknet
Ingen	78	88	51
1 gang	11	9	37
2 ganger	2	1	6
3 ganger eller flere	7	1	6
vet ikke	1	1	1
Total	99	100	101

(N=180)

Som det fremgår av tabell 15 har fire av fem menigheter ikke gitt anledning til forhåndsstemming ved gudstjeneste, og ni av ti har ikke gitt anledning til forhåndsstemming ved annet arrangement i menighetens regi. Derimot svarer mer enn en av tre respondenter at det i deres menighet har vært anledning til å forhåndsstemme ved offentlig institusjon i soknet. Stikkprøver i valgmodulen tyder på at dette i hovedsak dreier seg om ulike helseinstitusjoner, sykehjem, bo- og behandlingssentre og lignende. I hovedtrekk finner vi ingen forskjeller avhengig av størrelse og ressurstilgang i menighetene respondentene kommer fra, når det gjelder i hvilken grad de har hatt anledning til slik forhåndsstemming ved offentlig institusjon. Når det gjelder bispedømmene er underutvalgene for små til å gjøre noen egentlig sammenligning, men i Borg og Møre er det færrest som har svart at det *ikke* har vært tilrettelagt for forhåndsstemming ved institusjon i deres menighet.

Tallene for avgitte stemmer viser at cirka ti prosent av de avgitte stemmene både ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalg samt ved menighetsrådsvalg ble avgitt som forhåndsstemmer. Forholdet mellom valgdeltakelse og forhåndsstemmegivning analyseres nærmere i delrapport 3.

Én av case-menighetene opplevde en sterk økning i antallet forhåndsstemmer, selv om det bare var tilrettelagt for dette på kirkesenteret i åpningstidene, i tillegg til ved én gudstjeneste. Dette blir tolket som uttrykk for økt interesse om valget, men har i følge kirkevergen også gått ut over den daglige driften på kirkesenteret som ikke var forberedt på å ta imot mer enn ti ganger så mange forhåndsstemmer som ved forrige valg. Han/hun kommenterer at en ikke burde markedsføre en ordning som tross alt er ment som et unntak. Også en annen av menighetene rapporterer at forhåndsstemmegivningen på menighetskontoret ble opplevd som tidkrevende av de ansatte. En annen menighet ga anledning til forhåndsstemming sammen med to andre menigheter på kirkekontoret. Forhåndsstemming i forbindelse med gudstjeneste ble vurdert, men forkastet både fordi kirkekontoret ligger sentralt plassert og fordi en mente det ville by på praktiske utfordringer å avholde forhåndsstemming ved gudstjeneste. Informantene er fornøyd med hvordan forhåndsstemmingen ble organisert og har inntrykk av at det kom en jevn strøm med folk innom. I en tredje case-menighet ga de derimot anledning til å forhåndsstemme ved to gudstjenester og på menighetskontoret i åpningstiden, men det var svært liten oppslutning om forhåndstallet.

Ut fra disse beskrivelsene kan det absolutt diskuteres hvor godt menighetene har lyktes med å legge til rette for forhåndsstemmegivning, ikke minst i lys av betoningen av tilgjengelighet som et overordnet viktig hensyn i hele demokratireformen for å gjøre det enklere å avgi stemme og øke valgdeltakelsen. Gitt at forhåndsstemmegivning bør legge til rette for å avgi stemme for dem som er forhindret fra å ta seg til valglokalet selve valgdagen, er den sterkeste innvendingen at halvparten av respondentene svarer at det ikke har vært gitt anledning til forhåndsstemming ved offentlige institusjoner i deres sokn. Beboere i helseinstitusjoner er naturlig nok blant dem som kan ha vansker med å avlegge stemme valgdagen i ordinært valglokale, og svak tilrettelegging av forhåndsstemming på slike institusjoner berører og svekker derfor direkte disse kirkemedlemmenes mulighet til effektiv deltagelse i demokratiet.

4.7.2 Valglokaler – samme sted som offentlige valg

Når det gjelder tilgjengelighet gjennom nærhet til offentlige valg, fastsetter valgreglene at "Menighetsrådet bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå. Valget holdes i lokaler som gir god tilgjengelighet, om mulig i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler." (Særskilte valgregler § 2.3). I veiledningen til denne regelen er det nevnt at "der kirken eller annet kirkelige lokale ligger i umiddelbar nærhet av det offentlige valglokale, kan disse benyttes", men det sies samtidig at det er opp til det lokale menighetsrådet lokalt å ta stilling til dette (Valghåndbok, s. 66). Samtidig vises det til St.prp.nr.39 og den doble forventning om at "de kirkelige valgene søkes lagt til samme sted som stortingsvalget, i samme bygning eller bygningskompleks, men tydelig adskilt fra stortingsvalget", og at begge valgstyrene må påse "at det ikke oppstår uklarheter eller sammenblanding av stortingsvalget og de kirkelige valgene". Menighetsrådene oppfordres til, fortrinnsvis via fellelsrådene, å være i dialog med kommunen og kommunens valgstyrene både med tanke på praktisk bistand, og med tanke på å finne frem til egnede valglokaler (Valghåndbok, s. 28–29). I den forbindelse ble det også i slutten av april sendt en felles orientering fra Kommunal- og regionalministeren og Kultur- og kirkeministerens til alle landets kommuner ved valgstyrene. Her ble kommunenes valgstyrene oppfordret til å samarbeide med menighetsrådene om tilrettelegging for kirkevalgene. Også her ble det sagt at "Vi vil uttrykke en felles forventning om at en forsøker legge de kirkelige valgene i tilknytning til valglokalene ved stortingsvalget, for eksempel i samme bygning eller bygningskompleks eller i umiddelbar nærhet, men tydelig adskilt fra stortingsvalget". Det ble understreket at det av hensyn til velgerne var viktig at det ikke oppsto uklarheter eller sammenblanding av stortingsvalget og de kirkelige valgene.

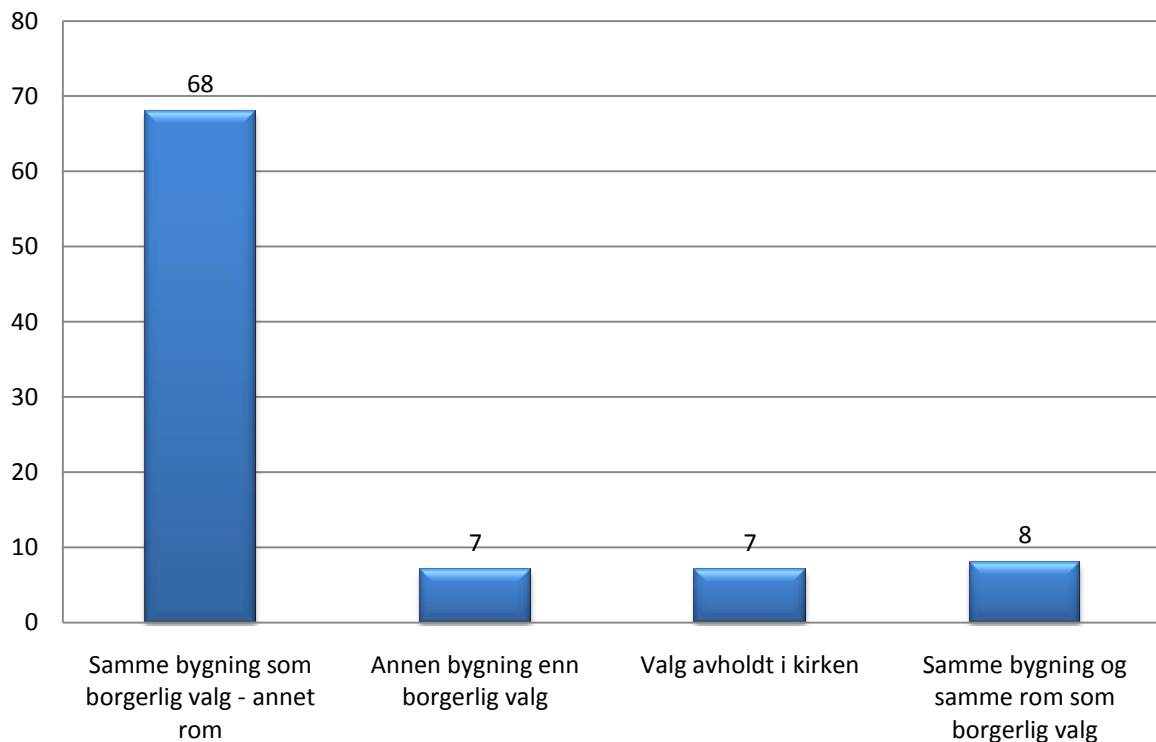
I følge menighetenes rapporteringer i valgmodulen har menighetene i stor utstrekning fulgt disse anbefalingene. 68 prosent svarer at valget er avholdt i samme bygning som det borgerlige valget, men i annet rom. Bare et fåtall har avholdt valget enten nærmere eller fjernere. Det er også verdt å merke seg at syv prosent har avholdt valget i kirken. Tidligere regler og praksis foreskrev at valg til menighetsråd skulle foregå på en søndag og så vidt mulig i tilknytning til en gudstjeneste eller gudstjenestelig møte, og dessuten at valget skulle "holdes i kirken eller i annet høvelig lokale som menighetsrådet bestemmer" (Regler for valg av menighetsråd § 2.1; 2.3). I forhold til dette har valgstyrene, menighetsråd og administrativt personale på kort tid raskt og lojalt omstilt seg til en ny måte å tenke om valglokaliseringen på. Hensynet til lokalisering i umiddelbar nærhet av stortingsvalget har klart veid tyngre enn hensynet til å legge valget i kirken. I praksis slutter altså de lokale arrangørene lojalt og effektivt opp om at det nå er samlokalisering med offentlige valg som gjelder, og ikke markering gjennom valg av lokale av at dette er et kirkelig valg. Denne overveiende

positive holdningen til samordning av kirkevalget med offentlige valg kommer også til uttrykk når vi spør de lokale aktørene hva de selv syns om denne ordningen. De mener en slik ordning er en god idé: 76 prosent er sterkt enige eller enige i at kirkevalget bør skje i et lokalt i umiddelbar tilknytning til det kommunale valglokalet.

Dette bildet av lojal oppfølging av et vedtak de tar for gitt uten å sette særlig spørsmålstegn kommer også frem gjennom case-studiene. Ikke minst setter de denne samordningen med offentlige valg i sammenheng med økt valgdeltagelse. Som én av de lokalt ansvarlige i en menighet i forstadsområde sier: "Nei, vi problematiserte det ikke noe, i hvert fall. Altså, det var et utgangspunkt, og jeg tror alle syntes at det var en spennende utfordring. Og at det... ja, det ga jo en ekstra blest til menighetsrådvalget." Også en annen informant forteller om harmoniske forhold mellom de to valgene: "Ja, det tror jeg faktisk. Og jeg hørte kommentarer etterpå om at; "ja, ja, så gikk vi ned...". Og da så de at det var kirkevalg også. Og det var veldig godt mottatt også blant de valgfunksjonærene som satt i stortingsvalget. Og på enkelte steder, så ble de geleidet, liksom, rundt; "Det er der du skal hvis du skal stemme på kirkevalget". Så det gled veldig fint, synes jeg."

En av menighetene, en sentrumsmenighet i en storby, skiller seg imidlertid ut med å diskutere dette spørsmålet mer prinsipielt. Noen mente at man ikke skulle ha kirkevalget på samme sted (valgkretser) som stortingsvalget. Begrunnelsen var at prosessen siktet mot en opphevelse av statskirkesystemet. Derfor burde en ikke knytte de to valgene sammen. Men flertallet gikk inn for at valget skulle foretas på samme sted som stortingsvalget med den begrunnelse at dette var bestemt ovenfra, det vil si fra kirkerådet og kirkelige organer. Daglig leder sier at "vi fikk klare styringer ovenfra på det, klare henstillinger ovenfra."

Figur 7 Hvor ble valget avholdt? Prosent. Flere kryss mulig.



Kilde: Kirkerådet/Valgmodul (N=1265)

Det er bare få signifikante forskjeller mellom bispedømmene når det gjelder lokalisering av valget. I Tunsberg har den største andelen avholdt valget i samme bygning, men et annet rom enn det borgerlige valget (82 prosent), mens Nord-Hålogaland og Nidaros er ytterpunktene på den andre siden, med forholdsvis mindre andeler som har avholdt valg i samme bygning, men annet rom enn det borgerlige valget (henholdsvis 48 og 58 prosent av menighetene som oppgir å ha avholdt valg i samme bygning, men annet rom, enn det offentlige valget). Når det gjelder å avholde valg i kirken, som få har gjort, er det også til dels ganske stor forskjell på bispedømmene. De bispedømmene der flest har avholdt valg i kirken er Agder og Telemark (20 prosent), Oslo (18 prosent) og Stavanger (17 prosent). Lavest andel oppgir å ha hatt valg i kirke i Borg, Hamar, Nidaros og Sør-Hålogaland (alle rundt to prosent).

Et annet aspekt ved valg av valglokaler for å sikre god tilgjengelighet, er selvsagt hvor mange valglokaler/stemmesteder en har i hvert sokn. Valgreglene fastsetter bare at

menighetsrådet kan bestemme at stemmegivningen skal foregå på flere steder i soknet. Dersom de kommunale valgkrets grensene ikke følger soknegrensene, kan menighetsrådene i de respektive soknene som ligger innenfor en og samme valgkrets samarbeide om avviklingen av valget i denne stemmekretsen.

I Valghåndbokens liste over oppgaver og veiledning er det imidlertid sagt at "normalt skal valget finne sted like mange steder i soknet som det er kommunale stemmekretser ved stortingsvalget". Det er altså tilrådd at menighetene sørger for valglokaler i alle de kommunale valgkretsene. Fordelingsnøkkelen for det lokale tilskuddet til menighetene fra tilleggsbevilgningen til lokal gjennomføring ga også tilskudd per ekstra valgkrets ut over én per sokn, i tillegg til tilskudd for valg over to dager. I valgmodulen registrerer menighetene hvor mange valglokaler de gjennomførte valg i,

men det er ikke mulig å se på forholdet mellom valglokaler og valgkretser, og dermed vite i hvor stor grad menighetene faktisk har hatt valglokaler i alle valgkretser. Registreringen over antall valglokaler (dersom vi holder ubesvarte utenfor), at det store flertall – 77 prosent – har valg i inntil tre valglokaler: 36 prosent har ett valglokale, 24 prosent to valgsteder, og 18 prosent tre. Cirka én av fem menigheter har valg i mer enn tre valgsteder.

Tabell 16 Hvor mange valgkretser/valglokaler ble det gjennomført valg i? Prosent.

Antall valglokaler i soknet	1	2	3	4	5	6	7	8 eller flere
Prosent av sokn	36	24	18	12	5	2	2	2

Kilde: register.kirken.no.

En annen måte å analysere menighetenes valg av valglokaler med tanke på tilgjengelighet, er å se på forholdet mellom antall stemmesteder/valglokaler og antall valgkretser i soknet. I spørreundersøkelsen har vi spurt hvor mange stemmesteder (valglokaler) det var i soknet til kirkevalget (den 13.–) 14.september, hvorvidt det var valglokale i alle eller noen av de kommunale stemmekretsene i soknet, eller om det bare var ett valglokale i soknet. 81 prosent av de administrativt ansatte svarer at det har vært valglokale i alle de kommunale stemmekretsene i soknet, seks prosent at det har vært valglokale i noen av stemmekretsene i soknet, og 14 prosent at det var ett valglokale i soknet. Det er ingen "vet ikke". At 36 prosent har registrert valg i ett valglokale i valgmodulen, og bare 14 prosent i spørreundersøkelsen, henger mest sannsynlig sammen med at der det bare er én valgkrets i soknet kan disse ha krysset av for "valglokale i alle de kommunale valgkretsene". Derfor kan tallet på "valg i ett valglokale" bli lavere i spørreundersøkelsen enn i valgmodulen.

Alt i alt tyder også dette på at menighetene i stor utstrekning har etterkommet anmodningene om å sørge for at det var valglokale i de kommunale valgkretsene, og dermed gi tilgjengelighet til velgerne.

Det ser ut til at det har gått smertefritt for de lokalt ansvarlige å finne frem til egnede lokaler i dialog med kommunen. Blant de administrativt ansatte, som en må anta har hatt det praktiske hovedansvar med å finne frem til lokaler, svarer 81 prosent at det var svært lett eller lett å finne frem til egnede valglokaler med nærhet til kommunens valglokaler. Det store flertall oppgir også å ha hatt i det minste noe kontakt med kommunens valgstyre for å samordne kirkevalget med stortingsvalget. Til sammen svarer nær 90 prosent av respondentene at det var mye (38 prosent) eller noe (51 prosent) kontakt med kommunen. Siden Valghåndboken og den felles orienteringen fra Kirkerådet og Kultur- og kirkedepartementet oppfordret til dialog med kommunens valgstyrer, er det brukt i spørsmålsformuleringen i spørreskjemaet. Imidlertid kan blant annet casemenighetene tyde på at kontakten like gjerne eller heller kan ha vært på lavere administrativt nivå. Dette kan ha ført til underrapportering eller til at flere har valgt å svare at det har vært "noe kontakt med kommunen" snarere enn "mye kontakt".

Et samlet inntrykk fra disse case-studiene er at det med ett unntak har vært lite kontakt med kommunale valgansvarlige på topplan, men at det derimot har vært utstrakt kontakt og samarbeid på administrativt nivå. Det er ingen som problematiserer dette samarbeidet, og det virker som en både fra menighetenes og fra kommunenes side har vært pragmatisk innstilt. I én av menighetene,

en liten menighet i en kystkommune på nordvestlandet, sier kirkevergen at han/hun kontaktet kommunen angående samarbeid, men at det ikke var interesse for et slikt samarbeid. Derimot var det ingen vansker når det gjaldt å få til avtaler med skolenes rektorer om bruk av valglokaler. Det typiske er praktisk samarbeid om helt konkrete sider ved valgavviklingen som for eksempel lokaler og catering til valgfunksjonærer. I én menighet har daglig leder for eksempel vært med den som ledet stortingsvalget rundt til de forskjellige valgstedene for å koordinere lokalisering av stortingsvalg og kirkevalg. Her har de også fått praktisk hjelp med stemmeavlukker, og kommunen satte opp tydelige veivisere til henholdsvis stortingsvalg og kirkevalg. Derimot ble det i én av kommunene ikke noe av et mulig samarbeid om forhåndsstemming. Kommunen var åpen for at det kunne være forhåndsstemming til kirkevalget ved det såkalte Tjenestetorget i kommunen der forhåndsstemming til stortingsvalget foregikk. Menigheten ønsket imidlertid selv å ha hånd om forhåndsstemmegivningen for å unngå sammenblanding av det kirkelige og det offentlige valget: "Ja, jeg synes det er viktig at vi er tydelige på at det er et kirkevalg og at det er våre folk som bemanner stasjonene, hadde jeg nær sagt, både for forhåndsstemminga og på valgdagen, altså".

I to av menighetene forklares det gode samarbeidet med at det allerede er etablert gode relasjoner mellom kirke og kommunale myndigheter, i den ene av disse ved at én og samme person er mye involvert i både kirkelige og kommunale verv, inkludert leder i kirkelig fellesråd.

Samlet sett er altså inntrykket at det er et godt samarbeid mellom de lokalt ansvarlige for valg gjennomføringen i menighetene og de lokalt, administrativt ansvarlige for stortingsvalget i kommunene når det gjelder å finne praktiske løsninger for avviklingen av kirkevalget, inkludert å finne lokaler til kirkevalget i nærheten av kommunens egne valglokaler. Heller ikke fra kommunalt hold ser det ut til at vedtaket om at kirkevalget skal holdes i lokaler med om mulig umiddelbar nærhet til kommunens valglokaler. De mer prinsipielle kirkelige og religionspolitiske innvendingene mot en slik samordning er etter alt å dømme i liten grad blitt aktualisert. De lokalt ansvarlige for kirkevalget har raskt omstilt seg fra en tidligere praksis der valgets kirkelige karakter ble markert ved å ha det i tilknytning til gudstjenesten og gjerne i eller ved kirken. Og heller ikke dialogen med kommunale aktører har tilsynelatende i særlig stor grad tematisert at et kirkelig valg ble lagt tett innpå det offentlige valget. Her er det samtidig viktig å nevne at datainnsamlingen ikke har hatt anledning til å hente inn data fra informanter som kanskje i større grad kunne tenkes å oppleve dette som problematisk. Personer som ikke er medlem av Den norske kirke har vi for eksempel ikke hatt mulighet til å spørre om hvordan de har opplevd tilordningen av det politiske valget med valg av styrende organer i et annet trossamfunn. Flere medieoppslag og rapporter blant annet fra Human-Etisk Forbund viser at det også har forekommet former for samordning som er blitt opplevd problematisk med tanke på at offentlige valg retter seg til alle borgere. En bør derfor spørre om de lokalt ansvarlige aktørene er tilstrekkelig oppmerksomme på risikoen for uheldig sammenblanding og det ikke-medlemmer (eller personer som av andre grunner ikke ønsker kirkevalget blandet opp i sitt valg som borger) vil oppfatte er en problematisk utvisking av forskjellen mellom å være borger og å tilhøre et trossamfunn.

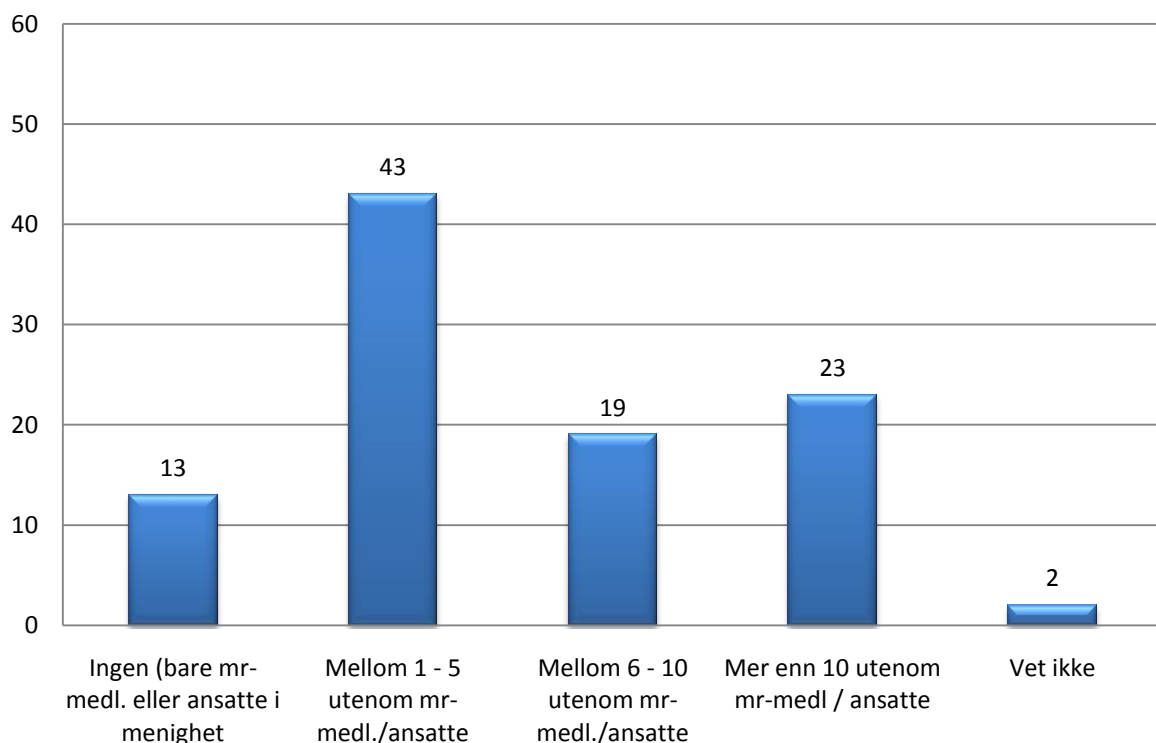
4.7.3 Valgavvikling og ressurser: funksjonærer og godtgjørelse

Én av utfordringene når en ønsker å ha valglokaler i flest mulig valgkretser og å ha valg mandagen samtidig med og med samme åpningstid som stortingsvalget, er selvsagt å finne funksjonærer til å bemanne valglokalene. Valgreglene fastsetter at det skal være et stemmestyre på minst tre

medlemmer til å lede valget på valgtinget ved hvert stemmested/valglokale (Regler for valg til menighetsråd § 2.4). Med valg hele mandagen og lengre åpningstid kan det være behov for flere "skift" for hvert valglokale.

Figur 8 viser hvor mange utenom menighetsrådsmedlemmer og ansatte i menigheten som på en eller annen måte har vært involvert som funksjonærer i menighetens avvikling av kirkevalget. 42 prosent av respondentene svarer at mer enn seks personer har vært engasjert som funksjonærer i avviklingen av valget i deres menighet, ut over de ansatte og menighetsrådets egne medlemmer. I én av fire menigheter dreier det seg om mer enn ti personer i tillegg til menighetsrådsmedlemmer og ansatte.

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.



(N=180)

Respondenter fra sokn med mange medlemmer svarer rimeligvis i større grad enn dem fra mindre sokn at det har vært et høyt antall frivillige i sving, simpelthen fordi større sokn vanligvis vil ha flere valglokaler å skaffe funksjonærer til.

En del av det lokale tilskuddet fra tilleggsbevilgingen til kirkevalget var tenkt brukt til godtgjørelse av lokale valgfunksjonærer. Dette henger selvsagt sammen med at kirkevalget foregikk samtidig med stortingsvalget på en vanlig arbeidsdag og helst med samme åpningstid, dels med en målsetting om stemmelokaler i alle offentlige valgkretser. I hvilken grad ble det benyttet valgfunksjonærer utenom menighetsrådet, i hvilken utstrekning mottok disse godtgjørelse, og er det noen sammenheng med valgdeltakelse (når vi tar hensyn til soknestørrelse fordi store sokn naturlig vil ha flere valglokaler enn små sokn)?

Totalt har det vært omtrent 9600 valgfunksjonærer i sving. Dette utgjør et snitt på åtte per sokn.

Tabell 17 Typer av valgfunksjonærer. Antall og prosent.

	Antall funksjonærer	Andel funksjonærer (Prosent)
Ansatte	1198	13
Menighetsrådsmedlemmer	4294	45
Andre	4086	43
Totalt	9578	101

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Som det fremgår av tabell 17 ser det ut til at et betydelig antall funksjonærer i tillegg til ansatte i menigheten har vært i sving for å avvikle valget. Omtrent halvparten menighetsrådsmedlemmer og halvparten andre. Dette illustrerer at valgavviklingen er mer eller mindre avhengig av at det rekrutteres frivillige ikke bare utenom stab, men også utenom menighetsrådet, til oppgaver som medlem av stemmestyre og bemanning av valglokaler. Det er også en indikasjon på at et betydelig antall utenom dem som formelt er ansvarlige, det vil si menighetsrådet som valgstyre (vanligvis) eller ansatte, har nedlagt en innsats i forbindelse med avviklingen av valget. Som vist i tabell 18, mottok cirka 80 prosent av disse godtgjørelse, slik tilleggsbevilgningen åpnet for.¹⁷ Det er ganske store variasjoner mellom bispedømmene når det gjelder praksis rundt godtgjørelse av valgfunksjonærer. Oslo og Borg utbetaler godtgjørelse til omtrent alle, mens Agder og Telemark og Stavanger, ifølge rapporteringene i valgmodulen, betaler godtgjørelse til en mye lavere andel av funksjonærene.

Tabell 18 Antall valgfunksjonærer per bispedømme, derav med godtgjørelse. Antall og prosent.

	Antall valgfunksjonærer (inkl. ansatte)	Andel valgfunksjonærer med godtgjørelse (utenom ansatte). Prosent.
Oslo	782	98
Borg	789	98
Hamar	1200	75
Tunsberg	1252	86
Agder og Telemark	1031	58
Stavanger	661	60
Björgvin	1295	77
Møre	873	88
Nidaros	728	91
Sør-Hålogaland	518	94
Nord-Hålogaland	449	69
Totalt	9578	80

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Det store flertall av dem som har vært i sving som valgfunksjonærer - utenom de ansatte - har altså mottatt godtgjørelse.

¹⁷ Disse er tallene er noe usikre, grunnet det som ser ut som feil og mangler i rapportering i valgmodulen (summeringstall stemmer ikke alltid overens). At en andel på 80 prosent har mottatt godtgjørelse er etter vårt skjønn den rimeligste tolkning av dataene.

Tabell 19 Antall lønnede funksjonærer etter soknestørrelse.

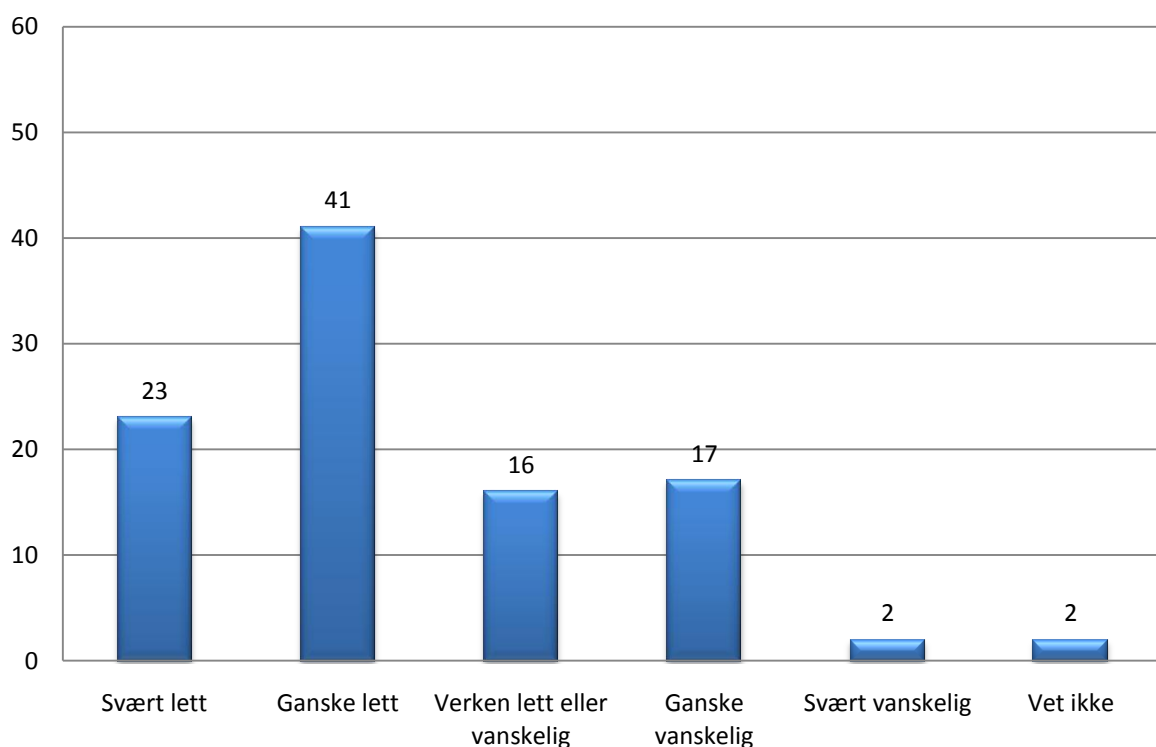
	Gjennomsnittlig antall funksjonærer
Mindre enn 500 medlemmer	4
500-999 medlemmer	6
1000-1999 medlemmer	7
2000-4999 medlemmer	10
5000 medlemmer eller flere	14
Antall per sokn	8

Kilde: valgmodul/Kirkerådet.

Antall funksjonærer i aksjon ved valget stiger naturlig nok med soknestørrelsen. I de største soknene deltar i gjennomsnitt 14 funksjonærer, i de minste er tallet fire. Det er ikke mulig å avdekke noen positiv sammenheng mellom antall funksjonærer og valgdeltakelse på basis av det statistiske materialet. Heller ikke når vi tar for oss andelen lønnede funksjonærer, gir det noe statistisk utslag.

På spørsmålet om hvorvidt det har vært lett eller vanskelig å skaffe folk til å påta seg slike oppgaver, svarer respondentene det i stor grad at det har vært lett. Som vist i figur 9 sier til sammen nesten to av tre at det har vært svært eller ganske lett å få folk til å påta seg oppgaver som valgfunksjonærer.

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.



(N=375)

At det har gått såpass knirkefritt å få tak i valgfunksjonærer til et såpass stort valgapparat for første gang ved kirkelige valg, skal sees i sammenheng med muligheten for å utbetale godtgjørelse til frivillige funksjonærer. Det sier også en informant (daglig leder) i én av case-menighetene, som for øvrig er småfrustrert over følelsen av å ha måttet gjøre det meste av forberedelsesarbeidet med valget selv.

Ikke bare bemanning av valglokaler, men også opptellingen i etterkant var i flere av case-menighetene en krevende affære. Ikke bare var det langt flere stemmer enn ved tidligere valg, det var også rettinger i et stort omfang. Dette gjorde dels opptellingen svært tidkrevende, dels utfordret det de ansvarlige når det gjaldt tolkninger av de mange rettelsene på stemmesedlene. Flere av menighetene signaliserer at de har fulgt et mer liberalt prinsipp, og så telt opp stemmen i tråd med det de har tolket som velgerens intensjon.

Tallene ovenfor synliggjør at det ikke hadde vært mulig å gjennomføre stemmegivning i det omfang dersom en kun hadde ansatte, eventuelt supplert med noen menighetsrådsmedlemmer, til rådighet for gjennomføringen.

Sammenfattende ligger det altså en betydelig frivillig innsats (ut over den som nedlegges av de allerede valgte rådsmedlemmer) bak avviklingen av valget. De lokalt ansvarlige gjør et stort arbeid for å skaffe den nødvendige bemanning til et langt mer omfattende valgapparat enn tidligere, og både menighetsrådsmedlemmer og andre frivillige nedlegger et betydelig antall arbeidstimer med gjennomføringen av valget, fra bemanning av valglokaler til opptelling av stemmer i etterkant. Selv om dette helt sikkert er mulig i stor grad på grunn av mulighet til å utbetale godtgjørelse, tyder det likevel også på lojalitet og engasjement rundt om i menighetene for å få på plass avviklingen av valget.

4.7.4 Tilgjengelighet og deltakelse

Generell tilrettelegging

Tilgjengelighet og deltakelse er også et spørsmål om tilrettelegging av lokaler og utforming av valgmateriell som gjør effektiv deltakelse i demokratiet mulig for ulike grupper av medlemmer. Utforming av valgmateriell ble i stor grad foretatt sentralt, mens tilrettelegging av selve valgsituasjonen med tanke på å være tilgjengelig for alle grupper av kirkemedlemmer, var de lokale arrangørenes ansvar. Sentralt ble det utformet valgmateriell tilrettelagt for blinde og svaksynte, og for hørselshemmede. Dels ble det laget og distribuert en CD på tegnspråk som forklarte valget, stemmegivning, hvor en kunne hente informasjon og så videre. Dessuten ble det laget et intervju med prosjektleder av Kristent Arbeid Blant Blinde som også forklarer kirkevalget, fremgangsmåte ved stemmegivning etc.¹⁸

I Valghåndboken blir lokalt ansvarlige bedt om å passe på at valglokaler er tilgjengelige og godt tilrettelagt for bevegelseshemmede når det gjelder adkomst, utforming av stemmesedler og urner, bord for avkrysning av stemmesedler. De bispedømmevise valgansvarlige ble også i e-post minnet om at kirkevalget er omfattet av Diskriminerings- og likestillingsloven, og skal tilfredsstillende undersøkelse av hvorvidt lokalt ansvarlige faktisk har etterkommet dette pålegget ville kreve en grundigere rapportering og detaljert analyse av konkret utforming av valglokalene enn det har vært rom for her. Men ifølge de opplysningene som de lokalt ansvarlige selv gir, har de i ganske stor grad fulgt opp forpliktelsen til å sørge for tilrettelegging for ulike grupper av kirkemedlemmer.

Hvor mange av valglokalene til kirkevalget (13.–) 14. september i soknet var tilgjengelig og tilrettelagt for funksjonshemmede?

¹⁸ Ifølge intervju med prosjektleder.

Tabell 20 Tilgjengelighet av valglokaler for funksjonshemmede i valgkretser.

	Kirkelig valglokale i alle eller noen av de kommunale valgkretsene. Prosent				Ett valglokale i soknet: var dette tilrettelagt		
	Alle lokalene..	Noen av lokalene...	Ingen av lokalene	Vet ikke	Ja	Nei	Vet ikke
Hvor mange av valglokalene var tilgjengelige og tilrettelagt for funksjonshemmede	65	32	1	3	88	4	8

Kilde: KIFO.

Etter respondentenes svar å dømme har det i de aller fleste sokn vært i det minste noen valglokaler som var tilgjengelig og tilrettelagt for bevegelseshemmede, selv om det er en svakhet at en tredjedel svarer at "noen av valglokalene" i deres sokn var slik tilrettelagt. En usikkerhet med dette spørsmålet er imidlertid at det må basere seg på den forståelse de som svarer har av hvilke krav som stilles til universell utforming, når det gjelder fysiske forhold og visuelle sider ved valglokalet. Veiledningene sendt ut fra sentralt hold inneholder ikke konkrete anvisninger, men peker på plikten til generell tilrettelegging (universell utforming) etter Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven for virksomhet rettet mot allmennheten. I hvilken grad de lokalt ansvarlige har oversikt over hvilke krav og kriterier som gjelder mer konkret når de svarer at valglokaler har vært tilrettelagt, vil antagelig variere. Informantene i én av case-menighetene forteller imidlertid at en plassering av kirkevalget i rom nærmest stortingsvalget ikke lot seg gjøre fordi dette rommet hadde adkomst opp en bratt trapp og uten rullestolheis. Dette eksemplifiserer hvordan hensynet til tilgjengelighet for alle grupper i alle fall kan ha veid med i plassering og innretning av det kirkelige valget. Samtidig er anvisningene som de lokale arrangørene får fra sentralt hold heller generelle, og fordrer at lokale selv er tilstrekkelig bevisste om hvilke krav og hensyn som gjelder, og påpasselige med at disse imøtekommes.

Velgerne i valglokalet på valgdagen

Hvordan forløp valget i valglokalene? Vi har spurt de lokalt ansvarlige aktørene både om hva som skapte usikkerhet for velgerne og hva som skapte usikkerhet for valgfunksjonærene i valglokalet på selve valgdagen.

Tabell 21 Hva skapte usikkerhet for velgerne under selve valget?

Skapte noe av dette usikkerhet eller forvirring for velgerne under avviklingen av valget (du kan sette flere kryss)? Prosent. Synkende rekkefølge.	
Velgere usikre på hvordan stemmesedler til bispedømmeradsvalg skulle utfylles	87
Velgere usikre på hvordan de kunne endre på stemmesedler til menighetsrådsvalg	60
Velgere usikre på hva det betydde at det var valg til både menighetsråd og bispedømmeråd/Kirkemøtet	54
Vet ikke om noe spesielle vanskeligheter	11
Utilstrekkelig merking eller informasjon i valglokalet	6

Kilde: KIFO (N=375)

Det altoverskyggende problemet for velgerne, er usikkerhet omkring utfylling av stemmesedlene. Først og fremst til bispedømmerads- og kirkemøtevalget, som nesten ni av ti respondenter rapporterer skapte usikkerhet for velgerne. Dette er et urovekkende høyt tall, selv i betraktning av at valget er nytt og at cirka halvparten av velgerne heller aldri har stemt ved menighetsrådsvalg før. At

det rapporteres om et slikt omfang av usikkerhet hos velgerne på så sentrale punkter i valgavviklingen er kritikkverdig.¹⁹ Det tyder selvsagt på en uheldig kombinasjon av en ny og komplisert valgordning som mange ikke har vært borte i før verken ved kirkelige eller politiske valg (bispedømmerådsvalg), stemmesedler som det er vanskelig å forstå hvordan skal fylles ut, og dårlig informasjon. Heller ikke menighetsrådsvalget og velgernes håndtering av disse stemmesedlene går helt knirkefritt. Seks av ti forteller at dette skapte usikkerhet hos velgerne. Det er rimelig å se dette i sammenheng med at cirka halvparten av velgerne stemte ved menighetsrådsvalg for første gang ved valget i 2009. Like fullt er dette høye tall. At mer enn halvparten av respondentene svarer at velgerne var usikre på kirkevalget som valg til to ulike råd, varsler også at informasjonen omkring valgets mer tekniske sider ikke har vært helt vellykket.

Valgfunksjonærene har etter alt å dømme hatt det litt enklere. For det første svarer godt over halvparten at de ikke vet om noen spesielle vanskeligheter – en betydelig forskjell fra den ene ut av ti som ikke så noen særlig vanskeligheter for velgerne ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Vanskelighetene som oppstår dreier seg først og fremst om håndtering av manglende samsvar mellom manntall og velgere som ønsket å stemme, og om godkjenning eller forkastelse av stemmer i opptellingen. Likevel overstiger det neppe det omfanget en nøkternt må forvente.

Tabell 22 Hva skapte usikkerhet for valgfunksjonærene under selve valget?

Skapte noe av dette usikkerhet eller forvirring for valgfunksjonærene under avviklingen av valget (du kan sette flere kryss)? Prosent. Synkende rekkefølge	
Vet ikke om noen spesielle vanskeligheter	56
Usikkerhet om godkjenning eller forkastelse av stemmer ved opptelling	23
Usikkerhet om hvordan stemmestyrere/valgfunksjonærer skulle håndtere situasjoner der personer som ikke sto oppført i manntallet ba om å få avgi stemme i soknet	21
Uklarhet om hvem som kunne avgi stemme i soknet grunnet usikkerhet om oppføringer i manntallet (for eksempel på grunn av uklarhet om soknegrenser)	18
Valgfunksjonærer usikre på prosedyrer	13
Praktiske forhold rundt mottak av stemmer (krav til bretteing, stempling eller bruk av konvolutt)	10
Usikkerhet om krav til utforming av valglokalet	2
Usikkerhet om krav til utstyr i valglokalet	1

Kilde: KIFO (N=375)

At velgere kom til valglokalet for å avgi stemme, men ikke sto i manntallet har hatt etter respondentenes svar å dømme vært et begrenset problem, trass i at det er velkjent både at medlemsregistret ikke alltid er korrekt, og at det kan være feil i soknegrenser og så videre. I underkant av 60 prosent av respondentene sier at det dreide seg om mellom én til fem velgere, mens rundt 20 prosent sier det var tale om mellom seks og 15 personer.

Case-menighetene eksemplifiserer på forskjellig vis hvordan både samordningen med det offentlige valget og den kraftige økningen i valgdeltakelse ga en del utfordringer en nok ikke var helt forberedt på. Flere av menighetene rapporterer at med den langt høyere valgdeltakelsen i valglokaler ble de som ventet på å få stemme, de som stemte og de som på eller annen måte trengte veiledning gående litt i hverandre. Spesielt i et valg der det var en del usikkerhet omkring utfylling av stemmesedler (se over) og behov for veiledning, kan det ha vært uheldig at ikke valglokalene i større

¹⁹ Det gjør ingen forskjell om vi spør valgstyremedlemmene eller administrativt ansvarlige

grad systematisk ble tilrettelagt med tydelige skiller mellom stemmeavlukker eller lignende, valgfunksjonærer som både mottok stemmer og måtte veilede usikre velgere, og folk som ventet på å få stemme. Avskjermning av stemmegivningen nevner flere: et sted hadde de anskaffet for få stemmeavlukker, et annet sted sier daglig leder at "vi hadde ikke avlukker og sånne ting. Det var bare avstand mellom ... Men det var sånn så da i alle fall kunne snu seg vekk, eller sette seg i et hjørne." På spørsmål om hvorfor de ikke hadde avlukker er svaret "Nei det, hvor skulle vi få det fra?" Andre steder har det tilsynelatende gått fint å ta imot vesentlig flere velgere enn tidligere, uten at det har skapt problemer eller ført til manglende diskresjon eller krenket ideen om hemmelige valg.

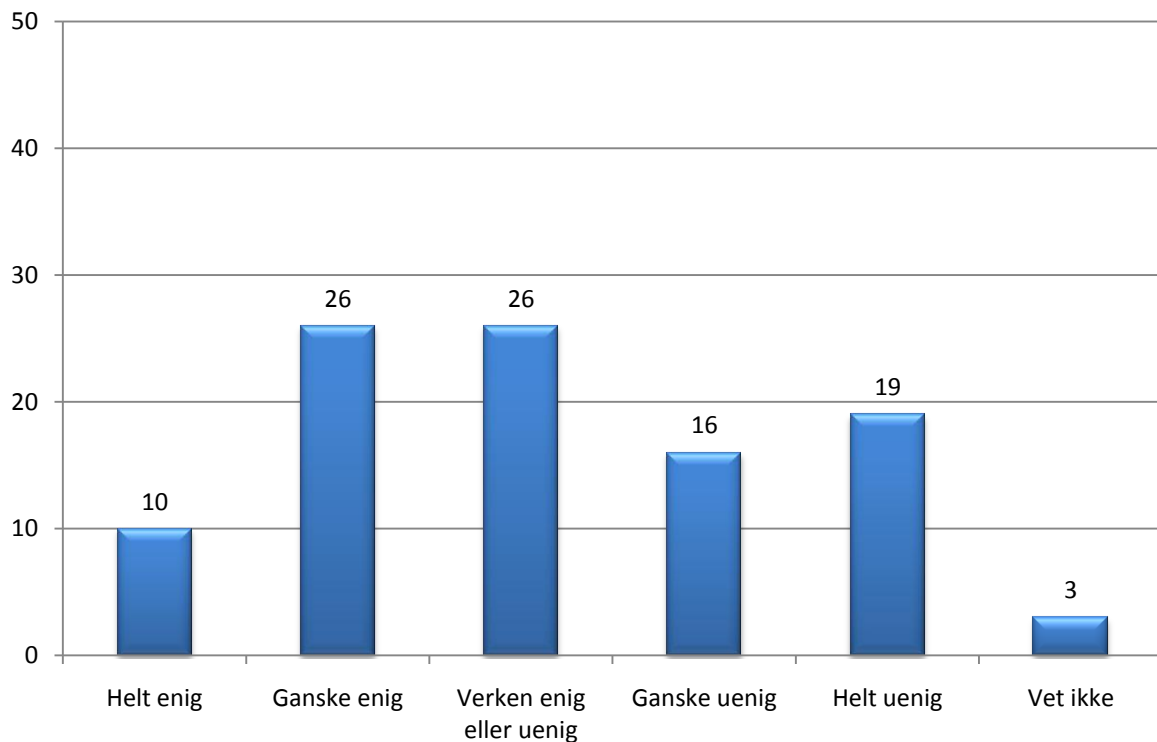
De lokalt ansvarliges lokalisering og innretning av valglokaler har samlet sett møtt flere utfordringer som er løst svært ulikt, både når det gjelder samordning med offentlige valg, og når det gjelder håndtering av økt tilstrømning av velgere. Noen steder har det gått fint. Andre steder tyder rapportene på at noen menigheter velger eller ser seg tvunget til å velge mer problematiske løsninger som blant annet enten undergraver tanken om at valg bør være hemmelige, eller som ikke er tilstrekkelig bevisste om grenseoppgangen mellom offentlige og politiske valg. Muligens står de sentralt ansvarlige overfor et valg om enten å overlate noe mindre til lokalt ansvarlige når det gjelder skille og sammenblanding mellom politiske og kirkelige valg, og opprettholdelse av en diskret og konfidensiell stemmesituasjon. Eller så må en akseptere en svært uensartet praksis, der eksempler på klanderverdige forhold rundt stemmesituasjonen når det gjelder ivaretagelse av konfidensialitet og av grenser i forhold til politiske valg forekommer i et visst omfang.

4.8 Etter valget: de lokalt ansvarliges vurderinger

Var det for krevende?

Vi har spurt respondentene om deres vurdering i etterkant av ulike sider ved valggjennomføringen. Det er ingen tvil om at kirkevalget 2009 for alle som var involvert var krevende å stable på bena, å planlegge og å få det avviklet etter planen. Store reformer er alltid krevende for dem som skal sette dem ut i livet. Men har de lokalt ansvarlige, som jo er de som i første rekke skulle gjennomføre og avvikle valget, opplevd det som *for* krevende for sin menighet? Har det kostet mer enn det smakte – om det i det hele tatt smakte?

Figur 10 "Det var en altfor krevende jobb for vår menighet å gjennomføre dette kirkevalget, sammenlignet med tidligere valg." Prosent.



Kilde: KIFO (N=478)

Det er omtrent like mange – cirka en tredjedel – som er enige eller uenige i dette utsagnet. Ytterligere en fjerdedel er verken enig eller uenige, mens en tredjedel er enig. I lys av omfanget av oppgaven med å planlegge og gjennomføre kirkevalget, og vilkårene den måtte utføres under, er nok dette svaret mer positivt enn en kanskje skulle vente. Omfattende arbeidsoppgaver både med selve planleggingen og organiseringen, og med å skaffe kandidater til valgene, forventninger om å oppnå bedre resultater enn ved forrige valg, tidspress og en ganske komplisert ordning med flere vesentlige, helt nye elementer, gjorde nok dette til et krevende løp (også) på lokalplan. Det er selvsagt mer enn nok at en tredjedel sitter igjen med opplevelsen av at dette var for mye å gape over, men en kunne også ha forventet et langt mørkere bilde. Det er imidlertid en klar sammenheng med størrelse på soknet. Respondenter fra små sokn (under 2000 medlemmer) er i mye større grad uenig i dette utsagnet enn respondenter fra store sokn (mer en 5000 medlemmer). De fra store sokn er med andre ord mer tilbøyelige til å mene at dette var for krevende. Det er selvsagt ikke overraskende. En del aktiviteter vil være mer krevende i store sokn enn små: typisk de som er knyttet til logistikk med valglokaler, bemanning, opptelling. Det tyder på at store sokn ikke nødvendigvis har tilgang til ekstra ressurser som kompenserer for krav til økt aktivitetsnivå. Vi finner heller ingen vesentlige forskjeller avhengig av ulike mål for aktivitetsnivå. Lavere ambisjonsnivå kan ikke forklare at en er uenig i at dette var en for krevende oppgave for menigheten. De som ikke fikk overskytende navn på kandidatlisten er eksempelvis ikke mer tilbøyelige til å være uenig i at det var en for krevende oppgave. Det er ikke naturlig makelighet som får noen til å være uenig i at kirkevalget var for krevende.

For dem som ikke var direkte uenig i at dette var for krevende (det vil si de som ovenfor svarte helt eller ganske enig, eller verken enig eller uenig), hva har de særlig opplevd som problematisk?

Tabell 23 Hva var særlig krevende med å gjennomføre kirkevalget? Prosent

	Alle	Menighets- rådsledere	Adm. ansatte
Få oversikt over ordningen	32	30	41
Vanskelig å få nok egnede kandidater til å stille til valg	25	28	18
Vi hadde for lite kompetanse i menigheten i forhold til oppgaven	16	16	18
Vanskelig å få folk til å stille opp til valgstyre, stemmestyre, som valgfunksjonærer og til andre oppgaver i forbindelse med valget	15	11	19
Vi fikk for dårlig opplæring og informasjon i starten	14	14	18
Overholde tidsfristene	11	4	20
Vi fikk for dårlig informasjon og oppfølging underveis (fra prosti, bispedømme, og/eller kirkeråd)	11	11	14
Vi fikk for små økonomiske ressurser	9	5	13
Vanskelig å få oppmerksomhet for menighetsrådsvalget når det samtidig var valg til bispedømmerådet	6	8	2
Samarbeid og koordinering med fellesråd fungerte dårlig	2	2	2
Dialogen med kommunen fungerte dårlig	1		1

Kilde: KIFO. (N=294)

To svar peker seg ut som de klart viktigste tingene respondentene har opplevd som krevende. Dels overhodet å få oversikt over ordningen. Dette svaralternativet indikerer en mer generell opplevelse av at hele forløpet som sådan var krevende å sette seg inn i, vite hvilke oppgaver som skulle gjøres når, hvilke krav som ble stilt og hvilke forventninger det var. Det er særlig de administrativt ansatte som opplever dette som en viktig grunn til at gjennomføringen av kirkevalget var for krevende. Det andre forholdet som får klart størst "oppslutning" som det som var særlig krevende, er å skaffe egnede folk til å stille til valg. Dette er det først og fremst valgstyremedlemmene som har opplevd som vanskelig. Analysene ovenfor av nominasjonsprosessen harmonerer godt med dette. Dette er verdt å tenke over når en fra sentralt hold stiller forventninger om å skaffe overskytende kandidater, uten å sørge for valgeregler som gir disse en mulighet til å bli innvalgt som står i forhold til arbeidet det krever å fremskaffe dem. Det er også verdt å legge merke til hvilke grunner som ikke får noe særlig oppslutning. Å overholde tidsfristene, som en kanskje skulle tro var viktig for dem som opplevde dette krevende, får bare tilslutning av én av ti. At en fikk for små økonomiske ressurser det samme. Det kan imidlertid tenkes at dette svaret primært fanger inn spørsmålet om tilstrekkelige ressurser til å dekke reelle utlegg (for eksempel annonsering, godtgjørelse etc.), men at respondentene ikke har tatt med i betraktning arbeidstimer og i hvilken grad ansatte har "skjøttet" på enten ved ubetalte arbeidstimer eller ved å skjære ned på andre oppgaver.

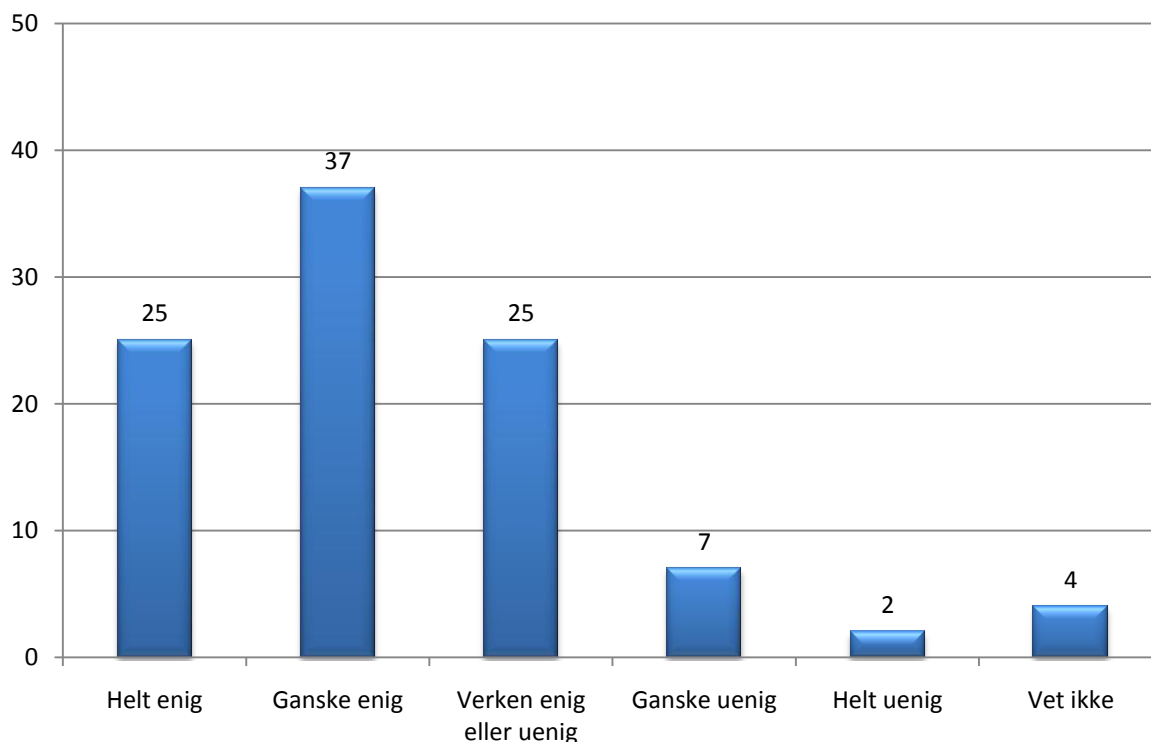
Fellesrådene var pålagt å sende inn rapporter etter valget og dokumentere eventuelt merforbruk. Regnskapsrapportene viser at fellesrådene mener at de samlet har hatt et merforbruk på 5 millioner kroner. Om dette er det reelle tallet for merforbruk, er det vanskelig å avgjøre. Til det er underlagsmaterialet for uklart, idet de forskjellige fellesrådene har fulgt ulik praksis med hensyn til hva som er tatt med i regnskapsoversikten. Det har heller ikke vært så lett å avgrense hvilke utgifter

som er merutgifter på grunn av de nye særskilte reglene for kirkevalg. Men det er ikke usannsynlig at de lokale bevilgningene har vært for små, og at flere menigheter har innrettet sin lokale informasjon i forhold til økonomien og ikke etter behovet. Men også her gjør det en forskjell hvilke grupper vi ser på. De administrative ansatte syns nok i noe større grad at små økonomiske ressurser hører med i bildet av hvorfor dette ble vanskelig. Uansett kommer tilgang på økonomiske ressurser langt fra opp blant de viktigste grunnene til at eventuelt en opplevde gjennomføringen av kirkevalget som for krevende.

Overordnet positiv vurdering

Et litt annet spørsmål er om en også eller snarere syns at kirkevalget tross alt har hatt en positiv effekt, typisk fordi det har gitt en eller annen form for positiv oppmerksomhet om kirken og menighetens virksomhet. Den reelle effekt økt satsing på kirkelige valg kan ha for positiv oppmerksomhet for kirken, kan først vurderes på litt lenger sikt. Her spør vi etter respondentenes mer umiddelbare inntrykk og opplevelse av om kirkevalget og arbeidet de har nedlagt har avfødt noe positivt, i tillegg til å få valgt nye råd. Dette kan jo også sees i sammenheng med mer overordnede utsagn om at kirkevalg også bør sees i et videre perspektiv enn stemmegivning, og også dreier seg om å involvere en større andel av medlemmene i kirkens virksomhet. Dette trenger ikke stå i motsetning til at en også syns dette har vært krevende. Vi ba respondentene ta stilling til følgende utsagn: "Kirkevalget har gitt økt positiv oppmerksomhet om og interesse for menighetens virksomhet i soknet"

Figur 11 "kirkevalget har gitt økt positiv oppmerksomhet om og interesse for menighetens virksomhet blant kirkemedlemmene i soknet". Prosent.



Kilde: KIFO (N=478).

Over 60 prosent av de lokalt ansvarlige aktørene mener altså at kirkevalget har gitt økt positiv oppmerksomhet til kirkens virksomhet blant soknets medlemmer. I underkant av ti prosent er eksplisitt uenige. En kan selvsagt spørre om ikke det er et opplagt svar, i den forstand at aktører alltid vil være tilbøyelig til å overdrive snarere enn underdrive den positive effekten av sin egen virksomhet. Ut fra sammenhengen er det likevel slett ikke sikkert at respondentene vil være tilbøyelige til å svare mer positivt enn det er grunnlag for. Etter en utmattende arbeidsprosess kunne tilbøyeligheten kanskje like gjerne være å understreke frustrasjon og kritikk gjennom å nevne fravær av positive virkninger. Det er ikke uten videre sikkert at en eventuell feilkilde trekker i retning av positiv overdrivelse. Den kunne kanskje like gjerne trekke i retning av en mer kritisk vurdering av kirkevalget. Det er derfor ikke i utgangspunktet grunn til å være mer skeptisk til disse svarene. Dessuten bekreftes denne overordnede positive vurderingen i dataene fra case-menighetene. Når disse informantene blir bedt om avsluttende vurderinger om hele kirkevalget, er det fem hovedpunkter som går igjen.

Den første generelle vurderingen fra disse informantene (som altså *ikke* er representative i statistisk forstand) er en gjennomgående meget positiv vurdering av kirkevalget, på tross av til dels sterke kritiske merknader til enkelte sider ved valget. Især peker de på den økte oppslutningen og at man har fått inn nye velgergrupper. En informant understreker at den økte valgdeltakelsen styrker engasjement, tilhørighet og demokrati, selv om den ikke nødvendigvis fører til økt gudstjenestedeltakelse. Informantene peker på at en rekke av informasjonstiltakene har ført til større bevissthet om at medlemmene hører til i kirken og at de har rettigheter. En av informantene sier:

Men jeg tenker i alle fall på at det er godt at det ikke bare er en indre kjerne som har valgt menighetsråd. Det må være godt for kandidatene som er valgt at de vet at nå har jeg over tusen stemmer bak meg. Før hadde de kanskje bare noen få hundre.

Ifølge en annen informant har valget kunnet "hjelp folk til å forstå deres forhold til Den norske kirke". Oppmerksomheten omkring kirkevalget har ifølge disse informantene ført til at kirken er blitt mer synlig i lokalsamfunnet. De er likevel usikre på hvilke konsekvenser dette kan få for lokalmenighetene.

Dårlig kandidatpresentasjon

Det andre punktet som går igjen i den sammenfattende vurdering fra informantene i casemenighetene, er at kandidatinformasjonen var for dårlig. Spesielt bispedømmerrådsvalget må tåle sterk kritikk, med den plass kandidatene her har på Kirkemøtet der saker av kirkepolitisk art drøftes. En typisk uttalelse er følgende utsagn fra en informant: "Bispedømmerråds kandidatene var det jo ingen som kjente." I et av menighetsbladene i en casemenighet siterte redaktøren følgende fra en som skulle stemme: "Jeg vil gjerne gjøre min borgerplikt, men har ingen formening om hvem som mener hva, så derfor vil jeg ikke gi stemme til noen av kandidatene. Går det an å stemme blankt?" Derimot er det større usikkerhet om hvor mye informasjon som er nødvendig når det gjelder menighetsråds kandidatene. Det er likevel et klart ønske om mer informasjon enn det som ble gitt.

Kritikk av valgordning for menighetsråd

Valgordningen for menighetsrådsvalget får sterk kritikk av de fleste av informantene. En av informantene uttrykker kritikken slik: "Valgordningen er gått ut på dato". Det informantene først og fremst sikter til er forholdet mellom reglene for kumulering og hvem som får listestemme. De mener at mange av de som stemte ikke var oppmerksom på at bare de "over streken" fikk en stemme. Dette innebar at mange kumulerte "under streken" uten å stryke noen "over streken", og dermed fikk kumuleringen ingen effekt. Informantene sier at de som stemte var vant med reglene fra kommunevalget og der fikk i utgangspunktet alle på listen en stemme. Informantene kritiserer også valgordningen for bispedømmerrådsvalget. Den var vanskelig å forstå for velgeren, og det var vanskelig for velgerne å forholde seg til tre ulike valgordninger på valgdagen.

Positiv vurdering av samordning med offentlige valg

Det er en gjennomgående positiv vurdering av sammenfallet i tid og samlokalisering av kirkevalget med stortingsvalget. Denne vurderingen er i hovedsak basert på den økende oppslutning om valget, men også på opplevelsen av at valget har gjort kirken til en mer synlig institusjon i samfunnet. Enkelte ønsker å forsterke denne utviklingen og foreslår at man i fremtiden legger valgene i samme rom som de offentlige valgene og samkjører valgordningene. En informant sier at flere av de som stemte sa: "Jeg må gjøre min borgerplikt her også." Men samlokaliseringen kunne også føre til mer morsomme episoder. En informant forteller at det ofte var kvinnene som dro med seg mennene inn for å stemme ved kirkevalget. Følgende episode eksemplifiserer dette. Et ektepar kommer sammen for å avlegge stemme ved stortingsvalget. På vei ut passerer de valglokalet for kirkevalget. Konen går inn for å stemme mens mannen fortsetter på vei ut av bygget. Informanten forteller så videre: "Så går hun inn, mens mannen fortsetter. Kjerringa løper etter han, tar han i nakken, drar han tilbake inn på kirkevalget og sier: Du stemmer!"

Informasjon: for mye for sent

Flere peker på at informasjonen fra Kirkerådet var for omfattende, var ustrukturert i formen og kom ofte for sent. "Det ble tredd for mye informasjon ned over folket... Det blir for voldsomt, det blir for mange e-poster og brev og sendinger. Og det må forenkles atskillig." En annen informant sier at det må være et mål ved neste valg at all informasjon og alle hjelpemidler må foreligge før valgprosessen starter opp.

4.9 Konklusjon

Kirkevalget gjennomføres i de lokale menighetene. Det er her det skal legges til rette med valglokaler, funksjonærer, veiledning av velgere, mottak av stemmesedler og så videre. Derfor er den lokale gjennomføringen også avgjørende for i hvilken grad velgerne får anledning til effektiv deltakelse i valget eller ikke. Hvordan er valg gjennomføringen rundt om i menighetene med på å legge til rette for oppfyllelsen av viktige hensyn i demokratireformen?

På noen punkter bidrar valgene, tiltakene og aktivitetene i menighetene i forbindelse med kirkevalget til å virkeliggjøre viktige anliggender i demokratireformen. Det gjøres et ganske godt arbeid med å informere om valget, også i eksterne medier som lokal presse. Derimot er informasjonen om kandidatene til menighetsrådsvalget svak. Alle informasjonskanaler som er i bruk i løpet av valget, brukes i langt mindre grad til å informere om kandidater enn til å informere om valget. Det ser ut til at det har vært høy bevissthet om å skape blest om valget i lokalmiljøet. Hva det eksakt var valg til, og ikke minst hvem en kunne stemme på, ser ut til å ha druknet litt. Når bare én av fire menigheter mindre enn tre dager før valget har informasjon om kandidatene ut over navn og adresse liggende på lett tilgjengelige nettsider eller på kirkevalgets egen nettside, svarer ikke det til ambisjonen om webportalen som "navet" i informasjonsstrategien for kirkevalget. Når i tillegg under halvparten av menighetene rapporterer at de har informert om kandidater i menighetsbladet, tyder mye på at alt for mange velgere har hatt vanskelig tilgang til informasjon om kandidatene til menighetsrådsvalget. Dette svekker selvsagt velgernes kunnskap og forståelse, og forringer dermed deres mulighet til effektiv deltakelse. Det er rimelig å ha andre og lavere krav til informasjon om kandidater til menighetsrådsvalg enn til valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det er også rimelig at det er lavere krav til kandidatene når det gjelder å redegjøre for synspunkter i ulike spørsmål. Men dette kan ikke brukes som unnskyldning for å unnlate å gi informasjon om kandidatene som er relevant for deres eventuelle verv i menighetsrådet.

Det er etter alt å dømme gjort et stort arbeid for å skaffe kandidater i nominasjonen. Når resultatet bare delvis tilfredsstiller målsettingene om reelle valgmuligheter, så skyldes det neppe manglende innsats hos de ansvarlige. Mange spørres, men mange sier nei, og opplevelsen hos de ansvarlige er at det gjennomgående er vanskelig å skaffe kandidater.

Når det gjelder selve valgavviklingen har de lokalt ansvarlige raskt og effektivt omstilt seg til forventningen om lokalisering av kirkevalget med det offentlige valget. Hovedinntrykket er at dette glir smertefritt, sett fra aktørenes synspunkt, og de er selv begeistret for denne ordningen. I den forstand har aktørene skapt god tilgjengelighet og bedret velgernes mulighet til effektiv deltakelse. Derimot er det få som tar opp mer prinsipielle motforestillinger, og det kan virke som det er en relativt svak bevissthet om mulige problemer ved en slik ordning, og derfor kanskje også lav bevissthet om når en akseptabel samordning er blitt en problematisk sammenblanding. Her bør nok

sentralt ansvarlige tenke over om det er behov for noe sterkere signaler om konkrete forventninger når det gjelder å unngå uheldig sammenblanding.

Å skape tilgjengelighet i det omfang som skjer i forbindelse med menighetsrådsvalget er krevende, og et stort apparat av frivillige medarbeidere, både menighetsrådsmedlemmer og andre, er i sving som valgfunksjonærer. Ordningen med godtgjørelse ser ut til å tas i bruk i stor utstrekning, og er antagelig en viktig årsak til at de lokalt ansvarlige kan fortelle at det var relativt enkelt å skaffe valgfunksjonærer.

Tilbakemeldingen når det gjelder selve valgavviklingen på valgdagen kan summeres opp slik: a) Det er urovekkende stor opplevelse av at velgerne er usikre på utfylling og endring av stemmesedler b) stor oppslutning om valget innebærer problemer med å håndtere valgsituasjonen på en god måte, spesielt kan det se ut til at hensynet til diskresjon og konfidensialitet rundt selve avstemningen blir skadelidende. Også her bør kanskje sentralt ansvarlige aktører overveie om det trengs noe mer presis rettledning når det gjelder hensynet til hemmelig avstemning, at ikke veiledning om stemmeseddelen foregår rett ved siden av de som fyller ut sin stemmeseddel og lignende. Det er neppe heldig for deltakelsen om velgere opplever at deres mulighet til å stemme "uten innsyn" hemmes, og det er i alle fall prinsipielt klanderverdig.

5 Sammenfatning: Delrapport 2

I denne delrapporten har vi analysert planlegging og gjennomføring av kirkevalget 2009, med tanke på hvordan gjennomføringen av valget har bidratt til å realisere demokratireformens målsettinger. Vi analyserer dette spørsmålet langs de tre organisatoriske nivåene i Den norske kirke: sentralt (Kirkemøtet og Kirkerådet), regionalt (bispedømmer), og lokalt (fellesråd, menighetsråd).

Etter Kirkemøtets vedtak om særskilte valgeregler 2008, kom det økonomiske og lovmessige grunnlag for kirkevalget 2009 på plass ved Stortingets behandling og vedtak i april/mai 2009. Dette eksemplifiserer det betydelige tidspresset de ansvarlige for gjennomføringen opererte under. De sentralt ansvarlige valgte en organisasjonsmodell for sitt arbeid som virker hensiktsmessig, gitt dette tidspresset. En har under dette tidspresset måttet iverksette og sikre svært krevende tekniske operasjoner som valgkortutsending og opptelling etter bispedømmerådsvalget, uten tidligere erfaring med lignende operasjoner. Den tekniske siden av dette har gått bra, men det kan se ut som deler av informasjonssiden på enkelte punkter til gjengjeld er blitt noe skadelidende, for eksempel ved valgkortutsendingen. Viktige elementer kom på grunn av det stramme tidsløpet også på plass sent, og var delvis under utvikling samtidig som de etter hvert skulle tas i bruk av regionalt og lokalt ansvarlige. Det gjelder både Valghåndboken, valgmodulen, og valgportalen. Dette har gitt en krevende arbeidssituasjon på de lavere nivåene.

De valgansvarlige på bispedømmekontorene har hatt en viktig funksjon både i forhold til forberedelse og gjennomføring av bispedømmerådsvalget, oppfølging av det lokale nivået, og å være forbindelsesledd mellom det sentrale og det lokale nivået. I nominasjonsarbeidet på bispedømmeplan har – i tillegg til representasjon av begge kjønn og personer under 30 – geografi spilt en viktig rolle. Spørsmål knyttet til holdningsrepresentativitet, som standpunkt i ulike kirkelige, politiske eller teologiske spørsmål, har ikke spilt så stor rolle. I presentasjonen av kandidatene har en

tatt utgangspunkt i Kirkerådets foreslåtte mal, basert på Kirkemøtets regler, men flere bispedømmer har supplert enten før eller etter nominasjon med egne spørsmål. Det er også produsert en god del materiell til distribusjon med informasjon om valg og kandidater, men de ansvarlige på dette nivået har opplevd det som krevende å skulle vekke interesse for bispedømmerådsvalg og kandidater i media. Presentasjonene av kandidatene får kritikk fra de valgansvarlige for ikke å ha gitt god nok informasjon.

Valggjennomføringen på lokalt nivå er viktig med tanke på å oppfylle sentrale hensyn i demokratireformen. På noen punkter bidrar valgene, tiltakene og aktivitetene på lokalt plan til å virkeliggjøre viktige anliggender i demokratireformen. Det gjøres godt arbeid for å informere om valget, blant annet i lokal presse. Derimot er informasjonen om kandidatene til menighetsrådsvalget svak. Eksempelvis har bare én av fire menigheter tre dager før valget informasjon om kandidatene ut over navn og adresse, liggende på egne nettsider eller kirkevalget.no, selve navet i informasjonsstrategien. Dette forringer kirkemedlemmenes mulighet for effektiv deltakelse.

Det er gjort et stort arbeid for å skaffe kandidater til valglistene. At målsettingen om overskytende kandidater bare nås i halvparten av menighetene, skyldes snarere at svært mange takker nei når de blir spurt, enn svak innsats hos de ansvarlige. De lokalt ansvarlige har raskt og lojalt omstilt seg til kravet om fortrinnsvis å holde valg i lokaler med umiddelbar nærhet til stortingsvalget. Mange ser praktiske fordeler, få har prinsipielle motforestillinger. En bør fra sentralt hold overveie om det er behov for tydeliggjøring av grenseoppgangen mellom akseptabel samordning og problematisk sammenblanding av kirkevalg og offentlige valg når det gjelder lokalisering.

Et stort antall frivillige har vært i sving som valgfunksjonærer, og helt nødvendige for å kunne avvikle et valg i dette omfanget. At en har kunnet tilby godtgjørelse er ganske sikkert en vesentlig grunn til at de lokalt ansvarlige rapporterer at det gikk greit å skaffe funksjonærer.

Når det gjelder valgavviklingen på selve valgdagen er det to tilbakemeldinger å merke seg: Det er en urovekkende stor opplevelse av at velgerne er usikre på utfylling og endring av stemmesedler; stor oppslutning om valget skaper visse problemer med å håndtere selve valgsituasjonen på en god måte, noe som til dels går ut over diskresjon og hensynet til hemmelige valg, noe også et kirkevalg bør tilfredsstille.

Andelen av lokalt ansvarlige som synes dette har vært en for krevende oppgave er ikke spesielt høyt, gitt omfanget av dette valget. Det vanskeligste har generelt vært å skaffe seg oversikt over en sammensatt prosess, med mange ulike aktiviteter underveis, og å skaffe kandidater i nominasjonen.

Delrapport 3. Valgoppslutning og valgresultater. Av Ulla Schmidt, Pål Ketil Botvar og Ann Kristin Gresaker²⁰.

1 Innledning

Denne delrapporten undersøker hva ulike valgordninger, -regler og tiltak har betydd i forhold til det som faktisk skjedde i selve valget i form av valgdeltakelse og valgresultat. Valgdeltakelse er ikke det eneste hensynet i demokratireformen. Men både valgdeltakelse og valgresultater kan, i tillegg til å være viktige i seg selv, også være pekepinner på hvordan andre viktige målsettinger og hensyn i reformen er oppnådd, for eksempel reelle valg- og påvirkningsmuligheter, representativitet og demokratisk legitimitet. Analyse av data om valgdeltakelse og valgresultat kan derfor belyse hvordan sentrale hensyn i demokratireformen er nådd når det gjelder selve valget.

I denne rapporten analyserer vi først tendenser i deltakelsen i menighetsrådsvalg og bispedømmerårs- og kirkemøtevalg. Hvilken betydning har de ulike regler og tiltak for valgdeltakelsen, og hva betyr lokale og regionale forhold? Vi ser på sammensetningen av kandidatlistene til valget, hvordan de imøtekommer hensyn til representativitet, og i hvilken grad de tilbyr velgerne reelle valgmuligheter. I denne forbindelse er også spørsmålet om informasjon og presentasjon av kandidatene viktig. Vi diskuterer også hvordan en mer overordnet kan bedømme nivået på deltakelsen ved kirkevalget i 2009.

Rapporten analyserer deretter valgresultatene fra de to valgene. I hvilken grad er de valgte rådene representative, slik et viktig hensyn i demokratireformen krever; i hvilken grad er valgresultatet uttrykk for at velgerne har hatt reelle valgmuligheter og påvirkningsmuligheter? Hvilken sammenheng er det mellom valgutfall og bruken av forsøksordninger og valgregler?

Som hjelp til å besvare disse spørsmålene ut fra resultatene bruker vi de teoretiske tilnærmingene nevnt i innledningskapitlet: begrepet om effektiv deltakelse hentet fra demokratiteori: I hvilken grad er de kirkemedlemmer som ønsket det gitt anledning til effektiv deltakelse; kirkesosiologiske beskrivelser av regionale forskjeller i religion i Norge, og av betydningen av geografiske og demografiske faktorer i lokalsamfunnets for deltakelse i og tilhørighet til kirke, og en kombinasjon av demokratiteori om "berørte parter" og teori fra kirkesosiologi om tilhørighet til kirke og til religiøse fellesskap og tradisjoner til å forstå valgdeltakelse.

Data er i all hovedsak hentet fra valgmodulen i Den norske kirkes medlemsregister, enten direkte eller indirekte via andre kilder. Det gjelder både data om kandidatlister, nominasjonskomiteer,

²⁰ Pål Ketil Botvar har analysert valgmoduldata på soknenivå om valgdeltakelse og skrevet tekstutkast, Ann Kristin Gresaker har analysert og skrevet til om kandidatlister og presentasjoner for bispedømmerårs- og kirkemøtevalget. Ulla Schmidt har foretatt de øvrige analysene og skrevet sammen hele teksten. tillegg har forsker Jo Saglie, Institutt for Samfunnsforskning, gitt omfattende og grundige innspill til avsnittet om preferansevalg til slutt i delrapporten.

valgoppslutning, valgavvikling og - resultater, og data om presentasjon av kandidatene. Disse er hovedsakelig analysert statistisk. Presentasjonene av kandidater til bispedømmeråd og Kirkemøtet er analysert både statistisk og ved en kvalitativ analyse av innhold og form. I tillegg har vi supplert med data fra andre datakilder som spørreundersøkelsen blant de lokalt ansvarlige aktører, og intervjuer med sentralt og regionalt ansvarlige (analysert henholdsvis statistisk og kvalitativt; for analysemetoder av disse vises til delrapport 2)

I innledningen til hele evalueringsrapporten er det redegjort for noen forhold ved bruk av data fra Kirkerådets valgmodul når det gjelder feilkilder og ansvarsforhold (jfr. innledning). I denne rapporten gjøres dette særlig rede for der det har spesiell betydning for analysene. For ytterligere detaljer henvises til appendiks.

2 Deltakelse i valg til menighetsråd og bispedømmeråd/Kirkemøtet

2.1 Hovedtendenser²¹

Den lave valgdeltakelsen til menighetsrådsvalg har vært en viktig bakgrunn for ønsket om å styrke det kirkelige demokrati. Allerede i "Samme kirke – ny ordning" (Kirkerådets stat – kirke-utredning fra 2002) er den lave valgdeltakelsen en bekymring, og den nevnes igjen i de videre sentrale dokumentene som omgir demokratireformen. I St.meld. nr. 17 heter det dels at "etter departementets vurdering ligger den mest åpenbare og påtrengende utfordringen i den lave oppslutningen om menighetsrådsvalgene, som også kan sies å forplante seg videre i systemet". Og videre:

oppmerksomheten nå bør rettes mot valgordningene og mot tiltak som kan bidra til å øke oppslutningen om de forestående kirkelige valgene. Målsettingen må i første rekke være å øke oppslutningen om valget til menighetsråd betydelig, men også tiltak i tilknytning til andre kirkelige valg bør prioriteres" (s. 88–89).

Det er derfor rimelig, også på bakgrunn av den generelle analysen av viktige hensyn i demokratireformen i delrapport 1, å se på deltakelse både i valg til menighetsråd og til bispedømmeråd/Kirkemøtet som en viktig målsetting for demokratireformen og for gjennomføringen av kirkevalget 2009.

Selv om det ikke er fastsatt et konkret tall for økning av valgdeltakelse verken i St.meld. nr. 17 eller den politiske avtalen, eller i noen av de kirkelige dokumentene for demokratireformen og kirkevalg, er det likevel klart at økt valgdeltakelse er et viktig mål i seg selv. Økt valgdeltakelse er også en måte å styrke andre viktige demokratiske hensyn på som demokratisk legitimitet, representativitet og forankring av valgte kirkelige organer hos kirkemedlemmene.

Det er likevel et åpent og uavklart spørsmål hvorvidt valgdeltakelse er et overordnet mål som tilsidesetter andre hensyn, eller om det er et viktig hensyn blant flere og må avveies i forhold til disse under gitte omstendigheter. Dette uavklarte spørsmålet dukker opp i flere av analysene i denne

²¹ Data fra Kirkerådets valgmodul utgjør grunnlaget for analysene her. Som nevnt innledningsvis er det visse feilkilder knyttet til disse dataene. I et appendiks til slutt i denne delrapporten er det gjort nærmere for dette.

rapporten. Er det så viktig å rekruttere nye og flest mulig velgere til valget at det setter til side noen andre hensyn, for eksempel i diskusjonen om hvilke valgordninger en bør ha? Hvor høy er det rimelig å forvente at deltakelsen ved kirkelige valg skal være?

Deltakelsen i menighetsrådsvalget i 2009 var 13,1 prosent og ved bispedømmerådsvalget ti prosent (regnet av stemmeberettigede i Den norske kirke). Fra totalt 3142160 stemmeberettigede (oppgitt i mottatt datafil d.d.) ble det altså avgitt 410601 stemmer i menighetsrådsvalget (registrert per 24.03.2010) og 314341 stemmer i bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Valgdeltakelsen er med andre ord betydelig lavere ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget enn ved menighetsrådsvalget. Omtrent en fjerdedel av dem som stemte ved menighetsrådsvalget unnlot å stemme ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget.

Det er imidlertid store variasjoner mellom bispedømmene. I henhold til tabell 2 var valgdeltakelsen størst i Nord-Hålogaland (18,3 prosent), Møre (16,8 prosent), Hamar (16,6 prosent) og Sør-Hålogaland (15,5 prosent). Den laveste valgdeltakelsen finner vi i Oslo, hvor 8,3 prosent av medlemmene deltok. Det kan være ulike grunner til at bispedømmer som Nord-Hålogaland, Møre og Hamar kommer best ut. De tre bispedømmene har tradisjonelt hatt ganske ulik religiøs profil. Både en sterk lekmanprofil og en sterk folkekirkelig profil kan imidlertid slå positivt ut på valgdeltakelsen.

Ett av de nye forholdene ved kirkevalget 2009 er stemmerett for kirkemedlemmer mellom 15 og 18 år, men andelen av disse som deltok ved valget 2009 er lav. Totalt deltok omtrent 3600 personer i denne aldersgruppen ved menighetsrådsvalget. Dette utgjør cirka én prosent av de som stemte. Tallene er så små at det ikke er mulig å lete etter sammenhenger mellom iverksatte tiltak og andel ungdomsvelgere i soknene. Til sammen utgjør de nye ungdomsvelgerne omtrent fire prosent av de stemmeberettigede. Dersom disse tre årskullene holdes utenfor får vi en valgdeltakelse på cirka 13,6 prosent ved menighetsrådsvalget. Det er altså ingen vesentlig lavere andel valgdeltakelse som følge av nedsettelse av stemmerettsalderen, slik det ble spådd på forhånd ("Styrket demokrati i Den norske kirke", s. 63).

2.2 Valgdeltakelse i bispedømmene

Forskjellene mellom bispedømmene når det gjelder oppslutning om bispedømmeråds- og kirkemøtevalget følger omtrent samme mønster som for menighetsrådsvalget. Nord-Hålogaland og Møre peker seg også her ut i positiv retning, og Oslo har også den laveste oppslutning om bispedømmerådsvalget. Avvikene mellom menighetsrådsvalget og bispedømmerådsvalget varierer imidlertid noe. Den relativt sett minste forskjellen i valgdeltakelse mellom de to valgene finner vi i Stavanger bispedømme. Den største avstanden, målt i prosentpoeng, finner vi i de bispedømmene som hadde høyest oppslutning om menighetsrådsvalget.

Tabell 24 Oppslutning valg til menighetsråd og bispedømmeråd; antall stemmeberettigede, deltakelse stortingsvalg. Prosent og antall.

	Oppslutning om MR-valget (prosent)	Oppslutning om BDR-valget (prosent)	Totalt antall stemmeberettigede ved kirkevalget	Oppslutning om stortingsvalget 2009 (prosent)
Oslo	8,3	7,6	388419	74,2
Borg	10,9	8,4	403314	82,6
Hamar	16,6	11,5	271969	74,2
Tunsberg	12,5	9,3	314364	76,4
Agder og Telemark	13,6	10,6	278706	75,3
Stavanger	12,8	11,4	269485	77,0
Bjørgvin	13,1	10,6	395916	77,8
Møre	16,8	12,2	180859	75,3
Nidaros	13,4	9,8	305782	75,8
Sør-Hålogaland	15,5	9,5	170299	73,4
Nord-Hålogaland	18,3	13,0	153047	72,5
Totalt	13,1	10,0	3132160	76,4

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

En sammenlikning av valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalgene i 2001, 2005 og 2009, viser at deltakelsen har økt kraftig. I 2005 hadde cirka en fjerdedel av menighetene prøveordninger med valg samtidig med stortingsvalg. I 2001 var det cirka åtte prosent som hadde en slik prøveordning.

Tabell 25 Oppslutning ved valg til menighetsråd 2001, 2005 og 2009.

	Oppslutning om MR-valget 2001 (prosent)	Oppslutning om MR-valget 2005 (prosent)	Oppslutning om MR-valget 2009 (prosent)
Oslo	1,7	1,5	8,3
Borg	2,8	2,1	10,9
Hamar	5,2	9,1	16,6
Tunsberg	3,1	3,5	12,5
Agder og Telemark	4,4	4,1	13,6
Stavanger	4,0	4,1	12,8
Bjørgvin	3,2	3,5	13,1
Møre	4,9	6,5	16,8
Nidaros	3,6	4,9	13,4
Sør-Hålogaland	3,6	5,6	15,5
Nord-Hålogaland	5,4	6,2	18,3
Totalt	3,6	4,2	13,1

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet.

Kan høy eller lav deltakelse i kirkelige valg forklares ut fra et mer generelt mønster av demokratisk deltakelse i politiske valg? Lite tyder på det. Det er ingen sammenheng mellom deltakelse i stortingsvalg og deltakelse i kirkevalget i 2009. Stortingsvalget har stort sett en mye jevnere valgdeltakelse når vi sammenligner bispedømmene. De forholdene som utløser til dels store

forskjeller mellom bispedømmene i deltakelse i kirkelige valg, har åpenbart liten betydning for deltakelse i politiske valg. Lav deltakelse i kirkevalget kan med andre ord ikke forklares med generelt lavt demokratisk engasjement også i politiske valg.

Dette peker i retning av et mer generelt og viktig poeng når det gjelder å forstå hvilke faktorer som har betydning for og virker inn på kirkevalget. De til dels store forskjellene mellom bispedømmene i valgdeltakelse understreker betydningen og effekten av forhold og omstendigheter i lokalmiljøer og regioner. Slike variasjoner kan dels henge sammen med organisatoriske forhold ved avviklingen av valget, for eksempel ved måten det er gjennomført på eller konflikter som har vært i fokus. Men også strukturelt-geografiske faktorer kan bidra til å forklare variasjonen i oppslutning. Noen bispedømmer har et større innslag av urbane og sentrale områder enn andre, og næringsstruktur kan variere betydelig. Urbane bispedømmer som Oslo, Borg og Tunsberg har en oppslutning som ligger under gjennomsnittet, mens bispedømmer med en mer rural profil, slik som for eksempel Møre, har relativt høy deltakelsesprosent. I tillegg kommer det velkjente fenomenet at det er store regionale forskjeller når det gjelder religion i Norge. Hver av landsdelene i Norge har sine religiøse særtrekk. Kjennetegn som har å gjøre med befolkningens forhold til religion og kirke kan gi seg utslag i valgoppslutningen avlest på bispedømmenivå. Østlandet er delt mellom det sekulært pregede Oslo-området og det folkekirkelige innlandsområdet i Oppland og Hedmark. Fylker som Østfold har et tydelig innslag av lavkirkelige bevegelser. På Sør- og Vestlandet har lekmannsbevegelsen innenfor Den norske kirke tradisjonelt stått sterkt. Dersom en tar kristne frikirker i betraktning, fremstår Sørlandet stadig tydeligere som den mest "kirkelige" av landsdelene (Henriksen og Repstad 2005). Her finner vi også en polarisering mellom religiøse og ikke-religiøse. Trøndelag har tradisjonelt vært preget av folkekirkelighet. Her har folk jevnt over hatt et positivt forhold til kirken, men samtidig et moderat aktivitetsmønster. I Nord-Norge finner vi flere typer kirkelighet representert, fra Læstadianisme til folkekirkelighet. Hovedtrekkene i den religiøse geografien har holdt seg ganske stabile over tid (Agedal, Botvar og Repstad 2010). Slike religionsgeografiske analyser kan bidra til å forklare hvorfor valgdeltakelsen varierer selv på et høyt geografisk nivå.

2.3 Valgdeltakelse i soknene

Også på et lavere nivå er det imidlertid interessant å undersøke hvordan valgdeltakelse henger sammen med ulike geografiske forhold knyttet til bosettingsmønster og forholdet mellom sentrum og periferi. Det er grunn til å anta at menigheter med lavt folketall har større oppslutning enn store. Flere forhold knyttet til lav befolkningstetthet og lav grad av urbanisering kan bidra til å styrke folks relasjon til kirken, mens faktorer knyttet til høye folketall kan forventes å ha motsatt effekt.

I Norge har det lenge vært en nær sammenheng mellom folks bosted og deres forhold til kirke og kristendom. I oppslutningen omkring valg til menighetsråd og bispedømmeråd gir også strukturelle forhold ved den lokale menigheten utslag. Soknene skiller seg fra hverandre på en rekke områder som er viktige for å forstå oppslutningen om kirkevalgene. De skiller seg selvsagt fra hverandre når det gjelder forhold som er direkte relatert til valget, som kandidatlistene og informasjonstiltak. Men disse faktorene forklarer langt fra all variasjonen i oppslutning som vi finner på lokalt plan. For å forstå de til dels store variasjonene i valgdeltakelse mellom ulike sokn, er det nødvendig også å se på betydningen av forhold som befolkningsstørrelse, bosettingstetthet, sentralitet og næringsstruktur.

Valgmodulen inneholder få data om slike forhold, men ved å trekke inn data fra NSDs kommunedatabase kan en undersøke betydningen av disse faktorene for valgoppslutningen på kommune/fellesrådsnivå. Det viser en klar sammenheng mellom folketall og valgdeltakelse i kirkevalget 2009. I kommuner/fellesråd med under 2000 bosatte ligger deltakelsen ved menighetsrådsvalget ifølge estimat på 16 prosent. I kommuner med mellom 4000 og 7000 innbyggere er valgdeltakelsen 15 prosent, mens den i kommuner med mellom 7000 og 12.000 innbyggere er 13 prosent. Lavest valgdeltakelse finner vi i kommuner/fellesråd med mer enn 12.000 innbyggere. Her er den samlede deltakelsen nede i ni prosent av de stemmeberettigede.

Folketall og sentralitet er blant de strukturelle faktorer på kommunenivå som slår ut på valgdeltakelsen. SSB inndeler kommuner i fire typer etter periferi/sentralitet (avhengig av reiseavstand til stor by som Oslo, Bergen, Trondheim). Ifølge en slik inndeling er valgdeltakelsen i de mest perifere kommunene 16 prosent, mens den i de mest sentrale kommunene er estimert til elleve prosent.

Sentrum-periferi dimensjonen er nært knyttet til befolkningsstørrelse. Sokn med få kirkemedlemmer finner vi først og fremst i periferien, mens sentrale områder typisk har folkerike sokn. Det er derfor ikke overraskende at en finner tilsvarende sammenhenger mellom soknestørrelse og valgdeltakelse.

Tabell 26 Oppslutning om menighetsrådsvalget etter antall medlemmer i soknet.

	Valgdeltakelse (prosent):	Antall sokn
Mindre enn 500 medlemmer	35	268
500-999 medlemmer	27	216
1000-1999 medlemmer	20	230
2000-4999 medlemmer	13	326
5000 medlemmer eller flere	9	184
Totalt	13	1224

Kilde: Valgmodul

Av tabell 26 går det frem at det er en klar sammenheng mellom soknets størrelse, målt ut fra antall kirkemedlemmer, og deltakelse i menighetsrådsvalget. I de minste soknene er den samlede oppslutningen oppe i hele 35 prosent, mens den i de største soknene er nede i ni prosent. Vi ser altså en jevn nedgang i valgdeltakelsen med soknestørrelse. Det er en statistisk sikker (signifikant) sammenheng mellom soknestørrelse og valgdeltakelse. Et mål på statistisk sammenheng peker i retning av en sterk sammenheng mellom de to faktorene (Pearsons r : -0,69). Jo større soknet er, målt i antall medlemmer, jo lavere er valgdeltakelsen.

Vi har mulighet til å sammenlikne data fra menighetsrådsvalget 2009 med data fra tilsvarende valg i 2005, da cirka en fjerdedel av soknene etter en prøveordning gjennomførte valget på samme dag som stortingsvalget. Til sammen utgjør dette 338 sokn. Disse er i noen grad sammenliknbare med data fra valget i 2009, men selvsagt uten den omfattende oppmerksomheten ved 2009-valget. Dersom vi tar for oss de aktuelle soknene finner vi også her at deltakelsen varierer med soknestørrelse. Mønsteret er det samme, men deltakelsesprosenten kan se ut til å ha steget mest i de folkerike soknene når vi sammenlikner 2005 og 2009-valget.

Tabell 27 Oppslutning menighetsrådsvalget etter soknestørrelse i sokn med prøveordning 2005.

	Valgdeltakelse (prosent)
Mindre enn 500 medlemmer	33
500-999 medlemmer	24
1000-1999 medlemmer	15
2000-4999 medlemmer	8
5000 medlemmer eller flere	4
Totalt	9
Antall sokn	338

Kilde: database for menighetsrådsvalg 2005/Kirkerådet

Vi finner de samme sammenhengene mellom soknestørrelse og valgdeltakelse for valg til bispedømmerådet. Blant sokn med under 500 kirkemedlemmer er den samlede oppslutningen på 20 prosent, mens den bare er fem prosent i de mest folkerike soknene. Økning av valgdeltakelsen ser først og fremst ut til å være en utfordring for de store soknene.

Tabell 28 Oppslutning om bispedømmerådsvalget etter soknestørrelse. Prosent.

	Valgdeltakelse
Mindre enn 500 medlemmer	20
500-999 medlemmer	14
1000-1999 medlemmer	11
2000-4999 medlemmer	8
5000 medlemmer eller flere	5
Totalt	9
Antall sokn	1174

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

2.4 Forhåndsstemming

I forbindelse med kirkevalget 2009 var det økte muligheter for forhåndsstemmegivning. Menighetene ble oppfordret til å legge til rette for forhåndsstemming på menighetskontoret i fire uker forut for valget. Samlet sett benyttet 9,4 prosent av de som stemte seg av dette i forbindelse med menighetsrådsvalget og 9,7 prosent ved bispedømmerådsvalget. Selv om andelen forhåndsstemmer er høyest for bispedømmerådsvalget, er det likevel i hvert eneste bispedømme er del av de som har forhåndsstemt som bare har stemt ved menighetsrådsvalget. Dette er en tydelig indikator på at bispedømmerådsvalget oppfattes som mer komplisert å delta i. Den høyeste andelen forhåndsstemmer finner vi i bispedømmene Bjørgvin og Stavanger, der forhåndsstemmene utgjorde henholdsvis 15,4 prosent og 12,7 prosent av alle stemmene avgitt ved menighetsrådsvalget. Dette er bispedømmer som tradisjonelt har ligget ganske høyt når det gjelder kirkelig aktivitet. Det er nærliggende å tenke seg at det er kirkelig aktive som i størst grad avgir forhåndsstemme, kanskje ut fra en tanke om at de kan bli forhindret fra å delta på selve valgdagen på grunn av sykdom eller lignende.

Tabell 29 Antall forhåndsstemmer relatert til menighetsrådsvalg, samt andelen disse utgjør av totalt antall stemmer, fordelt på bispedømmer. Prosent og antall.

	Antall forhåndsstemmer MR-valg	Andel av totalt antall stemmer MR-valg	Antall forhåndsstemmer BDR-valg	Andel av totalt antall stemmer BDR-valg
Oslo	2593	8,0	2325	8,0
Borg	4704	10,7	4575	10,7
Hamar	2916	6,4	2598	6,1
Tunsberg	3226	8,2	3081	8,3
Agder og Telemark	2982	7,9	2781	8,1
Stavanger	4403	12,7	4216	13,1
Bjørgvin	7947	15,4	7699	16,2
Møre	2074	6,8	1851	7,3
Nidaros	2823	6,9	2375	6,5
Sør- Hålogaland	2432	9,2	2347	10,0
Nord- Hålogaland	24719	8,7	2078	11,5
Totalt	38519	9,4	35926	9,7

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Dersom vi bryter opp grad av forhåndsstemmegivning på soknetyper, ser vi at det er folkerike sokn som har den høyeste graden av forhåndsstemmegivning (tabell 30). Lavest andel forhåndsstemmer finner vi i sokn med mindre enn 500 kirkemedlemmer.

Tabell 30 Andel forhåndsstemmer av totalt antall stemmer ved menighetsrådsvalget, etter soknestørrelse.

	Andel forhåndsstemmer
Mindre enn 500 medlemmer	7,2
500-999 medlemmer	9,1
1000-1999 medlemmer	7,5
2000-4999 medlemmer	9,4
5000 medlemmer eller flere	10,9
Antall sokn	1224

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Det er en viss tendens til at folkerike sokn har noe høyere grad av forhåndsstemming enn ved menighetsrådsvalg i sokn med lavt folketall. Tallene for bispedømmerrådsvalget ligger nært opp til tallene for menighetsrådsvalget. Sammenhengen vi avdekker mellom soknestørrelse og forhåndsstemming er ikke sterk, og er bare så vidt statistisk signifikant. Dersom vi ser på forholdet mellom andelen forhåndsstemmer og valgdeltakelse, peker den empiriske analysen i retning av en svak, negativ sammenheng. Det betyr at i sokn med høy grad av forhåndsstemmegivning er det en tendens til at den samlede valgdeltakelsen ligger lavere enn i sokn med lav grad av forhåndsstemming. Det er først og fremst i middels store sokn med et medlemstall på mellom 1000 og 5000, at en slik tendens kan spores. Selv om det altså ikke er snakk om noen slående tendens, er det likevel et interessant funn, i og med at en på forhånd kunne forventet et motsatt resultat. Vi har dessverre ikke tilgang til data som kan si oss hvordan mulighetene til forhåndsstemming varierte mellom soknene. Sannsynligvis har de aller fleste sokn lagt opp til at det kunne avgis forhåndsstemme på menighetskontoret i ukene forut for valget. Men selv om mulighetene på papiret

var de samme, vil avstander og infrastruktur variere i soknene. Reelt sett kan det dermed ha vært lettere å avgi forhåndsstemme i folkerike bymenigheter, enn i glissent bebodde, men geografisk sett store sokn på landsbygda. Høy andel forhåndsstemming behøver heller ikke være noe godt mål på grad av entusiasme i forhold til kirkevalget. Tvert imot vil de mest ihuga blant velgerne kunne betrakte det som stas å avgi sin stemme på den sentrale valgdagen.

Til tross for at vi ikke finner noen positivt sammenheng mellom grad av forhåndsstemmegivning og valgdeltakelse, betyr det selvsagt ikke at man kan fjerne denne ordningen. Sannsynligvis ville valgdeltakelsen vært enda svakere i store sokn med høy grad av forhåndsstemmegivning dersom denne muligheten var blitt tatt bort.

2.5 Valgdeltakelse og sammenheng med geografi og bostedstype

Disse sammenhengene mellom valgdeltakelse, soknestørrelse og sentralitet kan forstås ut fra flere forhold. Dels henger det trolig sammen med at Den norske kirke generelt sett står sterkere på små enn på store steder. Blant annet er det relativt sett høyere gudstjenestedeltakelse på små steder enn i byene. Kirke og menighet er gjerne tydeligere til stede i og sammenvevd med lokalsamfunnet, med ulike samfunnsbyggende funksjoner. Dessuten vil folk på små steder oftere kjenne personene som stiller til valg og dermed ha større anledning til å delta i valget. Dette forklarer imidlertid ikke variasjonene i valgdeltakelse ved bispedømmerårsvalget, der folk på små steder i mindre sentrale strøk neppe vil kjenne kandidatene bedre enn de som bor på større og mer sentrale steder. Når valgdeltakelsen også til bispedømmerråd og Kirkemøtet er langt høyere i små og desentraliserte sokn, enn i store sokn i sentrale områder, viser det antagelig at det første forholdet – at Den norske kirke generelt står sterkere i små lokalmiljøer i mindre sentrale strøk – har relativt stor betydning. Det tette engasjementet i det lokale, den nære forbindelsen mellom lokalmiljø og kirke, og kjennskapen til lokale kandidater, kan forklare hvorfor det er mye høyere valgdeltakelse i menighetsrådsvalg i små og mindre sentrale lokalsamfunn, men ikke hvorfor det også er langt høyere valgdeltakelse i bispedømmerårs- og kirkemøtevalg slike steder.

Det er velkjent at store samfunnsmessige endringsprosesser som urbanisering, industrialisering og modernisering også gir endrede rammer for religiøst liv, og for sammenhengene mellom religion og lokalmiljø. På begynnelsen av 1800-tallet bodde ti prosent av befolkningen i tettbygde strøk. Ved inngangen til 2000-tallet bor tre firedeler i by eller bynære områder. En slik omveltning i demografiske mønstre gir også helt andre betingelser for befolkningens forhold til religion og kirke. Religiøse tradisjoner trenger støtte i sosiale fellesskap for å opprettholde sin støtte og troverdighet (Berger 1967). I tidligere tider bidro samfunnet som helhet til å legitimere den kristne religionen. Slik er det ikke lenger. Fortsatt kan likevel små lokalsamfunn ivareta en slik funksjon. På småsteder virker gjerne den lokale kirke integrerende i det sosiale miljøet. Tilhørighet til lokalsamfunnet blir gjerne sett på som en viktig faktor i forhold til religiøs aktivitet (Roof 1978). Spredtbygde områder har vanligvis en mer stabil bosetning enn byområder. Urbanisering er forbundet med større grad av mobilitet. Folk flytter mer, bytter oftere lokalmiljø, og bor kanskje lenger vekk fra sin primære familiesammenheng. Dette gir endrede betingelser for utvikling av religiøse fellesskap. Stor mobilitet kan være en utfordring for tradisjonelle former for religion, og aktivitetsmønsteret er ofte annerledes i byen enn på landet. Dette betyr ikke at urbaniserte miljøer nødvendigvis gir dårligere betingelser generelt for religion og religiøst liv. Frikirker har for eksempel gjerne en relativt sett sterkere stilling i byene enn på landet. Men den form for tett samvirke mellom kirke og menighet på den ene siden og

lokalmiljø på den andre, som kan bidra til å øke valgdeltakelse fordi den i større grad mobiliserer et lokalmiljø, har nok sterkere rotfeste i mindre, tettere og mer stabile lokalmiljø.

Andre faktorer som bidrar til høyere valgdeltakelse i små sokn kan være bedre kjennskap til kandidatene, forventning om større påvirkning, og et element av sosialt press eller kontroll.

Det viktige med tanke på å forstå deltagelse i kirkelige valg, er hvordan mer generelle geografiske og samfunnsmessige forhold og faktorer påvirker religion, religiøsitet og religiøs deltagelse generelt, og dermed også påvirker deltagelse i valg til kirkelige organer. Dette understreker hvordan kirkevalget og medlemmenes deltagelse og involvering i stor grad henger sammen med den samfunnsmessige og kirkelige lokale og regionale sammenheng der valget skjer.

2.6 Oppsummering

De sentrale tallene for deltagelse i kirkevalget 2009 er 13,1 prosent for deltagelse i menighetsrådsvalget og ti prosent for deltagelse i valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Nær en fjerdedel av dem som stemte ved menighetsrådsvalget stemte altså ikke ved bispedømmerådsvalget. Det er tydelige variasjoner mellom bispedømmene, men i alle bispedømmer er valgdeltakelsen høyere for valg til menighetsråd enn bispedømmeråd/Kirkemøtet. Oslo ligger lavest og Nord-Hålogaland på toppen i begge valg (det er visse usikkerheter knyttet til tallene i Nord-Hålogaland). Det er svært store variasjoner i valgdeltakelse avhengig av størrelse på sokn og sentralitet. Små sokn/sokn i mindre sentrale strøk har gjennomsnittlig langt høyere valgdeltakelse enn store og sentralt plasserte sokn. Det gjelder begge valg. For menighetsrådsvalget har deltagelsen steget med cirka ni prosentpoeng siden forrige valg i 2005. I de menighetene som i 2005 hadde prøveordning med valg samtidig med stortingsvalget har deltagelsen steget med cirka fire prosentpoeng. Det er altså en selvstendig effekt av tiltak ut over samordning med stortingsvalget, noe vi analyserer nærmere i neste avsnitt. For bispedømmeråds-/kirkemøtevalget mangler sammenligningsgrunnlag for valgdeltakelse blant kirkemedlemmene. Sammenligninger for de gruppene som også tidligere har stemt ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalg (menighetsrådsmedlemmer, leke kirkelig tilsatte, prester) tyder ikke på økning i valgdeltakelsen siden forrige valg i 2006.

3 Betydningen av valgordninger, valgregler og særlige tiltak for valgdeltakelsen

Lokale og regionale geografiske, samfunnsmessige og kulturelle forhold har altså stor betydning for valgdeltakelse. Men en del av reglene og tiltakene som ble iverksatt ved kirkevalget 2009 hadde en vesentlig målsetting i å legge til rette for økt valgdeltakelse. Har disse reglene og tiltakene faktisk hatt betydning for valgdeltakelsen? I tråd med begrepet om effektiv deltagelse (se innledningskapittel) er det rimelig å utvide dette til ikke bare å dreie seg om antall avgitte stemmer, men også se på i hvilken grad ulike tiltak har bidratt til å bedre velgernes mulighet til å gjøre sin mening kjent, for eksempel gjennom reelle valgmuligheter eller gjennom å fjerne hindringer for deltagelse. Ulike tiltak ble iverksatt for å gjøre valget mer tilgjengelig: samordning med offentlige valg, flere valgsteder, utvidet mulighet til forhåndsstemming og bedre informasjon. Har disse tiltakene virket positivt for valgdeltakelsen? Har velgerne hatt reelle valgmuligheter i kraft av sammensetningen av

kandidatlistene og de valgalternativene de bød på? Og har ordninger og regler som bruk av direkte valg eller preferansevalg gitt velgerne mulighet til effektiv deltakelse?

I det følgende ser vi først på sammenhenger mellom valgdeltakelse og tiltak som var felles for begge valgene, deretter på tiltak og regler spesifikt for menighetsrådsvalget og hvorvidt de kan ha hatt betydning for velgernes deltakelse, og til slutt betydningen av ordninger og regler for bispedømmerrådsvalget. En rekke nye valgeregler og tiltak ble satt i verk ved kirkevalget 2009. Derfor kan valgdeltakelse – enten den går opp eller ned – heller ikke tilregnes effekten av ett bestemt tiltak. Vi er nødt til dels å se på mulige sammenhenger mellom valgdeltakelse og innføringen av ulike regler og tiltak, foreta sammenligninger mellom ulike tilstander der et tiltak enten er eller ikke er satt i verk, og dessuten se dette sammen med mer generelle beskrivelser både av Den norske kirkes organisasjon og av samfunnsmessige betingelser.

3.1 Deltakelse og felles tiltak for bispedømmerråds- og menighetsrådsvalg

3.1.1 Valg samtidig med og på samme sted som stortingsvalget

God tilgjengelighet var et sentralt hensyn for å bedre valgdeltakelsen. Ett av de viktigste tiltakene i den forbindelse var selvsagt samordningen med de offentlige valgene, både når det gjaldt tid og sted. Hvilken betydning hadde dette for valgdeltakelsen?²²

Over 80 prosent av soknene avholdt valg i samme bygning som stortingsvalget, men i de fleste tilfeller i et annet rom (jfr. delrapport 2).

Tabell 31 Oppslutning om menighetsrådsvalget 2009 etter valgsted. Prosent og antall

	Valgdeltakelse	Antall sokn
Valg i samme bygning som borgerlig valg, annet rom	13	725
Valg i annen bygning enn borgerlig valg	10	76
Valg i kirken	11	82
Samme bygning som borgerlig valg, samme rom	18	87
Totalt	13	970

Kilde: Valgmodul.

Som vist i tabell 31 har det en svak negativ effekt for valgdeltakelsen om valget avholdes i en annen bygning enn stortingsvalget, mens det har en tilsvarende positiv effekt om valget avholdes i samme rom som stortingsvalget. Det siste var riktignok verken en tilsiktet eller anbefalt løsning fra kirkens eller myndighetenes side. Når likevel rundt ni prosent av soknene har gjort det på denne måten, er det trolig et resultat av praktiske forhold knyttet til det enkelte valglokale eller skole. Selv om utslagene er statistisk sikre (signifikante), er det ikke spesielt store avvik mellom de forskjellige kategoriene. Det kan imidlertid hende at den fysiske avstanden mellom kirke og borgerlig valglokale i en del tilfeller er kort, og at betydningen av valglokale dermed svekkes.

²² Valgmoduldataene har bedre soknerapportering for menighetsrådsvalgene enn for bispedømmerrådsvalget, og vi har derfor primært brukt data om menighetsrådsvalget. Tester tyder ikke på at sammenhengene vil være annerledes for bispedømmerrådsvalg.

For å vite noe mer eksakt om effekten av å lokalisere valget samme sted som stortingsvalget, burde en egentlig sammenlignet med tidligere valg. På grunn av den langt større informasjonssatsingen ved kirkevalget i 2009 enn ved tidligere valg, er det imidlertid vanskelig å sammenligne dette valget direkte med tidligere valg. I 2005 gjennomførte en del menigheter en prøveordning med valg samme sted som stortingsvalget. I disse menighetene var det en klar effekt av fysisk nærhet til borgerlig valglokale. Blant de få sokn (N=25) som hadde valget i samme rom som stortingsvalget ble den samlede valgdeltakelsen 14 prosent (tabell 8). I sokn med valg i samme bygning, men annet rom, ble valgdeltakelsen elleve prosent. Utslagene sett i forhold til den gjennomsnittlige valgdeltakelse var med andre ord langt sterkere i 2005 enn i 2009. Det henger mest sannsynlig sammen med at valget i 2009 var bedre kjent for alle potensielle velgere, og at andre tiltak for å øke valgdeltakelsen som lokalisering dermed relativt sett fikk mindre betydning i 2009 enn i 2005.

Tabell 32 Oppslutning om menighetsrådsvalget i 2005 etter valgsted. Prosent og antall.

	Valgdeltakelse	Antall sokn
Valg i samme bygning som borgerlig valg, annet rom	11	264
Valg i annen bygning enn borgerlig valg	5	72
Samme bygning som borgerlig valg, samme rom	14	25
Totalt	8	361

Kilde: Valgmodul 2005.

I tråd med samlokalisering av kirkevalget med offentlige valg "forutsettes det normalt at valget finner sted i de samme antall valgkretser som ved stortingsvalget" (Valghåndboken s. 66; veiledning til regler for valg av menighetsråd § 2.3). Dette var likevel ikke et pålegg, men noe menighetsrådene, som hadde det siste ord når det gjaldt valglokaler, skulle avgjøre. Det er derfor relevant å se hvordan valgoppslutningen varierer med antall stemmesteder. En slik faktor henger imidlertid også sammen med soknestørrelse. Store sokn har gjerne flere valgsteder enn små. Samtidig er valgdeltakelsen gjennomgående lavere i store sokn enn den er i mindre sokn. Dersom vi vil undersøke betydningen av antall valgsteder, uavhengig av andre faktorer, må vi derfor trekke inn soknestørrelse. En slik analyse viser en positiv sammenheng mellom valgoppslutning og antall valgsteder innenfor alle de ulike typene sokn. Sammenhengen er likevel sterkest i de mellomstore/store sokn (dvs. 2000–4999 Den norske kirkemedlemmer), og minst i de store soknene (mer enn 5000 medlemmer). I henhold til valgmodulen har alle sokn gjennomført valg mandag 14. september, altså samme dag som stortingsvalget. 54 prosent av soknene har i tillegg avviklet valg søndag 13. september. Derimot har vi ikke funnet noen statistisk sammenheng mellom antall funksjonærer eller antall funksjonærer med godtgjørelse, og valgdeltakelse (se delrapport 2).

Tabell 33 Statistisk sammenheng (uttrykt ved Pearsons r) mellom valgoppslutning og antall valglokaler, etter soknestørrelse.

Soknestørrelse:	Korrelasjon valgdeltakelse og antall valgsteder
Små	.22*
Små/Middel	.19*
Middels	.21*
Middels/Store	.24*
Store	.15*
Antall	1224

* Signifikant på .05-nivå. Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

3.1.2 Informasjon

Som nevnt i delrapport 2 ble det iverksatt en omfattende nasjonal informasjonsstrategi, med noen sentrale, landsdekkende tiltak, nemlig valgkortutsendelse, reklamefilm, og web-portal. Siden disse jo har hatt nasjonal og ensartet dekning gir det ikke mening å analysere dem i forhold til variasjoner i valgdeltakelse. I stedet ser vi på betydningen av informasjonstiltakene gjennom velgernes vurdering av disse i delrapport 4. I det følgende analyserer vi tiltak og strategier som er iverksatt lokalt og regionalt, og som derfor kan henge sammen med lokale eller regionale variasjoner i valgdeltakelse.

De fleste sokn gjennomførte i 2009 en rekke tiltak for å bedre informasjonen om valget og om kandidatene som stilte opp. Tiltakene omfattet blant annet redaksjonell omtale i lokale medier, annonsering, bruk av nettsider, kunngjøring i gudstjenester, menighetsblad, plakater og møter. De skulle omfatte både informasjon om valget, og informasjon om kandidatene til valget. Som vist i figur 3 i delrapport 2, er det ganske store forskjeller på hvilke tiltak som har vært mest brukt, og i hvilket omfang de har vært brukt. I gjennomsnitt gjennomførte hvert sokn fem slike tiltak. Omtrent ti prosent gjennomførte ingen særskilte tiltak, mens cirka ti prosent gjennomførte mer enn 15 tiltak av denne typen. Likevel er det vanskelig å spore effekter for valgdeltakelsen av disse informasjonstiltakene i datamaterialet.

Tabell 34 Valgdeltakelse sett i forhold til ulike informasjonstiltak. Prosent og antall

Informasjonstiltak/registrert i valgmodul	Valgdeltakelse	Antall sokn
Lokal avisomtale – valg	14	640
Lokal avisomtale – kandidater	15	227
Annonse – valg	14	848
Annonse – kandidater	13	119
Nettside – valg	12	614
Nettside – kandidater	12	383
Gudstjenester – valg	13	798
Gudstjenester – kandidater	12	189
Menighetsblad – valg	13	877
Menighetsblad – kandidater	13	621
Plakater – valg	13	430
Plakater – kandidater	12	136
Møter om valget	12	122
Møter om kandidater	13	43
Annet om valg	15	100
Annet om kandidater	13	61
Totalt	13	1224

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Tabell 34 viser valgdeltakelsen i sokn i forhold til gjennomførte informasjonstiltak. Det er bare kategoriene "lokal avisomtale av kandidatene", samt "annet tiltak knyttet til valg" som gir et tydelig positivt utslag på valgdeltakelsen. Det er uvisst hva som skjuler seg bak den sistnevnte kategorien. De mest vanlige tiltakene har vært avisannonse relatert til valget, samt å opplyse om valget på gudstjenester og i menighetsblad. Svært få menigheter har avholdt åpne møter hvor en har diskutert forslag til kandidater.

De fleste menigheter har iverksatt mellom fire og seks av de nevnte tiltakene. Det at de fleste menighetene har benyttet det samme settet av tiltak gjør det vanskelig å fange opp variasjoner og å avlese effekter.

Tabell 35 Gjennomsnittlig antall informasjonstiltak etter soknestørrelse.

	Gj.snittlig antall tiltak:
Færre enn 500 medlemmer	4,0
500-999 medlemmer	4,2
1000-1999 medlemmer	4,5
2000-4999 medlemmer	5,0
5000 og flere medlemmer	5,5
Totalt	4,6
N	995

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Av tabell 35 ser vi at det er en jevn økning i antall tiltak etter soknestørrelse, selv om forskjellene ikke er store. Menigheter i folkerike sokn har gjennomgående flere ressurser å sette inn enn små menigheter. Likevel er valgdeltakelsen jevnt over større i små sokn. Mye tyder på at to tendenser motvirker hverandre. På den ene siden driver store menigheter et mer utstrakt informasjonsarbeid enn små. Dette bidrar høyst sannsynlig til å øke valgdeltakelsen i forhold til hva den ellers ville blitt. På den andre siden er interessen større for kirkevalget i små menigheter i perifere strøk. Dette gjør at

effekten av tiltakene blir vanskelige å avdekke i materialet. Det er grunn til å anta at forskjellen i valgoppslutning mellom store og små sokn ville vært enda større dersom informasjonstiltakene ikke hadde vært iverksatt. Data fra 2005-valget peker i en slik retning. Den gangen ble det gjort færre anstrengelser for å informere om valget og kandidatene. Dette er trolig en forklaring på at den samlede valgdeltakelsen i store sokn lå betydelig lavere i 2005 enn ved valget i 2009.

Et annet forhold som bidrar til å svekke den relative betydningen av lokale tiltak, er det utstrakte informasjonsarbeidet på nasjonalt nivå. Kirkerådet gjennomførte en storstilt informasjonskampanje som ble fulgt opp av de riksdekkende mediene. Det skulle ganske mye til for en stemmeberettiget å unngå å høre om kirkevalget 2009. Den nasjonale medieinteressen har kommet alle menigheter til gode og bidratt til å jevne ut effekten av lokale tiltak. Nyordningen knyttet til kirkevalget 2009 bidro til medieinteressen. Det er ikke noen selvfølge at nasjonale medier vil være like interessert i å dekke kirkevalget i 2011, dersom det skjer etter samme lest som 2009-valget. Dermed kan den relative betydningen av lokale tiltak komme til å bli større i 2011. Forskjellen i valgdeltakelse mellom små og store sokn kan med andre ord bli enda større enn den var i 2009, og den gjennomsnittlige valgdeltakelse i de største soknene enda lavere.

3.2 Deltakelse i menighetsrådsvalget

3.2.1 Reelle valgmuligheter: Målsetting om "overskytende" kandidater

Som allerede nevnt (jfr. delrapport 1) ble ikke ordningen for valg til menighetsråd endret i de særskilte valgreglene vedtatt av Kirkemøtet 2008. Det var også bare minimale endringer i valgreglene som bare omfattet menighetsrådsvalg (utvidet periode for forhåndsstemming og endret frist for fremlegging av kandidatlistene). Derimot var enkelte tiltak og målsettinger rettet spesielt mot menighetsrådsvalget, også med tanke på å sikre reelle valgmuligheter og dermed gjøre det mer attraktivt å delta i valget. Det gjaldt spesielt oppfordringen til menighetene om å skaffe flere personer til kandidatlistene enn det var plasser det skulle velges til, for på den måten å sikre velgerne reelle valgmuligheter. I hvilken grad lyktes menighetene med denne målsettingen, og i hvilken grad hadde den betydning for valgoppslutningen? Valgmuligheter er selvsagt ikke bare et spørsmål om at det reelt er kandidater å velge mellom, men også hvilke disse kandidatene er, det vil si at det faktisk er forskjell på dem. Er det tilfellet med kandidatene til menighetsrådsvalget?

En viktig målsetting i forbindelse med menighetsrådsvalget var altså å øke antallet kandidater på kandidatlistene til valget, sammenlignet med forrige valg. Resonnementet var at med mindre velgerne har reelle valgmuligheter er det lite attraktivt å delta i valget. Og i menighetsrådsvalget avhenger reelle valgmuligheter av antall overskytende kandidater på listen i forhold til det antall (faste + vararepresentanter) som skal velges. Derfor satte en også opp en målsetting om at "det bør være et mål å få flere kandidater på listene enn sist der mange ikke oppnådde å få dobbelt så mange kandidater som det skal velges menighetsrådsmedlemmer og varamedlemmer" (Valghåndboken s. 27). I tillegg satte en opp lokale målsettinger om at en i soknene måtte greie å få flere kandidater på listen enn ved forrige valg. De som hadde hatt færre kandidater på listen enn det som skulle velges i 2005 burde i 2009 i hvert fall få like mange navn som skulle velges, de som i 2005 fikk akkurat så mange på listen som det skulle velges, burde i 2009 få flere navn på listen enn antall plasser og så videre. I hvilken grad lyktes en med disse målsettingene, og hadde det noen betydning for valgdeltakelsen?

Ifølge Kirkeloven § 6 består menighetsrådet av fire, seks, åtte eller ti medlemmer. I tillegg velges også minimum fem varamedlemmer. Menighetsmøtet avgjør størrelsen på menighetsrådet. Hvor mange plasser det skal velges til, vil altså variere. Av tabell 36 fremgår hvor mange sokn som har hvor mange faste medlemmer.

Tabell 36 Antall faste medlemmer i menighetsrådet. Antall og prosent

Faste medlemmer	Antall råd/sokn	Prosent
4	132	11
6	625	52
8	368	31
10	82	7
Totalt	1207	101

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Et flertall av menighetene har råd som består av seks faste medlemmer. Over 80 prosent av rådene har seks eller åtte medlemmer. I gjennomsnitt er det 6,7 faste medlemmer per menighetsråd. Valgmodulen inneholder data om dette for 1207 sokn. I henhold til regelverket skal kandidatlisten omfatte minst fem vararepresentanter i tillegg til de faste medlemmene av menighetsrådet uavhengig av størrelse på rådet. Soknene kan deles inn i grupper ut fra hvor mange faste medlemmer de har.

Hvor mange kandidater er det gjennomgående på listen i de ulike menighetstypene? Soknene har i gjennomsnitt cirka 1,5 personer mer enn det som er minstekravet, når både faste og varamedlemmer er regnet med. Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid store variasjoner. En del menigheter har færre kandidater enn regelverket tilsier, mens andre har betydelig flere. Til sammen skulle det velges cirka 13200 representanter til menighetsrådene (faste + vara). Listene bestod av sammenlagt cirka 16200 kandidater. Det betyr at man hadde cirka 3000 kandidater mer enn strengt tatt nødvendig. De kandidatene som utgjør det en kan kalle et "demokratisk overskudd", er ulikt fordelt på soknene.

Tabell 37 Kandidater på listene. Antall og prosent

	Antall sokn	Andel av soknene (prosent)
Færre enn påkrevd	212	23
Samme som påkrevd	265	28
1 mer enn påkrevd	100	11
2 mer enn påkrevd	78	8
3 mer enn påkrevd	59	6
4 mer eller flere	219	23
Totalt	941	99

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Soknene kan deles inn i fire noenlunde like store grupper. Omtrent en fjerdedel har færre kandidater på listen enn regelverket krever. Like mange har fire eller flere kandidater mer enn påkrevd. Tilsvarende antall har akkurat oppfylt minstekravet til antall kandidater på lista, mens den resterende fjerdedelen har mellom én og tre kandidater mer enn kravet. Tabell 38 viser andel menighetsråd som

har flere kandidater på listen enn plasser som skal fylles, og andel som har mer enn tre overskytende kandidater, i forhold til rådsstørrelse.

Tabell 38 Kandidatlistene med flere navn enn påkrevd etter rådsstørrelse. Prosent

Antall faste medlemmer i rådet	Andel som har flere enn påkrevd på lista	Andel som har 3 eller flere mer enn kravet
Sokn med 4 faste	51	28
Sokn med 6 faste	50	30
Sokn med 8 faste	47	28
Sokn med 10 faste	45	37
Total	49	30

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet. (N=941).

Det er små forskjeller mellom menigheter med råd av ulik størrelse, når det gjelder i hvilket omfang de har overskytende kandidater. Rundt halvparten av menighetene opererer med flere enn påkrevd, uavhengig av størrelse. En skulle tro at det var lettere å oppnå flere kandidater i de tilfeller der minstekravet er ni (fire faste + fem vara), men slik er det ikke. Heller ikke når vi ser på de menigheter som har vesentlig flere kandidater enn minstekravet, er forskjellene særlig store. Og stikk i strid med hva en skulle vente er det soknene med ti faste medlemmer som i størst grad har overskytende kandidater.

Tabell 39 Kandidatlistene med færre enn påkrevd etter rådsstørrelse/soknestørrelse.

Antall faste medlemmer i rådet	Andel som har færre enn påkrevd på lista (prosent)	Andel som har 3 eller flere færre enn kravet (prosent)
Sokn med 4 faste	19	0
Sokn med 6 faste	23	12
Sokn med 8 faste	24	15
Sokn med 10 faste	22	0
Total	23	2

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet (N=941).

Omtrent en fjerdedel av alle sokn har færre kandidater enn minimumskravet, uavhengig av rådets størrelse. Særlig sokn med seks eller åtte faste medlemmer peker seg ut i negativ retning. Dette er stort sett sammenfallende med middels store menigheter. Det er likevel til sammen bare to prosent av soknene som ikke er i nærheten av å oppfylle minimumskravet til antall kandidater.

Ideen om "reelt valg" blir problematisk i sokn der en ikke klarer å skaffe flere kandidater enn det som skal velges, enten som faste medlemmer eller som vararepresentanter. Velgerne har reelt sett ikke noe å velge mellom. Hva det betyr for velgernes mulighet til å påvirke sammensetning av rådene diskuterer vi nedenfor under avsnittet om valgresultater. Her skal vi se på om "kandidatoverskuddet" på listene til menighetsrådsvalg faktisk har noe å si for deltakelsen i valget.

Tabell 40 Sammenheng mellom valgdeltakelse og andel kandidater ut over minimumskravet.

Faste medlemmer i rådet	Korrelasjon oppslutning og andel over krav
Sokn med 4 faste	.26*
Sokn med 6 faste	.30*
Sokn med 8 faste	.33*
Sokn med 10 faste	.24*
Totalt	.25*

* Sign. på .05-nivå. Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet. (N=916).

Tabell 40 viser sammenhengen mellom andel kandidater ut over minimumskravet og oppslutningen om valget, uttrykt som en korrelasjonskoeffisient (Pearsons r). Det er en klar positiv sammenheng mellom faktorene for alle menighetene/rådsstørrelsene. Det tyder på at den lokale innsatsen for å skaffe flere kandidater til listene enn bare det antallet som skal velges, har betydning når det gjelder å trekke kirkemedlemmer til valgurnene. Det lokale arbeidet for å fremskaffe mange kandidater ser ut til å gi økt interesse for valget. Desto mer paradoksalt er at med nåværende regler for valg til menighetsrådet er det uhyre vanskelig å få valgt inn noen av de "overskytende" kandidatene. Menighetsrådsvelgerne har nok fått flere valgmuligheter ved valget i 2009, men de har ikke fått større påvirkningsmuligheter når det gjelder å endre på sammensetningen av faste medlemmer + varamedlemmer. Dette diskuterer vi nærmere nedenfor.

3.2.2 Reelle valgmuligheter: representasjon av yngre/begge kjønn

Valgdeltakelse og reelle valgmuligheter er imidlertid ikke bare et spørsmål om antall kandidater på listene en formelt kan velge mellom, men også om hvem disse er og om de utgjør en tilstrekkelig bredde. Her er det et betydelig problem at presentasjonene av kandidatene ifølge Kirkemøtets regler for presentasjon ikke krever at presentasjonene gir andre opplysninger enn det som kreves for å fremlegge en gyldig kandidatliste, det vil si navn og alder, og – dersom det er ønskelig eller nødvendig for å unngå forveksling – adresse og yrke/stilling. I tråd med dette er de eneste opplysningene som er systematisk registrert i valgmodulen navn og adresse, kjønn og alder. Når det gjelder kvantitativ analyse av valgmoduldataene må vi derfor nøye oss med å se på den kjønns- og aldersmessige sammensetningen av kandidatlistene, og vurdere forholdet til retningslinjene om 20 prosent ungdommer og 40 prosent av hvert kjønn.

Kravene til ungdomsrepresentasjon på kandidatlistene lyktes en ikke med å innfri i det hele tatt. Derimot tilfredsstilte listene kravet til minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn. Blant kandidatene som stilte til valg var omtrent fem prosent under 30 år (825 av 16263). Oslo, som ligger klart høyest når det gjelder andel unge på kandidatlistene når nesten 10 prosent. Det er fortsatt ti prosentpoeng lavere enn retningslinjene sier. For øvrig er det jevnt lavt over hele linjen, men Sør-Hålogaland, Tunsberg og Hamar ligger på bunn når det gjelder andel unge kandidater.

Tabell 41 Andel unge på listen og av de valgte. Prosent.

Bispedømmer	Andel under 30 år på listene
Oslo	9,5
Borg	4,4
Hamar	4,1
Tunsberg	3,7
Agder og Telemark	5,6
Stavanger	6,2
Bjørgvin	4,9
Møre	4,6
Nidaros	5,6
Sør-Hålogaland	4,0
Nord-Hålogaland	5,9
Totalt	5,0

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Mens unge mennesker er underrepresentert, er de eldre overrepresentert. Blant kandidatene til menighetsrådet er andelen over 60 år 29 prosent. I befolkningen utgjør denne aldersgruppen 20 prosent. Hvis kandidatlistene bør være representative i forhold til medlemsmassen har menighetsrådene altså svak representativitet når det gjelder aldersmessig sammensetning. Om en i stedet tenker seg at de skal være representative i forhold til velgerne, er det ikke sikkert at sammensetningen er like skjev (jfr. delrapport 4). Men under ligger antagelig også et litt annet poeng enn representativitet, nemlig opptatthet av å involvere og ansvarliggjøre yngre i kirkens og menighetens liv, altså et rekrutteringsargument. Det kan være gode grunner for alle betraktningsmåtene, men avhengig av hvilken en velger faller bedømmelsen av kandidatlistene litt ulikt ut.

Balansen er bedre når det gjelder kjønn. Av de vel 16200 kandidater som stilte til valg utgjør kvinner 60 prosent eller cirka 9700 personer. Målsettingen om at hvert kjønn minst skulle representeres med 40 prosent ble dermed så vidt oppnådd på landsplan. Det var likevel ikke alle bispedømmene som nådde denne målsettingen. Sør-Hålogaland, Tunsberg og Borg har en skjev kjønnsfordeling på kandidatlistene til menighetsrådsvalget – i kvinnes favør.

Tabell 42 Andel menn på listene og blant de valgte.

Bispedømmer	Andel menn På listen
Oslo	44
Borg	38
Hamar	43
Tunsberg	37
Agder og Telemark	41
Stavanger	45
Bjørgvin	40
Møre	40
Nidaros	40
Sør-Hålogaland	35
Nord-Hålogaland	40
Total	40

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet.

En lyktes altså med tilfredsstillende representasjon av begge kjønn på kandidatlistene, men var svært langt fra å lykkes når det gjaldt 20 prosents ungdomsrepresentasjon. Dette passer også med data fra case-menighetene der de lokalt ansvarlige aktørene forteller at det var vanskelig å få yngre til å stille til valg.

Det er relativt små forskjeller mellom kjønnsfordelingen på kandidatlistene i store og små sokn. I sokn med under 500 kirkemedlemmer utgjør menn 41 prosent av listene. I de største soknene er andelen menn på 44 prosent. Det er i de store soknene vi finner den jevneste kjønnsfordelingen på listene. Den laveste andelen menn på listene finner vi i sokn med mellom 500 og 1000 medlemmer. Her er andelen menn i gjennomsnitt nede i 37 prosent. Også når det gjelder andelen under 30 år peker de store soknene seg ut ved å ha relativt sett størst andel – 6,5 prosent. Den laveste andelen unge på listene finner vi igjen i sokn med mellom 500 og 1000 medlemmer, hvor andelen unge er nede i 4,2 prosent. I de aller minste soknene er ungdomsandelen fem prosent.

Selvsagt er også andre kjennetegn ved kandidatene enn kjønn og alder relevant med tanke på velgerne reelle valgmuligheter, men dette er de kjennetegnene ved kandidatene vi har mulighet til å analysere gjennom dataene fra valgmodulen. Det er imidlertid ikke usannsynlig at dette også i ganske stor grad er den informasjonen om kandidatene ved menighetsrådsvalget som velgerne har måttet forholde seg til og velge ut fra. Som vist i delrapport 2 var satsingen på informasjon om kandidatene til menighetsrådsvalget begrenset. Eksempelvis hadde bare et lite fåtall av menighetene lagt ut informasjon om kandidatene ut over navn, adresse, kjønn og alder i "navet" i den nasjonale informasjonsstrategien, nemlig webportalen kirkevalget.no. De ulike informasjonstiltakene og -kanalene har i mye større grad vært brukt til å informere om valget enn til å informere om kandidatene. Selvsagt har en del brukt menighetsblad til å informere om kandidatene, men som det er argumentert for i delrapport 2 er det nok litt begrenset hvor effektivt og sikkert dette tross alt er som informasjonsstrategi. Det er i større grad en intern kanal (jfr. delrapport 4) som primært når de som allerede er interessert i det lokalkirkelige arbeidet, enn en ekstern kanal som når ut over gruppen av de allerede interesserte.

Denne manglende informasjonen er selvfølgelig ikke bare et problem når evalueringen skal kartlegge hva som kjennetegner kandidatene til menighetsrådsvalget. Det er også et mer grunnleggende

problem om hva velgerne egentlig vet om kandidatene de kan velge mellom. Og jo mindre de vet om kandidatene, jo mindre er deres reelle valgmuligheter. I menighetsrådsvalget kan det se ut til at en har gjort seg avhengig av hva velgerne måtte vite om kandidatene på forhånd, eller gjennom andre kanaler enn kirkens egne, formelle informasjonskanaler.

Fra spørreundersøkelsen vet vi riktignok en del om hvilke hensyn nominasjonskomiteene la vekt på. At kandidatene kunne bidra med ideer og impulser til menighetens virksomhet, og at de hadde en variert erfaringsbakgrunn var de hensynene som fikk størst støtte. Men selv om en har vært opptatt av og lagt vekt på dette, er det langt fra sikkert at en har lyktes med å skaffe kandidater som imøtekom disse hensynene. Vi vet jo også fra undersøkelsen blant de lokalt ansvarlige aktørene at de ulike målsettingene de hadde for nominasjonen etter hvert kokte ned til i det hele tatt å få nok kandidater til å si ja.

Vi vet altså ikke særlig mye om representativiteten av kandidatene til menighetsrådsvalget (uavhengig av om vi ser denne i forhold til velgerne eller til kirkemedlemmene). Men også for velgerne var tilgangen på informasjon om kandidatenes kjennetegn, hvem de var og hva de kunne tilføre et menighetsråd, begrenset. Selv om kandidatlistene hypotetisk sett kan ha vært svært bredt sammensatt, har velgerne altså i liten grad hatt reelle valgmuligheter, ikke nødvendigvis på grunn av listene som sådan, men på grunn av informasjonen om kandidatene på listen.

3.3 Deltakelse i bispedømmeråds- og kirkemøtevalget

3.3.1 Økt bruk av direkte valg og forsøksordninger

Et helt sentralt element i demokratireformen er innføringen av direkte valg av leke medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, det vil si at kirkemedlemmene nå kan stemme direkte på leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, ikke bare på medlemmer til menighetsrådene. Når dessuten antallet leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet økes fra fire til syv, får kirkemedlemmene større direkte innflytelse på sammensetningen av disse rådene, sammenlignet med tidligere valgordning.

Et viktig spørsmål i evalueringen er nettopp hvordan denne ordningen fungerer, og hvordan forsøkene med dels rent direkte valg av leke medlemmer, dels kombinasjon av direkte og indirekte valg fungerer. Som beskrevet i rapport 1 fordelte valget av leke medlemmer etter de ulike ordningene og antall seg på bispedømmene slik (se tabell 43). Dette betyr med andre ord at 52 av 77 leke medlemmer i bispedømmerådene totalt velges av kirkemedlemmene direkte, mens 25 velges av medlemmene i menighetsrådene i de respektive bispedømmer.

Tabell 43 Fordeling av valgordning til bispedømmeråd og Kirkemøtet mellom bispedømmene.

Direkte valg av alle leke medl.	Direkte valg av fire leke medl. (tre indirekte valgt)	Direkte valg av tre leke medl. (fire indirekte valgt)
Oslo	Borg	Tunsberg
Hamar	Nidaros	Agder og Telemark
Stavanger	Sør-Hålogaland	Bjørgvin
Nord-Hålogaland		Møre

Siden det jo ikke tidligere har vært gjennomført direkte valg blant alle kirkemedlemmene til leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet fins det ikke noe direkte sammenligningsgrunnlag med valgdeltakelse tidligere år. Og siden alle bispedømmer enten har rent direkte valg, eller en kombinasjon av direkte og indirekte valg, mangler en også mulighet for å sammenligne med valg gjennomført som rent indirekte valg under for øvrig tilsvarende omstendigheter. Antagelig har hensynet til det politiske kravet om økt bruk av direkte valg veid tyngre enn hensynet til læring gjennom kirkevalgene i 2009 og 2011. Dette setter imidlertid noen begrensninger når det gjelder hvordan dette kan evalueres som forsøksordning.

Betydningen av bruk av direkte valg må vurderes mer generelt ut fra sammenligning av bispedømmer som har rent direkte valg av leke medlemmer og bispedømmer som bruker kombinasjonsordningen, og av valgdeltagelsen mellom ulike grupper som velger til bispedømmerådet (menighetsrådsmedlemmer, prester, leke kirkelig tilsatte). Vurderingen av forsøksordningene med direkte valg er både et spørsmål om hvordan direkte valg fungerer, men det er også et spørsmål om hvordan bruken av direkte valg står i forhold til og eventuelt påvirker det indirekte valget og valget av de øvrige medlemmene i rådene (leke kirkelig tilsatte, prester, samiske representanter og representant fra døvemenighetene).

Dersom vi ser på valgdeltakelsen i direkte valg/valgomgang på leke medlemmer til bispedømmeråd er det ingen systematiske forskjeller mellom bispedømmene som har rent direkte valg (Oslo, Hamar, Stavanger og Nord-Hålogaland) og bispedømmene som velger leke medlemmer gjennom en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Oslo har lavest valgdeltakelse, mens Stavanger har relativt høy deltakelse og Nord-Hålogaland klart høyest deltagelse av alle bispedømmene. Det er heller ingen åpenbare forskjeller mellom bispedømmene som kan forklares med de ulike valgordningene, selv om en tar høyde for mønsteret i deltagelse i menighetsrådsvalg og ser på avvik fra dette.

Tabell 44 Avvik mellom deltakelse direkte valg/valgomgang på leke medlemmer til bispedømmeråd, og menighetsråd. Prosent og prosentpoeng

Bispedømme	Valgdeltakelse direkte valg/valgomgang. Prosent ²³	Avvik målt i prosentpoeng fra MR-valgdeltakelsen
Oslo	7,53	0,77
Stavanger	11,22	1,58
Borg	8,19	2,71
Bjørgvin	10,25	2,85
Agder og Telemark	10,22	3,38
Tunsberg	9,01	3,49
Nidaros	9,53	3,87
Møre	11,86	4,94
Hamar	11,44	5,16
Nord-Hålogaland	12,96	5,34
Sør-Hålogaland	9,18	6,32

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet.

Deltakelsen i alle bispedømmene er høyere ved menighetsrådsvalget enn i bispedømmerådsvalget, men det er tilsynelatende ingen spesiell sammenheng mellom valgform til bispedømmerådsvalget og hvor stor forskjellen er. I Oslo er deltakelsen ved menighetsrådsvalg bare 0,77 prosentpoeng høyere, mens den i Hamar er 5,16 prosentpoeng høyere, selv om begge har rent direkte valg. Muligheten til direkte valg til alle plasser for leke medlemmer, til forskjell fra direkte valg bare til noen plasser, gjør ikke i seg selv noen forskjell for valgdeltakelse. Alternativt, dersom det gjør en forskjell utlignes denne av andre motsattvirkende faktorer. Det kan for eksempel tenkes at den relativt mindre forskjellen i valgdeltakelse i favør av menighetsrådsvalget både i Oslo og Stavanger, og relativt større forskjell i Nord-Hålogaland og Hamar, er utslag av bosettingsmønstre. I Oslo og Stavanger bor en høyere andel av kirkemedlemmene i urbaniserte byområder og nærmere regionsenteret, bispesetet og maktkonsentrasjonen. En mindre andel gjør det i Nord-Hålogaland og Hamar, og opplever kanskje derfor større avstand til det bispedømmerådsvalget dreier seg om og blir i mindre grad tiltrukket av muligheten til å kunne stemme på medlemmer til regionale og nasjonale råd. En slik forklaring rimer imidlertid dårlig med at det relative forhold i valgdeltakelse mellom små og store sokn følger det samme mønster for bispedømmerådsvalg som for menighetsrådsvalg. Det er ikke slik at medlemmer i små sokn i spredtbygde strøk har høyere deltakelse i valg til menighetsråd, men relativt mindre i valg til bispedømmeråd som er lengre unna. Tvert imot tar de vesentlig mer del i begge valgene, både dem til lokale organer og dem til mer sentrale organer.

Uansett er det vanskelig å se noe entydig mønster kun ved å sammenligne bispedømmer på grunnlag av om de har rent direkte valg til alle leke medlemmer, eller kombinasjon av direkte og indirekte valg. Dette passer også med det som kommer frem i velgerundersøkelsen (se delrapport 4). Muligheten til å stemme direkte på medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet får minst oppslutning som grunn til å stemme blant dem som deltok i valget. Hvis dette i seg selv ikke er noen særlig viktig grunn blant velgerne til å stemme, vil det selvsagt heller ikke ha vesentlig velgermotiverende effekt at en har mulighet til å delta i valg av syv leke medlemmer fremfor bare tre eller fire leke medlemmer.

²³ Regnet andel av dem som har stemmerett i direkte valgomgang, dvs. fraregnet medlemmer som har stemmerett som henholdsvis prest og lek kirkelig tilsatt (antall opplyst av Kirkerådet. Tall for leke kirkelig tilsatte mangler for Tunsberg, Stavanger og Bjørgvin bispedømmer. Her er derfor bare antall medlemmer med stemmerett som prester trukket fra, mens de som har stemmerett som leke kirkelig tilsatte her er inkludert. Feilmargen < 0,1 prosent).

Et annet spørsmål når det gjelder forholdet mellom innføringen av direkte valg på leke medlemmer og valgdeltakelse, er hvorvidt det har noe å si for valgdeltakelsen blant andre grupper, det vil si de gruppene som stemmer i den indirekte valgomgangen eller som velger bestemte representanter inn. Har det betydning for menighetsrådsmedlemmenes deltakelse i det indirekte valget av leke bispedømmerådsmedlemmer at de må dele innflytelsen med alle kirkemedlemmene? I det indirekte valget er det som kjent menighetsrådsmedlemmene som avgir stemme, ikke rådene. Fra 2006 har vi imidlertid bare data om andel menighetsråd det er mottatt stemmer fra, og ikke om antall eller andel medlemmer av menighetsrådene som har stemt. Men det er heller ikke mulig å se noen systematiske forskjeller dersom vi sammenligner andel menighetsråd det ble mottatt stemmer fra ved bispedømmerådsvalget fra i 2006, med tilsvarende tall i 2009 (tabell 45).

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.

Bispedømme	2006	2009	
	Andel av menighetsråd det er avgitt stemmer fra	Andel av menighetsråd det er avgitt stemmer fra	Andel av menighetsråds-medlemmer som har avgitt stemme
Oslo	[mangler tall]	[Bare direkte valg]	[Bare direkte valg]
Borg	84	70	74
Hamar	82	[Bare direkte valg]	[Bare direkte valg]
Tunsberg	80 (ca.)	100	88
Agder og Telemark	80 (ca.)	84	83
Stavanger	98	[Bare direkte valg]	[Bare direkte valg]
Bjørgvin	81	88	83
Møre	81	75	73
Nidaros	76	75	74
Sør-Hålogaland	75	73	65
Nord-Hålogaland	69	[Bare direkte valg]	[Bare direkte valg]
Total gj.snitt		82	78

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

I noen bispedømmer, som Tunsberg og Bjørgvin, har valgdeltakelsen blant menighetsrådene gått opp ved kirkevalget i 2009. I andre, som Borg og Møre, har den gått ned. I de øvrige bispedømmene er den mer eller mindre uendret. Det er tilsynelatende ikke noe mønster i disse endringene. Bruken av direkte valg har med andre ord ikke noen åpenbar, entydig effekt på valgdeltakelsen blant menighetsrådene, når vi sammenligner 2006 med 2009, verken i positiv eller negativ retning.

En skulle kanskje ventet at oppmerksomheten rundt demokratireformen generelt, og de mange omfattende tiltakene for å øke oppslutning og engasjement om valgene, også ville ha gitt økt oppslutning om de indirekte valgene i menighetsrådene. Det har ikke skjedd. Deltakelsen i de indirekte valgene er med andre ord resultat av ulike faktorer. Bruken av direkte valg kan være én slik faktor, men det er åpenbart også flere faktorer som virker inn og bidrar til at deltakelsen enten øker, synker eller holder seg i ro. De kan være spesifikt knyttet til kirkevalget 2009 og demokratireformen (som ulik effekt og utbytte av informasjonstiltak). Men også mer varige forhold som ikke uten videre

er påvirkelige av demokratireformens regler og tiltak spiller en betydelig rolle, for eksempel bosettingsmønstre og demografi, lokalmiljø, næringsstruktur etc.

På samme måte kunne en kanskje ventet at oppslutningen om valgene av de øvrige gruppene av medlemmer i bispedømmerådet, leke kirkelig tilsatte og prester, ville øke i forbindelse med demokratireformen og oppmerksomhet mot kirkevalget 2009. Men også valget blant disse gruppene viser til dels store endringer i valgdeltakelse, men uten at de følger noe tydelig mønster eller kan knyttes direkte til demokratireformen og bruken av direkte valg. I noen bispedømmer er det stor nedgang i valgdeltakelse blant disse gruppene, særlig blant de leke kirkelig tilsatte. I andre bispedømmer er det store økninger, for eksempel i Borg og Møre når det gjelder leke kirkelig tilsatte, eller Bjørgvin og Stavanger når det gjelder prester.

Tabell 46 Valgdeltakelse blant leke kirkelig tilsatte og prester, bispedømmerådsvalget 2006 og 2009. Prosent. Kilde: Kirkerådet.

	Leke kirkelig tilsatte		Prester	
	2006	2009	2006	2009
Oslo	[mangler tall]	55	[mangler tall]	72
Borg	58	30	79	63
Hamar	70	65	74	70
Tunsberg	42 (ca.)	*	58 (ca.)	64
Agder og Telemark	40 (ca.)	39	80 (ca.)	60
Stavanger	44	*	61	71
Bjørgvin	[mangler tall]	*	71	56
Møre	30 (ca.)	74	76	78
Nidaros	32	38	72	76
Sør-Hålogaland	40	33	74	72
Nord-Hålogaland	68	41	65	42
Gj.snitt (kun 2009-tall)	²⁴	45	²⁵	66

* = for disse bispedømmene mangler tall for totalt antall stemmeberettigede innen denne gruppen, slik at andel avgitte stemmer ikke er kjent. Det samlede gjennomsnittstall for gruppen leke kirkelig tilsatte er regnet ut på basis av de bispedømmene det fins tall fra.

Det er heller ikke noe entydig mønster innen bispedømmene for de ulike gruppene. Riktignok kan det et stykke på vei se ut til at gruppene følger hverandre i utvikling. For eksempel går valgdeltakelse ned i Borg i alle tre gruppene (menighetsrådsmedlemmer, leke tilsatte og prester), og i Hamar for prester og leke tilsatte (noe mindre). Men heller ikke dette er noe entydig bilde. Deltakelsen øker sterkt i Møre hva angår de leke tilsatte, men går ned blant menighetsrådsmedlemmene. Den øker litt i Nidaros når det gjelder prester og leke tilsatte, men ikke når det gjelder menighetsrådsmedlemmer. For Nord-Hålogaland er bevegelsen nokså lik – sterk nedgang – for leke tilsatte og prester. I Agder og Telemark er den uendret når det gjelder de leke tilsatte, men synker sterkt når det gjelder prestene. Det er med andre ord ikke mulig å avdekke noen entydig effekt av den økte bruken av direkte valg når det gjelder velgermobilisering. Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke er noen slik effekt, bare at

²⁴ Kirkerådet har ikke fremskaffet absolutte tall for valgdeltakelse blant leke kirkelig tilsatte ved valget i 2006, bare prosenttall for andel valgdeltakelse. Det er derfor ikke mulig å regne ut landsgjennomsnitt for å undersøke tendenser på landsbasis når det gjelder endring i valgdeltakelse i disse gruppene.

²⁵ Se note 24. Samme gjelder for valgdeltakelse blant prestene.

dersom det er, så utlignes den i en del tilfeller av andre, motsattvirkende effekter. Det er ikke mulig å avdekke noe tydelig mønster i valgdeltakelse som kan tilskrives valgordningen med direkte valg.

Direkte valg kan selvsagt være ønskelig uavhengig av om det øker valgdeltakelsen. Den opplagte grunnen er selvsagt at en slik ordning er mer demokratisk i kraft av å la alle kirkemedlemmer stemme direkte på medlemmene av bispedømmeråd og Kirkemøtet, og ikke bare indirekte ved å stemme på dem som stemmer på medlemmene. Men at den skulle ha velgermobiliserende effekt kan neppe brukes som tilleggsargument, i alle fall ikke på grunnlag av erfaringene med 2009-valget.

3.3.2 Preferansevalg

Den andre store endringen i reglene for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, var å ha personvalg som preferansevalg for alle de tre "hovedgruppene" av medlemmer: leke, prester og leke kirkelig tilsatte (se over: delrapport 1). Preferansevalg skulle overføre innflytelse fra nominasjonskomiteene til velgerne, øke velgernes reelle påvirkningsmulighet, bedre representativiteten i rådene, og dermed gjøre det mer attraktivt å delta i valget og slik mobilisere velgere. Gitt at ordningen med direkte valg ga kirkemedlemmene anledning til å stemme på leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet, hvilken betydning hadde preferansevalgordningen for deres deltakelse? Heller ikke når det gjelder preferansevalg er det mulig å se valgdeltakelse som en direkte effekt av preferansevalgordningen og den alene. Ved å sammenholde informasjon fra ulike kilder og om ulike forhold ved valgavviklingen går det likevel an å danne seg et bilde av hvordan preferansevalgordningen har fungert. I dette avsnittet ser vi på hvordan den har fungert med tanke på valgdeltakelse, i neste avsnitt hvordan den har fungert med tanke på valgresultat. I siste kapittel gir rapporten så en mer overordnet vurdering av preferansevalgordningen som valgordning ved valg til bispedømmerådet og Kirkemøtet.

Flere forhold kan tyde på at preferansevalgordningen snarere har hatt en negativ enn en positiv betydning for deltakelse i valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Cirka fem prosent av stemmene ble forkastet på grunn av utfylling som falt utenfor regelverket. Ifølge Kirkerådet var den vanligste feilen at det ikke var satt kryss, med andre ord at velgeren ikke hadde oppfattet at det var nødvendig å rangere minst én kandidat for at stemmen skulle godkjennes.²⁶ Til sammenligning ble 0,6 prosent av stemmene til menighetsrådsvalget forkastet. Og sammenligner vi med de offentlige valgene er forskjellen enda større: Mindre enn 0,1 prosent av stemmene ble forkastet både ved siste stortingsvalg og ved siste kommunestyrevalg. Andelen forkastede stemmer ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget er altså svært høy, selv i betraktning av at dette var et nytt valg og en ny valgform. Det er en tydelig indikasjon på at reglene og den tekniske siden rundt utfylling av stemmesedler m.m. var komplisert for velgerne. En slik ordning har snarere avskrekket enn tiltrukket velgere.

Dette bildet understrekes ytterligere av spørreundersøkelsen blant de lokalt ansvarlige aktørene. Usikkerhet om hvordan stemmesedlene skulle utfylles "oppnår" klart høyest score når det gjelder hvilke forhold som skapte problemer og usikkerhet i valglokalene på valgdagen. Det gjelder begge valg, bemerkelsesverdig nok, men i enda større grad for bispedømmerådsvalget. Ni av ti

²⁶ I tillegg måtte ytterligere ti prosent leses manuelt fordi de var utfylt på en måte som ikke lot seg avlese av scannere, men var innenfor regelverket, for eksempel tall i stedet for avkryssninger, kryss i samme kolonne. Selv om det i følge valgeregler og valgrådenes tolkninger var innenfor regelverket tyder det på stor grad av usikkerhet om hvordan stemmesedlene til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget skulle utfylles

respondenter sier at usikkerhet om hvordan stemmeseddelen til bispedømmerådvalget skulle utfylles skapte problemer for velgerne i valglokalet valgdagen.

I samtlige bispedømmer er det gjennomgående betydelig lavere valgdeltakelse til bispedømmerådvalget enn til menighetsrådvalget. 23 prosent av dem som stemte ved menighetsrådvalget stemte *ikke* ved bispedømmerådvalget. Grunnene til dette er helt sikkert sammensatte. Blant annet har nok dårlig informasjon om og lite kjennskap til kandidatene spilt en vesentlig rolle. Det er selvsagt aldri særlig heldig i forbindelse med et valg, men i kombinasjon med preferansevalgordningen var dårlig informasjon om kandidatene spesielt uheldig. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Sammenholdt med de andre dataene ovenfor kan det ikke utelukkes at også valgformen, i tillegg til manglende informasjon om kandidatene, har bidratt til at medlemmer som stemte ved menighetsrådvalget avsto fra å stemme ved bispedømmerådvalget.

Preferansevalg ble som kjent også brukt for den indirekte valgomgangen blant menighetsrådsmedlemmene, og for valg av de leke kirkelig tilsattes og prestenes representanter i bispedømmeråd/Kirkemøtet. Dette er velgere en må forvente er relativt mye bedre informert, både om kandidater, kirkelige saker og om ordningen for de kirkelige valg. Men som vi så ovenfor er det ikke mulig å se noen systematisk økning i valgdeltakelsen i disse gruppene, på tross av den omfattende oppmerksomhet generelt omkring kirkevalget. En eventuell positiv effekt er i så fall blitt utlignet av andre, motsattvirkende faktorer. Én slik faktor som kommer til uttrykk enkelte steder i datamaterialet, er at leke kirkelig tilsatte og prester er misfornøyd med at de ikke hadde stemmerett i det direkte valget (valgomgangen). Dermed mener enkelte at de har mistet innflytelse over sammensetningen av bispedømmerådene og Kirkemøtet, sammenlignet med den tidligere ordningen der menighetsrådet – som de jo har stemmerett til i soknet der de er bosatt – valgte bispedømmerådene. Det er likevel lite trolig at dette i noe vesentlig omfang skulle få folk til å la være å delta i det valget der de tross alt har stemmerett. Særlig i gruppen leke kirkelig tilsatte er valgdeltakelsen lav, på landsbasis i gjennomsnitt 45 prosent, og markant lavere enn for prestene og menighetsrådsmedlemmene. Med andre ord: i velgergrupper som burde ha langt bedre forutsetninger for å gjøre bruk av preferansevalgordningen slik den er tenkt, er det ikke mulig å finne en systematisk økning i valgdeltakelsen fra 2006 til 2009.

At preferansevalgordningen kan se ut til å ha skapt problemer for snarere enn styrket valgdeltakelsen i 2009, trenger ikke nødvendigvis bety at preferansevalget ikke har livets rett som valgordning ved kirkevalg.²⁷ Andre momenter som vi diskuterer nærmere nedenfor kan trekke i retning av en mer positiv vurdering. Men slik det har fungert ved kirkevalget 2009 er det ikke mulig å si at preferansevalget har hatt en velgerrekrutterende effekt. Det er tvert imot mer sannsynlig at den har hatt en viss "velgeravskrekkende" effekt, selv om det er umulig å si noe mer eksakt om omfanget og rekkevidden av denne.

3.3.3 Sammensetning av nominasjonskomiteer

Ifølge valgreglene skulle nominasjonskomiteen fremlegge en foreløpig liste over kandidater, som så kunne utvides gjennom supplerende nominasjon. Selv om dette var et ledd i å overføre innflytelse fra nominasjonskomiteen til velgerne, er det likevel relevant å se på nominasjonskomiteenes

²⁷ På slutten av denne rapporten er en samlende diskusjon om preferansevalg som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet

sammensetning. Dagens ordning, der nominasjonskomiteene består av representanter valgt fra hvert prosti i bispedømmet, gjør det vanskelig å sikre en koordinert sammensetning med tanke på balanser mellom ulike faktorer og kjennetegn. Den eneste regel for sammensetning er at begge kjønn skal være representert (Særskilte regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009, fastsatt av Kirkemøtet 2008 KM 11/08, § 7–1).

Er det noen grunnleggende kjennetegn og eventuelle skjevheter i sammensetningen av disse komiteene, som eventuelt kan forplante seg videre til både kandidatlistene og valgresultat? Valgmodulen har bare registrert alder og kjønn i tillegg til navn og adresse på nominasjonskomitémedlemmene. Vi har derfor ikke informasjon om bakgrunn, erfaring, ståsted i kirkelige saker eller lignende. Men dersom vi ser på de grunnleggende kjennetegnene viser det seg at det er en ganske god fordeling på begge kjønn som så vidt tilfredsstiller standardretningslinjen om minimum 40–60 prosents fordeling. Sett under ett er 60 prosent av medlemmene i nominasjonskomiteene menn og 40 prosent kvinner. Selv med en valgprosedyre som det med dagens ordning ikke er mulig å underlegge krav til samlet sammensetning av komiteene (ut over minimumskravet om begge kjønn representert), oppnår en altså likevel en 40–60 prosents fordeling på landsbasis. Innad i de enkelte bispedømmer kan det likevel være en svært skjev fordeling. I Agder og Telemark er for eksempel ni av elleve medlemmer i nominasjonskomiteen menn, og i Bjørgvin er ti av 13 medlemmer menn. I Borg er syv av åtte medlemmer menn. I de øvrige bispedømmene er fordelingen jevn eller i en svak favør av kvinner. Det er imidlertid ingen av bispedømmene som har en tilsvarende overvekt av kvinner som det er overvekt av menn i de ovennevnte bispedømmene.

Når det gjelder gjennomsnittsalder er bildet som det fremgår av tabell 47. For alle bispedømmene samlet er gjennomsnittsalderen for medlemmene i nominasjonskomiteen 58 år. Det er høyt. I betraktning av det generelle inntrykk av at det var vanskelig å finne ungdomskandidater, også rapportert av nominasjonskomiteene selv, er en gjennomsnittsalder på nærmere 60 år uhenksom. Den er neppe hele årsaken til at en strever med å finne ungdomskandidater – også de som har arbeidet med nominasjon på soknenivå rapporterer om at det er vanskelig å finne ungdomskandidater – men det har i hvert fall ingen positiv effekt.

Tabell 47 Gjennomsnittsalder nominasjonskomitémedlemmer i hvert bispedømme.

Bispedømmer	Gjennomsnittsalder medlemmer nominasjonskomité
Oslo	56,5
Borg	56,1
Hamar	56,9
Tunsberg	58
Agder og Telemark	62,5
Stavanger	56,3
Bjørgvin	57,6
Møre	59,3
Nidaros	62,3
Sør-Hålogaland	59,1
Nord-Hålogaland	57,6
Gj.snittsalder total	58,3

Kilde: Valgmodul/Kirkeråd

Det viktigste med tanke på velgernes valgmuligheter og valgdeltakelse, er sammensetningen av de endelige kandidatlistene. Disse listene og opplysningene de inneholder, kan vurderes i lys av to

hensyn når det gjelder velgernes valgmuligheter og mulighet for valgdeltakelse: I forhold til representativitet og i forhold til informasjon og presentasjon. Begge deler er viktige for at velgerne skal ha reelle muligheter til å velge mellom ulike alternativer, det vil si ha mulighet og bli motivert til å delta i valget.

3.3.4 Kandidatene til bispedømmeråd- og kirkemøtevalg

Totalt stilte 260 personer til valg som leke medlemmer til bispedømmerådene/Kirkemøtet. Kjønnsfordelingen på listene er jevn, med 51 prosent kvinner. Kvinneandelen innenfor hvert bispedømme varierer imidlertid fra 36 prosent i Agder og Telemark, og opp til 61 prosent i Hamar. Her tilfredsstiller dermed de endelige kandidatlistene ikke tilrådingen om 40 – 60 prosents fordeling mellom kjønnene. Dette er imidlertid et resultat av den supplerende nominasjonen der slike kriterier jo ikke kan koordineres sentralt. Den foreløpige kandidatlisten (det vil si før den supplerende nominasjon) inneholder 57 prosent menn i Agder og Telemark, og 43 prosent menn i Hamar, med andre ord innenfor minimumskravet om 40 prosents representasjon av begge kjønn. Slike forskyvninger i forhold til hvordan listene tilfredsstiller fastsatte krav til fordeling er en mulig sideeffekt av ordningen med supplerende nominasjon, der individuelt frembrakte forslag legges til en sentralt utarbeidet liste. Kandidatenes gjennomsnittsalder er nærmere 48 år. 22 prosent er 30 år eller yngre.

Tabell 48 Oversikt over antall leke kandidater stilt til valg, kvinneandel og gjennomsnittsalder fordelt på bispedømme.

	Antall	Andel kvinner (prosent)	Gjennomsnittsalder	Andel 30 år eller yngre (prosent)
Agder og Telemark	25	36	44,9	28
Björgvin	23	39	48	26
Borg	22	59	50,3	23
Hamar	28	61	45,5	25
Møre	21	57	46,9	24
Nidaros	24	50	46,6	25
Nord-Hålogaland	23	52	54,3	9
Oslo	24	54	46,2	21
Stavanger	26	46	48,4	19
Sør-Hålogaland	21	48	48,5	19
Tunsberg	23	57	46,3	26
Total	260	51	47,7	22

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet.

Når det gjelder yrkesbakgrunn viser en grovsortering at den største andelen av kandidatene jobber med forskning eller undervisning (16 prosent), tett fulgt av studenter (15 prosent) og ansatte innen offentlig administrasjon (14 prosent). Videre jobber 12 prosent av kandidatene med offentlige tjenester, for eksempel innenfor helsevesenet. Nærmere ni prosent av kandidatene er ansatt i en 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. Dette er en relativt høy andel. Til sammenligning viser SSBs yrkesklassifisering at

seks prosent av arbeidsstyrken er sysselsatt innen lederyrker, noe som tyder på at personer med lederbakgrunn er klart overrepresentert på kandidatlistene. Andelen er imidlertid høyere hvis en bruker data fra spørreundersøkelser. For eksempel svarer omkring 20 prosent av respondentene i den norske utgaven av ISSP-undersøkelsen (International Social Survey Programme) fra 2008 at betegnelsen mellomledelse, toppledelse eller øvre toppledelse passet best for deres stilling. Selv om andelen med lederstilling eller lederansvar nok er høyere blant kandidatene til bispedømmeråd/Kirkemøtet enn i arbeidsstyrken for øvrig, er det ikke opplagt at den er ekstremt mye høyere. Det tyder likevel på at de som stiller som kandidater til bispedømmerådvalg er ressurssterke personer som er vellykket i arbeidslivet og godt vant med å ta avgjørelser.

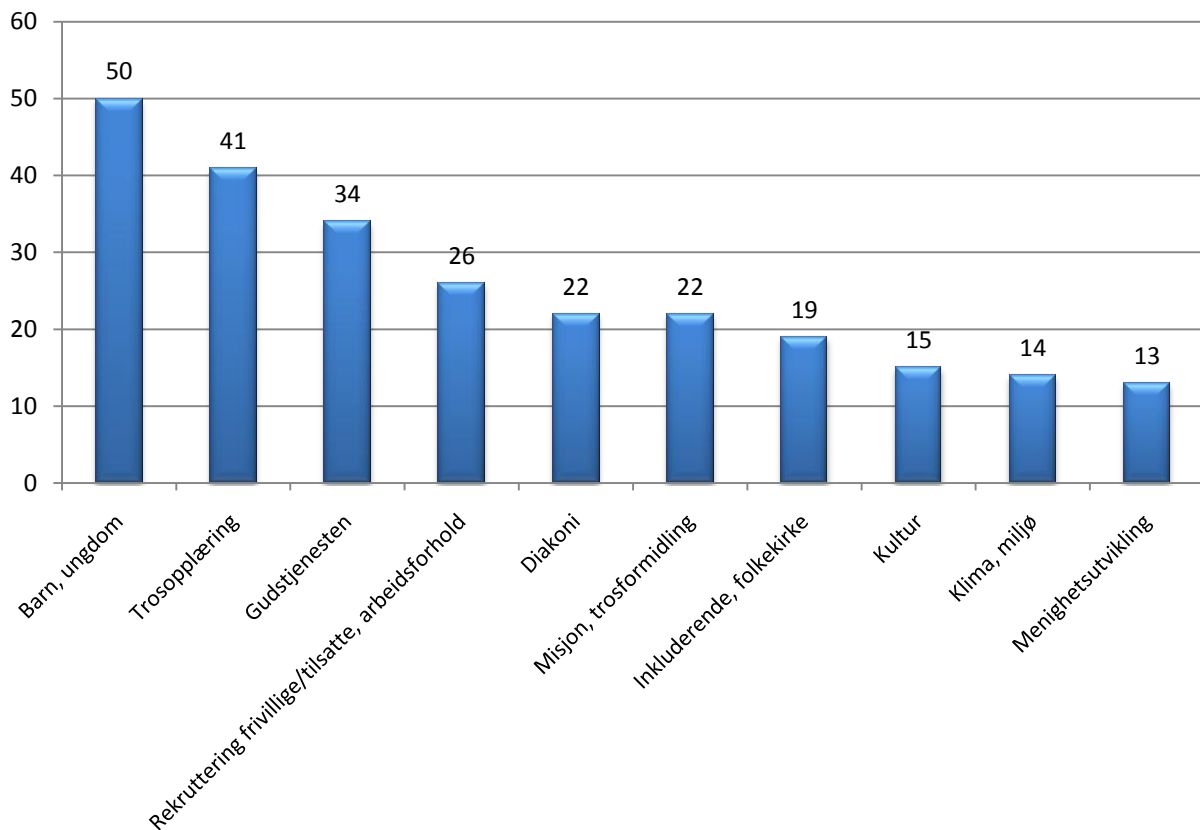
Ikke overraskende har 92 prosent av kandidatene erfaring med kirkelige verv, gjerne som medlem av menighetsråd. Erfaring fra menighetsråd ser ut til å være en selvfølgelig bakgrunn for kandidater til bispedømmerådet, som på sin side kan betraktes som et naturlig avansement i det kirkelige rådssystem. Syv prosent av kandidatene har likevel *ikke* noen tidligere erfaring med kirkelige verv. Det er langt mindre vanlig blant de mannlige kandidatene ikke å ha hatt et verv i forbindelse med kirken, enn blant kvinnene. Tre prosent av mennene har ingen kirkelige verv, mens det samme er tilfelle for nærmere elleve prosent av kvinnene. Korrelasjonsanalyser viser at alder ikke har noen stor betydning når det kommer til erfaring med kirkelige verv.

26 prosent av kandidatene har erfaring fra partipolitiske verv, mens 75 prosent oppgir erfaring fra andre typer verv. Andre typer verv er ikke spesifisert, men dette dreier seg mest sannsynlig om andre organisasjoner eller offentlige verv. Det er særlig i Nidaros at kandidatene har partipolitisk bakgrunn, der dette er tilfelle for nærmere 46 prosent av kandidatene. Samtidig er Nidaros det bispedømmet der flest kandidater også er uten erfaring fra kirkelige verv, 25 prosent. Dette kan kanskje tyde på en litt annen prioritering i nominasjonsprosessen enn de øvrige bispedømmer, og at en har lagt mer på vekt på også å få kandidater med annet enn kirkelig bakgrunn hva angår verv.

Interessant nok er det ikke alle kandidater som har oppgitt erfaring fra partipolitiske verv, som har oppgitt hvilket parti de er eller har vært tilknyttet. Om de mener at partitilhørighet er irrelevant i forhold til valg til bispedømmerådet/Kirkemøtet, at partipolitikk ikke bør synliggjøres eller introduseres alt for mye i en kirkelig sammenheng, eller at partipolitisk tilhørighet indirekte synliggjør ståsted i aktuelle kirkepolitiske saker på en måte de ikke ønsker, er uvisst.

Alle kandidatene ble bedt om å oppgi inntil fem områder ”i kirkens liv og planer” de er særlig opptatt av. På bakgrunn av kandidatpresentasjonene har vi her foretatt en innholdsanalyse der vi har kategorisert kandidatenes oppgitte satsningsområder etter tema. Diagram 1 viser de ti hyppigst nevnte satsningsområdene blant de leke kandidatene til bispedømmeråd/Kirkemøtet. Kandidatene har ikke tatt stilling til forhåndsoppgitte alternativer, men har selv oppført de områder de syns er viktige. Derfor kan tallene ikke leses som absolutte tall for grad av støtte til de ulike tiltakene, eller som alternative posisjoner. Det kan godt hende at kandidatene også ville vært positive til andre satsningsområder dersom de hadde blitt spurt eksplisitt. Derimot kan tallene leses relativt til hverandre, hvilke områder som nevnes mer og mindre ofte av kandidatene.

Figur 12 De ti hyppigst nevnte satsningsområdene blant bispedømmeråds kandidatene. Prosent.



Kilde: Valgmodul/Kirkerådet. (N=251).

En grovsortering av satsningsområdene viser at særlig barn og ungdom oppfattes som viktig. 50 prosent har satt opp dette. For eksempel sies det at en bør "legge til rette for at barn og unge trives og finner en plass å vokse på." Mer spesifikt formulerte områder knyttet til barn og ungdom, er konfirmasjonsarbeid. I Sør-Hålogaland har hele 78 prosent ført opp barn og ungdom som et satsningsområde de ønsker å prioritere. To av de pågående reformene i Den norske kirke, trosopplæringsreformen og gudstjenestereformen, nevnes også ofte som viktig satsningsområder. 41 prosent nevner trosopplæringsreformen: En trenger "ressurser til å fortsette og videreutvikle trosopplæringa – for alle kyrkjelydar", og det understrekes at trosopplæringen er viktig fordi "trosopplæring ikkje lenger har ei så sentral rolle i skulen". Særlig blant kandidatene i Oslo er det mange som nevner trosopplæring (64 prosent). Antagelig er det en nær sammenheng mellom at barn og unge oppfattes som så viktig, og at trosopplæringsreformen scorer høyt som satsningsområde. Begge dreier seg om involvering, rekruttering og det å skape tilhørighet til og gjenkjennelse i kirken og kirkens tradisjon blant barn og unge. Gudstjenestereformen nevnes av cirka en tredjedel av kandidatene. Til sammenligning nevnes den tredje store reformprosessen, demokratireformen, relativt sjelden, av omtrent 12 prosent. Mer konkrete administrative sider, herunder rekruttering – både til kirkelige stillinger og av frivillige, samt å sørge for gode arbeidsforhold for kirkelige tilsatte, er derimot hyppig nevnt.

Blant øvrige satsningsområder som trekkes frem er misjon og trosformidling, en inkluderende folkekirke, kultur, klima og miljø, menighetsutvikling, demokratireformen (som nevnt ovenfor), religionsdialog og økumenikk, dåpsopplæring samt fattigdoms- og fordelingsproblematikk.

Samlivsetikk inkludert den nye ekteskapsloven som satsingsområde (som jo kan være både støtte og motstand) nevnes av fem prosent – lite sammenlignet med de andre områdene som nevnes. En rekke andre temaer nevnes enkelte ganger – dette er med andre ord ingen uttømmende liste. Enkelte satsningsområder er bispedømmespesifikke, som Trondheim som kirkelig sentrum, eller prosjektet "Gud i storby" (Oslo).

Oppsummerende er satsningsområdene hovedsakelig relativt "kirkeinterne" og dessuten lite kontroversielle. De fordrer ikke nødvendigvis et standpunkt for det ene til forskjell fra det andre, men er saker de fleste sannsynligvis vil kunne samstemme om er viktige. Korrelasjonsanalyser viser en svært sterk positiv sammenheng mellom satsningsområdene klima, miljø og fattigdoms- og fordelingstematikk.²⁸ Det vil si at kandidatene som er opptatt av å jobbe for spørsmål knyttet til klima og miljø, også er svært opptatt av andre globale utfordringer som fattigdom og fordelingstematikk. Her kan en med andre spore tendenser til en uformell gruppering eller type av kandidater som legger vekt på kirkens samfunnsetiske og politiske engasjement. Men når det gjelder de øvrige satsningsområdene er det ikke mulig å se noen tydelige sammenhenger mellom hvordan kandidatene grupperer seg rundt bestemte klynger eller uformelle "partier" av hensyn eller områder. Dermed er det heller ikke så enkelt å finne tydelige skillelinjer eller dimensjoner å gruppere kandidatene ut fra når vi ser på satsningsområdene. Som vi skal komme tilbake til er dette viktig med tanke på preferansevalgordningen.

Tydelige skillelinjer mellom kandidatene ble derimot markert gjennom aksjonene til henholdsvis Bevarekteskapet.no (en del av Nordisk nettverk for ekteskapet) og Åpen Kirkegruppe. Bevarekteskapet.no henvendte seg til samtlige kandidater til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget og spurte om deres syn på endring av Den norske kirkes ekteskapsliturgi i samsvar med den nye ekteskapsloven. De heftet også på spørsmålet om kandidaten mente "at ekteskapet er en institusjon for en mann og en kvinne". På bakgrunn av svarene klassifiserte de kandidatene i fire kategorier: for dagens liturgi, for ny liturgi som åpner for kjønnsnøytrale ekteskap, vet ikke/uklar og de som ikke ønsket å svare. Resultatet av denne klassifiseringen ble utlagt på aksjonens nettsider, og også gjort tilgjengelig gjennom media, blant annet Vårt Land. Åpen Kirkegruppe anbefalte utvalgte kandidater til valg til leke medlemmer, dels på bakgrunn av kandidatenes egne presentasjoner på kirken.no, dels på bakgrunn av de publiserte svarene kandidatene hadde gitt på Bevarekteskapet.no. Bevarekteskapet.no kunne anbefale (kategori gul) til sammen 98 av 260 kandidater til leke medlemmer, mens Åpen Kirkegruppe anbefalte 49 kandidater. Siden de gikk frem på litt forskjellige måter²⁹ sier ikke dette nødvendigvis så mye om representativiteten på listene. Men det sier noe om muligheten for å få et visst gjennomslag og oppmerksomhet om slike aksjoner rettet mot en bestemt sak, og samtidig at det må være en sak med tydelige konfliktlinjer som er gjenkjennelige for folk flest.

I informasjonsmateriellet til kirkevalget ble kandidatene også spurt om å gi en utfyllende presentasjon av seg selv. Her "gjerne med kandidatens ståsted i forhold til aktuelle utfordringer i kirken" (Valghåndbok, s. 26). Det er store variasjoner i hva kandidatene her har tatt med. Derfor har det heller ikke vært mulig å foreta en kvantitativ registrering av disse opplysningene innen evalueringens rammer. Det er også lite sannsynlig at det ville føye noe til bildet av kandidatenes representativitet. Derimot har vi analysert presentasjonene i to bispedømmer kvalitativt med tanke

²⁸ Pearsons R er her på 0,496 signifikant på 1-prosent nivå.

²⁹ Bevarekteskapet.no kartla og kategoriserte alle, mens Åpen Kirkegruppe anbefalte et utvalg, men avsto fra å kartlegge resten

på hvordan disse utfyllende presentasjonene brukes av kandidatene, og hvordan de fungerer eller ikke fungerer som informasjon i forhold til valgordningen. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

Hva sier dette om kandidatlistenes representativitet? Som diskutert annetsteds kommer jo det an på hva en forstår med representativitet: For det første hvem utvalget skal være representativt i forhold til, og for det andre med tanke på hva det skal representere. Skal listene være representative i forhold til kirkemedlemmene eller i forhold til velgerne? Det sier nærmest seg selv at de ikke er representative i forhold til kirkemedlemmene, verken når det gjelder kirkelig engasjement, yrkesbakgrunn eller verv/frivillig innsats i organisasjonsliv. Også når det gjelder faktorer det ikke er opplyst systematisk om, som sosial bakgrunn og klasse, eller utdanningsnivå er det tvilsomt om kandidatene ligner på gjennomsnittsmedlemmer i Den norske kirke. Hvorvidt de er representative for dem som deltar i valget er vanskelig å besvare eksakt siden vi i liten grad har tilsvarende informasjon om velgere og om kandidater. Vi vet for eksempel lite om hvilke kirkelige satsningsområder velgerne er særlig opptatt av. Etter Nordisk nettverk for ekteskapet og Åpen kirkegruppe sine kartlegginger av kandidatene vet en noe om hvordan noen kandidater, men langt fra alle, plasserer seg i spørsmålet om ny ekteskapslov, men her vet vi til gjengjeld lite om hva velgerne mener. Demokratireformen setter med andre ord opp en målsetting om økt representativitet uten at det er mulig å avgjøre verken hvordan dette har vært innfridd tidligere, eller hvordan det er innfridd ved valget i 2009.

Antagelig må hensynet til representativitet kokes ned til et mer generelt hensyn til bredde, at kandidatene på listen til sammen dekker et rimelig spekter langs noen relevante dimensjoner, fra det formale om alder og kjønn, via sosial bakgrunn og erfaringer, til holdninger og synspunkter. Men heller ikke dette lar seg uten videre kartlegge, annet enn som mer generelle betraktninger om en rimelig bredde ut fra noen få, formale kjennetegn. Til syvende og sist er hovedinntrykket at en vet for lite om kandidatene, og at en vet for lite om den eller de gruppene de eventuelt skal være representative i forhold til, til å kunne si noe velfundert om representativitet og bredde.

3.3.5 Kandidater fremmet gjennom supplerende nominasjon

Ordningen med supplerende nominasjon, der 50 kirkemedlemmer fra minst tre forskjellige sokn kan gå sammen om å foreslå én kandidat til valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, skulle bedre velgernes reelle valgmuligheter til å påvirke og sikre bredde i kandidatlisten. Bidro ordningen med supplerende nominasjon til at listen ble bredere og ga flere reelle valgmuligheter til velgerne enn de ellers ville hatt, og slik sett fikk bedre muligheter til reelt å delta i og påvirke valget? Tilførte disse kandidatene ytterligere bredde til kandidatlisten?

Siden det er stor forskjell i størrelse på de to gruppene skal en være forsiktig med å sammenligne fordeling av ulike undergrupper direkte. Men det går an å få et inntrykk av om de er helt like, eller om det kan være visse forskjeller mellom dem. Kjønnsfordelingen og gjennomsnittsalderen er stort sett lik. Derimot er det visse forskjeller i yrkesprofil. De supplerte kandidatene har typisk stillinger innenfor offentlige tjenester som helsevesenet (21 prosent), studerer (21 prosent), er pensjonister (ti prosent) eller jobber i primærnæringene (ti prosent). De opprinnelig nominerte arbeider i større grad innen undervisning, forskning (18 prosent), offentlig administrasjon (15 prosent) eller studerer (14 prosent). Flere blant supplerte (cirka en tredjedel) enn blant de øvrige (en fjerdedel) har en lederstilling/stilling med noe lederansvar.

Det er forskjeller når det gjelder verv en har hatt. Færre av de supplerte har hatt kirkelige verv – to tredjedeler sammenlignet med så godt som alle de opprinnelig nominerte (95 prosent).³⁰ Den supplerende nominasjonen har altså bidratt til å få inn kandidater på listene som i mindre grad kommer fra en bakgrunn med kirkelige verv. Til gjengjeld kan det se ut til at de supplerte i litt større grad har erfaring fra partipolitiske verv (35 prosent mot 25 prosent av de opprinnelig nominerte, men forskjellen er ikke signifikant).

Sammenligner vi kandidatgruppene med henblikk på satsningsområder får vi et bilde som i tabell 49.

Tabell 49 Satsningsområder oppgitt av supplerte kandidater og foreløpig nominerte kandidater

	Supplerte kandidater	Opprinnelig nominerte kandidater
Trosopplæring	35	42
Trosformidling, misjon	31	20
Rekruttering, arbeidsforhold	28	25
Ungdom, barn	28	53
Inkluderende, folkekirke	28	18
Gudstjenesten	21	36
Diakoni	21	22
Religionsdialog, økumenikk	17	11
Demokratireformen	14	12
Klima, miljø	14	14
Bistand, fordeling, fattigdom	10	6
Menighetsutvikling	10	13
Kultur	7	16
Samlivstematikk	7	5
Teknisk, økonomisk	7	11
Dåpsopplæring	0	8
N	29	222

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Det er stor forskjell i gruppestørrelse og bare på enkelte punkter er forskjellene signifikante. Det er signifikant færre blant de supplerende nominerte som nevner gudstjenesten, eller barn og unge, som satsningsområde enn blant de foreløpig nominerte. Det kan også se ut til at misjon (når vi skiller det ut som egen kategori til forskjell fra trosformidling) nevnes noe hyppigere hos de supplert nominerte enn hos de foreløpig nominerte. Men disse forskjellene er ikke signifikante. Blant kandidatene som kom inn på kandidatlistene etter den supplerende nominasjonsrunden, er det 21 prosent med misjon på sin liste over satsningsområder, mot 15 prosent blant de ordinært nominerte kandidatene. Ti prosent innenfor den førstnevnte gruppen ønsker å fokusere på trosformidling, mens kun fem prosent blant de øvrige kandidatene sier det samme. Som hovedtendens kan det se ut som de supplerte kandidatene fordeler seg mye jevnere på de ulike satsningsområdene. Det tyder på at de i

³⁰ Signifikant på 1-prosentnivå

mindre grad enn de foreløpig nominerte er enige og samstemte om satsningsområder. Som det beskrives i delrapport 2, der vi gjennomgår arbeidet som foregikk på det regionale planet, er det ulike meninger om årsaker til de supplerende nominasjonene. Blant flere blir det imidlertid nevnt at kandidater som kom inn i den andre nominasjonsrunden, var navn som hadde vært oppe til diskusjon i nominasjonskomiteene, men som av ulike grunner ikke kom med på den første kandidatlisten.

3.3.6 Presentasjon av kandidatene

Det er imidlertid ikke bare kandidatenes representativitet og bredde som har betydning for velgernes reelle valgmuligheter og dermed reelle muligheter til å delta i valget på en meningsfull måte. Informasjonen velgeren får om kandidaten og måten kandidaten presenteres på, er like viktig for velgerens mulighet til å velge. Det hjelper lite at kandidatene er representativt sammensatt i forhold til velgerne hvis velgeren ikke har mulighet til å vite det. Var presentasjonen av kandidatene til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget med på å gi velgerne reelle valgmuligheter? Dette spørsmålet er viktig i et ethvert valg, men det er spesielt viktig i et preferansevalg som forutsetter at velgerne lett kan identifisere valgalternativer langs tydelige og lett gjenkjennelige skillelinjer og som klart atskille og forskjellige posisjoner.

I det formaliserte kandidatpresentasjonsskjemaet utformet av Kirkerådet fikk kandidatene (på bakgrunn av regler fastsatt av Kirkemøtet), i tillegg til opplysningene vi har analysert ovenfor (det vil si navn, alder, kjønn, yrke, verv og kirkelige satsningsområder) mulighet til å gi en utfyllende presentasjon "gjørne med kandidatens ståsted i forhold til aktuelle utfordringer i kirken". Kandidatene kunne her legge inn tekst som inneholder inntil 200 ord. De fleste bispedømmene benytter selve skjemaet Kirkerådet utformet, men enkelte bispedømmer har valgt å lage en egen skjemavariant, der kandidatene også er bedt om å ta stilling til ytterligere spørsmål. I Bjørgvin ble de spurt om det er det "teologiske og kyrkjepolitiske saker kandidaten er særleg oppteken av?" I Stavanger ble alle kandidatene (før nominasjon – se delrapport 2) bedt om å ta stilling til syv tilleggsspørsmål om saker som gudstjenestereformen, trosopplæringssatsingen, kriterier ved tilsetting av prester, håndtering av endringer i samlivsformer, demokratireformen i tillegg til øvrige kommentarer. Denne informasjon ble lagt ved de nominerte kandidatpresentasjonene slik at den var tilgjengelig for velgerne. Bjørgvin og Stavanger er for øvrig de to bispedømmene, bortsett fra Oslo, der den relative forskjellen i deltagelse i menighetsrådsvalget og direkte valg/valgomgang til bispedømmerådsvalget er lavest, selv om dette ganske sikkert skyldes flere faktorer enn informasjonsstrategien.

Fra velgernes ståsted er det den utfyllende presentasjonen, i tillegg til de tidligere omtalte satsningsområdene, som kan gi tilstrekkelig kunnskap om eller opplyst forståelse (jfr. innledning og delrapport 4) angående de ulike kandidatene. Da må kandidatene presentere sitt kandidatur slik at velgerne har et tydelig bilde av hva denne står for og kan og vil bidra med i bispedømmerådet/Kirkemøtet. Her er det avgjørende at kandidatene presenterer sine formål og saker på en slik måte at alle typer velgere har forutsetning for å ta en kvalifisert avgjørelse om hvilken kandidat de vil stemme på. Bruk av internt språk og interne begreper eller uklare formuleringer om ståsted kan for eksempel utelukke velgere som mangler den nødvendige kunnskapen for å kunne "omkode" kandidatens budskap.

Lite tyder på at kandidatene har fått veiledning om hvordan de skal utforme den utfyllende presentasjonen ut over de formaliserte retningslinjene i Kirkerådets skjema og de ulike variantene

innenfor hvert enkelt bispedømme. Tekstene er formulert svært ulikt. To helt ulike hovedtilnærminger er en personsentrert og en saksorientert form. Vi har registrert dette kvantitativt for alle kandidater som har gitt en utfyllende presentasjon. Blant de 226 kandidatene som har gitt en utfyllende presentasjon, har cirka to tredjedeler (68 prosent) valgt en hovedsakelig saksbasert form, mens cirka en tredjedel (32 prosent) fokuserer mer på seg selv og sin person.

Generelt velger kandidatene å utdype sine satsningsområder. De benytter også muligheten til å trekke frem egne kvalifikasjoner og tidligere erfaringer, og knytter dette til hva de kan bidra med i de aktuelle satsningsområdene. Noen har også valgt å tilføye ytterligere satsningsområder. Enkelte kandidater posisjonerer seg kirkepolitisk eller teologisk. Det gjelder blant annet kandidatene i Bjørgvin som jo også ble spurt om teologiske eller kirkepolitiske saker de var spesielt opptatt av. Flere gir, direkte eller indirekte, overordnede beskrivelser av hva kirken er, eller hva den bør være: For eksempel hvilke oppgaver kirken har, hvilken plass den har i samfunnet, hvordan kristen tro kan formidles og forvaltes, og hvordan kirken kan opprettholde eller gjenvinne sin funksjon på disse områdene.

Som nevnt har disse utfyllende presentasjonene svært ulikt preg. Én måte å se et slags mønster i hva de legger vekt på og hvordan de henvender seg til leser/velger, er å se på noen sentrale kjennetegn eller dimensjoner ved presentasjonene. Ved hjelp av disse kan presentasjonene tentativt grupperes i forskjellige typer eller genrer. Noen av disse typene eller genrene får kandidatene til å ta i bruk virkemidler som er mer egnet til å informere om tydelige valgalternativer enn andre.

En god del av presentasjonene har trekk som ligner på *jobbsøknaden*: formell i stilen og med en saklig tone der personlige og/eller private trekk ved kandidaten undertones, hvis de overhodet er med. Vekten legges på kandidatens kirkelige formelle karriere, i form av kirkelige verv eller oppgaver. Ett eksempel er denne presentasjonen (enkelte kjennetegn fjernet):

Viser til ovennevnte punkt vedrørende kirken som virksom aktør i lokalsamfunnet. I min tid som y-direktør tilskyndet jeg systematisk samhandling med x menighet. I tillegg til mange felles aksjoner, løpende felles aktiviteter, bevirket jeg til at bydelsutvalget opprettet og finansierte egen stilling som bydelsprest og at vi delfinansierte en diakonstilling i menigheten. Det var en glede å kunne utvikle en systematisk samhandling mellom kirken og z-forvaltningen som var så entydig sterk og positiv at det var full tverrpolitisk enighet om å holde fast ved å videreutvikle dette. Kunne det være interesse for å videreutvikle en slik strategi til å omfatte større deler av bispedømmet? Jeg bevirker gjerne til dette. (...)

Kandidaten fremhever prosjekter han/hun har bidratt i, og viser videre til at han/hun gjerne bidrar med sin kompetanse på bispedømmerådsplan.

Andre presentasjoner minner mer om *biografi- eller livshistoriegenren*. De presenterer kandidatens personlige kirkelige karriere, legger vekt på det personlige forhold til kirken og til kristen tro, og vil overbevise velgerne om trofasthet og lojalitet til kirken. På samme måte som "jobbsøknadens" vekt på formell kirkelig kompetanse, kan de personlige historiene om kirkelig og kristne karriere legitimere kandidatens kandidatur overfor velgerne. I kraft av formell kompetanse og erfaring, eller sin personlige historie, skal kandidatene fremstå som troverdige og tillitvekkende kandidater med bred bakgrunn i og stort engasjement for Den norske kirke.

Andre uformelle typer eller genrer som vi finner i presentasjonene er *bekymringsmeldingen* og *hjertesukket*. Bekymringsmeldingen tar typisk utgangspunkt i noe kandidaten er engstelig for. I bispedømmerådskandidatenes tilfelle er det gjerne kirkens dalende stilling i samfunnet og tap av

kristen tro i befolkningen. Det kan også være mer kirkeinterne saker knyttet til aktuelle diskusjoner som for eksempel samlivstematikk. Ett eksempel er denne kandidaten:

(...) Bibelen må også i 2009 vere den viktigste rettleiinga for oss kristne. Vi kan ikkje tolke Bibelen slik det til ei kvar tid passer oss. Eg er uroa over det eg meiner er ei uheldig liberalisering i deler av Den norske kyrkja. Vi skal tilpasse oss tida, men dette kan ikkje gå imot det som faktisk står i Bibelen. (...)

Kandidaten uttrykker sin bekymring over "ei uheldig liberalisering i delar av Den norske kyrkja". Bekymringsmeldingen er både en vekker og en oppfordring til mottakerne, som kandidaten tiltaler som "oss kristne". Hjertesukket minner om bekymringsmeldingen, men er mer personlig i tonen, eksempelvis slik: "Det er smerteleg å sjå at det er dei bispedøma som står for klassisk kristen tru, som også vert "straffa" med utmelding og alternative trusfellesskap."

Overordnet kan en skille mellom formelle og mer uformelle presentasjoner. De formelle baserer seg på saklige formuleringer, mens de uformelle gjerne tar i bruk mer personlige formuleringer der kandidatens egen person synliggjøres. De personlige benytter av og til formuleringer i et tydelig religiøst språk, med henvisninger til åndelig liv skildret i poetiske og litt abstrakte vendinger, slik denne kandidaten starter sin presentasjon:

Kirken som levende, nær og tilgjengelig er en flott visjon. Særlig hvis vi med hva vi gjør i kirken kan fortelle at det er det guddommelige handler om. Det enkle, at folk får øye på Jesus. Og det store gudommeliges grensesprengende mulige. Det hellige, å tegne en himmel over folks liv, - unge som gamle.

En kan også skille de ulike genrene fra hverandre ut fra funksjon: Om kandidatene ønsker å synliggjøre egen kompetanse eller kirketrofasthet/-identitet overfor velgere (jf. jobbsøknaden og dagbok/livshistorien), gi en vekker (jf. bekymringsmeldingen), eller lette sitt hjerte (jf. hjertesukket).

I presentasjonene iscenesetter kandidatene seg i ulike roller tilpasset genrene de anvender. Den entusiastiske forteller ivrig om sitt engasjement for kirken og for oppgavene som potensielt venter på en som medlem i bispedømmerådet/Kirkemøtet. Den visjonære har store ideer og drømmer om hva kirken skal være for sine medlemmer, og/eller i samfunnet som helhet. Idealisten er særlig opptatt av hva kirken kan gjøre for mindre heldig stilte grupper utenfor kirkens arena når det gjelder globale utfordringer som miljø og fattigdom. Den bekymrede er opptatt av utfordringene kirken og de troende står overfor, som for eksempel forbrukersamfunnet, det sekulære samfunnet, eller en kirke som blir mer utydelig i enkelte saker. Den mere jordnære er pragmatisk og praktisk orientert mot konkrete saker. Den inkluderende legger vekt på at alle som vil, skal innlemmes i det kirkelige fellesskap, mens den moralsk våkne har markerte meninger om hvor kirken skal stå i enkelte saker. Alt dette er selvsagt lett karikerte typer og ikke enkeltpersoner. Men det sier noe om de mer eller mindre bevisste informasjonsstrategier som er virksomme. Derfor sier det også noe om hvilken type informasjon velgerne møter dersom de konsulterer disse presentasjonene for å finne ut hvem de skal stemme på til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget.

Vi har analysert kandidatpresentasjonene fra to bispedømmer litt mer inngående, nemlig Hamar og Bjørgvin. Disse bispedømmene har dels ulik kirkelig profil, de har hatt ulik valgordning (Hamar rent direkte valg, Bjørgvin kombinasjon), de skiller seg ikke ut med verken spesielt høy eller spesielt lav valgdeltakelse. I Bjørgvin (men ikke Hamar eller de fleste andre bispedømmene) ble kandidatene dessuten utfordret til å gi informasjon ut over minstekravene i malen, om teologiske og kirkepolitiske saker de var spesielt opptatt av.

Når det gjelder satsingsområder er det både likheter og forskjeller mellom kandidatene i de to bispedømmene, og i forhold til alle kandidatene.

Tabell 50 Omtalte satsningsområder blant kandidatene i Bjørgvin, Hamar og alle. Prosent. Realtall i parentes.

	Bjørgvin	Hamar	Alle
Gudstjeneste	46 (10)	26 (7)	34
Trosopplæring	41 (9)	48 (13)	41
Barn, ungdom	32 (7)	44 (12)	50
Klima, miljø	32 (7)	41 (11)	14
Rekruttering, arbeidsforhold	32 (7)	19 (5)	26
Trosformidling, misjon	27 (6)	22 (6)	22
Religionsdialog, økumenikk	22 (5)	22 (6)	12
Kultur	18 (4)	22 (6)	15
Dåpsopplæring	18 (4)	15 (4)	7
Inkluderende, folkekirke	18 (4)	29 (8)	19
Diakoni	18 (4)	19 (5)	22
Bistand, fordeling, fattigdom	14 (3)	19 (5)	7
Demokratireform	9 (2)	11 (3)	12
Menighetsutvikling	9 (2)	15 (4)	13
Samlivstematikk, homofili	0 (0)	7 (2)	5
Teknisk, økonomi	0 (0)	4 (1)	11
N	22	27 ³¹	251

Det er som nevnt bred oppslutning blant alle kandidatene om fokus på barn og ungdom og på trosopplæring. I Bjørgvin er det imidlertid gudstjenestearbeid og gudstjenestereform som føres opp av flest kandidater som satsningsområde, mens dette i Hamar er på fjerdeplass. I Hamar får til gjengjeld "inkluderende/folkekirke" noe, men ikke voldsomt større oppslutning sammenlignet med Bjørgvin og med gjennomsnittet. Bjørgvin og Hamar skiller seg begge fra kandidatene generelt ved at klima og miljø får langt større oppslutning som satsningsområde her enn i de andre bispedømmene. For øvrig er det bare mindre forskjeller.

I Hamar har en større andel av kandidatene enn i Bjørgvin valgt en personorientert presentasjonsform. En fellesnevner i kandidatpresentasjonene til Hamar bispedømmeråd, er fokuset på Den norske kirke som en *folkekirke*, der ideen om at alle skal føle seg inkludert i det kristne fellesskapet fremheves. Et typisk eksempel er formuleringen "I kirka skal det være rom for oss alle, med det hver og en har med seg. Det er viktig at kirka formidler raushet." Men også blant enkelte kandidater i Bjørgvin ytres det et ønske om "stor takhøyde og at det skal være rom for meningsforskjeller på mange spørsmål". Begrepet folkekirke er, som tabell 50 viser, likevel langt mindre benyttet. Kandidatene i Bjørgvin er i noe større grad tydeligere i kirkepolitiske og teologiske standpunkt som forholdet mellom kirke og stat og samlivsspørsmål, slik de også ble eksplisitt oppfordret til.

Kandidatene formulerer seg gjennomgående i generelle vendinger, og særlig dersom de henspiller på mer kontroversielle saker. En kandidat i ett av bispedømmene skriver for eksempel om kirkens utfordringer til å skape "et inkluderende fellesskap hvor Guds kjærlighet er sentral", og videre i den

³¹ Én kandidat i Hamar har ikke lagt inn informasjon om sine satsningsområder.

samme presentasjonen at "Min visjon er at vi som Kirke må bli flinkere til å fremme det vi er enig om. At vi kan være enige i det sentrale. Da kan det være rom for å være uenige i det mer perifere." Hovedbudskapet her ligger altså i å forene et trosfellesskap på tvers av ulike standpunkt. Kandidaten vil etter alt å dømme appellere til en bred mottakergruppe, og unngå å "skremme" bort velgere ved å artikulere ståsted.

Ord som "åpen", "inkluderende", "fellesskap" og "mangfold" er gjennomgående brukt i kandidatenes presentasjon i begge bispedømmene. Disse ordene sier ikke nødvendigvis så mye i seg selv, og er også gjerne plassert i setninger med mer eller mindre diffuse budskap. Ett eksempel på slik ordbruk er denne kandidaten sin presentasjon:

Jeg er for at vi skal ha **stor takhøyde**³² og at det skal være **rom for meningsforskjeller** på mange spørsmål, men at dette må kombineres med å vise respekt for hverandre og evne til å kunne jobbe sammen for vårt store mål: At så mange som mulig skal få møte Jesus. Kirkepolitisk betyr dette at jeg er tilhenger av en **åpen kirke** med en sterk folkekirkelig profil som samtidig er tydelig i sin forkynning. (...)

Det å være åpen forbindes med ønsket om en folkekirke der alle typer kirkemedlemmer er velkomne, en kirke som inkluderer på tvers av medlemmers aktivitetsdeltakelse i kirken. Det skal være rom for meningsforskjeller innad i kirken, så lenge forkynnelsen er "tydelig". Noen kandidater bruker ord som "åpen" og "inkluderende" alene som et mer eller mindre overordnet hensyn. Andre kvalifiserer ytterligere på hvilken måte de mener Den norske kirke bør være åpen og inkluderende. De føyer for eksempel til formuleringer om at en åpen kirke samtidig må stå fast på Skriften, eller på kirkens lære, for eksempel slik: "At kyrkja skal vera ei open kyrkje der Guds ord vert forkynt klårt og reint. Kyrkja må stå fast på kyrkja si tradisjonelle lære i teologiske spørsmål."

Enkelte presentasjoner legger vekt på kirken som forskjellig fra og i motsetning til det øvrige samfunn. Noen kandidater fremholder for eksempel at verdier som råder i det øvrige samfunn truer verdier knyttet til kirken og troen. Her karakteriseres samfunnet blant annet som "forbrukersamfunnet", som et samfunn preget av "moralisk forfall" eller av "økende individualisering og selvrealisering":

Kyrkja må våge å vere ein tydeleg motkultur til forbrukarsamfunnet. Det er viktig at kyrkja klarer å følgje utviklinga i samfunnet, men samstundes holde seg innanfor Gud sine gode rammer. Vi treng meir en nokon gong å høyre budskapet om Jesu lidning, død og oppstode for våre synder forkynt på ein ekte og ærleg måte.

Har de 14 leke kandidatene som faktisk ble valgt i disse bispedømmene presentert seg på en spesiell måte? De tre personene som ble valgt inn i Bjørgvin i den direkte valgomgangen trekker frem ulike saker i sin presentasjon. Én legger kortfattet frem én sak hun ønsker å prioritere: "Den kirkepolitiske saken som opptar meg mest, er at jeg ønsker å jobbe for et bedre og tettere samarbeid mellom kommune og stat når det gjelder vedlikehold og oppgradering av kirkebyggene våre." I likhet med én av de to gjenværende direktevalgte kandidatene, har hun fokusert lite på betente satsningsområder og fremhever heller saksområder de fleste kan enes om. Den tredje direkte innvalgte kandidaten tydeliggjør sine standpunkter i vanskeligere temaer som stat-kirke-saken og samlivstematikk.

De fire kandidatene valgt i den indirekte valgomgangen i Bjørgvin er ulike både i profil og valg av presentasjonsform. To har valgt en saksorientert presentasjonsform, men begge fremhever lite kontroversielle saker. Riktignok har én av dem har valgt en mer profilert stil når det gjelder

³² Alle uthevinger er våre.

engasjement for trosopplæringen: "Kyrkja skal leie folk fram til ei tileigna kristen tru og ein identitet som Jesus sine disiplar, i dette står trusopplæringa for born sentralt." Der andre kandidater snakker om sitt engasjement for trosopplæring i mer allmenne termer, for eksempel som det å skape tilhørighet, trygghet på seg selv, møte med Gud og med mennesker etc. har denne presentasjonen en annen teologisk profil. Presentasjonene profilerer seg altså ikke bare gjennom saker, men også gjennom måten disse sakene beskrives på, språk, begreper og formuleringer som anvendes. En av de valgte kandidatene i Bjørgvin skiller seg noe fra sine medvalgte når hun starter sin presentasjon i en genre som både trekker på biografien og jobbsøknaden.

Eg er ei kristen jente som har vore med på det meste av aktiviteter for born og unge i kyrkjelyden. Sidan tenåra har eg vore engasjert i KFUK-KFUM, der det byrja med Tensing, fortsette med eittåringstenester og løna arbeid. Eg er engasjert og ynskjer at fleire born og unge skal bli inspirert og engasjert i og til kristent arbeid. (...)

Gjennom å trekke frem ulike kirkelige arenaer kandidaten har vært aktiv på, forsikrer kandidaten samtidig velgerne om relevante erfaringer som vil være nyttige for et medlem av bispedømmerådet. "Søknaden" – kandidaturet – legitimeres ved å trekke frem tidligere lignende oppgaver en har hatt - og mestret. Denne kandidaten skiller seg for øvrige fra andre kandidater på tvers av bispedømmene ved å poengtere behovet for å øke andelen kvinnelige prester.

Sistnevnte presentasjon benytter virkemidler som er mer gjennomgående blant de valgte kandidatene i Hamar. I motsetning til Bjørgvinkandidatene, er disse mer opptatt av å presentere hvem de er som personer, gjerne i en mer biografisk form. Ett eksempel:

Jeg er ei utadvendt og blid dame som ofte sier "ja". Jeg har gode lederegenskaper, god samarbeidsevne, og er ikke redd for å bære frem egne synspunkter. Jeg har vokst opp med bedehus, søndagsskole, kirke, TenSing og Indremisjonens ungdomsmiljø m.m., og har vært aktiv i kirkelig arbeid i x gjennom de siste 15 årene. Jeg har opplevd glede og samhold i disse miljøene. Samtidig har jeg hatt gode venner også i andre miljøer; naboer, kolleger, fallskjermklubb og i forbindelse med barnas aktiviteter. Gjennom arbeid i skole, kriminalomsorg og attføringsfaglig arbeid har jeg fått en bred kontaktflate hvor jeg har blitt kjent med mange flotte mennesker og hatt samarbeidspartnere innenfor mange sektorer og bedrifter. (...)

I form av en slags utdypende CV får kandidaten frem et sosialt engasjement som fungerer som et godt argument for at kandidaten mestrer ulike sosiale settinger. Først trekker kandidaten frem kirkelige arenaer hun har vært aktiv på, men er i neste ledd opptatt av å formidle at hun også fungerer godt i sosiale sammenhenger utenfor kirkelige arenaer. Kandidatene legger vekt på at kirken skal være en arena for fellesskapet, en folkekirke, som ønsker alle typer mennesker velkommen. Å skulle formidle dette bidrar gjerne til noe diffuse formuleringer med uklare målsettinger. Samtidig forsøker presentasjonene å skape en følelse av et felles "vi" der ingen ekskluderes. Utdraget nedenfor illustrerer dette:

- så mange som mulig med i **fellesskapet**³³ i Jesus Kristus.
- Fokus på lokale menigheter som **inkluderende**, sosiale og åndelige **fellesskap**.
- En **åpen** og bekjennende **folkekirke** der dåpen er eneste kriterium for valgbarhet og deltakelse i kirkens styringsorganer (....)

Som nevnt har slike ord, "åpen", "inkluderende", "fellesskap" og "mangfold", generelt en fremtredende plass i presentasjonene, og slett ikke bare i Hamar bispedømme.

³³ Alle uthevinger er våre.

Oppsummerende er disse presentasjonene svært varierte i innhold og form. De har ingen særlig standardisering, verken når det gjelder innhold, stil og språk, hvem de henvender seg til, type emner de tar opp og så videre. Som hovedtendens er de lite konkrete og legger vekt på mer generelle beskrivelser av visjoner, målsettinger og bekymringer for Den norske kirke, ofte i språk med kirkelige og religiøse referanser og begreper, av og til med implisitte referanser til aktuelle kirkelige debatter. Det er heller ikke mulig å finne fellestrekk ved presentasjonene til de kandidatene som ble innvalgt.

3.3.7 Preferansevalg og presentasjon av kandidatene

Det overordnede spørsmålet her er selvsagt hvordan denne informasjonen fungerer i forhold til preferansevalgordningen. Som allerede nevnt stiller preferansevalgordningen særlig store krav til informasjon for at velgerne skal kunne delta i valget, noe som også ble understreket i "Styrket demokrati i Den norske kirke". Valgalternativene må fremtre tydelig på en slik måte at det er lett for velgeren å forbinde sine anliggender og synspunkter med alternativene og velge deretter. Informasjonen må med andre ord profilere valgalternativene – kandidatene – som tydelige og klare posisjoner der velgerne har mulighet til å gjenkjenne egne interesser. Dette forutsetter tre ting: At presentasjonene inneholder og legger vekt på informasjon som får frem klare forskjeller og tydelige posisjoner, at det faktisk finnes slike klare og tydelige posisjoner i det landskapet valget forholder seg til, og at informasjonen er lett tilgjengelig for velgerne.

Hovedtendensen i presentasjonene slik vi har analysert dem ovenfor, er at en ikke får frem tydelige skillelinjer mellom og posisjoner blant kandidatene. Satsningsområdene angir gode og positive målsettinger som de fleste vil være enige i, og som i stor grad også er anerkjente og etablerte satsinger i Den norske kirke generelt. De sier nok noe om retningen på kandidatenes positive engasjement og begeistring, men er lite egnet til å profilere kandidatene i forhold til hverandre, som uttrykk for forskjellige og klart atskilte posisjoner. Det viser seg også helt konkret i at vi ikke finner noen korrelasjon (statistisk sammenheng) mellom de ulike satsningsområdene i kandidatenes presentasjon, med unntak av enkelte sosialetiske spørsmål. Det viser at det ikke danner seg uformelle og porøse grupper rundt ulike klynger av satsningsområder, men at oppslutning om satsningsområdene følger helt tilfeldige mønstre. Med andre foregår det ingen uformell, begynnende parti- eller gruppedannelse rundt satsningsområdene. Det i seg selv tyder på at det vil være vanskelig å få disse til å fungere som profilering av valgalternativer i et preferansevalg.

De utfyllende presentasjonene har i det store og hele heller ikke fungert slik. Dels er de uensartede når det gjelder form og innhold og vanskeliggjør derfor sammenligning mellom kandidater. Noen fokuserer på kandidatens person og biografi. Andre legger vekt på saksspørsmål. Dessuten brukes ofte generelle og abstrakte beskrivelser av tanker og ideer om og for Den norske kirke som det dels kan være vanskelig å skille fra hverandre, dels er vanskelig å vite hva innebærer i forhold til konkrete saksspørsmål på den kirkelige dagsorden. Kandidatene bruker ofte begreper som åpen, inkluderende, fellesskap, tilhørighet og lignende når de skal snakke om sine visjoner og ideer for Den norske kirke, eventuelt med en form for kvalifisering av disse idealene for kirkens liv og virke. Selv om informasjonen får frem en del om kandidatenes visjoner og ideer for Den norske kirke, så er det vanskelig å få øye på tydelige og klart avgrensede posisjoner som velgerne kan ta stilling til og knytte interesser til.

Om en får til en slik informasjon er delvis et spørsmål om valg av informasjonsstrategi. Kirkemøtet fastsetter kravene til presentasjon av kandidater til bispedømmerråds- og kirkemøtevalg og til

menighetsrådsvalg (se over). Ved demokratireformen og de særskilte reglene for kirkevalget i 2009 tok en i bruk en helt ny valgordning med spesielt sterke krav til informasjon. En hadde også en tydelig målsetting om å øke valgdeltakelsen betydelig og altså inkludere nye velgere. Men en beholdt de gamle reglene og malene for presentasjon av kandidater. En tok altså presentasjonsregler og -maler tilpasset flertallsvalg i en relativt velinformert og engasjert velgergruppe (menighetsrådsmedlemmer, leke kirkelig tilsatte og prester), og overførte dem uendret til et valg der en ville nå langt flere velgere, og der valgordningen hadde langt sterkere krav til god informasjon. Denne "strategien" virker lite gjennomtenkt, og bærer sin del av skylden for at forholdet mellom informasjon, velgere og valgordning falt dårlig ut ved valget til bispedømmerråd og Kirkemøtet. I "Styrket demokrati i Den norske kirke" er det for øvrig også sagt eksplisitt at "Arbeidsgruppen foreslår at presentasjonen av kandidatene forbedres, slik at den bidrar til å tydeliggjøre for velgerne hvilke alternativer de har å velge mellom ved valget". Dette forslaget ble altså ikke fulgt opp videre i Kirkemøtet.

Hvorvidt kandidatinformasjon ved preferansevalg lykkes, er også et spørsmål om i hvilken grad området valg og velgere forholder seg til overhodet har så tydelige skillelinjer og posisjoner som preferansevalgordningen langt på vei forutsetter. Dels ligger det i sakens natur at en kirke er et fellesskap om ting en deler, mens demokrati jo er fellesskap om måter å være uenige og løse konflikter på, for å sette det på spissen. Det betyr også at det i en kirkelig sammenheng kanskje er en større varsomhet med å utløse eller oppmuntre til uenighet. I kandidatenes presentasjoner skinner en slik konsensusorientering tydelig gjennom, med vekt på det som samler og er felles anliggender i det kirkelige fellesskap. Og i den grad det faktisk er konfliktfylte saker med tydelige posisjoner i klar motsetning til hverandre, er det en ambivalent holdning til å ta dette opp i forbindelse med kirkevalget. Bare et fåtall av kandidatene tar selv initiativ til å profilere seg i forhold til homofilisaken og spørsmålet om ekteskapslov, som kanskje har vært den mest konfliktfylte saken i Den norske kirke de siste 15 årene. Heller ikke mange profilerer sitt kandidatur i forhold til stat-kirkespørsmålet som er en annen aktuell konfliktsak. Og da flere aksjoner i forkant av valget utfordret kandidatene når det gjaldt deres standpunkt til ny ekteskapslov, ville en del kandidater av prinsipielle grunner ikke svare. Også utenfor kandidatlistene målbar mange at dette var en urimelig og irrelevant fokusering i et kirkevalg der andre saker var mye viktigere for styring av Den norske kirke fremover. "Styrket demokrati i Den norske kirke" avviste listevalg som valgform for bispedømmerråds- og kirkemøtevalg blant annet med den begrunnelse at det kunne utløse og befeste partidannelser og motsetninger, noe en ikke ønsket. Det er altså en viss motvilje mot å vekke til live og målbære den form for tydelige konfliktlinjer og atskilte posisjoner, som effektiv informasjon i et preferansevalg forutsetter. Med andre ord står en overfor dilemmaet om en overhodet ønsker den form for informasjon som preferansevalget forutsetter, og det den måtte utløse og vedlikeholde av motsetninger og konflikter i Den norske kirke.

Preferansevalg (for så vidt ethvert valg, men spesielt preferansevalg) forutsetter for det tredje at informasjon er lett tilgjengelig og at det ikke ligger unødige hindringer i veien for velgerne om de vil la seg informere i forkant av valget (jfr. innledning og delrapport 4 om effektiv deltakelse). En effektiv hindring er selvsagt dersom valget forutsetter at velgeren setter seg inn i informasjon vedkommende ikke har tilgang til. Som vist annetsteds har det variert i hvilken grad informasjon om kandidatene har nådd frem til velgerne på en effektiv måte. Det var ingen informasjon om kandidatene på valgkortet (bortsett fra alder). Det ble riktignok distribuert brosjyrer, plakatomateriell og lignende med presentasjoner av kandidatene fra bispedømmekontorene til menighetene, men det har variert i hvilken grad den er videredistribuert effektivt til velgerne. Noe har vært tilgjengelig i valglokalene,

men velgere vil nok oppleve at det er sent å skulle stå i valglokalet og gjøre seg kjent med kandidatene. En del medieoppslag, reportasjer og leserinnlegg har selvsagt bidratt til å profilere enkelte kandidater, men neppe i et omfang som kunne kompensere for andre mangler i distribusjonen av informasjon.

Men tilgjengelighet av informasjon dreier seg også om to andre ting. For det første må informasjonen være i et språk som forstås av dem den retter seg mot. De aller fleste av kandidatene har bakgrunn fra kirkelige verv og kirkelige sammenhenger og fellesskap. Slike fellesskap har, som alle andre, sine språklige kjennetegn: Språkføring, ord, uttrykk og vendinger som "alle" vet hva betyr, i tillegg til innforståtte eller implisitte referanser til debatter eller andre ståsteder. Så lenge en bare skal snakke med andre innenfor det samme fellesskapet som benytter seg av samme språk, eller i alle fall forstår det, er det ikke noe problem. Problemet oppstår dersom en gjerne vil henvende seg til mennesker som står litt i randsonen av eller på utsiden av et slikt språklig fellesskap, som ikke ordlegger seg på samme måte, ikke drar kjensel på begreper og implisitte referanser, og som heller ikke kan oversette mer subtile henvisninger og "koder". Følgende kan illustrere en uttrykksmåte som det finnes en god del eksempler på, og der betydningslagene "under" det som står sannsynligvis ikke er like tilgjengelig for enhver leser eller velger.

Kirken må alltid sette Jesus i sentrum, og det bibelske frelsesbudskap må være tydelig. På dette grunnlag er det også lettere å utvikle et mangfoldig menighetsliv der alle, også de som markerer seg sterkest i konservativ eller radikale retning, kan kjenne seg hjemme og aktivt bidra til å bygge menigheten. Det er bare i erkennelsen av at vi alle har behov for en nådig Gud, at vi kan lykkes å samle kreftene til felles innsats i menigheten

Hva vil det si at det bibelske frelsesbudskap må være tydelig? Ligger det i det en avstandtaken til noen som har foreslått at det skulle være utydelig – og hva mente i så fall de? Slike utsagn er det ikke lett for den noe mindre innforståtte velger å orientere seg i. Og det er ikke så helt få eksempler på slik tale i presentasjonene, med subtile og implisitte referanser som ikke nødvendigvis vil forstås av mennesker litt mer i utkanten av det tette menighetsfellesskap. Enkeltkandidater kan selvsagt ha et helt legitimt ønske om også ved hjelp av språk å markere hvem de ønsker å henvende seg til og ser som sine velgere. Men dersom all eller mesteparten av informasjonen i forbindelse med presentasjon av valgalternativer og kandidater anvender bestemte talemåter, begreper og implisitte henvisninger, bidrar det til å gjøre valget utilgjengelig for grupper utenfor dette språkfellesskapet. Det er lite heldig i en situasjon der en nettopp ønsket å vende seg til og rekruttere nye velgere ut fra tanken om at de har en legitim del i og ansvar for kirkestyret.

En tredje dimensjon ved valgets tilgjengelighet, er hvor krevende det er å sette seg inn i og tilegne seg den informasjonen som er nødvendig for å delta i valget på en meningsfull måte. Preferansevalget krever at velgerne stemmer på en person. Dersom det krever mye av velgeren å tilegne seg nødvendig informasjon for å kunne stemme på en meningsfull måte, risikerer en enten at folk stemmer uten å være i det minste litt informert om valgalternativene, eller at de lar være å stemme fordi det er for krevende å tilegne seg denne informasjonen. Derfor vil en informasjonsstrategi som er ambisiøs på valgernes vegne når det gjelder deres interesse for å tilegne seg mye og til dels komplisert informasjon, sannsynligvis ha noen klare omkostninger. Det trengs informasjon som enkelt og lettfattelig gjør rede for tydelige og klart avgrensede valgalternativer dersom en vil nå målsettingen om en betydelig økning i valgdeltakelse som også inkluderer andre enn de aller mest "kirkevante". Dersom en slik informasjon enten ikke er mulig eller av andre grunner

ikke er ønskelig (for eksempel fordi den er konfliktutløsende og -vedlikeholdende), må en kanskje gi slipp på målsettingen om vesentlig høyere valgdeltakelse og omfattende inklusjon av nye grupper i de kirkelige valgene. Alternativt må en bruke en valgordning som gjør det mulig for velgerne å avgi stemme uten å stemme på person.

Presentasjonen av kandidatene til bispedømmerårs- og kirkemøtevalget var ikke vellykket, spesielt i betraktning av preferansevalgordningen og kravene den stiller til informasjon. Dersom en vil fortsette med preferansevalg – og det kan det kanskje være andre gode grunner til – må informasjon om valgalternativene, det vil si kandidatene, forandres helt. I den sammenheng bør en overveie å endre Kirkemøtets regler for kandidatpresentasjon til bispedømmerårs- og kirkemøtevalget. De er utgangspunktet laget for en helt annen valgform med helt andre og lavere krav til informasjon. I stedet for å profilere kandidatene gjennom deres støtte til og engasjement for positive og anerkjente kirkelige tiltak og satsninger, må kandidatene profileres tydeligere som klart avgrensede og forskjellige valgalternativer og posisjoner. Dette krever noen grunnleggende endringer i forhold til strategien fra 2009-valget, som samtidig også stiller Den norske kirkes ledende organer overfor noen vanskelige dilemmaer:

- a) Enkel og tydelig informasjon fordrer at kandidatene er innstilt på og villige til å profilere seg som klare og forskjellige valgalternativer. Sett i forhold til presentasjonene ved fjorårets kirkevalg vil nok det kreve en betydelig endring i innstilling hos mange av kandidatene.
- b) En kan neppe utforme informasjon som tilfredsstiller preferansevalgets kriterier uten å fokusere på tydelige skillelinjer mellom posisjoner og eventuelt (uformelle) partidannelser. Enkel og tydelig informasjon kan derfor komme til både å sementere motsetninger, blåse nytt liv i konflikter, og kanskje utløse nye. Det krever en mindre ambivalent holdning til profilering av tydelige konfliktlinjer, noe som kanskje vil være krevende i et kirkelig fellesskap. Men dersom en ikke er innstilt på å få tydeliggjort slike klare skillelinjer i forhold til saker og standpunkter folk kjenner igjen, er det ikke sikkert at en klarer å innfri de krav til informasjon preferansevalget stiller.
- c) I hvilken grad er vesentlig høyere valgdeltakelse et viktig hensyn? En vesentlig høyere valgdeltakelse som rekrutterer mange nye velgere lar seg neppe forene med at velgeren må bruke mye tid og krefter på å sette seg inn i større mengder informasjon om kandidater og kirkelige saker. På den annen side kan en spørre om det er ønskelig at uinformerte eller uinteresserte medlemmer deltar i valget. Her må en avveie hensynet til valgdeltakelse i forhold til hensynet til å sikre at medlemmer deltar i valget ut fra et visst kunnskaps- og interessenivå. En får neppe både vesentlig høyere valgdeltakelse, og velgere som vil bruke tid og krefter på å tilegne seg større mengder informasjon.

3.4 Oppsummering

Valg samtidig med og på samme sted som stortingsvalget har gjort valget mer tilgjengelig og hatt positiv effekt for valgdeltakelsen. Det er vanskelig å spore en direkte effekt av informasjonstiltak, men det skyldes mest sannsynlig med at det har vært iverksatt flere ulike tiltak på en gang og at det derfor er vanskelig å spore effekt av ett og ett tiltak. Det enkelttiltaket som gir tydeligst utslag for valgdeltakelse er lokal avisomtale av kandidater. Et uttrykk for samlet positiv effekt av informasjonstiltak er at valgdeltakelsen siden 2005 har økt mer i store enn i små sokn, og minsket noe av forskjellen i valgdeltakelse mellom små og store sokn. Store sokn har drevet et mer utstrakt

informasjonsarbeid (flere tiltak). Det er ikke mulig å gi noen presis beskrivelse av hvilke av de iverksatte tiltakene som har størst effekt på valgdeltakelsen. Til det er de tilgjengelige dataene for mangelfulle og for lite sammenliknbare.

I cirka halvparten av menighetene var det færre eller akkurat det antall kandidater som skulle velges. Her manglet velgerne med andre ord reelle valgmuligheter. I de soknene som har hatt overskytende kandidater på listene ser det ut til at dette har hatt positiv betydning for valgdeltakelse. Når det gjelder representativitet så er minimumskravene til representasjon av begge kjønn innfridd. Anbefalingen om minimum 20 prosent personer under 30 år er derimot langt fra innfridd når andelen ligger på fem prosent. Hvordan kandidatlistene for øvrig gir velgerne reelle valgmuligheter gjennom representativitet og bredde på listen er umulig å vite, siden det ikke systematisk gis annen informasjon om kandidatene. Også for velgerne kan lite informasjon om kandidatene til menighetsrådsvalg ha vært et problem. Velgernes effektive deltakelse og reelle valgmuligheter ved menighetsrådsvalget er altså betydelig innskrenket, dels gjennom at de ikke reelt har hatt kandidater å velge mellom, dels at informasjonen om kandidatene har vært sparsom og vanskelig tilgjengelig (se også delrapport 2).

I bispedømmeråds- og kirkemøtevalget er det ikke mulig å se noen spesiell effekt for valgdeltakelse av ordningen med direkte valg, men det skyldes selvsagt også at vi mangler annet sammenligningsgrunnlag enn bispedømmer med rent direkte valg i forhold til bispedømmer med kombinasjonsordning. Denne sammenligningen viser ingen tydelige sammenhenger knyttet til direkte valg, og det var kanskje heller ikke å vente. Derimot har selve ordningen selvsagt gitt kirkemedlemmene mulighet til effektiv deltakelse på en helt annen måte enn den tidligere ordningen med rent indirekte valg. Som valgordning betraktet imøtekommer den altså et viktig hensyn i demokratireformen.

Måten preferansevalgordningen ble gjennomført på i 2009 har mest sannsynlig hatt negativ effekt for valgdeltakelse blant kirkemedlemmene. Det har heller ikke vært noen synlig oppgang i valgdeltakelse blant velinformerte velgergrupper på tross av den generelle satsingen på informasjon og oppmerksomhet i kirkevalget, noe som også tyder på at denne valgordningen fungerte mindre bra ved 2009-valget. Det største problemet med bruk av preferansevalg ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget i 2009 var antagelig informasjonen om valgalternativene, fulgt av informasjon om valgordningen. For informasjon om valgalternativene beholdt en det gamle regelverket for presentasjon av kandidatene, tilpasset en helt annen valgordning og en helt annen velgergruppe. Det var neppe klokt. Informasjonen om valgalternativene, særlig den informasjonen om kandidatene (satsningsområder og utfyllende presentasjon) som velgerne er avhengige av for å forholde seg til kravet om å rangere minst én kandidat, var ikke tilpasset de krav til informasjon som preferansevalgordningen forutsetter. Dette er også den mest sannsynlige forklaringen på alfabetiseringseffekten (se neste avsnitt).

4 Valgresultater, og sammenhenger med valgordning, valgeregler og tiltak

Selve valgresultatet, utfallet av valget, er vesentlig både for kirkevalget 2009 og for demokratireformen som sådan. Når den tidligere lave valgdeltakelsen ble oppfattet som så problematisk, var det blant annet fordi en antok at den også førte til smalt sammensatte råd, der store deler av kirkemedlemmene ikke var representert. Et viktig spørsmål vedrørende ordningene for og gjennomføringen av kirkevalget 2009 er derfor hvilke valgresultater de ga. Hvordan ble de valgte rådene seende ut, på hvilken måte var det sammenheng mellom de handlinger velgerne foretok seg i valglokalet og sammensetningen av rådene. Tilfredsstillende sammensetningen av rådene sentrale hensyn i demokratireformen, som representativitet, demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene? Reflekterer valgresultatet at velgerne har hatt reelle valgmuligheter og reelle påvirkningsmuligheter?

4.1 Valgresultater menighetsråd: representativitet og reell påvirkning

La oss først se på resultatene fra menighetsrådsvalget. Hvem ble valgt inn i menighetsrådene og i hvilken grad påvirket velgerne utfallet gjennom sin atferd på selve valgdagen?

Reglene for valg til menighetsråd fastsetter at listene over kandidater til valget bør inneholde 20 prosent personer under 30 år. Denne anbefalingen henger sammen med et ønske om å sikre representasjon av yngre kirkemedlemmer i menighetsrådene. Av samme grunn ble som kjent stemmerettsalderen fra 18 til 15 år, mens en fremdeles måtte være 18 for å stille til valg. Nådde en denne målsettingen om ungdomsrepresentasjon i rådene? Nei, og det henger selvsagt også sammen med at en i utgangspunktet ikke nådde målsettingen om 20 prosent under 30 år på kandidatlisten (se over). Blant kandidatene som stilte til valg var omtrent fem prosent under 30 år (825 av 16263). Blant de valgte (faste + vara) er 570 under 30 år (350 + 220) (tabell 51). Unge mennesker utgjør en svakt høyere andel av de valgte enn på kandidatlistene, noe som tyder på at unge har blitt kumulert av velgerne. Oslo er det bispedømmet som har klart å få inn den største andelen unge kandidater. Sør-Hålogaland, Tunsberg og Hamar er bispedømmer med særlig lavt antall unge kandidater/representanter.

Tabell 51 Andel unge blant de innvalgte og på kandidatlistene. Prosent.

Bispedømmer	Andel under 30 år (faste)	Andel under 30 år (faste el. vara)	Andel under 30 år på kand.listene
Oslo	11,6	9,6	9,5
Borg	6,3	4,6	4,4
Hamar	4,2	4,2	4,1
Tunsberg	4,1	3,9	3,7
Agder og Telemark	5,8	5,9	5,6
Stavanger	7,0	6,3	6,2
Bjørgvin	5,6	5,3	4,9
Møre	4,7	4,8	4,6
Nidaros	6,4	6,5	5,6
Sør-Hålogaland	3,9	4,1	4,0
Nord-Hålogaland	7,4	7,1	5,9
Totalt	5,8	5,4	5,0

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Mens unge mennesker er underrepresentert i menighetsrådene, er de eldre overrepresentert. Blant de som er valgt til menighetsrådet utgjør de over 60 år 28,2 prosent. Av de som er valgt inn på fast plass utgjør de over 60 år en andel på 25 prosent. I befolkningen utgjør denne aldersgruppen 20 prosent. Gjennomsnittsalderen for medlemmer av de nye menighetsrådene er cirka 51 år. I befolkningen i det aktuelle utsnittet (15–90 år) er den 45 år. Det er en viss forskjell på bispedømmene, men ikke stor (tabell 52). Vi finner ingen forskjeller på små og store sokn for gjennomsnittsalder.

Tabell 52 Gjennomsnittsalder i det valgte menighetsrådet etter bispedømme.

	Gjennomsnittsalder i menighetsrådet
Oslo	50.9 år
Borg	52.8 år
Hamar	50.5 år
Tunsberg	52.6 år
Agder og Telemark	51.2 år
Stavanger	49.1 år
Bjørgvin	50.0 år
Møre	50.6 år
Nidaros	50.5 år
Sør-Hålogaland	52.5 år
Nord-Hålogaland	51.5 år
Totalt	51 år

Kilde: Valgmodulen

Aldersspredningen i menighetsrådet er dermed ganske skjev sett i forhold til befolkningen og til medlemsmassen. Hvis valgte råd bør være representative i forhold til medlemsmassen har menighetsrådene altså svak representativitet når det gjelder aldersmessig sammensetning. Om en i stedet tenker seg at rådene skal være representative i forhold til velgerne, er det ikke sikkert at sammensetningen er like skjev (jfr. delrapport 4). Ønsket om ungdomsrepresentasjon er selvsagt også forbundet med et ønske om å involvere og delaktiggjøre yngre i kirkens og menighetens liv, altså et rekrutteringsargument. Det kan være gode grunner for alle betraktningsmåtene, men

avhengig av hvilken en velger faller bedømmelsen av både kandidatlistene og rådssammensetning litt ulikt ut.

Er balansen bedre når det gjelder kjønn? Av de vel 16200 kandidater som stilte til valg utgjorde kvinner 60 prosent eller cirka 9700 personer (se over). Som det fremgår av tabell 53 har velgerne bedret kjønnsbalansen med to prosentpoeng i de valgte rådene.

Tabell 53 Andel menn blant de innvalgte og på kandidatlistene.

Bispedømmer	Andel menn valgt som faste	Andel menn På listen
Oslo	46	44
Borg	39	38
Hamar	41	43
Tunsberg	39	37
Agder og Telemark	45	41
Stavanger	45	45
Bjørgvin	42	40
Møre	41	40
Nidaros	43	40
Sør-Hålogaland	37	35
Nord-Hålogaland	43	40
Total	42	40

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet

En lyktes altså med tilfredsstillende representasjon av begge kjønn i de valgte rådene, men var svært langt fra å lykkes når det gjaldt ungdomsrepresentasjon. Dette passer også med data fra case-menighetene der de lokalt ansvarlige aktørene forteller at det var vanskelig å få yngre til å stille til valg. Når det gjelder andre former for representativitet så finnes det ikke tilgjengelige data om kandidatene og de innvalgte sosiale bakgrunn, yrke, utdanningsnivå, politiske og kirkelige holdninger. Derfor er det heller ikke mulig å si noe om representativiteten på kandidatlistene og i de valgte menighetsrådene.

Gjennom velgerundersøkelsen (delrapport 4) vet vi riktignok at velgergruppen ved valget i 2009 er bredere sammensatt enn "gamle" velgere. Men om denne økte bredden i velgermassen også har fått nedslag i de valgte rådene vet vi ikke. Siden velgerne heller ikke har hatt tilgang til slike opplysninger om kandidatene er det langt fra sikkert at en bredere sammensatt velgergruppe har gitt bredere sammensatte råd. Demokratireformen setter med andre ord opp en målsetting, bedre representativitet, uten at det strengt tatt er mulig å avgjøre hvorvidt den innfris.

Valgresultatet skulle ifølge de sentrale hensyn og målsettinger for reformen også være uttrykk for velgernes utøvelse av valg og påvirkning gjennom stemmegivning. Velgerne måtte ha reell mulighet til å påvirke resultatet på en måte som gjorde en forskjell i den endelige sammensetningen av rådene. Er valgresultatene for menighetsrådsvalget et slikt uttrykk for velgernes påvirkning gjennom stemmegivning?

Valgmodulen viser at over halvparten (54 prosent) av listene til menighetsrådsvalg er blitt rettet av velgerne. Dette er et høyt tall når vi samtidig vet at cirka halvparten av listene ikke inneholder flere kandidater enn det er plasser (faste + vara). Det viser tydelig at velgerne både forholder seg aktivt til

listene og har et ønske om å øve innflytelse på en annen måte enn bare ved å slutte seg til den foreslåtte listens "sikre" plasser. Det gjelder selv om det ved menighetsrådsvalget, til forskjell fra bispedømmeråds- og kirkemøtevalget, er anledning til å levere en urettet liste. Det reiser spørsmålet om velgerne gjennom sin atferd i valglokalet har endret kandidatlisten på en måte som har fått reell betydning. Øver velgerne påvirkning i samsvar med de rettelsene de foretar? Har rettingene noen effekt for den endelige sammensetningen av rådene?

Tabell 54 Endringer av listene etter rådsstørrelse. N=13380. Prosent.

	Andel på fast plass som ble vara	Andel på varaplass som fikk fast plass	Andel på fast plass som falt ut	Andel på varaplass som falt ut
Sokn med 4 faste	31	22	2	6
Sokn med 6 faste	21	19	4	10
Sokn med 8 faste	17	18	3	7
Sokn med 10 faste	11	14	6	8
Totalt	19	18	3	9

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet

Tabell 54 baserer seg på data fra valgmodulen relatert til kandidatene som stilte til valg (N=16655). Tabellen viser at omtrent én av fem kandidater byttet plass på en måte som hadde betydning for sammensetningen av rådets faste plasser. Cirka tre prosent av dem som stod oppført på fast plass røk helt ut av listen. I tillegg falt cirka ni prosent av dem som stod oppført på varaplass ut av listen. I henhold til valgmodulen er 280 av de som stod oppført på sikker plass falt ut, mens det samme gjelder 466 av de som stod oppført på varaplass.

Det skjer en god del endringer mellom fast plass og varaplass, i underkant av en femdel "beveger seg" mellom de to delene av listen som et resultat av velgernes rettelser. Det er imidlertid et spørsmål hvor stor reell betydning disse endringene har for det praktiske arbeidet i menighetsrådet. Dersom menighetsråd primært arbeider ut fra konsensusprinsippet snarere enn avstemninger, og én eller flere av vararepresentantene i tillegg møter mer eller mindre fast, vil det ha liten betydning. Med en mer "formalistisk" virkemåte, med avstemninger og innkalling av vara kun ved forfall har det på den andre siden en høyst reell betydning å flytte kandidater fra varaplass til fast plass og omvendt. Dette fins det lite systematisk viten om, men intuisjonen går i retning av at den første arbeidsmåten er vanligere enn den andre. I så fall er det begrenset hva en velger utøver av reell innflytelse på rådene ved å stemme en som opprinnelige sto på varaplass frem til fast plass, eller nedsenke en som sto på fast plass til varaplass.

Det som åpenbart har reell betydning er å forflytte kandidater mellom sikre plasser (fast + varaplass) og utenfor sikre plasser.³⁴ Som det fremgår av tabell 54 skjer dette i langt mer begrenset omfang. Her skal en imidlertid huske på at reglene for valg til menighetsråd gjør det svært krevende for velgerne å foreta slike bevegelser på listene. Velgeren har bare det antall stemmer til rådighet som det er plasser (fast + vara) (jfr. Regler for valg av menighetsråd §§ 11.5; 12.3). Inneholder stemmeseddelen

³⁴ for eksempel å stemme inn nummer 12 til vara eller fast plass i et menighetsråd som består av seks + fem representanter.

flere navn enn antall medlemmer og varamedlemmer som skal velges, vil de overskytende navn, det vil si de som står nederst på listen settes ut av betraktning, det vil si 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 varamedlemmer. Derimot skal det lite til for å flytte noen fra varaplass til fast plass. Å få en person som i utgangspunktet står uten stemmer, inn blant de faste/varaplassene 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 12 prosent av denne typen endringer overraskende stort. Stikkprøver vi har foretatt tyder da også på at andre forklaringer spiller inn enn bare velgernes rettinger. Dels finner vi tilfeller av at kandidater helt faller ut av listene og forsvinner fra valgresultatet. De har med andre ord ikke falt ned til plass under fast + varaplass, men er helt forsvunnet fra listene. Her er det neppe valgresultatet som har fjernet dem, men snarere helt utenforliggende forhold som flytting, feilrapportering i valgmodulen eller lignende. I tillegg har vi også funnet enkelte tilfeller av det som ser ut som feilopptelling, der stemmetallene tyder på at alle kandidater (ikke bare de på sikker plass) i utgangspunktet har fått én stemme.³⁵ 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).

Til sammen tyder dette på et misforhold mellom valgreglene og de muligheter de (ikke) gir for velgerne til å øve avgjørende innflytelse når det gjelder 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 velgernes valgmuligheter kanskje øker i takt med antallet overskytende kandidater, så stiger ikke deres reelle påvirkningsmuligheter tilsvarende. Og å be de menighetene som ved forrige valg hadde overskytende kandidater om å jobbe for å få dobbelt så mange kandidater som det er plasser (Valghåndbok s. 27) var helt meningsløst. Sentrale organer har ingen grunn til å forvente at lokale aktører fortsetter å slite seg ut med å skaffe overskytende kandidater som det ordinært i følge valgreglene er nærmest umulig for velgerne å velge inn.

Selv om en liste med mange overskytende kandidater øker velgernes valgmuligheter, øker den ikke deres påvirkningsmuligheter tilsvarende. Velgerne får riktignok flere alternativer å velge mellom, men det er ikke koblet en tilsvarende effektiv mulighet for innflytelse til disse valgmulighetene. Velgerne bruker med andre ord energi på å sette seg inn i og foreta endringer og rettelser av stemmesedlene til menighetsråd, og de gjør det faktisk i ganske stort omfang og ønsker altså å påvirke sammensetning av rådene. Men i følge valgreglene skal det svært mye til at disse endringene får noen effekt.

³⁵ I én av casemenighetene forteller én av de sentrale aktørene at de i dette soknet med viten og vilje har telt opp stemmene slik ved tidligere valg (det vil si alle navn på listen i utgangspunktet gitt en stemme, og ikke bare det antallet som det er plasser i rådet), men at de riktignok ikke gjorde det i år. At enkelte andre menigheter kan ha gjort det samme i år, enten med vilje eller uforvarende, kan neppe utelukkes.

Det er ikke bare valgreglene som gjør det vanskelig for velgerne å påvirke sammensetningen av rådene slik de ønsker. Til forskjell fra ved bispedømmerådvalget er det enkelt for velgeren å levere en liste som er gyldig som stemme. Det er da også få forkastede stemmer ved menighetsrådvalget sammenlignet med bispedømmerådvalget. 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 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 flytter 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 menighetsrådvalg skulle utfylles (og ikke bare til bispedømmerådvalg) 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 rettelser og stemmegivning ved menighetsrådvalg er unødig kompliserte, og antagelig gjør det vanskeligere for velgerne å gi uttrykk for sine valg.

Velgernes mulighet til å øve reell innflytelse gjennom stemmegivning ved menighetsrådvalget er med andre ord relativt 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.

Når det gjaldt valg til menighetsrådene la både "Styrket demokrati i Den norske kirke" og Kirkemøtet det meste av vekten på tiltak som økte valgmulighetene for velgerne (mange kandidater på listene) og generelt forenklet mulighetene for å delta i valget (økt tilgjengelighet). Derimot ble det ikke gjort noe spesielt for å sørge for valgernes reelle påvirkningsmulighet, verken ved å forenkle reglene for utfylling slik at det krever mindre av velgeren å fylle ut stemmeseddelen i tråd med sin intensjon, eller ved å sikre at valgernes valgmuligheter er tettere koblet til mulighet for reell innflytelse. Alt i alt virker dette som en litt underlig vurdering med tanke på å sikre viktige hensyn i demokratireformen som reell påvirkning for velgerne,

4.2 Valgresultater bispedømmeråd og Kirkemøtet

4.2.1 Sammensetning og representativitet

77 kandidater ble valgt inn som faste leke medlemmer til bispedømmerådene, 52 gjennom direkte valg blant kirkemedlemmene, og 25 indirekte av medlemmene i menighetsrådene i bispedømmene. Av de fast innvalgte var 56 prosent kvinner, 44 prosent menn³⁶. For alle medlemmene, det vil si inkludert leke kirkelig tilsatte, prester, biskoper og spesialrepresentanter, er andelen for øvrig 47

³⁶ Tallet avviker litt fra Kirkerådets tall (KR oppgir 55–45 prosent; Jfr. "Kyrkjevalet 2009. Rapport til møtet i Kyrkerådet – mars 2010, s. 24). Listen over de nye bispedømmerådene på kirken.no viser at det blant de leke medlemmene er 43 kvinner og 34 menn, det vil si henholdsvis 55,8 og 44,2 prosent.

prosent kvinner og 53 prosent menn i bispedømmerådene. Det er med andre ord bare blant de leke medlemmene at det er et flertall av kvinner. Gjennomsnittsalderen på de leke faste medlemmene er 45,96. Det er ingen store forskjeller på de innvalgte og kandidatene når det gjelder yrkesprofil. 18 prosent jobber med undervisning og forskning, og en tilsvarende andel i offentlig administrasjon. 13 prosent studerer og en like stor andel arbeider med offentlige tjenester. 28 prosent innehar en lederstilling eller en stilling med noe lederansvar. Heller ikke når det gjelder verv og engasjement i frivillig arbeid, skiller de innvalgte seg nevneverdig fra kandidatene. Det er, for så vidt interessant nok, en litt større andel blant de innvalgte som *ikke* har erfaring fra kirkelige verv enn blant kandidatene (12 prosent mot 7 prosent). Men forskjellene er tross alt beskjedne, og mønsteret er uansett at det overveldende flertall også av de innvalgte har tidligere erfaring fra kirkelige råd. De innvalgte medlemmene (faste og vara) skiller seg heller ikke nevneverdig fra den totale gruppen av kandidatene når det kommer til oppslutning om de ulike satsningsområdene.

Tabell 55 Satsningsområder nevnt av innvalgte medlemmer og kandidater, bispedømmeråd/Kirkemøtet. Prosent

	Fast	Vara	Alle
Trosopplæring	52	39	41
Barn, ungdom	49	46	50
Gudstjeneste	37	40	34
Rekruttering, arbeidsforhold	32	31	26
Trosformidling, misjon	29	23	25
Diakoni	23	17	22
Inkluderende, folkekirke	21	23	19
Demokratireform	15	9	12
Klima, miljø	13	15	14
Religionsdialog, økumenikk	13	8	12
Kultur	13	14	15
Menighetsutvikling	8	8	13
Bistand, fordeling, fattigdom	8	9	7
Dåpsopplæringen	7	8	7
Samlivstematikk, homofili	4	5	5
Teknisk, økonomi	4	14	11
N	75*	65	251

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet; * = avvik fra totalt antall medl. skyldes at ikke alle hadde oppgitt satsningsområder.

Fast innvalgte, varamedlemmer og kandidater har de samme ”topp tre” satsningsområdene selv om det er litt forskjell på andelen som slutter opp om hvert av områdene. Trosopplæring, barn og unge, og gudstjeneste er de tre områdene som klart flest sier er viktige. De innvalgte atskiller seg heller ikke vesentlig fra kandidatene når det gjelder om de har gitt utfyllende presentasjon primært i saksorienterte eller personorienterte termer. Det kan tolkes som at velgerne ikke nødvendigvis finner

person- respektive saksorienterte presentasjoner mer overbevisende og appellerende. Eller det kan tolkes som at disse presentasjonene generelt ikke har spilt så stor rolle for valgresultatet.

Er det noen forskjell på kandidatene som velges ved direkte valg/valgomgang av kirkemedlemmene, og de som velges i den indirekte valgomgangen av menighetsrådsmedlemmene? Kvinneandelen er noe høyere (68 prosent) blant de indirekte valgte enn blant de direkte valgte (54 prosent). Det samme er gjennomsnittsalderen, 47,3 år mot 44,4 blant de direkte valgte. De indirekte innvalgte skiller seg i liten grad ut når det gjelder yrkesprofil, men de har i noe større grad stillinger med lederansvar. Når det gjelder verv har langt færre blant de indirekte (16 prosent) hatt partipolitiske verv enn blant de direkte valgte (35 prosent), men det er også litt færre av dem som har hatt kirkelige verv enn blant de direkte valgte. En kan med andre ord ikke slutte at de indirekte valgte i (enda) større grad har bakgrunn fra en kirkelig sammenheng. Med de opplysningene vi har om kandidatene er det altså ikke mulig å få øye på at direkte versus indirekte valg gjør noen tydelig og systematisk forskjell for rådernes representativitet, i alle fall ikke ved kirkevalget 2009. Her skal en imidlertid hele tiden huske at presentasjon av kandidatene var mangelfull, og at det kan ha påvirket resultatet og tilslørt forskjeller i resultatet for det direkte og det indirekte valget som ellers ville kommet til syne.

Som vi så ovenfor tilførte den supplerende nominasjonen 29 nye kandidater til de opprinnelige nominasjonslistene, kandidater som på et par punkter hadde litt andre kjennetegn enn de opprinnelige nominerte (større innslag av bakgrunn fra partipolitiske verv, og større andel oppgave misjon som stasjonsområde). Elleve av disse ble valgt inn til fast plass, mens åtte ble valgt til varaplass. Har de innvalgte fra supplerende nominasjon også særlige kjennetegn sammenlignet med de innvalgte fra den opprinnelige nominasjon?

Hvis vi sammenligner de innvalgte kandidatene fra supplerende nominasjon med de innvalgte opprinnelig nominerte kandidatene (både fast- og varaplass), finner vi ikke store forskjeller. Den største forskjellen er at en større andel innenfor den førstnevnte gruppen ikke tidligere har hatt kirkelige verv (28 prosent mot seks prosent). Det er mindre forskjeller i yrkesprofil. Store forskjeller i gruppestørrelse gjør sammenligninger noe usikre, men kandidatenes satsningsområder antyder profilforskjell mellom de supplerte og de øvrige innvalgte kandidatene. Mens gruppen av innvalgte fra opprinnelig nominasjon særlig fronter "topp-tre"-områdene: trosopplæring, fokus rettet mot barn og ungdom, og gudstjenesten, kommer trosformidling/misjon og kirken som en folkekirke høyere opp på listen hos de innvalgte fra supplerende nominasjon. At klima og miljø er det fjerde hyppigst nevnte satsningsområde blant de supplerte innvalgte kandidatene viser også en litt annen profil enn blant de "opprinnelig nominerte innvalgte".

Etter aksjonene knyttet til kandidatenes syn på ny ekteskapslov og spørsmålet om ny ekteskapsliturgi var resultatet at 21 av de 77 innvalgte leke medlemmene hadde fått med seg en anbefaling fra Åpen Kirkegruppe på veien. 36 kandidater var listet av Bevarekteskapet.no som kandidater som var for dagens liturgi "med ekteskapet for en mann og en kvinne". Dette gir ikke grunnlag for å si hvilke av aksjonene som hadde mest gjennomslag, siden strategiene og måtene å liste kandidatene på var ulike. Derimot sier det noe om sammensetning av de leke medlemmene av bispedømmeråd og Kirkemøtet, i den forstand at et flertall støtter dagens ekteskapsliturgi og er kritiske til den nye ekteskapsloven. Men som over, siden vi vet lite både om medlemmenes og om velgernes holdning i dette spørsmålet er det vanskelig å si noe om hvorvidt denne sammensetningen er representativ eller ikke.

4.2.2 Preferansevalg og valgresultater: Effekt av alfabetisk listing av kandidater

Et spørsmål som dukket opp rett etter at valgresultatet for bispedømmeråds- og kirkemøtevalget ble kjent var hvorvidt det hadde påvirket valgresultatet at kandidatene var opplistet alfabetisk, i den forstand at kandidater med forbokstav tidlig i alfabetet ble favorisert over kandidater med forbokstav sent i alfabetet.

Den alfabetiske oppstillingen av kandidatene til valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet var nytt i og med dette valget. Tidligere var listene satt opp i nominasjonskomiteens prioriterte rekkefølge, noe som i praksis ga svært stor innflytelse til nominasjonskomiteen, og liten innflytelse til velgerne. Ved innføring av preferansevalg kombinert med alfabetisk oppsett av kandidatlistene, ønsket en å overføre innflytelse fra nominasjonskomiteene og til velgerne. Dette er i tråd med viktige anliggender for demokratireformen om å styrke kirkemedlemmenes innflytelse og påvirkningsmuligheter.

I utgangspunktet er det mest trolig at en eventuell skjevhet i favør av alfabetisk plassering av etternavn er et resultat av plassering på listen (snarere enn det motsatte), snarere enn av at velgere foretrekker personer med bestemte forbokstaver i etternavnet. En enkel måte å analysere dette spørsmålet på er rett og slett å se på forholdet mellom gjennomsnittsplassering for innvalgte kandidater på den opprinnelige kandidatlisten, i forhold til midtpunktet på kandidatlisten. Det gir resultat som vist i tabell 56.

Tabell 56 Rekkefølge på kandidatliste blant innvalgte. Gjennomsnitt.

Bispedømme	Midtpunkt kandidatliste (antall kandidater/plasser)	Gj.snittsplassering for fast innvalgte leke medlemmer (direkte valg/valgomgang)	Gj.snittsplassering for fast innvalgte leke medlemmer – endelig valgresultat (dvs. etter indirekte valgomgang)	Valgdeltakelse (total) (Prosent)
Oslo	12 (24)	8,7	[bare direkte valg]	7,6
Borg	11 (22)	8,8	11,2	8,4
Hamar	14,5 (29)	6,9	[bare direkte valg]	11,5
Tunsberg	11,5 (23)	2,7	9,9	9,3
Agder og Telemark	13 (26)	7,0	11,4	10,6
Stavanger	13 (26)	12,0	[bare direkte valg]	11,4
Bjørgvin	11,5 (23)	6,0	11,1	10,6
Møre	10,5 (21)	4,0	6,0	12,2
Nidaros	12 (24)	10,3	11,4	9,8
Sør-Hålogaland	10,5 (21)	6,5	9,0	9,5
Nord-Hålogaland	11,5 (23)	5,9	[bare direkte valg]	13,0

Kilde: Valgmodul/Kirkerådet

Som det fremgår av tabell 56 er det en tydelig tendens til at kandidater som er plassert på kandidatlisten over midtpunktet (og til dels godt over) har hatt større sannsynlighet for å bli innvalgt enn kandidater under midtpunktet.

Bildet er like tydelig om vi ser på andelen kandidater på de fem første plassene som er innvalgt og andelen på de fem siste plassene som er innvalgt. I det direkte valget/den direkte valgomgangen ble 28 av de 55 som sto på en av de fem øverste plassene innvalgt (fast) (det vil si 51 prosent), mens tre av dem som sto på en av de fem siste (fem prosent) ble innvalgt. Ser vi begge valgomgangene i de bispedømmene som hadde kombinasjonsordning under ett, er 17 av de 35 kandidatene som sto på en av de fem første plassene valgt inn på fast plass, og 12 inn på varaplass. Dette utgjør 83 prosent av dem som sto på én av de fem første plassene. I andre enden er åtte av de som sto på en av de fem siste plassene valgt inn som faste medlemmer, og syv valgt inn på varaplass, til sammen 43 prosent av dem som sto på de fem siste plassene.

Det er altså ingen tvil om at plassering en har hatt på listen har betydd uforholdsmessig mye for hvilke sjanser en hadde til å bli innvalgt. Selv om det indirekte valget øker sjansene noe for dem nederst på listen, er det fremdeles store forskjeller i kandidatenes sjanser, avhengig av plassering på listen. Derimot er det ingen spesiell effekt av plassering på listene for valg blant de øvrige gruppene, prester og leke kirkelig tilsatte. Også valget i disse gruppene ble gjennomført som preferansevalg og med kandidater oppført alfabetisk. Den sannsynlige forklaringen er selvfølgelig at disse velgerne kjenner kandidatene bedre, har bedre kunnskap om aktuelle saker og arbeidsområder på den kirkelige dagsorden, og at plassering høyt oppe på listen derfor gir mindre utslag på deres stemmegivning.

Derimot er det ikke mulig å få øye på andre mønstre i forskjellene på hvor sterkt plassering slår ut, det vil si hvor stor den forholdsmessige avstanden er mellom midtpunkt på listen og gjennomsnittsplassering for innvalgte kandidater. Verken rent direkte valg versus kombinasjonsordning eller valgdeltakelse generelt gjør noen entydig forskjell. Stavanger og Nidaros er to av bispedømmene som "gjør det best", i betydningen har relativt lite utslag for plassering i det direkte valget/den direkte valgomgangen. Stavanger har rent direkte valg, mens Nidaros har kombinasjonsordning. Og mens Nidaros ligger omtrent "midt på treet" i valgoppslutning har Stavanger ganske god oppslutning om valget generelt. Stavanger hadde noen ekstra tiltak i forbindelse med presentasjon av kandidatene som kan ha slått ut, men det samme hadde Bjørgvin der den relative forskjellen i effekten av rekkefølge mellom den direkte og indirekte valgomgang er ganske stor. Både Møre og Tunsberg har store utslag av plassering på kandidatlistene for valutfallet i de direkte valgomgangene, men mens Møre har ganske høy valgdeltakelse, har Tunsberg lav deltakelse. Det er med andre ord vanskelig å få øye på andre mønstre som kan forklare forskjellene i innvirkning av plassering på listene i de ulike bispedømmene. En mulig forklaring er at lokale aksjoner til støtte for bestemte kandidater kan ha motvirket effekten av listeplassering i noen bispedømmer, mens listeplassering har gitt større utslag i bispedømmer uten slike regionale aksjoner.

Rekkefølgen kandidatene er oppført i har hatt betydning for valutfallet, i den forstand at kandidater oppført høyt oppe på listen hadde langt større sannsynlighet for å bli valgt enn kandidater langt nede på listen. Og siden kandidatene var oppført i alfabetisk rekkefølge ble dette ensbetydende med en fordel til dem med etternavn med forbokstav tidlig i alfabetet. Men i samme situasjon ville det blitt en tilsvarende fordel til dem som sto øverst etter en randomisering eller et annet oppføringsprinsipp.

Det er imidlertid flere faktorer enn bare selve oppføringen på kandidatlisten som trekker i samme retning og forsterker denne effekten ytterligere. En ting er at presentasjonen av kandidatene til bispedømmerådene og Kirkemøtet, slik vi analyserte ovenfor, ikke var så velegnet med tanke på å

skulle velge noen kandidater fremfor andre, samtidig som velgerne er tvunget til å rangere minst én kandidat. Mangler en god informasjon om hvilket grunnlag en for øvrig skal velge på, kan/vil tilfeldigheter som hvem som står øverst få langt større effekt. I tillegg kommer to andre forhold som også vil favorisere kandidater plassert høyere på listen snarere enn lavere. Det ene er at i de tilfellene der velgere har krysset av feil på stemmeseddelen og satt flere kryss i samme kolonne i stedet for i hver sin kolonne, er øverste kryss tellende, i følge valgreglene (Valghåndboken s. 118, forklaring til Valg av leke medlemmer til bispedømmerråd og Kirkemøte §11-3). Dette gir selvsagt en fordel til dem som står høyere på listen over dem som står lavere. Omfanget av dette er ikke helt klart. I prosjektleders rapport til Kirkerådet mars 2010 heter det at cirka ti prosent av stemmesedlene var umulig å lese av maskinelt, men likevel godkjente stemmer etter regelverket. Dette dreier seg blant annet, men ikke bare, om stemmesedler der det er satt flere kryss i én kolonne.

Et annet forhold som kan forsterke en favorisering av kandidater plassert i øverste halvdel av listen er at informasjonsmateriellet som presenterer kandidatene er organisert og oppført i samme rekkefølge, både i trykte utgaver og nettpresentasjoner. Samtidig, som vist ovenfor, er ikke denne informasjonen så velegnet til å presentere kandidatene som tydelige og klart forskjellige valgalternativer, men snarere som tillitvekkende, erfarne og kompetente personer, med engasjement for bestemte satsingsområder. Den som vil delta i valget og ønsker å gjøre seg kjent med hvem de enkelte kandidatene er og hva de står for, vil med andre ord etter å ha lest om en fem til ti kandidater mest sannsynlig ha funnet et lite utvalg av personer som oppleves som tillitvekkende og kompetente. Dessuten vil en kanskje oppleve at det å lese om enda flere kandidater ikke legger til tydelige, nye posisjoner å velge mellom, men snarere byr på mer av det samme. Dataene mettes, for å si det sosiologisk. Etter et visst punkt vil hver ny kandidat en leser om, ikke føye vesentlig nytt til de personene en alt har lest om, og blant hvilke en kanskje allerede har funnet gode kandidater å stemme på. Velgeren blir både presentert for informasjon om mange kandidater, som får de fleste til å fremstå som aktverdige, men utydelige valgalternativer. Deretter blir han eller hun på stemmeseddelen presentert for navnene i den samme rekkefølgen. Da bør det ikke overraske at velgeren gjenkjenner, husker og kanskje foretrekker kandidater høyt plassert på listene så vel som i informasjonsmateriellet.

Siden kandidatene var opplistet i alfabetisk rekkefølge, ble resultatet av denne dynamikken altså at personer med etternavn på forbokstav tidlig i alfabetet fikk en "konkurransfordel" over kandidater med etternavn på forbokstav sent i alfabetet. Men det er neppe alfabetet som sådan som utløser denne effekten, men rekkefølgen på listen kombinert med de nevnte faktorene. Det betyr også at det å endre rekkefølgen til for eksempel en randomisert rekkefølge ikke i seg selv vil endre på effekten av at kandidater høyt oppe på listen får en gevinst over dem langt nede på listen, med mindre en også endrer disse øvrige faktorene. Med de nevnte faktorene (preferansevalg, informasjon som tilslører forskjeller på kandidatene, oppført i samme rekkefølge som på stemmeseddelen, og at øverste kryss er tellende der flere kryss feilaktig er satt i samme kolonne) uendret vil tidlig oppførte kandidater antagelig ha større sjanse enn sent oppførte kandidater, uavhengig av hvordan listen for øvrig konstrueres.

4.3 Oppsummering

Valgresultatene for sammensetning av de valgte menighetsrådene viser en ungdomsandel (under 30 år) på 5,8 prosent. Gjennomsnittsalderen for menighetsrådsmedlemmer er 51 år, noe høyere enn i

befolkningen for det aktuelle aldersutsnittet. Rådene består av 42 prosent menn og 58 prosent kvinner. Når det gjelder bispedømmerådene og Kirkemøtet er det 56 prosent kvinner og 44 prosent menn blant de leke medlemmene. For bispedømmerådene og Kirkemøtet samlet er bildet 51 prosent menn og 49 prosent kvinner. Gjennomsnittsalderen er 45,96 år, og 25 prosent er 30 år eller yngre. Når det gjelder profil for øvrig på rådene vet vi ingenting når det gjelder menighetsråd. Når det gjelder bispedømmeråd vet vi litt mer: blant annet er yrkesbakgrunn dominert av stillinger innenfor undervisning og forskning samt offentlig administrasjon. 28 prosent har en lederstilling eller stilling med noe lederansvar. 88 prosent har bakgrunn fra kirkelige verv, 31 prosent fra partipolitisk verv. De tre hyppigst nevnte kirkelige saker som medlemmene har oppgitt er trosopplæring, barn og ungdom samt gudstjenesten. Men for øvrig vet vi også lite om medlemmene av bispedømmerådene og Kirkemøtet, når det gjelder standpunkter og holdninger i kirkelige eller politiske spørsmål.

Vi vet svært lite om representativitet i rådene før demokratireformen (bortsett fra at den lave valgdeltakelsen i seg selv var et problem) og ikke særlig mye mer om representativiteten i rådene som ble valgt i 2009. Avhengig av om en vil se representativitet i forhold til medlemsmassen eller velgerne, vet en også nesten ingenting (medlemmene) eller lite (velgerne) om sammensetningen i den gruppen rådene skal være representative for. Når bedre representativitet blir satt opp som et viktig hensyn for et styrket kirkelig demokrati, opererer en altså med en målsetting en egentlig mangler forutsetninger for å si noe om.

I hvilken grad kan valgresultatene sees som uttrykk for velgernes påvirkning og effektive deltakelse? Kandidatlistene til menighetsrådsvalgene hadde overskytende kandidater i omtrent halvparten av soknene, noe som også har gitt positivt utslag på valgdeltakelsen. Velgerne har i stor utstrekning benyttet seg av mulighetene til å rette på listene i disse soknene. De ønsker med andre ord å påvirke sammensetningen og utøve innflytelse. Likevel er forflytningene i det endelige resultatet i forhold til nominasjonskomiteenes opprinnelige forslag beskjedent. Mange rettelser gir relativt få endringer i sammensetning. Det nedlegges mye arbeid rundt om i menighetenes nominasjonskomiteer for å sikre velgerne reelle valgmuligheter, men valgreglene gjør det vanskelig å omsette disse valgmulighetene i reell påvirkning.

I bispedømmeråds- og kirkemøtevalget har spesielt ordningen med direkte valg i prinsippet sikret sterkere innflytelse (gevinst) for kirkemedlemmene. Også ordningen med preferansevalg var i utgangspunktet tenkt å sikre at resultatet avspeilet velgernes vilje, og for eksempel ga bedre uttelling til mindretall enn rent flertallsvalg. Når rådene – vel og merke ut fra de opplysninger vi har om medlemmene – ser ut til å ha fått en akseptabel bredde ut fra kjennetegn som alder, kjønn, satsningsområder, verv, yrkesbakgrunn, så kan det være et uttrykk for at en faktisk har lyktes med å gi innflytelse som står i et rimelig forhold til velgergruppens sammensetning. Imidlertid er opplysningene våre både om rådene og om velgerne for dårlige til å si noe mer eksakt om dette.

At rekkefølgen kandidatene var oppført i på listen spilte så stor rolle i det direkte valget/den direkte valgomgangen tyder imidlertid på at andre forhold enn velgernes vurdering av og preferanse for kandidatene har spilt en betydelig rolle. Av de som sto på én av de fem første plassene ble 51 prosent valgt inn til fast plass i det direkte valget/den direkte valgomgangen, mens fem prosent av dem som sto på en av de fem siste plassene ble valgt inn. For alle de leke medlemmene, både direkte og indirekte valgte (fast eller vara), var det 87 prosent av dem som sto på de fem første plassene på listene som ble valgt inn, mens 36 prosent av kandidatene på de fem nederste plassene ble valgt inn.

Kandidatene høyt oppe på listene har hatt en uforholdsmessig stor fordel sammenlignet med kandidater nederst på listen. Dette gjelder imidlertid bare for det direkte valget/den direkte valgomgangen. Derfor er det heller ikke sannsynlig at det er preferansevalg og alfabetisk oppføring av kandidatene i og for seg som har utløst denne effekten, men alfabetiske lister kombinert med dårlig og uhensiktsmessig presentasjon av kandidatene.

5 Utvalgte overordnede spørsmål: valgdeltakelse og preferansevalg

To spørsmål krever en litt mer overordnet diskusjon på tvers av valgdeltakelse og valgresultater. Det gjelder dels spørsmålet om valgdeltakelse og hvordan denne kan vurderes, og dels spørsmålet om preferansevalg som valgordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

5.1 Deltakelse i kirkevalget 2009: Over all forventning, tilfredsstillende, eller fortsatt for lav?

Valgdeltakelsen var altså på 13,1 prosent ved menighetsrådsvalget, og ti prosent ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. For menighetsrådsvalget betyr det en økning i oppslutning på cirka ni prosentpoeng, fra et gjennomsnitt i 2005 på 4,2 prosent. Oppslutningen har økt også i de soknene som i 2005 hadde valg etter prøveordning med valg samme dag som stortingsvalget, fra cirka ni prosent.

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 Kirkemøtet i 2006 (menighetsrådsmedlemmer, leke kirkelig tilsatte og prester) er det ikke mulig å se noen entydig oppgang. I noen bispedømmer går deltakelsen opp, i andre går den ned, og i noen er den omtrent uendret. Vi har ikke mulighet til å si noe om utviklingen på landsplan når det gjelder valgdeltakelse i disse gruppene, grunnet manglende data.

Verken kirkelige eller politiske myndigheter har som nevnt villet sette et konkret tall på hvor mye en forventet eller forlangte at valgdeltakelsen skulle øke i 2009. Den politiske avtalen fra april 2008 nevner ikke valgdeltakelse, bare det mer generelle "demokratisk legitimitet" og "forankring hos kirkemedlemmene", som selvsagt kan omfatte valgdeltakelse. Derimot legger St.meld.nr.17 mye vekt på valgdeltakelse som et vesentlig hensyn og en sentral målsetting for demokratireformen (se også delrapport 1). Heller ikke her nevnes noe konkret tall for hvor mye den må øke. Også tidligere kirkelige dokumenter som "Samme kirke – ny ordning" nevner valgdeltakelse som et viktig hensyn.

Selv om ingen har villet sette et tall på forventningen om økt valgdeltakelse, er det likevel ikke til å unngå at spørsmålet om hvordan en skal bedømme valgdeltakelsen i 2009 dukker opp. Var den langt bedre enn man kunne forvente, og må en kanskje være forberedt på og godta en viss nedgang i 2011? Var den tilfredsstillende, men likevel ikke mer enn at den også bør holdes på 2009-nivået fremover? Eller bør en stille forventninger om at den fortsetter å stige, eller at valgdeltakelsen til bispedømmeråd i hvert fall bringes opp på noenlunde tilsvarende nivå som deltakelsen i menighetsrådsvalgene?

Vi oppfatter det ikke som vår oppgave å sette et mål for hvor høy valgdeltakelsen bør bli, eller en endelig grense for hva som er uakseptabelt lavt. 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.

Hvordan en bedømmer valgdeltakelsen i de kirkelige valgene er en funksjon av flere ulike faktorer. I sin diskusjon av deltakelse ved menighetsrådsvalg i den danske folkekirke peker Lise Togeby (2008) (. professor i politisk sosiologi og leder for den danske maktutredning) på fire faktorer som generelt påvirker valgdeltakelse og som også kan kaste lys over valgdeltakelse ved kirkelige valg i en folkekirkesammenheng:

- 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).

Når det gjelder den siste faktoren har kirkelige valg vanligvis et relativt lavt konfliktnivå, så også ved kirkevalget 2009. Kandidatene til bispedømmerådene er for eksempel generelt tilbakeholdne med å profilere seg i forhold til kontroversielle saker. Fraværet av konflikt gjelder imidlertid spesielt menighetsrådsvalget, der vekten tilsynelatende ligger på å få kandidater som kan bidra til å drive menigheten de neste årene, mer enn på å fronte bestemte posisjoner i pågående konflikter. Men også i kirkelig sammenheng fins det eksempler på at konflikter utløser økt valgdeltakelse. De få (8) tilfellene av mer enn én kandidatliste og forholdstallsvalg ved menighetsrådsvalg kan henge sammen med en mye mer eksplisitt polarisering i menigheten. Slike polariseringer og konflikter mobiliserer velgere på hver side av konfliktlinjene. I tillegg tiltrekker de gjerne medieoppmerksomhet og dermed indirekte også velgere. Ved 2009-valget hadde aksjonene angående kandidatenes holdning til ny ekteskapslov muligens en slik effekt. Også statskirkespørsmålet er eksempel på et mulig konfliktspørsmål som kanskje kunne mobilisere økt valgdeltakelse, selv om sammenhengen mellom konfliktlinjer og valgdeltakelse her er noe mer uklar. Men kanskje ønsker en kirke heller å begrense konfliktnivå og dempe tendenser til polarisering, gitt at en kirke først og fremst er et fellesskap om ting en deler, og ikke et instrument for å håndtere uenigheter og interessekonflikter? Blant annet tyder informasjonen om kandidater og valgalternativer ved preferansevalget på en uavklart spenning mellom god informasjon på den ene siden, og det å unngå å utløse konflikter, spenning og polarisering, på den andre. Listevalg ble avvist som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet delvis fordi en mente at det kunne medføre uønsket partidannelse og polarisering ("Styrket demokrati i Den norske kirke"). Men lavt konfliktnivå og fravær av tydelige motsetninger gir samtidig mindre grunnlag for høy valgdeltakelse. Det gjelder enten fraværet av konflikter er tilsiktet eller ikke, og uavhengig av om det egentlig er en tilslørende harmonisering.

Et hovedsynspunkt når det gjelder betydningen av valgregler for valgdeltakelse er at valgdeltakelse påvirkes av forholdet mellom omkostninger og gevinster ved å delta (Togeby 2008: 109). Dersom valgreglene er slik at den mulige gevinsten i form av innflytelse er lav, mens omkostningen i form av tiden og kreftene en må bruke på å sette seg inn i valgalternativene, stemmeregler og så videre er høy, er det negativt for valgdeltakelsen. Preferansevalgordningen ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalg i 2009 eksemplifiserer dette. Her var det åpenbart nokså omkostningsfylt å delta i

valget, fordi det var tidkrevende og komplisert å sette seg inn i nødvendig informasjon om valgalternativene. Samtidig ble kirkemedlemmene tilbudt en innflytelse de ikke tidligere hadde hatt, nemlig å stemme direkte på medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet og dermed påvirke sammensetningen av disse rådene. Som vi diskuterer nedenfor kan det likevel se ut til at omkostningene her generelt veide tyngre enn gevinstene. Heller ikke valgreglene for menighetsrådsvelget gir noen helt optimal fordeling av gevinst i form av innflytelse, og omkostninger, selv om dette ikke ser ut til å ha slått negativt ut ved valget i 2009. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Spesielt i politiske valg deltar folk i et omfang som overhodet ikke svarer til den innflytelsen hver enkelt velger og stemme har. Grunnen er, sier Togeby (2008), en opplevelse av en forpliktelse til å delta i valg, at det er – nettopp – en borgerplikt. Kunne man tenke seg en slik mobiliserende faktor i kirkelige valg? Neppe på den måten en ser i politiske valg. Når folk deltar i politiske valg ut fra opplevelsen av at det er en borgerplikt, har det mest sannsynlig sammenheng med lojalitet til et system og en til bestemt måte å styre og håndtere interessekonflikter på. Stemmegivning blir en form for verdsetting av og identifisering med en bestemt samfunnsorden. Det er denne verdsetting som eventuelt lar seg mobilisere under overskriften "borgerplikt". Men i en folkekirkesituasjon kan en ikke uten videre regne med en slik bred verdsetting og identifikasjon blant det store flertall av kirkens medlemmer som kan mobiliseres til valgdeltakelse. Noen medlemmer kan nok, uten selv å være særlig aktive eller personlig involvert, likevel verdsette Den norske kirke som samfunnsinstitusjon og delta i kirkelige valg ut fra en slik generell verdsetting av og lojalitet til selve institusjonen (jfr. nedenfor om ulike former for tilhørighet til Den norske kirke). Men en slik motivasjon vil neppe bli like virksom i et kirkelig demokrati som det kan se ut til at den er i det politiske demokrati.

De tre første faktorene som Togeby (2008) fremholder som viktige for valgdeltakelse gir altså moderate forventninger når det gjelder valgdeltakelse i kirkelige valg. Hva med den siste – hvor viktig valget er? Dette spørsmålet forbinder valgdeltakelse med medlemmenes tilhørighet til Den norske kirke. I hvilken grad oppfatter de valget som viktig for seg og noe de har interesse av? Her aktualiseres selvsagt forholdet mellom medlemskap og tilhørighet i en folkekirkevirkelighet. Det er velkjent at medlemskap ikke er det samme som opplevelse av tilhørighet i en folkekirkevirkelighet som Den norske kirke. En ganske stor andel av Den norske kirkes medlemmer har neppe noen spesiell opplevelse av tilhørighet til kirken. Men for dem som opplever en eller annen form for tilhørighet har dette gjerne en eller annen form for uttrykk eller implikasjon når det gjelder deltakelse, enten det er julegudstjenester, å bringe barn til dåp, delta jevnlig ved gudstjenester, eller stemme ved valg. Deltakelsesformene kan være varierte, men de er typisk forankret i en eller annen form for opplevd tilhørighet. Men hvor mange av medlemmene opplever en tilhørighet til Den norske kirke som gjør det rimelig å forvente dem ved valgurnene?

Kirketilhørighet har ulike dimensjoner. En bør være forsiktig med å redusere tilhørighet til en sterk trosoverbevisning og/eller et høyt aktivitetsnivå. Omvendt bør en heller ikke pådytte mennesker en kirketilhørighet de er fremmede for, på tross av formelt kirkemedlemskap. Kirketilhørighet bør derfor studeres ved hjelp av ulike mål, der en tar høyde for at kirkevalget er viktig på forskjellige måter for ulike tilhørighetsformer til Den norske kirke:

Tilhørighet kan for det første ta form av jevnlig deltakelse i kirkens og menighetens virksomhet, gudstjenester eller andre former for aktiviteter eller praksiser. En slik form for tilhørighet vil typisk også være forbundet med at menighet og kirke oppleves som viktig, kanskje også ut over omfanget av ens egen kontakt med kirken. Dermed lar den seg også lettere mobilisere for valgdeltakelse.

Tilhørighet kan for det andre være forbundet med at en ønsker å få del i og gjøre bruk av kirkens tjenester, for eksempel i forbindelse med begivenheter som dåp, vigsel eller begravelse. Kanskje verdsetter en også tilbud om aktiviteter for barn og unge, eller kirkens innsats i lokalmiljøet. For en slik form for tilhørighet er det viktige at en får tilfredsstillende tilgang til de tjenestene en har behov for. Her kan forholdet til valg og viktighet være mer komplisert. Så lenge kirkens tjenester er tilgjengelige, er det ikke sikkert at kirke og menighet oppleves som så viktige at det motiverer til valgdeltakelse. Medlemmer som hovedsakelig oppfatter sin kirketilhørighet langs disse linjene, syns ikke nødvendigvis at valg til kirkelige organer berører dem eller deres forhold til Den norske kirke. Likevel er det høyst tenkelig at valg til kirkelige råd faktisk kan komme til å påvirke ulike sider ved et slikt "tjenestetilbud" i kirke og menighet. Dette utløser spørsmålet om forholdet mellom det å ha interesser angående kirke og menighet, og det å være en berørt part, og dermed ha en grunn til å delta i kirkelige valg.

Tilhørighet kan også henge sammen med opplevelse av Den norske kirkes rolle og betydning som nasjonalt symbol og kultur- og samfunnsinstitusjon. Her er tilhørighet til kirken viktig fordi det er en måte å høre til innen et nasjonalt, samfunnsmessig og kulturelt fellesskap på. I stat – kirke debatten ble denne formen for tilhørighet aktivert blant en del av statskirketilhengerne. De så Den norske kirke som fortsatt garant for muligheten til å tilhøre en nasjonal og kulturell institusjon med samfunns- og verdimesig sammenhengskraft. Umiddelbart skulle en kanskje tro at dette er en tilhørighetsform som i minst grad knytter viktighet til valg og derfor er vanskeligst å mobilisere for valgdeltakelse. Det er langt fra sikkert. Ser vi på velgerundersøkelsen i delrapport 4 fremgår det at "jeg syns at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur" er en viktig grunn til å stemme for dem som deltok i kirkevalget 2009, etter alt å dømme viktigere enn at "jeg ønsker innflytelse over det som skjer i min lokale menighet" eller "at jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet", selv om disse også er relativt viktige grunner.

Dette er ikke tre skarpt atskilte grupper av medlemmer. Tvert imot kan medlemmer oppfatte sitt medlemskap og sin tilhørighet under både to og tre av disse synsvinklene. Det er heller ikke gitt at det er de første som har sterkest tilhørighet i den forstand at de er lengst unna utmeldingsskjemaet. Derimot er det rimelig å anta at de tillegger kirke og menighet en viktighet i sitt liv som lettere utløses i valgdeltakelse, enn de to andre gruppene. For de to andre gruppene kan veien fra opplevd tilhørighet til valглоkalet være lenger, rett og slett fordi det er mindre opplagt for dem hvordan deres tilhørighet henger sammen med og påvirkes av deltakelse i kirkevalget.

Med disse tre formene for tilhørighet som bakteppe, hva kan en si om forventet og mulig valgdeltakelse? Det er ikke mulig å fastsette et definitivt tall for hva som er eller bør være en rimelig forventet valgdeltakelse. Men det går an å si noe om hvordan ulike antakelser og forutsetninger angående tilhørighet samtidig også har noen implikasjoner for rimelige forventninger om valgdeltakelse: hvilket område den tentativt kan forventes å ligge innenfor, og når den ser ut til å nærme seg et tak.

Et fornuftig sted å starte er å spørre hvem/hvor stor medlemsandel som har en tilhørighet til Den norske kirke der det er rimelig å se på dem som potensielle valgdeltakere. Bakgrunnen for spørsmålet er premisset om at en viss (og relativt stor) andel av Den norske kirkes medlemmer har et såpass distansert forhold til kirken at det ikke er rimelig å forvente at de deltar ved valg eller at det er en svakhet ved det kirkelige demokratiet hvis de uteblir fra valget. Når en relativt stor andel (cirka 60 prosent) av dem som ikke stemte ved valget i 2009, oppgir at en viktig grunn til at de ikke stemte er at de overlater til de mer kirkelig aktive å stemme (delrapport 4), reflekterer det en slik oppfatning. Men går det an å innkretse den gruppen en faktisk kan og bør forvente ved valgurnene, og hvis uteblivelse peker på et mindre godt fungerende kirkelig demokrati?

Et opplagt mål for tilhørighet er selvsagt gudstjenestedeltakelse. Frekvensen for deltakelse ved gudstjeneste blant Den norske kirkes medlemmer ser ut som vist i tabell 57, ut fra en spørreundersøkelse gjennomført sommeren og høsten 2008.

Tabell 57 Gudstjenestedeltakelse. Medlemmer av Den norske kirke.

Hvor ofte er du til stede ved gudstjenester eller andre religiøse møter? (Regn ikke med bryllup, begravelse, dåp eller lignende). Prosent.	
Minst 1 gang i måneden	5
Noen ganger i året	10
Ca. 1 gang i året	48
Sjeldnere enn 1 gang i året/aldri	37
Total	100

Kilde: ISSP 2008. (N=824; kun respondenter som har oppgitt at de tilhører Den norske kirke er inkludert i utvalget)

Det er rimelig å si at både medlemmer som deltar ved gudstjeneste minst månedlig og noen ganger i året har en sterk eller relativt sterk tilhørighet til Den norske kirke. Det å tilhøre og ta del i kirke og menighet er antagelig viktig for dem på en slik måte at de kan forventes å delta ved valg til kirkelige organer. Tall for gudstjenestedeltakelse i 2008 blant medlemmer av Den norske kirke, slik de oppgis i en større internasjonal spørreundersøkelse gjennomført i Norge av NSD, viser altså at dette dreier seg om cirka 15 prosent av medlemmene i Den norske kirke. Det virker også rimelig at de som aldri eller sjeldnere enn én gang i året deltar ved gudstjenester, neppe legger sitt medlemskap og forhold til Den norske kirke eller til sin lokale menighet så stor vekt at de vil delta i valg til kirkelige råd. Selvsagt kan de komme til å bli mer engasjert eller interessert i Den norske kirkes virksomhet, og på den måten oppleve at valg til kirkelige råd blir viktige. Men mest sannsynlig må de da først gjøres/bli interessert i Den norske kirke og dens virksomhet, og kan så som et resultat av det komme til å oppfatte valget som viktig.

Med andre ord er det cirka 15 prosent av medlemmene som mest sannsynlig vil ha interesse av kirkelige valg og anse disse som viktige nok til at de kan oppfattes som potensielle valgdeltakere. Tilsvarende er det omkring 35 til 40 prosent av medlemmene som neppe vil tenke på at kirkevalg som særlig viktig for seg, og som det derfor ikke er grunn til å forvente vil delta i kirkelige valg. Spørsmålet er selvsagt hvordan en skal tenke om de 45 til 50 prosentene som ligger mellom disse to gruppene, det vil si dem som deltar cirka én gang i året. I hvilken grad oppfatter de kirkelig og kirkelig virksomhet som såpass viktig at de kan forventes å ha interesse av å delta i kirkelige valg? Dette er det vanskelig å svare eksakt på, men det går an å gjøre noen overveielser ut fra andre mål for tilhørighet enn gudstjenestedeltakelse.

En annen måte å nærme seg kirketilhørighet på enn gudstjenestedeltakelse, er medlemmenes egen opplevelse av tilknytning, uavhengig av hvor ofte de deltar ved gudstjenester og andre kirkelige aktiviteter. Dersom folk selv gir uttrykk for at de opplever en særlig tilknytning til en kirkelig sammenheng, er det rimelig å ta det som uttrykk for at dette har betydning for dem. I samme spørreundersøkelse fra 2008 ble respondentene spurt om nettopp det. Her svarer 16 prosent av Den norske kirkemedlemmene at de opplever en særlig tilknytning til menighetslivet i statskirken, eller til frivillige organisasjoner i statskirken. Dette gir omtrent samme nivå for tilhørighet som hvis vi tar utgangspunkt i gudstjenestedeltakelse.

Både spørsmål ("særlig tilknytning") og svaralternativer (menighetsliv/frivillige organisasjoner) legger nok listen relativt høyt for å svare bekreftende. Derfor kan det også hende at de innsnevrer tallet på dem som føler en tilhørighet og en viktighet av Den norske kirke for mye, og dermed også senker forventningene til valgdeltakelse tilsvarende.

I en annen undersøkelse som også kartlegger kirkemedlemmenes opplevelse av tilhørighet, nemlig KIFOs medlemsundersøkelse blant Den norske kirkes medlemmer, finner vi et litt annet bilde. Denne undersøkelsen begynner riktignok å bli noen år gammel (2000), men religiøs tilhørighet og selvforståelse endrer seg erfaringsmessig i sakte fart. Sammenlignbare tall i likelydende undersøkelser fra 1991 – 1998 – 2008 (de internasjonale ISSP-undersøkelsene om religion) viser nedgang i tradisjonell religiøsitet og kirketilhørighet, men en relativt langsom nedgang. På medlemsundersøkelsens spørsmål "føler du tilhørighet til din lokale kirke?", svarer 54 prosent at de føler ingen eller ganske svak tilhørighet. 36 prosent svarer derimot at de føler ganske sterk eller meget sterk tilhørighet til sin lokale kirke. I tråd med generelle endringer i det religiøse bildet i Norge er det rimelig å anta at dette tallet i dag ville være lavere, men likevel neppe ligge vesentlig under 30 prosent.

Medlemmer som svarer at de ikke føler tilhørighet til sin lokale kirke eller bare føler svak tilhørighet til den, vil sannsynligvis ikke se på kirkelige valg som noe som angår dem særlig sterkt. De har neppe noen særlig tilskyndelse eller motivasjon til å delta i valg som angår spørsmål de ikke føler tilhørighet til. Å stemme ved kirkelige valg blir da sett på som en oppgave for dem med et visst engasjement i det som foregår i kirke og menighet. De som derimot føler "ganske sterk" eller "meget sterk" tilhørighet til den lokale kirke (eller for så vidt den nasjonale kirke – men spørsmålet omfattet den lokale kirke) kan bedre tenkes å oppfatte det som skjer der som viktig på en slik måte at de kan komme til å delta i kirkelige valg.

Tar vi utgangspunkt i disse 30 prosentene, der 30 er et anslag basert på tall fra medlemsundersøkelsen, tentativt justert i lys av generelle tendenser i endringer i religionsbildet i Norge kan en gjøre noen begrunnede antakelser om hva dette betyr med tanke på valgdeltakelse. Avhengig av valgdeltakelsen i denne "undergruppen" av kirkemedlemmer, kan den samlede valgdeltakelse ligge et sted mellom 15 (ca. 50 prosent valgdeltakelse) og 20 prosent (67 prosent valgdeltakelse) av det totale antall stemmeberettigede medlemmer. Disse tallene er, må det understrekes igjen, forbundet med flere antakelser: Når det gjelder sammenhengen mellom opplevelse av tilhørighet til lokal kirke og opplevelse av kirkevalget som viktig; når det gjelder endringer i tilhørighetsmønsteret siden medlemsundersøkelsen i 2000; og når det gjelder valgdeltakelse i gruppen av potensielle eller forventede velgere. Legger en i stedet – kanskje mer realistisk – til grunn at det er omkring 25 prosent som opplever såpass sterkt tilhørighet til Den

norske kirke at de kan forventes å delta i kirkevalg, vil valgdeltakelsen tilsvarende kunne ligge et sted i området mellom 12,5 og 17 prosent.

Disse tallene skal ikke oppfattes verken som maksimumsmål eller minimumsgrenser. De forsøker å konkretisere hvordan en kan tenke om den relativt store gruppen mellom de mest involverte og interesserte i Den norske kirke, og de som ikke interesser seg og neppe er naturlige valgdeltakere med mindre denne (manglende) interessen endres. Som vist ovenfor utgjør denne "mellomgruppen" nærmere 50 prosent av kirkemedlemmene, dersom vi tar utgangspunkt i gudstjenestedeltakelse. Det er urealistisk at alle disse skulle føle en tilhørighet til Den norske kirke som kan mobiliseres til valgdeltakelse. Samtidig er det også urimelig kun å tenke på de jevnlig gudstjenestedeltakere eller de som kjenner særlig tilknytning til menighets- og organisasjonsliv i Den norske kirke, som tilstrekkelig interessert i kirkevalget, og legge opp målestokken for valgdeltakelse deretter. Fra velgerundersøkelsen vet vi også at sammenhengen mellom gudstjenestedeltakelse ikke har spesielt stor betydning for valgdeltakelse. En måte å sette et uskarpt snitt gjennom denne gruppen er altså i hvilken grad de selv gir uttrykk for å oppleve tilhørighet til sin kirke.

I dette bildet av hva vi kan kalle en "mulig valgdeltakelse" kan en også huske på den store variasjonen i valgdeltakelse både mellom ulike regioner og bispedømmer, og ikke minst mellom ulike typer lokalmiljø og soknetyper. Som det fremgår av tabell 27 ovenfor er det maksimale nivå på valgdeltakelse som vi finner i de aller minste soknene (mindre enn 500 medlemmer) 35 prosent. Allerede i sokn med mer enn 1000 medlemmer er en nede i gjennomsnittlig deltagelse på 20 prosent og for de største soknene ligger gjennomsnittet på ni og 13 prosent. Også dette hører med i bildet av hvor forventningene om økt valgdeltakelse støter på en grense. Selv under de gunstigste forhold, med tett sammenvevde lokalsamfunn med en sterk stilling for kirke og menighet, god lokal kjennskap til kandidatene, større mulighet til å øve påvirkning gjennom valget siden det er langt færre velgere, og antagelig et effektivt element av sosial kontroll, er maksimal gjennomsnittlig valgdeltakelse på omkring 35 prosent. Det kan tyde på at en her når et slags "tak", og at det taket krever ganske bestemte – og ikke særlig ofte forekommende – forutsetninger for at valgdeltakelsen overhodet skal komme så høyt opp. Og de forutsetningene som gir et slikt valgresultat kan ikke uten videre frembringes gjennom informasjonstiltak eller økte bevilgninger. De er knyttet til et lokalmiljøes historie, sammensetning, geografi, kulturelle preg og så videre, og lar seg ikke produsere gjennom sentralt iscenesatte reformer. Men når 35 prosent selv under de gunstigste lokale forutsetningene ser ut til å være omtrent det maksimale av hva en kan nå som et gjennomsnitt, og da i en relativt liten andel av soknene, så antyder det samtidig at det sannsynligvis er noen uomgjengelige grenser for hva det er mulig å nå på landsbasis.

Et forhold kompliserer imidlertid dette bildet. Innledningskapitlet introduserte begrepet om "berørte parter" som de som bør sikres deltagelse og inklusjon i demokratiske prosesser. Men er status som "berørt part" begrenset til dem som selv opplever å ha en interesse i et kirkevalg, eller som selv opplever at de spørsmål som forhandles i kirkevalget er viktige? For å foregripe et spørsmål i avslutningen i delrapport 4: Kan man være en berørt part selv om man i utgangspunktet ikke er interessert i kirkevalget og heller ikke opplever noen spesiell tilhørighet til Den norske kirke? I så fall er det selvsagt et problem for valgte organers demokratiske legitimitet dersom disse medlemmene gjennomgående ikke er en del av organenes demokratiske grunnlag.

Dette spørsmålet forsterkes av at opplevelse av tilhørighet til Den norske kirke også påvirkes og preges av hvordan Den norske kirke forholder seg gjennom tale og handlinger. For å ta et konkret eksempel: En relativt stor del av presentasjonene av kandidatene til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg er holdt i et heller kirkeinternt språk. Ordbruk, begreper, talemåter og referanser avspeiler fortrolighet med en kirkelig sammenheng. Men en slik dominerende og karakteristisk språkføring forankret i et kirkelig fellesskap kan indirekte også signalisere hvem som hører til og hvem som eventuelt ikke gjør. Sentral valginformasjon som kandidatpresentasjoner, holdt i et slikt språk, indikerer det indirekte, men effektivt, at de som er mindre fortrolige med dette språket ikke uten videre "hører med her". Det vanskeliggjør med andre ord opplevelse av tilhørighet. Tilhørighet er ikke bare noe medlemmer opplever eller ikke opplever, noe som er gitt i ens selvforståelse og overbevisning. Det er også noe som eksempelvis en kirke legger til rette for eller setter bestemte rammer for, gjennom måten den henvender seg på og måten den snakker om egen virksomhet. Det hjelper lite å snakke om viktigheten av at nye grupper av medlemmer skal forholde seg til spørsmålet om "hva slags kirke de vil ha", dersom de opplever at kirkens eller lokalmenighetens tale for øvrig er rettet inn mot et avgrenset fellesskap med et eget språk. Denne dynamikken gjør det noe mer komplisert for Den norske kirke utelukkende å ta utgangspunkt i de medlemmene som selv erklærer en opplevelse av tilhørighet i sin vurdering av nivå på valgdeltakelse. Dersom Den norske kirke indirekte gjennom sin virkemåte (og neppe intendert) innskrenker gruppen av berørte til en mindre gruppe som *opplever* tilhørighet og interesse, og deretter innretter målsettingene for styrkingen av det kirkelige demokratiet til denne snevrere gruppen, så er det selvsagt problematisk.

Hva kan vi samlet si om det en oppnådde ved kirkevalget 2009 når det gjelder valgdeltakelse:

- dersom en bare tar utgangspunkt i de jevnlig kirkegjengerne (minimum noen ganger i året) og/eller de som sier at de opplever en særlig tilknytning til kirke og menighet, så var valgdeltakelsen faktisk høy, i menighetsrådsvalget til og med svært høy.
- dette er likevel etter alt å dømme en noe snever forståelse av hvilke grupper det er rimelig å forvente som deltakere i et valg til kirkelige organer.
- inkluderer en også kirkemedlemmer som svarer at de opplever sterk eller ganske sterk tilhørighet til kirken, så er – avhengig av hvilke premisser en legger til grunn – en rimelig forventning om valgdeltakelse et sted i området 12-13 til 17-18 prosent. Den øvre delen av dette området nærmer seg antagelig en absolutt grense for hva det overhodet er mulig å få til.
- da har en imidlertid ikke tatt høyde for hvorvidt flere enn de som selv opplever en viss tilhørighet til Den norske kirke også burde inkluderes i gruppen av potensielle valgdeltakere, og som det er en svakhet om en ikke klarer å involvere i kirkelige valg.

5.2 Preferansevalg som valgordning til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg³⁷

I gjennomgangen ovenfor er det pekt på flere forhold som tyder på 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

³⁷ Forsker Jo Saglie, Institutt for Samfunnsforskning, har gitt omfattende innspill til dette avsnittet. Han er likevel ikke ansvarlig for vurderingene som gjøres her.

menighetsråd; rapport fra ni av ti lokalt ansvarlige om at usikkerhet om hvordan stemmeseddel til bispedømmeråds- og kirkemøtevalg skulle fylles ut, skapte usikkerhet for velgerne på valgdagen; at rekkefølgen kandidatene sto i på listen hadde mye å si for valgutfallet i den direkte valgomgangen – de som sto høyt oppe på listen hadde langt større sjanse til å bli valgt inn enn de som sto langt nede på listen. Siden kandidatene var listet alfabetisk ga det en klar fordel til kandidater med etternavn på forbokstav tidlig i alfabetet. Disse forholdene skyldes ikke preferansevalgordningen og måten den ble gjennomført i 2009 alene, men det er overveiende sannsynlig at den har bidratt til og forsterket disse problemene.

Erfaringene med preferansevalgordningene vil ventelig stille de ansvarlige aktørene for demokratireformen i Den norske kirke overfor spørsmålet om en enten bør justere preferansevalgordningen før 2011-valget – og i så fall hvordan, eller eventuelt erstatte den med noe annet. For å svare på det spørsmålet er det nødvendig å sammenholde og avveie ulike hensyn opp mot hverandre og ta stilling til noen dilemmaer. Vi gir ikke her noen direkte anbefaling, og enkelte av avveiningene er også av mer politisk karakter og faller utenfor vårt oppdrag og mandat. Derimot kan vi forsøke å klargjøre hvilke dilemmaer en må forholde seg til, peke på relevante hensyn og avveininger, og antyde noen mulige løsninger.

Et fellestrekk ved flere av dilemmaene er hvor høyt en vil prioritere økt valgdeltakelse.

a) Et slikt dilemma er forholdet økt valgdeltakelse på den ene siden, og reelle valg- og påvirkningsmuligheter på den andre. Som vi har diskutert i avsnittet ovenfor, er det ulike typer av tilhørighet blant Den norske kirkes medlemmer. Disse kan hver især korrespondere med ulike velgertyper eller -grupper. Noen kjenner en sterk tilhørighet og er kanskje selv engasjerte deltakere i kirke og menighet, og deltar i valg for å påvirke sammensetningen av kirkelige organer og forme kirkens virksomhet. Andre er kanskje mindre direkte involvert selv, men syns likevel at Den norske kirke er en viktig samfunnsinstitusjon, har en viktig funksjon i lokalmiljøet, eller er viktig for høytidsmarkeringer og feiring og markering av livsoverganger. Også disse kan tenkes å ville stemme, men kanskje snarere ut fra en motivasjon som ligner på den som får borgere til å delta i politiske valg ut fra opplevelse av en borgerplikt og lojalitetsfølelse mot en institusjon. For denne velgergruppen kan en valgform som krever at de danner seg et sett med preferanser blant mer enn 20 kandidater være svært krevende, og avskrekke fra deltakelse. Dersom en ønsker å inkludere denne velgergruppen er det et spørsmål om en bør ha en valgordning som gjør det mulig å avgi stemme uten også å måtte velge person (slik for eksempel menighetsrådsvalget).

Alternativet er å si at det er ønskelig at de som vil delta i valget også setter seg litt inn i valgalternativene. I så fall kan det neppe forlanges at medlemmer skal oppmuntres til å delta med mindre de er villige til å bruke i alle fall litt tid på å orientere seg i landskapet og danne seg noen preferanser om hvem en vil stemme på. Dette er et legitimt standpunkt. Men det forutsetter at en ikke i samme grad setter økt valgdeltakelse som et overordnet mål. Når en i Valghåndboken (s.124) beskriver preferansevalgordningen som en ordning som ”oppfordrer velgerne til å sette seg inn i hvem kandidatene er og hva de står for”, så er nok det riktig for så vidt som det gjelder ordningen. Men det er samtidig en svært ideell forventning å ha, som det vil være krevende å forene med høy valgdeltakelse.

b) Denne avveiningen er selvsagt delvis avhengig av hva en greier å få til når det gjelder oversiktlig informasjon til velgerne med tydelig presentasjon av valgalternativene. Noen former for informasjon

og presentasjon av valgalternativer er mer krevende og utilgjengelige for velgeren, og mindre tilpasset preferansevalgordningens forutsetninger, enn andre. Og som vist ovenfor: måten valgalternativene ble presentert for velgerne på ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget i 2009 lå nok i den mildt sagt krevende og uegnede enden av skalaen, sett med en gjennomsnittlig velgers øyne. Det må gå an å ha forventninger til at informasjon og presentasjon kan tilpasses preferansevalgordningens forutsetninger på en bedre måte enn det skjedde ved kirkevalget 2009. God informasjon om valgalternativer er både et spørsmål om distribusjon og et spørsmål om innhold og form. Det løser ikke problemet å fulldistribudere utdelte presentasjoner av uklare valgalternativer. Men det er heller ikke mye nytte i gode og tydelige presentasjoner dersom velgeren ikke får tilgang til dem.

Spørsmålet om effektiv distribusjon er primært et spørsmål om ressurser. Spørsmålet om form og innhold reiser derimot noen mer prinsipielle avveininger og dilemmaer, både om hva som er mulig å få til og hva som er ønskelig å få til. Hvorvidt informasjonen er god med tanke på preferansevalg henger i stor grad sammen med hvor oversiktlig eller uoversiktlig terrenget av saker, interesser, og posisjoner er. God informasjon som gir velgeren klare alternativer å forholde seg til forutsetter i stor grad et oversiktlig landskap av valgalternativer, med klare skillelinjer og tydelig polariserte posisjoner der alternativene stilles klart opp mot hverandre. Det krever at valgalternativene adskiller seg klart fra hverandre langs tydelige dimensjoner. Informasjon og presentasjoner som nøyer seg med å vektlegge hver for seg positive visjoner, idealer eller typer av gruppetilhørighet, men som ikke er atskilte eller står tydelig i kontrast til hverandre, vil med all sannsynlighet fungere dårlig i sammenheng med preferansevalg. Men dette stiller Den norske kirke overfor spørsmålet i hvilken grad det er mulig og i hvilken grad det er ønskelig å informere om og presentere valgalternativer på en slik måte i forbindelse med kirkelige valg.

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. De senere år har det utvilsomt vært noen få, store konfliktsaker: spørsmålet om homofilt samliv og spørsmålet om forholdet mellom stat og kirke. Det har selvsagt også vært en rekke andre konfliktspørsmål, men disse har vanligvis hatt et mer begrenset nedslagsfelt og kan neppe forventes å fungere som tydelige skillelinjer i et valg der en ønsker å involvere en større andel av kirkemedlemmene. Det gjelder for eksempel tilrettelegging av de to arbeidsgiverlinjer, spørsmålet om organisatoriske nivåer og enheter, eller spørsmål om kirkelig stillingtagen i konfliktfylte samfunnsspørsmål som oljeutvinning ved Lofoten og Vesterålen eller Midtøsten-konflikten. Dette er nok store og omdiskuterte spørsmål i Den norske kirke, men primært i en relativt liten og intern krets, og derfor heller ikke spørsmål som så lett kan aktiveres i en valgsituasjon. For øvrig er det vanskelig å få øye på tydelige og skarpe skillelinjer mellom klare og atskilte posisjoner som også de litt mindre "innforståtte" medlemmene kan gjenkjenne og identifisere seg med når de skal velge.

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 konflikter og stridigheter, utløse nye konflikter, og vekke til live igjen stridigheter en håpet var bilagt eller hadde falt til ro. Et opplagt eksempel er selvsagt Den norske kirkes holdning til homofilt samliv, mer konkret til vigsling av medarbeidere som lever i partnerskap eller er gift med en av samme kjønn, og spørsmålet om ny ekteskapsliturgi med åpning for kjønnsnøytralt ekteskap. Gjennom de

siste års utredninger og Kirkemøtets vedtak i 2007, er konfliktene i dette spørsmålet et stykke på vei stilnet litt. En profilering av valgalternativer kan blåse nytt liv i en slik konflikt. Er det ønskelig, eller foretrekker Den norske kirke at denne typen betente og vanskelige konflikter ikke blir virvlet for mye opp eller forsterket gjennom valgkamper og kandidatprofilering?

Reaksjonene på aksjonene til Bevarekteskapet.no og Åpen Kirkegruppe (se over) understreker det uavklarte forholdet til denne typen aktivisering av konfliktlinjer i forbindelse med kirkelige valg. Måten disse aksjonene ble møtt på, illustrerer at Den norske kirkes forhold til tydelig informasjon ut fra klare skillelinjer i beste fall er ambivalent. En del kandidater avsto fra å svare på henvendelser om dette spørsmålet forut for valget. Flere – både kandidater og andre – var kritiske til fokuseringen på dette enkeltspørsmålet i forbindelse med et kirkevalg som de mente burde dreie seg om noe annet enn enkeltstandpunkter i kontroversspørsmål. Noen svarte på spørsmål og/eller lot seg ”kategorisere” i forhold til sitt ståsted. Denne ambivalente responsen er lett å forstå i lys av et ønske om å legge bak seg og nøytralisere et oppsplitende konfliktspørsmål, men vanskelig å godta ut fra en valgsituasjon der profilering av alternativer som ulike og i kontrast til hverandre jo er hele poenget.

Dilemmaet en må ta stilling til er altså at preferansevalg ser ut til å forutsette en type informasjon som Den norske kirke av andre grunner synes er problematisk, eller i alle fall er ambivalent til. Frykten er valginformasjon som sementerer, forsterker eller vekker til live konflikter, motsetninger og partidannelser. Eksempelvis ble listevalg avvist som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet med den begrunnelsen at det kunne føre til partidannelser og sementere motsetninger.

Også her aktualiseres spørsmålet om hvor høyt en prioriterer høy valgdeltakelse. En god del kirkemedlemmer vil både kunne forstå og motiveres til valgdeltakelse ut fra motsetningene mellom ulike posisjoner i spørsmålet om homofilt samliv, ny ekteskapsliturgi og vigsling av homofilt samlevende kirkelige medarbeidere. Mange vil også kunne forholde seg som velgere til skillelinjene i stat – kirke spørsmålet. Men færre vil nok finne veien til valgurnene med klare preferanser hvis informasjonen og valgalternativene er konsentrert om spørsmål om arbeidsgiverlinjer, kirkeordning eller nye planer for diakoni eller gudstjenestearbeid. Noe som understreker dilemmaet ytterligere, siden dette jo alt sammen er svært viktige spørsmål i Den norske kirkes liv og virke.

Dersom en vil holde frem med preferansevalg i omtrent den form det hadde i 2009, fordrer det et mindre ambivalent forhold til informasjon og presentasjoner som legger vekt på og dermed kanskje også utløser og forsterker tydelig atskilte posisjoner og motsetninger.

c) Selv om en går inn for og gjennomfører en slik tydeligere informasjon med klarere skillelinjer, er det likevel krevende for en velger å skulle forholde seg til og sammenligne informasjon om minimum 21 kandidater. Dette er et velkjent poeng i generelle vurderinger av preferansevalg i ulike sammenhenger, også politiske. I norsk sammenheng er jo preferansevalg særlig kjent fra valg av universitetsrektorer. Her er det ofte to og sjelden mer enn fire til fem valgalternativer velgerne skal sette seg inn i. Dersom forutsetningen for at velgeren kan avgi stemme er at vedkommende har foretatt en sammenligning av mer enn 20 kandidater, stiller det ikke bare store krav til tydelighet i posisjoner og skillelinjer, men også til at informasjonen er kortfattet og kondensert. Og selv da legges en betydelig informasjonsbyrde på velgeren.

d) Fortsatt preferansevalgordning på omtrent samme måte som i 2009, og der høy valgdeltakelse skal være et helt sentralt og kanskje overordnet mål, stiller svært store krav til informasjon, men også

til velgere. En justering av preferansevalgordningen kunne muligens avhjelpe noen av disse svært krevende utfordringene. Et alternativ som har vært nevnt er å beholde preferansevalgordningen, men endre kandidatoppstilling fra alfabetisk oppstilling til en rekkefølge prioritert av nominasjonskomiteen. Velgere vil fortsatt måtte angi en personlig preferanse gjennom å rangere minst én kandidat, men får informasjon på stemmeseddelen om nominasjonskomiteens prioritering. Velgeren kan så velge enten å rangere en eller flere av dem nominasjonskomiteen har prioritert, eller kan rangere andre kandidater på listen hvis vedkommende ikke er fornøyd med nominasjonskomiteens prioritering. Det kan gjøre det enklere for velgeren som ikke har egne preferanser å avgi stemme. De trenger ikke starte fra bunnen av med å forme en personlig preferanse i møtet med 21 + kandidater, mens velgere som er uenige i nominasjonskomiteens oppstilling kan rangere andre kandidater. Det er imidlertid to ulemper med en slik justering: den ene er at den fører innflytelse tilbake til nominasjonskomiteen, der det var et viktig anliggende i demokratireformen å føre den vekk fra nominasjonskomiteen og over til velgerne. Her kan en imidlertid svare tilbake at heller en fordel til kandidater som etter nominasjonskomiteens begrunnede overveielser er plassert øverst på listen, enn en fordel til kandidater med etternavn tidlig i alfabetet. Den andre innvendingen er om dette svekker muligheten for kandidater som er tilføydd kandidatlisten gjennom supplerende nominasjon, til å bli innvalgt. Supplerende nominasjon kan en selvsagt ha uavhengig av preferansevalgordning. Det springende punkt er imidlertid hvilken mulighet valgordningen gir for supplerte kandidater til å bli innvalgt. Et svært positivt trekk ved 2009-valget er jo hvordan den supplerende nominasjonen fungerte, ikke bare ved at et ganske stort antall kandidater ble foreslått på denne måten, men også ved at de faktisk ble innvalgt i ganske stort omfang (18 av 29 som faste eller vararepresentanter). Dersom en går over til en ordning der kandidatlisten oppstilles i nominasjonskomiteens prioriterte rekkefølge, og der supplert nominerte kandidater enten markeres spesielt eller sluses inn i en eventuelt uprioritert liste nedenfor nominasjonskomiteens prioritering, kan det muligens svekke deres mulighet til å velges inn, sammenlignet med en helt uprioritert liste.

e) Problemet med eller frykten for stor makt til nominasjonskomiteene kunne kanskje avhjelpes på andre måter, for eksempel ved å demokratisere selve nominasjonsprosessen. Et element av dette fins allerede i og med oppfordringen til menighetsrådene om å sende inn forslag på inntil fire leke kandidater til bispedømmerådet. En satsing på å åpne opp og demokratisere denne delen av prosessen ville kanskje kompensere for en eventuelt sterkere innflytelse for nominasjonskomiteen senere i valgprosessen? Slike forsøk med å åpne og involvere flere i nominasjonsprosesser har vært gjennomført tidligere for andre typer valg og nominasjoner i Den norske kirke, uten særlig hell (ved prøveordning for nominasjon og valg av biskop, se evalueringer av gjennomføringer i Borg og Sør-Hålogaland, Botvar, Høeg og Schmidt 2005, Schmidt og Skorpe Lannem 2006). Dersom en vil forsøke noe slikt bør en ta høyde for at det krever betydelig satsing, tilrettelegging og oppfølging for å fungere i tråd med hensikten. Da en slik satsing og oppfølging manglet i de nevnte tilfellene, falt forsøkene på å involvere større deler av medlemsmassen (der "større deler" i praksis betydde flere enn menighetsrådsmedlemmene + 3–4 andre) døde til jorden.

f) En kunne selvsagt overveie helt å oppgi preferansevalgordningen som valgform til bispedømmeråd og Kirkemøtet. I denne sammenhengen kunne det kanskje også være et poeng å se seg omkring etter valgordninger som velgerne kjenner fra andre sammenhenger for å avlaste informasjonsinnsatsen litt. Et forslag som har vært fremme er ordningen for fylkestingsvalg (som riktignok ikke gir så stor gratis informasjonsgevinst i Oslo). Her kan velgerne gi personstemme til én eller flere kandidater på

listen, men trenger ikke gjøre det. For å unngå at et mindretall kan "kuppe" valget ved å gi personstemmer i en situasjon der få andre velgere gjør det, kan en sette en nedre sperregrense for andel personstemmer en kandidat må ha for å bli innvalgt. Samtidig kan en vente (jfr. menighetsrådsvalget) at et relativt større antall velgere vil avgi personstemme ved et bispedømmeråds-/kirkemøtevalg, siden velgerne her ikke – til forskjell fra fylkestingsvalget – har partilister til å hjelpe seg med å påvirke utfallet. Det man mister med en slik ordning, og som fortsatt er preferansevalgordningens store fordel, er en bedre forholdsmessig representasjon for 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.

g) I overveielser av hvorvidt en skal gå bort fra preferansevalgordningen ved neste valg er det også noen mer pragmatiske, men like fullt tungtveiende hensyn å ta med i betraktning. For det første har en jo nå kun prøvd ut preferansevalgordningen under omstendigheter der informasjonen om valgalternativene var dårlig, rett og slett. For å ha et rimelig grunnlag for å vurdere dens potensial som valgordning til kirkelige valg er det nødvendig å ha prøvd den ut under mer vellykkede omstendigheter, først og fremst i en situasjon der informasjonsinnsatsen har vært annerledes og vesentlig bedre. Også mer generelt er hensynet til læringsprosessen gjennom demokratireformen og de to kirkevalgene 2009 og 2011 et viktig hensyn. 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 som kommer i stedet, før en skal avgjøre endelig valgordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. 2009 er første gangen en har direkte valg blant kirkemedlemmene til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Ett tilfelle (enten det dreier seg om preferansevalgordning eller en annen ordning) 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. Dersom en ga mulighet til å levere en urettet liste, ville en for eksempel fjerne kravet dagens preferansevalgordning legger på velgerne om å danne seg en personlig preferanse – enten alene eller med nominasjonskomiteens hjelp – selv om en kanskje samtidig ville utløse andre problemer. Andre problemer henger ikke direkte sammen med valgordning, men springer snarere ut av sammenhengen der ordningen skal gjennomføres. De må derfor også løses der. For å ta et eksempel: Som nevnt flere ganger stiller preferansevalgordningen store krav til informasjon og presentasjon av valgalternativer, og store krav til velgeren om å tilegne seg informasjon. Kunne en gjøre disse kravene mer overkommelige ved å justere valgordning (for eksempel endre kandidatoppstilling som foreslått ovenfor) og gi velgeren "orienteringshjelp" fra nominasjonskomiteen, og dermed avlaste noe av informasjonsbyrden? Til dels, kanskje. Men dersom en del av problemet med preferansevalget er at presentasjon av valgalternativer er holdt i et internt, felleskapsforankret språk, der relevante skillelinjer er gjemt bort i subtile koder og implisitte referanser, vil det problemet overvintre også inn i en annen valgordning. Der kan det være legitimt at en velger gir sin personlige stemme i tråd med nominasjonskomiteens prioritering fordi vedkommende gjerne vil støtte opp om kirken, men ikke har noen voldsomt sterk personlig mening ut over tilliten til nominasjonskomiteens forslag. Men vil det være like akseptabelt at en velger slutter seg til nominasjonskomiteens prioritering i resignasjon fordi kandidatene

vedkommende ønsker å ha en selvstendig mening om, presenterer seg i ubegripelige vendinger? Neppe. En bør ha realistiske forventninger til hvilke problemer som kan avhjelpes gjennom å justere på valgordningen, og hvilke problemer som har sine røtter andre steder og som, selv om de manifesterer seg i måten valgordningen fungerer på, likevel ikke kan fjernes gjennom å endre valgordning.

5.2.1 Oppsummering

På bakgrunn av erfaringene med preferansevalg som valgordning for bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009 ser det ut til at en står overfor tre muligheter:

- 1 Beholde ordningen relativt uendret (men med vesentlig endring av blant annet informasjon og presentasjon av valgalternativer).
- 2 Justere ordningen på enkelte punkter, men beholde hovedtrekkene fra preferansevalgordningen. Det kunne for eksempel være å gi velgerne mulighet til å levere en urettet stemme, med personstemmer til nominasjonskomiteens prioriterte kandidater, men med mulighet til å rette gjennom å gi ekstrastemmer i en rangert rekkefølge.
- 3 Erstatte ordningen med en annen. Et forslag er valgordningen for fylkestingsvalg.

Det er ulike hensyn som veier for og imot alle mulighetene.

1 Flere forhold kan tale for å fortsette med preferansevalg:

- Et svært viktig prinsipielt demokratisk hensyn ved preferansevalgordningen, også ut fra demokratireformen, er at den gir bedre uttelling til og representasjon for mindretall, gjennom overførbare stemmer. Den sikrer forholdsmessig representasjon for ulike grupper bedre. I Den norske kirke er det rimelig å tillegge dette hensynet svært stor vekt, spesielt på bakgrunn av at en 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.
- Det vil sikre bedre utprøving med tanke på avgjørelse av valgordning etter valget i 2011, enn om en bytter ut valgordningen med en annen i 2011, eller endrer den radikalt.
- Det gir velgerne valgmuligheter som ikke er forhåndsprioritert av andre
- Det gir gode påvirkningsmuligheter til velgere som setter seg noe inn i valgalternativer på forhånd.
- Dermed kan den, dersom den gjennomføres under mer vellykkede forutsetninger enn i 2009 gi bedre kvalitet på den påvirkning velgerne utøver over kirkelige råd

2 Forhold som kan tale mot å fortsette med denne ordningen stort sett uendret:

- Det vil stille svært store krav til informasjon: at den er enkel og lettfattelig, tegner opp tydelige posisjoner og klare valgalternativer. Dette vil kreve en fullstendig omlegging av informasjon om valgalternativer sammenlignet med hvordan dette ble gjennomført i 2009. Det vil nok også kreve en betydelig endring i innstilling hos kandidatene.
- Det er et spørsmål hvorvidt det overhodet er mulig å innfri disse kravene til informasjon, og om det i så fall er ønskelig, gitt at det mest sannsynlig både kan utløse og forsterke konflikter og motsetninger.
- Det vil ikke bare stille store krav til informasjonen, men også til velgerne. Selv om informasjonen blir lagt helt om, vil det likevel være en betydelig informasjonsbyrde på

velgerne. Kan det forutsettes at de er interessert nok til å skaffe seg denne informasjonen, og lar det seg forene med ambisjoner om fortsatt økning i valgdeltakelse?

- Det krever av velgerne at de på en eller annen måte danner seg en personlig preferanse. Det er et spørsmål om dette kravet er forenlig både med noenlunde informert stemmegivning og høy valgdeltakelse.

6 Sammenfatning: Delrapport 3

Denne delrapporten analyserer valgdeltakelse og valgresultater i kirkevalget 2009.

Gjennomsnittlig valgdeltakelse var 13,1 prosent i menighetsrådsvalget og 10,0 prosent i bispedømmeråds- og kirkemøtevalget, målt som andel av stemmeberettigede medlemmer i Den norske kirke. For menighetsrådsvalget har valgdeltakelsen på landsbasis økt fra 4,2 prosent i 2005, med ca. 9 prosentpoeng. For grupper som stemte ved bispedømmerådsvalget i 2006 (menighetsrådsmedlemmer, prester, leke kirkelig tilsatte) mangler data på landsbasis, men på bispedømmenivå er bildet varierende.

Det er variasjoner mellom bispedømmene: Oslo er lavest med 8,3 prosent ved menighetsrådsvalg, Nord-Hålogaland høyest med 18,3 prosent, og det er store variasjoner avhengig av soknestørrelse og sentralitet. I de aller minste soknene (≤ 500 medl.) er gjennomsnittlig valgdeltakelse 33 prosent, i sokn med 1000 – 2000 medl. 15 prosent, i de største (≥ 5000) ca. 9 prosent. Mulige årsaker er en kombinasjon av at religiøst engasjement og deltakelse lettere opprettholdes i sosiale strukturer i mindre og tettere miljøer, bedre kjennskap til kandidater, forventning om større påvirkningskraft gjennom valget, og virkning av tettere sosiale bånd.

Det er vesentlig lavere valgdeltakelse i valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, enn til menighetsråd, på tross av at ordningen med direkte valg var tenkt å mobilisere velgere. Grunnen er antakelig en kombinasjon av dårligere kjennskap til kandidatene, en komplisert og krevende valgordning, og at valget oppleves "lenger unna" velgeren.

Valg samtidig med og på samme sted som stortingsvalget har positiv effekt for valgdeltakelsen. Det er vanskelig å spore direkte effekt av informasjonstiltak, men det skyldes snarere at det er iverksatt flere ulike tiltak på én gang med nokså lik effekt, slik at det er vanskelig å skille ut effekten av ett og ett tiltak. Større satsing på informasjonstiltak i større sokn, jevner ut noe av forskjellen i valgdeltakelse mellom store og små sokn.

Det er ikke mulig å se noen effekt for valgdeltakelse av ordningen med direkte valg, men som ordning betraktet har den gitt medlemmene økt mulighet til effektiv deltakelse

Ca. halvparten av menighetene har ikke overskytende kandidater på valglistene til menighetsrådsvalg. Minimumsanbefalingene til representativitet når det gjelder kjønn innfris, men ikke når det gjelder ungdomsrepresentasjon. Bare fem prosent av kandidatene er under 30 år. Sosial representativitet og holdningsrepresentativitet er lite kjent siden slik informasjon ikke innhentes systematisk fra kandidatene.

I de valgte menighetsrådene er andelen under 30 år 5,8 prosent, gjennomsnittsalderen er 51 år, og rådene består av 58 prosent kvinner. Det er lite annet en kan vite om representativiteten i disse rådene.

Til bispedømmerådvalget imøtekommer kandidatlistene, med 260 kandidater, anbefalingene om representasjon av begge kjønn og personer under 30 år. Kandidatene har i stor utstrekning bakgrunn fra kirkelige verv. Kandidatene nevner i stort omfang noen få satsningsområder de er opptatt av: barn og ungdom, trosopplæring og gudstjenesten, men sprer seg ellers på ulike områder. Det er ingen statistiske sammenhenger som kunne antyde en form for uformell gruppedannelse om ulike områder, med unntak av sosialetisk engasjement for fattigdom, og klima og miljø. Ordningen med supplerende nominasjon bringer frem 29 nye kandidater. Disse har i en viss utstrekning, selv om det ikke er grunnlag for bastante konklusjoner, en litt annen profil enn de opprinnelig nominerte: de har i litt mindre grad bakgrunn fra kirkelige verv og i litt større grad bakgrunn fra politiske verv, og de har en litt annen profil når det gjelder satsningsområder, blant annet nevnes misjon i noe større omfang blant disse. De utfyllende presentasjonene gir ikke mulighet for å si noe om kandidatenes holdningsrepresentativitet for øvrig. De leke medlemmene av de nye bispedømmerådene og Kirkemøtet består av 56 prosent kvinner. Kvinneandelen av den samlede medlemsmassen i disse rådene er 49 prosent. De har for øvrig omtrent samme sammensetning som kandidatlistene.

Presentasjonene av kandidatene til bispedømmeråd og Kirkemøtet er utilstrekkelige og uhensiktsmessige, med tanke på at velgere skal ta stilling til valgalternativer og gis reelle valgmuligheter. De presenterer ikke kandidatene som tydelige valgalternativer. Det virker lite hensiktsmessig at en har beholdt regelverket for presentasjon av kandidater fra den tidligere valgordningen i en helt ny valgordning (preferansevalg), med en helt ny og mindre informert velgergruppe og med forventninger om økt valgoppslutning.

Både for menighetsrådvalget og bispedømmerådvalget er medlemmenes påvirkningsmuligheter svekket. I menighetsrådvalget gjør valgreglene det svært krevende å påvirke sammensetningen av rådene, ut over å flytte kandidater mellom varaplass og fast plass. Å få noen utenfor sikker plass inn i rådet, er uhyre krevende. I bispedømmerådvalget tyder resultatet på urimelig stor effekt av kandidatenes plassering på en uprioritert, alfabetisk oppsatt liste. Dette indikerer også at velgerne ikke har hatt tilstrekkelig påvirkningsmulighet, noe som skal sees i sammenheng med utilstrekkelig og til dels dårlig informasjon om kandidatene. Preferansevalgordningen er i utgangspunktet velegnet til å gi velgerne gode muligheter til å påvirke, men krever helt annerledes og langt bedre informasjon om valgalternativene. Den prinsipielle muligheten velgerne fikk til påvirkning av rådene gjennom økt bruk av direkte valg, er dermed ikke er dermed ikke innløst i reelle muligheter.

Vi har avslutningsvis drøftet to spørsmål litt mer overordnet, nemlig valgdeltakelse og preferansevalgordningen. Valgdeltakelse er ikke det eneste målet på et velfungerende kirkelig demokrati, men det har hele tiden vært fremhevet som ett blant flere viktige forhold. Vi har derfor forsøkt å antyde hvordan en kan vurdere deltagelse i valg til kirkelige råd i Den norske kirke. En sentral faktor er hvordan forholdet mellom berørte parter som anser Den norske kirke som viktig for seg, og tilhørighet til Den norske kirke, forstås. Vi har argumentert for at ulike former for tilhørighet, både personlig engasjement, ønske om og verdsetting av kirkens tjenester, og verdsetting av Den norske kirke som institusjon i samfunn og kultur, kan utgjøre en form for berørthet som under gitte omstendigheter kan motivere til valgdeltakelse. Samtidig bør en neppe forvente at nivået på

valgdeltakelse kan øke vesentlig, sammenlignet med nivået i 2009, når vi tar utgangspunkt i en slik avgrensning av berørte parter.

Når det gjelder preferansevalg som valgordning ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalg, er det en særlig krevende valgform fordi den tvinger velgerne til å avgi personstemme. Flere omstendigheter ved gjennomføringen av valget i 2009, gjorde at en ikke egentlig har fått utprøvd denne valgordningens potensial i Den norske kirke. Først og fremst var presentasjonen av valgalternativer uhensiktsmessig for denne ordningen. At omstendighetene var ugunstige bør tas med i vurderingen av valgordning videre. I denne vurderingen er det også andre dilemmaer som dukker opp. Blant dem er avveiningen av hensyn til økt valgdeltakelse på den ene siden, og til reelle valgmuligheter og påvirkning på den andre. Preferansevalgordningen gir gode valg- og påvirkningsmuligheter, men på en måte som er svært vanskelig å forene med høy valgdeltakelse rett og slett fordi den er svært krevende for velgerne, ikke minst i en situasjon der en har 21 eller flere kandidater. Den utløser også et dilemma knyttet både til hva som er mulig og hva som er ønskelig å få til, når det gjelder informasjon om valgalternativer. Samtidig gir preferansevalgordningen langt bedre muligheter for mindretall til å bli representert, noe som bør vurderes som et viktig prinsipielt hensyn generelt, og spesielt viktig med tanke på valg til Den norske kirkes råd. Det kan tenkes måter å justere ordningen på som tar vare på ordningens klare fordeler, men likevel gjør den enklere for flere velgere å håndtere i praksis.

7 Appendiks: Valgmodulen som datakilde

Valgmodulen er navnet på det elektroniske registeret Kirkerådet har utviklet for å innhente opplysninger om kirkevalget. Den er basert på innrapportering fra registeransvarlige på sokne- og bispedømmenivå. Den inneholder data fra 1265 sokn, hvilket antas å ligge nær opp til det faktiske tallet på sokn. En del sokn faller imidlertid ut når det gjelder enkeltopplysninger på grunn av mangelfull rapportering. Det er spesielt problematisk der det er mangler på sentrale punkter som antall avgitte stemmer eller stemmeberettigede kirkemedlemmer. Begge disse rapporteringene er nødvendige for å kunne beregne valgdeltakelse. Når det gjelder menighetsrådsvalget er frafallet i rapportering av stemmer og stemmeberettigede beskjedent, etter purringer fra Kirkerådet. Frafallet er betydelig større for bispedømmerådsvalget. I desember 2009 var det fortsatt store huller i Valgmodulen. Disse er delvis blitt tettet igjen etter at Kirkerådet har purret på sokn som ikke hadde rapportert. I det siste datauttaket som ble gjort i februar 2010 er rapporteringen betydelig forbedret når det gjelder stemmetall ved menighetsrådsvalget, mens det fortsatt mangler tall fra en del sokn i forhold til bispedømmerådsvalget. I datauttrekket som vi baserer mange av analysene på mangler data om menighetsrådsvalget fra 42 av 1265 sokn. Frafallssoknene består i gjennomsnitt av cirka 2500 medlemmer. Dette ligger nær opp til gjennomsnittet for alle sokn i landet. Vi kan dermed anta at de sokn som ikke inngår i valgmodulen skiller seg lite fra det gjengse bildet. Den største andelen sokn som ikke hadde rapportert tall om menighetsrådsvalget finner vi i bispedømmene Nidaros, Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland og Bjørgvin. Det relativt sett største frafallet rammer dermed den nordlige landsdelen. Dobbelt så mange sokn - 91 - mangler data om oppslutning om bispedømmerådsvalget. Frafallet her omfatter i stor grad de samme bispedømmene som mangler tall for menighetsrådsvalget

Tabell 58 Sokn som mangler data knyttet til menighetsrådsvalg og bispedømmerådsvalg fordelt på bispedømmer.

Bispedømmer	Sokn som inngår i valgmodulen	Sokn som mangler data om MR-valg	Sokn som mangler data om BDR-valg
1. Oslo	72	0	4
2. Borg	116	0	3
3. Hamar	162	0	5
4. Tunsberg	112	0	1
5. Agder og Telemark	137	1	5
6. Stavanger	91	0	4
7. Bjørgvin	188	15	21
8. Møre	98	0	3
9. Nidaros	135	10	18
10. Sør-Hålogaland	90	8	12
11. Nord-Hålogaland	64	8	15
Totalt	1265	42	91

Kilde: Valgmodul-uttrekk februar 2010

Manglene i uttrekket fra Valgmodulen er ikke større enn at datamaterialet kan benyttes som utgangspunkt for analyser av forholdet mellom ulike spørsmål eller variabler. Beskrivelsen av sammenhenger mellom slike variabler i materialet vil trolig ikke bli vesentlig berørt av at opplysningene mangler for enkelte sokn.

I uttrekket fra valgmodulen, som vi baserer de videre analysene på, inngår det stemmetall og medlemstall for til sammen 1224 sokn. Gjennomsnittlig antall stemmer per sokn er cirka 320, mens gjennomsnittlig medlemstall i soknene er cirka 2500. I henhold til bakgrunnstall fra Kirkerådet er det cirka 100.000 medlemmer og cirka 15.000 stemmer som ikke inngår i uttrekket fra valgmodulen. Dette utgjør imidlertid en så lav andel av totalen at det for de fleste formål ikke vil utgjøre noe problem for de statistiske analysene av materialet. Når det gjelder bispedømmerådsvalget er dataene i uttrekket fra valgmodulen mer mangelfulle. Her mangler data for 91 sokn.

Delrapport 4. Velgeratferd og valgdeltagelse. Av Signe Bock Seggaard³⁸

1 Innledning

Kirkevalget 2009 representerte noe nytt. Valget inngikk som et sentralt tiltak i en omfattende demokratireform i Den norske kirke, basert på innstillingen "Styrket demokrati i Den norske kirke" (KKD 2008a). Forventningene til kirkevalget var på forhånd store, både når det gjaldt bedre oppslutning om valgene, og andre forhold. Kirkevalget 2009 representerte også noe nytt med hensyn til den konkrete utforming av valget. Tidligere kunne kirkemedlemmene bare stemme ved valg til menighetsråd. I 2009 kunne de i tillegg også stemme på leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Med blikket rettet mot kirkevalget 2009, er denne rapportens fokus kirkemedlemmenes atferd og deltagelse eller manglende deltagelse. Hensikten er å belyse velgeratferd ut fra en rekke ulike variabler som demografisk, sosial, kirkelig og politisk tilhørighet, samt å sette søkelys på effekten av ulike tiltak som ble gjennomført i forkant av kirkevalget. I den forbindelse er det særlig informasjonstiltakene for å understøtte velgernes kunnskap og tiltak for å bedre tilgjengeligheten til valget, som vil være i fokus. Det skyldes først og fremst at tilgjengelighet og spredning av informasjon og kunnskap er tre prioriterte områder i arbeidet med demokratireformen i Den norske kirke. Dertil kommer at omfanget av informasjon, kunnskap og tilgjengelighet er sentrale aspekter for å forstå kirkevalget i et demokratisk perspektiv. Velgere må ha tilstrekkelig informasjon for å kunne velge mellom ulike alternativer, samtidig som det ikke må finnes unødvendige hindringer for å delta i valget. Rapporten setter i den forbindelse et særskilt fokus på forholdet mellom kirkemedlemmer som henholdsvis deltok og ikke deltok i valget. Det er verd å merke seg at undersøkelsens utgangspunkt er medlemmenes *subjektive* oppfatning og vurdering og ikke en objektiv standard for hvordan ting forholder seg. Dette er altså en velgerundersøkelse.

Grunnlaget for å evaluere kirkemedlemmenes velgeratferd er en telefonsurvey rettet mot alle medlemmer av Den norske kirke og en postal survey rettet mot medlemmer som deltok i kirkevalget. Begge surveyene ble gjennomført høsten 2009.

I rapporten vil innledningskapitlet først redegjøre for analysens hovedtemaer ved å koble disse til R. Dahls demokratiperspektiv. Disse er også utgangspunkt for denne delrapportens drøftelse og oppsummering av sentrale funn. Innledningskapitlet avsluttes med en kort beskrivelse av undersøkelsens datagrunnlag og design.

³⁸ En takk til prosjektgruppen og særlig Bernt Aardal, Jo Saglie og Johannes Bergh ved Institutt for samfunnsforskning som har bidratt med konstruktive innspill og kommentarer til denne delrapporten.

2 Analysens hovedtemaer – informasjon, kunnskap, tilgjengelighet og holdningsrepresentativitet

I tråd med å sette søkelys på effekten av ulike informasjonstiltak samt tiltak for å spre kunnskap og bedre tilgjengeligheten som ble gjennomført i forkant av kirkevalget, vil vi rette oppmerksomheten mot Dahls kriterier *opplyst forståelse* og *effektiv deltakelse* samt forutsetningene for disse. Forutsetningene for opplyst forståelse og effektiv deltagelse kan generelt oppsummeres ved hjelp av begrepene *informasjon, kunnskap og tilgjengelighet*.³⁹ Dette er også tre forhold som trekkes frem som kritiske faktorer i forbindelse med kirkelig demokrati (Saglie 2008). I en slik kontekst og mer spesifikt innen Den norske kirke, kan *folket* forstås som alle kirkens medlemmer. *Politisk likhet* vil i samsvar med Dahls perspektiv innebære at alle medlemmer må ha "lik rett og like *muligheter* til å delta" (Saglie 2008:19). Et spørsmål i den forbindelse vil være hvordan *berørte parter* skal defineres. Det er et spørsmål rapporten vender tilbake til i den avsluttende drøftelsen.⁴⁰

Analysen av atferd og kjennetegnene til de medlemmene av Den norske kirke som enten deltok eller ikke deltok i kirkevalget høsten 2009, vil ta utgangspunkt i de tre aspektene – informasjon, kunnskap og tilgjengelighet. Disse aspektene fungerer som tre hovedtemaer for analysen. Informasjon, kunnskap og tilgjengelighet som uavhengige variabler opptrer som forutsetninger for opplyst forståelse og effektiv deltakelse. Et sentralt forhold vil være å belyse omfanget og kirkemedlemmenes vurdering av nettopp informasjon, kunnskap og tilgjengelighet i forbindelse med kirkevalget 2009.

I analysen vil *informasjon, kunnskap og tilgjengelighet* i tillegg bli sett i lys av medlemmenes demografiske, sosioøkonomiske, kirkelige og politiske bakgrunn. På den måten opptrer *informasjon, kunnskap og tilgjengelighet* også som avhengige variabler. Hensikten er å gi et nyansert bilde av effektene av de tiltakene som ble iverksatt ved kirkevalget samt av likheter og forskjeller mellom ulike velgergrupper. I den sammenhengen vil det også bli trukket inn et *holdningsaspekt* for å undersøke hvorvidt velgerne grupperer seg i ulike grupper med hensyn til kirkepolitiske så vel som partipolitiske preferanser og kristen selvpoppfatning. Når informasjon, kunnskap og tilgjengelighet på den måten behandles som avhengige variabler, vil det i sin tur danne utgangspunkt for en drøftelse av hvor bred representasjonen er i Den norske kirke. *Holdningsrepresentativitet* i Den norske kirke vil dermed være et fjerde hovedtema i analysen.

Under denne strukturen ligger det et *breddeargument* som dels er forankret i den overordnede hensikten til demokratireformen i Den norske kirke: Økt demokratisk legitimitet til Den norske kirke gjennom bred informasjonsformidling, økt kunnskap om Den norske kirke hos medlemmene generelt, og ikke minst en bredere representativitet gjennom økt valgdeltagelse. Breddeargumentet er forankret i Dahls demokratiperspektiv som understreker politisk likhet mellom berørte parter og likhet i tilgang til informasjon og kunnskap. Med andre ord kan man si at innfallsvinkelen er at

³⁹ En analytisk distinksjon mellom informasjon og kunnskap er at kunnskap innebærer en form for bearbeidet informasjon, det vil si at vedkommende har reflektert over og tatt til seg informasjon.

⁴⁰ Da denne delrapportens hensikt ikke er å evaluere medlemmenes mulighet til å påvirke den kirkepolitiske dagsorden eller selve valgordningen inklusiv avgrensning av personer med stemmerett eller som er valgbare vil Dahls kriterier nummer 2, 4 og 5 ikke bli behandlet nærmere i denne delrapporten. Det vises i stedet til andre delrapporter i forskningsprosjektet *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke*, som mer spesifikt fokuserer på valgordningen og medlemsdemokrati.

informasjon og kunnskap i størst mulig grad skal være likt fordelt mellom ulike velgergrupper, samt at velgernes ulike holdninger – særlig kirkepolitiske, men også andre relevante holdningstyper – er bredt representert i Den norske kirke.

Videre vil det bli redegjort kort for hvilke forhold rapporten mer generelt fokuserer på.

2.1 Informasjon – kanalenes betydning

For at medlemmene av Den norske kirke kan sies å være kjennetegnet av opplyst forståelse og effektiv deltagelse, er det en forutsetning at de har tilgang til god og tilstrekkelig informasjon slik at de kan danne seg kunnskap om de alternativene de kan velge imellom og konsekvensene av disse. Det er på denne bakgrunnen interessant å sette søkelys på velgernes vurdering av de ulike måtene å bli informert på, og særlig hvorvidt det er forskjeller mellom ulike velgergrupper. Det er særlig relevant å se nærmere på forskjeller og likheter mellom de kirkelig interesserte/engasjerte og de mindre kirkelig interesserte/engasjerte, samt mellom de som deltok for første gang (nye velgere) og de som har deltatt i tidligere menighetsrådsvalg (etablerte velgere). Kan man for eksempel forestille seg at kirkelig interesserte/engasjerte medlemmer samt etablerte velgere allerede besitter en del relevant informasjon, og derfor ikke er så opptatt av de iverksatte informasjonstiltakene? Fokus er med andre ord velgernes opplevelse av informasjonskanalenes viktighet i forbindelse med kirkevalget. I analysen vil det videre bli sett nærmere på skillet mellom det som kan betegnes som *interne kanaler*, som for eksempel kunngjøring på kirkelige arrangementer, menighetsblad og samtale med familie og venner, og *eksterne kanaler*, som for eksempel valgkort med informasjonsvedlegg, lokale og nasjonale medier. Et sentralt spørsmål er om dette skillet mellom interne og eksterne kanaler reflekteres i ulike velgergruppers vurdering av kanalenes viktighet eller om det overskrides.

2.2 Kunnskap – tilstrekkelig informasjon om...?

Kunnskap betraktes her som bearbeidet informasjon som forutsetter en form for mer eller mindre aktiv refleksjon. Fordi en slik refleksjon kan tenkes å være knyttet til engasjement og interesse, vil rapporten blant annet se nærmere på om det finnes en sammenheng mellom det å være kirkelig engasjert/interessert og det å ha kunnskap om forhold knyttet til kirkevalget og Den norske kirke generelt. I et slikt lys vil det også være interessant å se nærmere på *hvem* som mener å ha relevant informasjon og kunnskap, det vil si hvem informasjonstiltakene når frem til, og *hvem* informasjonstiltakene ikke når frem til. I tillegg vil det bli undersøkt i hvilken utstrekning det faktisk er en sammenheng mellom det å ha kunnskap om forhold knyttet til kirkevalget og Den norske kirke generelt, og det å delta i kirkevalget. Særlig er det i lys av kirkevalget som et personvalg, relevant å ta et nærmere blikk på velgernes kunnskap om kandidatene – også i relasjon til det å delta eller ikke å delta i kirkevalget. Denne analytiske innfallsvinkelen til kunnskap er basert på en antakelse om at kunnskap kan virke mobiliserende fordi den nettopp er grunnet på engasjement/interesse.

2.3 Tilgjengelighet – og andre grunner for (ikke) å stemme

Som tidligere nevnt ble kirkevalget 2009 gjennomført på samme dag som stortingsvalget og ofte i tilstøtende lokaler til stortingsvalget. Dette var begrunnet med at det ville virke mobiliserende fordi valget da ville fremstå som mer tilgjengelig. Det ble på den måten antatt at det ville være en spill-

over effekt fra stortingsvalget til kirkevalget. Dette gjør det relevant å se nærmere på forholdet mellom kirkemedlemmenes deltagelse i de to valgene. Er det slikt at samtidigheten faktisk har hatt en spill-over effekt? Hvis det er tilfellet, og særlig blant de som ikke tidligere har stemt ved kirkevalg, kan det bidra til å forklare at valgdeltagelsen ved kirkevalget 2009 var høyere enn ved tidligere kirkevalg. Eller var tid og sted for kirkevalget en praktisk hindring for å delta i den demokratiske prosessen? Å belyse hvorvidt økt tilgjengelighet gjennom samtidighet med stortingsvalget har hatt en positiv spill-over effekt, er interessant i seg selv. Men ikke minst vil det være interessant å sammenligne dette med andre mulige grunner for å delta eller ikke å delta ved kirkevalget 2009. Derfor vil analysen også se nærmere på grunner for å delta eller ikke å delta ved kirkevalget. Særlig vil den relative betydningen av kunnskap som mobiliserende faktor, bli undersøkt. Kunnskap antas å ha en mobiliserende effekt – i hvert fall til et visst punkt være en (medvirkende) grunn for å stemme. Sagt på en annen måte: medlemmer som opplever ikke å besitte eller ha tilgang til relevant informasjon og kunnskap, vil sannsynligvis forholde seg passive fordi de ikke opplever å være i stand til å gjøre seg opp en mening om det gitte forhold.

2.4 Holdninger – representativitet i Den norske kirke

Evalueringen av kirkevalget 2009 inneholder også data om medlemmenes holdninger – kirkepolitiske så vel som partipolitiske holdninger og kristen selvoppfatning. – Det vil derfor være interessant å se nærmere på velgeratferd i lys av disse. Det vil være særlig interessant å se nærmere på om kirkepolitiske holdninger relatert til kirke/stat-forholdet, utnevning av biskoper, medlemsdemokrati og ikke minst kirkens romslighet med hensyn til tro og leveste blant kirkens ansatte, varierer mellom ulike velgergrupper. Er det for eksempel store forskjeller mellom medlemmer som har deltatt i tidligere kirkevalg (etablerte velgere) og medlemmer som stemte for første gang ved valget i 2009 (nye velgere)? Hvis ja, er det et argument for at kirkens velgerrepresentasjon er bredere nå enn tidligere? På samme måte er det interessant å se nærmere på medlemmenes partipolitiske ståsted samt kristen selvoppfatning og hvorvidt dette varierer mellom henholdsvis de som stemte og de som ikke stemte, samt mellom de som deltok for første gang og de som har deltatt i tidligere menighetsrådsvalg. Dette kan ses i lys av velgerrepresentasjon.

3 Datagrunnlag – metode, design og bruk av data

Rapportens datagrunnlag for analyser av kirkevalget med hensyn til velgeratferd og valgdeltagelse er samlet inn ved hjelp av to surveys (spørreundersøkelser).

Den ene er en telefonsurvey rettet mot alle medlemmer i Den norske kirke som var stemmeberettigede ved kirkevalget i 2009. Det vil si alle medlemmer født før 1995. Telefonsurveyen ble gjennomført av meningsmålingsinstituttet *Norstat* i uken umiddelbart etter kirkevalget (uke 38/39 2009). Det ble i alt gjennomført 1000 intervjuer.

Den andre surveyen er en postal undersøkelse som var rettet mot medlemmer av Den norske kirke født før 1992, og som man på grunnlag av manntallsavkryssninger visste hadde stemt ved minst et av kirkevalgene – menighetsrådsvalg og/eller bispedømmerrådsvalg. Det ble sendt ut 1500 spørreskjemaer til et utvalg av medlemmene i perioden uke 42-46 2009.

Begge spørreundersøkelser ble utformet for å få et bilde av medlemmenes syn på kirken, motiver for å delta eller ikke å delta i kirkevalget og deres erfaringer med valgkampen og de informasjonstiltakene som var iverksatt lokalt og nasjonalt.

Grunnideen er at de to undersøkelser skal avspeile hverandre. Men på grunn av forskjellen i de to undersøkelsenes målgrupper, var det nødvendig å ha en bredere tilnærming til temaet i telefonsurveyen enn i den postale. Blant annet var det i telefonsurveyen innarbeidet noen spørsmål rettet mot medlemmer som *ikke* hadde deltatt i valget samt flere bakgrunnsspørsmål.

3.1 Svarprosent og representativitet

I forbindelse med den postale surveyen var det på grunn av et relativt stramt økonomisk budsjett, ikke mulig å sende ut purringer eller brev i forkant av undersøkelsen som forberedte de utvalgte kirkemedlemmene. På den bakgrunn må svarprosenten på 29 prosent (n=434) anses som tilfredsstillende, spesielt når den sammenlignes med hva som er vanlig svarprosent i sammenlignbare undersøkelser.

Selv om det i forbindelse med den anvendte telefonsurveyen kan være en utfordring å finne et enkelt mål på svarprosent, anses metoden i faglitteraturen som en forsvarlig innsamlingsmetode så lenge det tas forbehold for dens svakheter (Biemer & Lyberg 2003: kp. 9.2). Som nevnt ble det i denne undersøkelsen gjennomført 1000 telefonintervjuer, hvorav 700 via fasttelefon og 300 via mobiltelefon.⁴¹ Det kan nevnes at telefonsurvey er et etablert redskap for datainnsamling i denne type undersøkelser. Blant annet inngår telefonsurvey som et sentralt datagrunnlag i Lokaldemokratiundersøkelsen (Saglie 2009).

I mangel på statistiske opplysninger om medlemmene med hensyn til relevante bakgrunnsopplysninger, har det ikke vært mulig å foreta noen vekting av datamaterialet. Fordi mer enn 80 prosent av den norske befolkningen er formelt medlemmer av Den norske kirke, kan det likevel antas at det er ganske stor samsvar mellom sammensetningen av medlemsmassen og befolkningen generelt. I et slikt perspektiv er det bare snakk om relativt små forskjeller mellom sammensetning av utvalgene og befolkningen generelt. Dessuten er det sannsynlig at de forskjellene som forekommer mellom utvalgene og befolkningen generelt, er større enn hvis sammenligningsgrunnlaget var den faktiske medlemsmassen. Det er i utvalgene nemlig en litt større andel av personer som er middelaldrende/eldre og gift/registrert partner, sammenlignet med i befolkningen generelt.

Det er vår klare oppfatning at begge surveyene i stor utstrekning kan brukes til å si noe om medlemmenes syn på kirken, motiver for å delta eller ikke å delta i kirkevalget og deres erfaringer med valgkampen og de informasjonstiltakene som var iverksatt lokalt og nasjonalt i forbindelse med kirkevalget. Særlig verdifullt er materialet som bakgrunn for og innspill til diskusjon og utforming av informasjonsstrategier foran kirkevalget høsten 2011.

3.2 Bruk av data i analysene

Det primære datagrunnlaget i undersøkelsen er samlet inn ved hjelp av telefonintervju. Årsaken til at det også ble gjennomført en postal survey rettet mot medlemmer som vi visste hadde deltatt i

⁴¹ Det vises til appendiks A for en nærmere drøftelse av telefonsurveyen.

kirkevalget 2009, var at vi ikke kunne være sikker på at telefonsurveyen ville inkludere tilstrekkelig mange kirkemedlemmer som faktisk hadde deltatt i kirkevalget, jevnfør en forventning om relativt lav valgdeltagelse. Dette viste seg å være en overflødig bekymring. 37,5 % av respondentene i telefonsurveyen hadde stemt ved kirkevalget. At det lyktes å fange inn så mange medlemmer som hadde deltatt i valget, muliggjør at telefondataene kan danne det primære grunnlaget for sammenligninger mellom de som deltok og de som ikke deltok ved valget. Det er en stor fordel. Derfor vil rapportens analyser i hovedsak basere seg på data innsamlet ved hjelp av telefonintervju. Data fra telefonsurveyen omfatter dessuten alle aldersgrupper som hadde stemmerett ved kirkevalget, inklusiv den yngste gruppen født 1992-1994. Dette var ikke mulig i den postale fordi Personvernombudet i NSD understreket at det med hensyn til unge under 18 år, bør tas ekstra personvern hensyn. Dertil kommer at andelen av unge født etter 1978, totalt er bedre representert i telefonsurveyen enn i den postale (se appendiks A for detaljer). Dette er enda et moment som taler for at telefonsurvey er det primære datagrunnlaget.

Et unntak fra dette er i det tilfellet der det er mest fruktbart kun å basere analysen på informasjon om de medlemmene som deltok ved valget uten sammenligning med de medlemmene som ikke deltok. Dette antas å være tilfellet i forbindelse med analyse av velgernes oppfatning av ulike informasjonskanalers viktighet. Her vil datagrunnlaget være den postale surveyen. Begrunnelsen for dette er at det absolutte antall respondenter som har deltatt i kirkevalget 2009, er større i den postale surveyen enn i telefonsurveyen og er dermed rent metodisk å foretrekke. I tillegg er begrunnelsen at en kan anta at det i særlig grad er de som faktisk deltok som har gjort seg opp noen meninger om de ulike kanalene og deres betydning. På grunn av ulikt metodisk undersøkelsesopplegg vil det dessuten ikke være forsvarlig å slå datasettene fra de to surveyene sammen. Generelt kan det nevnes at mens analysen av velgernes oppfatning av informasjonskanalenes betydning baseres på den postale undersøkelsen, baseres analysene av kunnskap, tilgjengelighet og holdningsrepresentativitet på data fra telefonsurveyen.

For å belyse kunnskapsaspektet er det mest fruktbart og ikke minst interessant å kunne skjelne mellom de som deltok og de som ikke deltok i kirkevalget 2009 og gjøre sammenligninger mellom disse to gruppene. Derfor vil det empiriske grunnlaget for analysene være data fra telefonsurveyen som omfatter et utvalg av medlemmer av Den norske kirke – både de som har stemt og ikke stemt – ved kirkevalget 2009. At dette er metodisk forsvarlig, underbygges av testanalyser som viser at det bare er en liten gradsforskjell mellom de respondentene i telefonsurveyen som stemte ved kirkevalget 2009 og respondentene i den postale med hensyn til den generelle kunnskapen om forhold knyttet til kirkevalget (se tabell 77 i appendiks B). Det antas derfor at disse to gruppene ligner så pass mye på hverandre at det er unødvendig å gjennomføre parallelle analyser av data fra telefonsurveyen og den postale surveyen med hensyn til den gruppen som deltok i valget. Som følge av hensikten med å gjøre sammenligninger mellom ulike velgergrupper, tas det dermed utgangspunkt i data fra telefonsurveyen, da det her er mulig å foreta slike sammenligninger uten å måtte gjøre forbehold knyttet til metodisk opplegg, spørsmålsformulering og praktisk gjennomføring av undersøkelsen. Lignende overveielser gjør seg gjeldende med hensyn til valg av datagrunnlag for de to etterfølgende analyser av henholdsvis grunner for å stemme og holdningsrepresentativitet.

Som en konsekvens av den kvantitative formen på data, vil det bli gjennomført analyser ved hjelp av ulike statistiske metoder. Dette vil medføre at det vil bli anvendt noen begreper for å beskrive sammenhenger mellom ulike forhold samt analytiske redskaper som for noen kanskje kan virke litt

fremmed. Samtidig er det ønskelig at rapporten som helhet skal være forståelig for alle med interesse for kirkevalget. Derfor vil sammenhenger mellom ulike forhold så vel som tabeller og figurer, ikke bare bli beskrevet ved hjelp av statistiske begreper, men også med tekst. Innledningsvis kan det likevel være hensiktsmessig å forklare de mest sentrale statistiske begreper og metoder som anvendes i denne rapporten.

For det første skjelnes det mellom *bivariat* og *multivariat analyse*. Bivariat analyse vil si at det er sammenhengen mellom to variabler, for eksempel kunnskap og kjønn, som analyseres. Som et mål på bivariat sammenheng benyttes *Pearson's R*. Pearson's R varierer mellom $+/-1$ og 0. 0 indikerer ingen sammenheng, mens $+/-1$ viser til henholdsvis en perfekt *positiv* sammenheng og en perfekt *negativ* sammenheng mellom to variabler. Positiv sammenheng vil si at hvis en person har høy verdi på en variabel, vil vedkommende også ha høy verdi på den andre variabelen. Motsatt betyr negativ sammenheng at hvis en person har lav verdi på en variabel, vil vedkommende ha høy verdi på den andre variabelen. I praksis forutsettes det derfor at for eksempel verdiene på kjønnsvariabelen kodes som mann=0 og kvinne=1.

En multivariat analyse innebærer at man ser nærmere på sammenhengen mellom to variabler, men slikt at det tas høyde for at andre faktorer også kan være relevante. For eksempel kan man forestille seg at en bivariat analyse viser at kvinner har mer kunnskap enn menn, men at denne positive sammenhengen mellom kunnskap og kjønn "forsvinner" i en multivariat analyse når det kontrolleres for utdanningsnivå. Dette fordi det egentlig er utdanningsnivået og ikke kjønn til en person som er avgjørende for hvor mye kunnskap vedkommende har. I denne rapporten gjennomføres multivariate analyser ved hjelp av regresjonsanalyse, og det er standardiserte beta-koeffisienter som brukes som mål på multivariat sammenheng. Beta-koeffisienten forteller i hvilken retning en gitt sammenheng går ($+/-$), samt hvor sterk sammenhengen er.

4 Informasjon – kanalenes betydning

I forkant av kirkevalget ble ulike informasjonstiltak iverksatt av Den norske kirke sentralt så vel som lokalt for å nå ut til nye velgergrupper, og blant disse også medlemmer som i utgangspunktet ikke har noen sterk tilknytning til Den norske kirke. På grunnlag av den betydning som demokratiteorier legger på informasjon som grunnlag for opplyst forståelse og effektiv deltagelse, ser dette avsnitt nærmere på kirkemedlemmenes vurdering av hvor viktige ulike informasjonskanaler har vært for dem i forbindelse med kirkevalget 2009. Fokus er med andre ord de enkelte informasjonskanalers viktighet for velgerne. Dette innebærer at fokuset i like stor grad er rettet mot formen som på innholdet i informasjonen. Det er særlig interessant å se nærmere på skillet mellom det som kan kalles interne og eksterne informasjonskanaler, og i hvilken grad dette skillet avspeiles i *hvem* som opplever disse kanalene som viktige. Interne kanaler omfatter kanaler som i størst grad appellerer til allerede interesserte eller engasjerte medlemmer – personer på innsiden – mens eksterne informasjonskanaler har en bredere målgruppe, nemlig alle medlemmer uansett hvor interesserte eller engasjerte de i utgangspunktet måtte være.

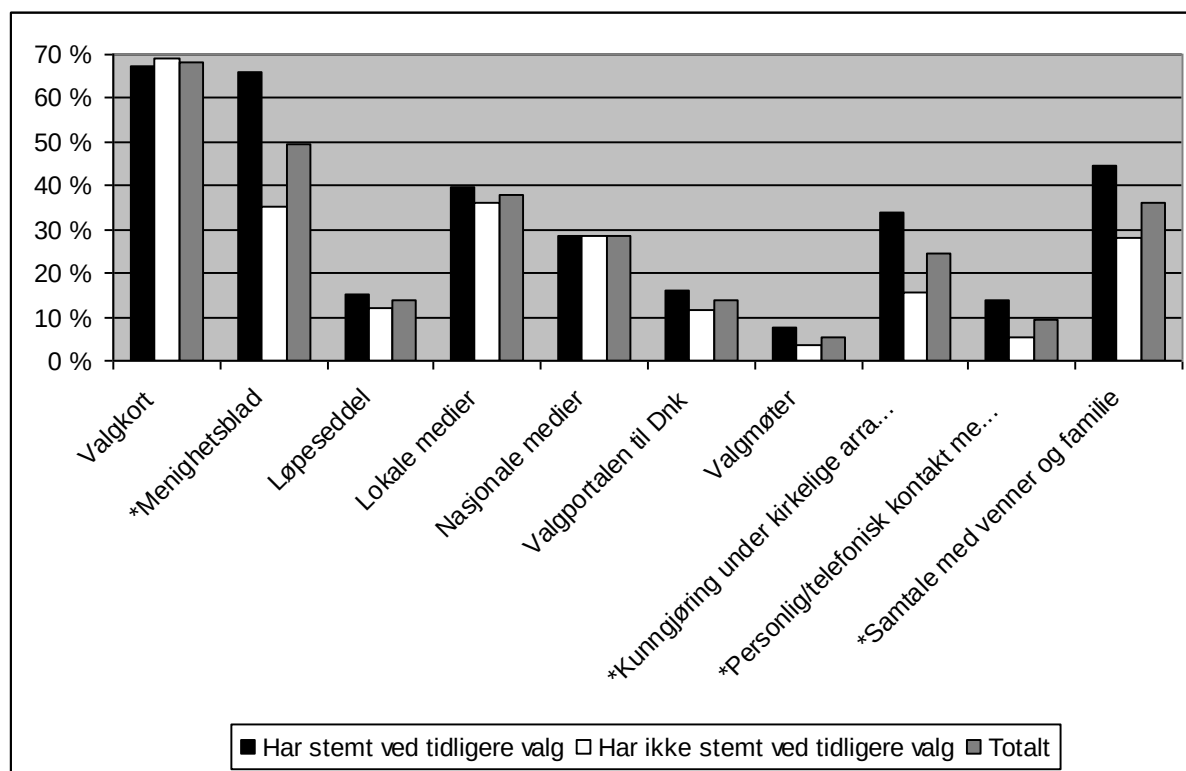
Analysen avgrenses til medlemmer som stemte ved kirkevalget 2009 fordi det antas at det i særlig grad er disse som har deltatt i valget som har gjort seg opp noen meninger om de ulike informasjonskanalene, og som derfor er den gruppen som kan forutsettes å ha de beste

forutsetninger for å vurdere de ulike informasjonskanalene. Det betyr ikke at rapporten ignorerer det faktum at informasjon også kan ha vært viktig for de medlemmene som ikke stemte. Tvert imot er rapporten også opptatt av dette aspektet. Men da i det perspektivet at informasjon – og spesielt innholdet – kan ha en mobiliserende effekt. Dette belyses nærmere i etterfølgende kapitler som inkluderer sammenlignende analyser av de som deltok og de som ikke deltok i valget.

Begynner vi med å se nærmere på det generelle bildet, viser totalen i figur 13 (se også tabell 79 og tabell 80 i appendiks B) at valgkort med informasjonsvedlegg fremstår som den klart viktigste kanalen til informasjon uansett om velgeren har stemt ved tidligere kirkevalg eller ikke. Nærmere 70 prosent av alle de som stemte ved kirkevalget 2009, mener at valgkort med informasjonsvedlegg var en viktig eller svært viktig informasjonskanal. Ingen annen informasjonskanal oppnår så god vurdering.

Videre viser figur 13 at det er flere av informasjonskanalene som generelt ikke betraktes som særlig viktige av de som deltok i kirkevalget 2009. Det gjelder særlig valgmøter, personlig/telefonisk kontakt, valgportalen samt løpeseddel. Kun mellom fem og 14 prosent av de som stemte, mener at disse informasjonskanalene var viktige eller svært viktige i forbindelse med kirkevalget. Det kan også bemerkes at av de som stemte, oppgir 38 prosent at lokale medier var en viktig eller svært viktig kanal til informasjon, mens 29 prosent sier at nasjonale medier var en viktig eller svært viktig informasjonskanal.

Figur 13. Viktigste informasjonskanaler etter deltagelse ved tidligere kirkevalg blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent.^a



*Signifikant på 5 %-nivå

^aFor detaljer se tabell 79 og tabell 80 i appendiks B.

Gitt det faktum at flere av informasjonskanalene av mange av de som deltok i kirkevalget ikke vurderes som særlig viktige, er det likevel verdt å merke seg at samtlige kanaler vurderes som viktigere av de som har stemt ved tidligere kirkevalg enn av de som stemte for første gang i 2009. Men forskjellene er generelt små og ofte ikke-signifikante. Det gjelder: Valgkort med informasjonsvedlegg, løpeseddel, lokale medier (lokale og regionale aviser), nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser), valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalet.no og Valgmøter.

Vurderingen av menighetsblad, kunngjøring under kirkelige arrangementer, personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater samt samtale med venner og familie er unntatt fra det generelle bildet av tilnærmedesvis sammenfall i vurderingen av informasjonskanalenes viktighet mellom nye velgere og etablerte velgere er. Det er med hensyn til vurderingen av disse informasjonskanalenes viktighet en signifikant forskjell – og til dels solid tendens til at disse kanalene vurderes som viktigere av etablerte velgere enn nye velgere (for detaljer se tabell 80 i appendiks B). Det er interessant å notere seg at fellesnevneren for de signifikante unntakene, er at det dreier seg om *interne kanaler*.⁴² Dette *kan* reflektere at etablerte velgere i motsetning til nye velgere, har et mer kirkelig og personlig interesse/engasjement i Den norske kirke. Dette *kan* videre indikere at interne informasjonskanaler i

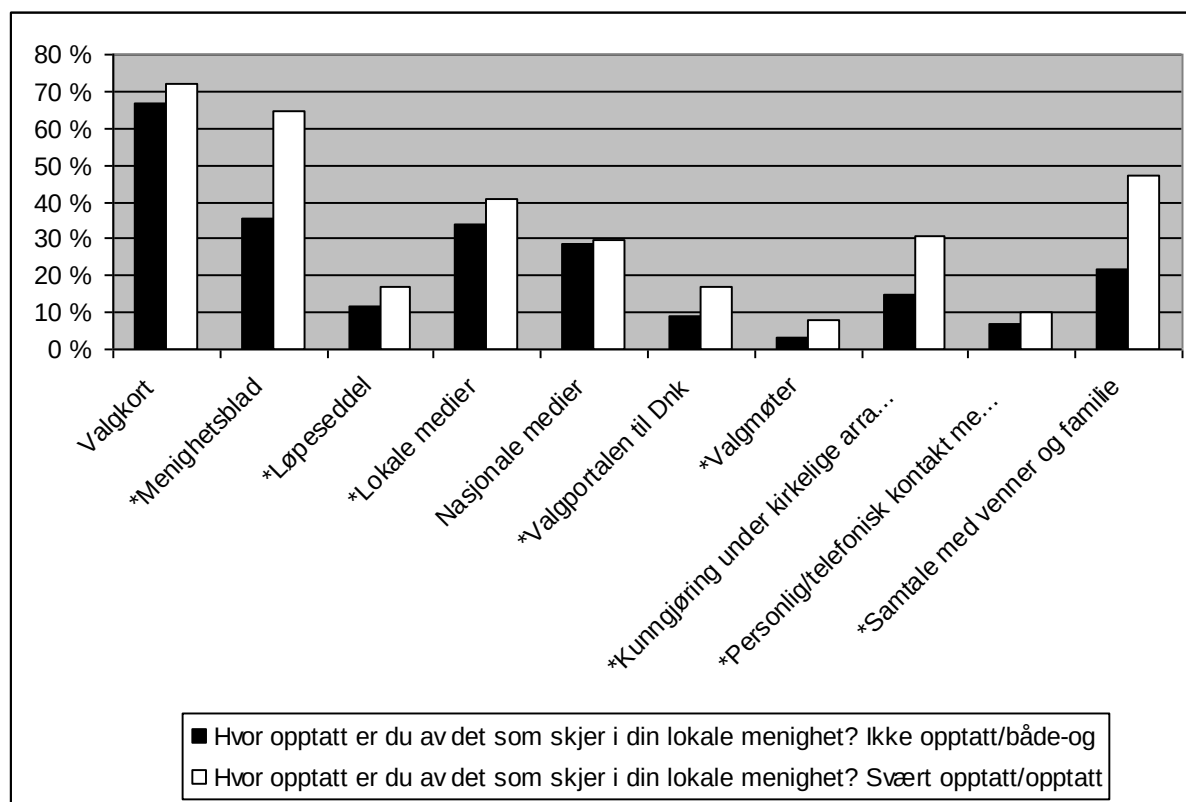
⁴² Det bør nevnes at menighetsblad kan ha litt forskjellig karakter. I noen menigheter postomdeles menighetsbladet til alle husstander i soknet, mens det i andre sokner fordeles mer målrettet til bare de som er interesserte. I tillegg er det ikke alle menigheter som har et eget menighetsblad. I de tilfellene er det ikke sjelden at menigheten kjøper annonseplass i den lokale avisen. Men uansett distribusjonsform kan det antas at menighetsblad i utgangspunktet har større appell til de som i utgangspunktet er lokalkirkelig interessert/engasjert og som sådan kan betraktes som en intern informasjonskanal.

større grad appellerer til etablerte velgere enn til nye velgere. Hvorvidt interesse/engasjement er bakenforliggende forklaringer, vender vi tilbake til sist i dette avsnittet.

Selv om figur 13 fokuserer på andelen som oppgir at de ulike informasjonskanalene har vært viktige eller svært viktige, er det også interessant å huske den gruppen som ikke er av samme oppfatning. Med unntak av valgkort med informasjonsvedlegg og menighetsblad (men kun for etablerte velgere), mener mange av de som stemte at noen informasjonskanaler ikke har vært viktige i det hele tatt. For eksempel er det blant både etablerte og nye velgere mer enn 80 prosent som synes at valgmøter, løpeseddel og valgportalen ikke var viktige kanaler. Gitt at kirkevalget fant sted i et samfunn der medier og informasjons- og kommunikasjonsteknologi generelt og Internett spesielt antas å spille en stor rolle i hverdagen og som grunnlag for offentlig opinionsdannelse, er det interessant at mediene samt valgportalen til Den norske kirke ikke spiller en vesentligere rolle som informasjonskanal for velgerne.

Tar man et nærmere blikk på hvordan de ulike informasjonskanalene vurderes ut fra hvor lokalkirkelig interesserte velgerne er (i form av å være opptatt av det som skjer i sin lokale menighet), viser figur 14 at *mønsteret* i vurderingene av de ulike informasjonskanalene er det samme uavhengig av hvor lokalkirkelig interesserte medlemmene er. Mange synes at valgkort med informasjonsvedlegg var viktig, mens få synes at valgmøter, personlig kontakt med kandidater og valgportalen til Den norske kirke var viktige kanaler. Men selv om mønsteret er det samme, er det tydelig at en større andel av de lokalkirkelig interesserte vurderer informasjonskanalene som viktige sammenlignet med andelen i den gruppen som ikke er opptatt av det som skjer i den lokale menigheten. Igjen ser vi også at det er i vurderingene av "interne kanaler" – menighetsblad, kunngjøring under kirkelige arrangementer og samtale med venner og familie – at forskjellene er størst. Mer presist finnes det en rekke signifikante forskjeller: Det er en tendens til at de som er opptatt eller svært opptatt av det som skjer i den lokale menigheten, vurderer menighetsblad, kunngjøring under kirkelige arrangementer, samtale med venner og familie, samt – men i mindre grad – personlig/telefonisk kontakt med kandidater, lokale medier, løpeseddel og valgportalen til Den norske kirke som viktige informasjonskanaler (for detaljer se tabell 81 og tabell 82 i appendiks B).

Figur 14. Viktigste informasjonskanaler etter interesse for det som skjer i den lokale menighet blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent. a



*Signifikant på 5 %-nivå

aFor detaljer se tabell 81 og tabell 82 i appendiks B.

Det blir bekreftet at lokalkirkelig interesse har en sammenheng med hvorvidt *interne kanaler* vurderes som viktige. Ellers er det også verdt å merke seg at begge velgergrupper vurderer valgkort med informasjonsvedlegg som den viktigste informasjonskanalen, samt at lokale medier vurderes som viktigere enn nasjonale medier. I synet på valgkort og nasjonale medier er det ingen signifikante forskjeller mellom de lokalkirkelig interesserte og de som ikke er interesserte. I tillegg kan en se at valgportalen til Den norske kirke har større appell til de som er opptatt av det som skjer i sin menighet, enn de som ikke har samme interesse. På den andre siden kan det også generelt konstateres at valgportalen ikke vurderes som særlig betydningsfull.

Mediale informasjonskanaler velges ofte ut fra en betraktning om å nå en bestemt målgruppe, særlig definert ved alder, fordi det antas at ulike aldersgrupper benytter ulike informasjonskanaler. Dette er et sentralt moment i mange informasjonsstrategier og er slik sett også interessant med hensyn til hvordan informasjon spres og mottas i forbindelse med kirkevalg.

Ser man nærmere på andelen innen ulike aldersgrupper som vurderer informasjonskanalene som viktige eller svært viktige, ser man av tabell 59 at vurderingene stort sett følger samme *mønster* på tvers av aldersgruppene.

Tabell 59. Viktigste informasjonskanaler etter alder (fødselsår) blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent.^a

	Fødselsår					Pearson's R ^b
	1979-1991	1964-1978	1949-1963	før - 1948	Totalt	
Valgkort med informasjonsvedlegg	67	65	72	72	70	0,121*
Menighetsblad	39	39	50	60	51	0,198*
Løpeseddel	6	12	12	20	15	0,163*
Lokale medier (lokale og regionale aviser)	17	30	43	42	38	0,152*
Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	33	24	26	36	30	0,128*
Valgportalen til Den norske kirke	19	15	13	12	13	-0,026
Valgmøter	13	3	2	10	6	0,131*
Kunngjøring under kirkelige arrangementer	22	16	18	35	24	0,186*
Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	19	7	4	14	9	0,132*
Samtale med venner og familie	56	32	32	39	36	0,034

*Signifikant på 5 %-nivå

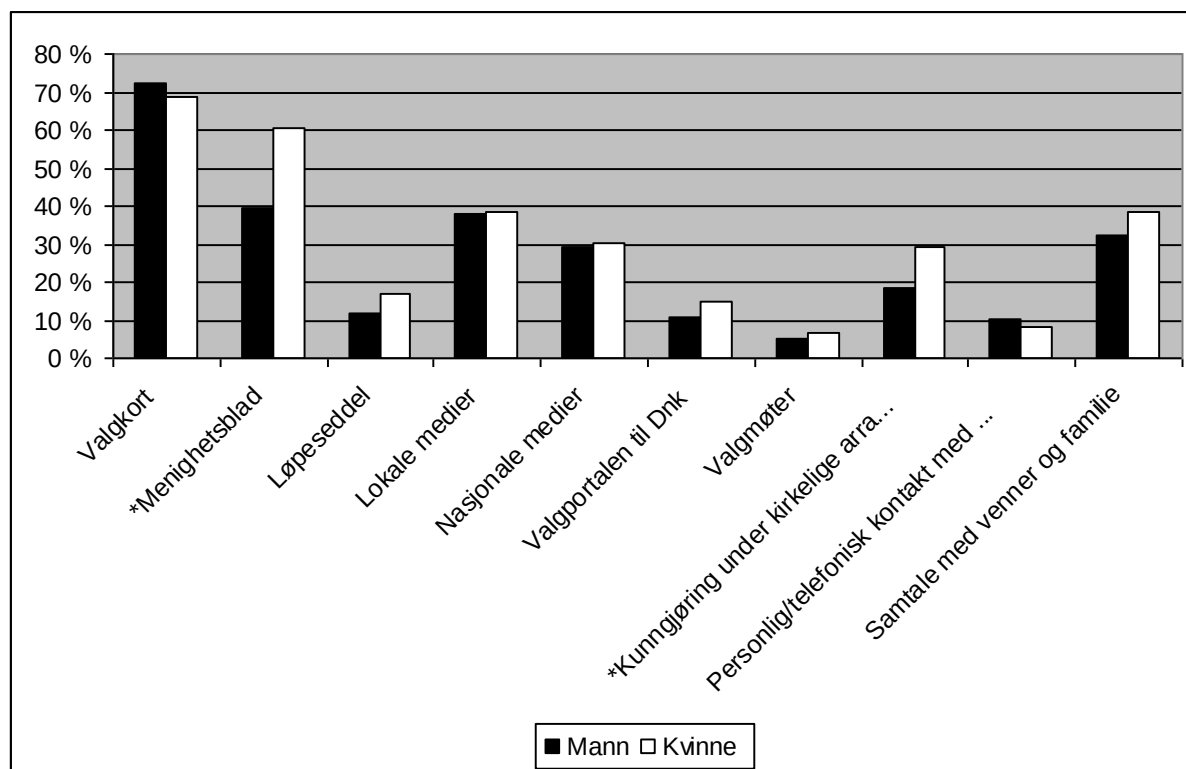
aFor detaljer om N vises det til tabell 83 i appendiks B.

bBasert på en variabel som måler en gitt informasjonskanals viktighet på en fem-skala, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig

Det er igjen valgkort med informasjonsvedlegg som generelt vurderes som viktigst. Men det er også noen interessante signifikante forskjeller mellom aldersgruppene: Det er en tendens til at jo eldre aldersgruppe en tilhører, desto viktigere vurderes alle informasjonskanalene med unntatt av valgportalen til Den norske kirke og samtale med venner og familie. Det betyr at alder ikke har noe å si for vurderingen av valgportalens viktighet. Allikevel kan det noteres – som forventet – at andelen som vurderer valgportalen til Den norske kirke som viktig eller svært viktig, er mindre i de eldste enn i de yngste aldersgruppene. At forskjellen er ikke-signifikant, *kan* skyldes at antall personer i den yngste aldersgruppen er liten (se tabell 83 i appendiks B).⁴³

Spørsmålet om målgruppe kan videre relateres til om det er forskjeller i menn og kvinners vurdering av informasjonskanalenes viktighet. Som det fremgår av figur 15, er det generelt ikke store forskjeller i menn og kvinners vurderinger. Allikevel er det noen interessante signifikante sammenhenger: Kvinner har en større tendens enn menn til å vurdere menighetsblad og kunngjøring under kirkelige arrangementer som viktige informasjonskanaler. Det kan tenkes at de signifikante forskjellene egentlig skyldes at kvinner er mer kirkelig interesserte og engasjerte enn menn.

⁴³ Det kan her nevnes at andelen som vurderer informasjonskanalene som viktige eller svært viktige til dels er veldig liten – særlig gjelder det for løpeseddel, valgmøter, valgportalen og personlig/telefonisk kontakt med kandidater.

Figur 15. Viktigste informasjonskanaler etter kjønn blant de som stemte ved kirkevalget 2009. Prosent.^a

*Signifikant på 5 %-nivå

^aFor detaljer se tabell 84 i appendiks B.

En multivariat analyse kan bidra til å undersøke om det er noen underliggende forhold som gjør at det umiddelbart ser ut til å være for eksempel kjønnsforskjeller, se tabell 85 i appendiks B. Tabell 85 viser hvilke sammenhenger det er mellom synet på ulike informasjonskanalers viktighet og et gitt bakgrunnskjennetegn ved velgerne som er signifikante når det kontrolleres for andre bakgrunnskjennetegn. Som forventet slår lokalkirkelig interesse i form av å være opptatt av det som skjer i den lokale menighet ut. Det er særlig interessant at lokalkirkelig interesse er den eneste variabel som har signifikant effekt på vurderingen av valgkortets viktighet som informasjonskanal etter at det er kontrollert for andre bakgrunnskjennetegn. Før en slik kontroll hadde kirkelig interesse ikke noen signifikant effekt på vurderingen av valgkortet, jevnfør den bivariate sammenhengen. At effekten er negativ, betyr at det er en tendens til at det er de minst lokalkirkelig interesserte som oppfatter valgkortet med informasjonsvedlegg som viktigste informasjonskanal. At det er en slik forskjell, kan muligvis forklares med at de mest kirkelig interesserte får informasjon gjennom andre kanaler og derfor ikke er så *avhengige* av valgkortet. I de andre tilfellene der lokalkirkelig interesse har en signifikant effekt, er denne nemlig positiv. Det gjelder for de interne informasjonskanalene menighetsblad, kunngjøring under kirkelige arrangementer, samtale med venner og familie samt for de mer eksternt rettede kanaler som løpeseddel, lokale medier og valgmøter.⁴⁴

Skjelner man mellom lokalkirkelig interesse og engasjement i form av tilstedeværelse på arrangementer i Den norske kirke, er det interessant å se at effekten av engasjement med hensyn til

⁴⁴ Lokalkirkelig interessens bivariate effekt på vurderingen av henholdsvis valgportalen, kunngjøring under kirkelige arrangementer, personlig/telefonisk kontakt med kandidater samt samtale med venner og familie er etter kontroll for andre variabler ikke lenger signifikant.

valgmøter er til dels motsatt av effekten av kirkelig interesse. Velgere som ofte går på vanlige gudstjenester, har en tendens til ikke å vurdere valgmøter som viktige informasjonskanaler, mens det motsatte er tilfellet for de medlemmer som regelmessig deltar på høytidsgudstjenester. Omvendt har tilstedeværelse på begge typer gudstjenester negativ effekt på vurderingen av personlig/telefonisk kontakt med kandidatene som informasjonskanal.

Et annet uttrykk for engasjement er om velgeren har deltatt ved tidligere kirkevalg. Som det ses av regresjonsanalysen, er det kun i forbindelse med vurderingen av menighetsblad at dette har signifikant effekt. Selv etter kontroll for kirkelig interesse og engasjement, har de som har stemt ved tidligere kirkevalg en tendens til å vurdere menighetsblad som en viktigere informasjonskanal enn de som ikke har stemt tidligere.

Ser vi på effekten av kjønn, alder og utdanning, får vi bekreftet at kjønn generelt ikke har noen effekt. Sammenlignet med menn har kvinner kun en minimal større tendens til å vurdere menighetsblad som viktig når det kontrolleres for andre forhold. Derimot har både alder og utdanning flere signifikante effekter – med hver sine fortegn. Det betyr at jo eldre velgeren er, desto større tendens er det til at vedkommende synes at løpeseddel, lokale så vel som nasjonale medier, valgmøter og personlig/telefonisk kontakt med kandidater er viktige informasjonskanaler. Det er interessant å notere at alder ikke har noen signifikant effekt på oppfatningen av valgportalen. Det er bare engasjement i form av tilstedeværelse på konserter og hyggetreff i Den norske kirke som har det. De signifikante effektene av utdanning er alle negative. Det betyr at de med lavere fullført utdanning har en større tendens til å betrakte flere av informasjonskanalene som viktige enn de med høyere fullført utdanning. Det gjelder for menighetsblad, løpeseddel, valgmøter, kunngjøring under kirkelige arrangementer, personlig/telefonisk kontakt med kandidater og samtale med venner og familie.

Det er vanskelig å komme med en enkel og entydig oppsummering av analysen av velgernes vurdering av ulike informasjonskanalers betydning. Men at lokalkirkelig interesse i form av interesse for det som skjer i den lokale menighet i den grad viser seg å være av betydning for oppfatningen av de ulike kanalene, er interessant. Lokalkirkelig interesse er derfor en sentral nøkkel for å forstå velgernes vurdering av informasjonskanalenes viktighet. Interessant og ikke minst litt bemerkelsesverdig, er det også at alder ikke har noe å si for vurderingen av nettportalen til Den norske kirke. Ellers kan det noteres at i de tilfeller der alder har en effekt, er den positiv. Det vil si at eldre generelt har en tendens til å vurdere informasjonskanalene som viktigere enn de yngre, og at den signifikante effekten av utdanning betyr at de med lavest fullført utdanning har en tendens til å vurdere kanalene som viktigere enn de med høyere fullført utdanning. Kjønn viser seg ikke å ha særlig stor betydning for vurdering av informasjonskanalers viktighet. Kun i forbindelse med menighetsblad har kvinner en signifikant tendens til å vurdere det som viktigere enn menn.

Det tydeligste funn er likevel at valgkort med informasjonsvedlegg vurderes som en viktig informasjonskanal av et stort flertall av alle som har stemt, og som den eneste kanalen som vurderes som viktigere av de med minst lokalkirkelig interesse (etter kontroll for andre relevante bakgrunnskjennetegn). Dette indikerer at valgkortet som informasjonskanal har fungert relativt bra, og at det har bred appell. Men fordi valgkortet er den viktigste informasjonskanalen, er det også viktig at informasjonen på valgkortet og i vedlegget er relevant, forståelig og tilstrekkelig. Dette kvalitative innholdsaspektet ved informasjonskanalene er viktig å ha i mente. Men det ligger utenfor denne analysen å gå nærmere inn på dette. I stedet vender vi i neste kapittel blikket mot

hvorvidt medlemmene – både de som har stemt og de som valgte ikke å stemme ved kirkevalget i 2009 – synes å være godt informert om en rekke ulike forhold knyttet til valget generelt og kandidatene spesielt. Vi skal se nærmere på kunnskap.

5 Kunnskap – tilstrekkelig informasjon om...?

Kunnskap betraktes som uttrykk for bearbeidet informasjon som forutsetter en form for aktiv refleksjon. En slik refleksjon kan tenkes å være knyttet til engasjement og interesse. Det antas at hvis man har interesse for noe, oppsøker man eller lar seg eksponere for aktuell informasjon for deretter å bearbeide informasjonen slik at man sitter tilbake med kunnskap. Sammenhengen mellom interesse og synet på informasjonskanaler ble bekreftet i forrige kapittel. I dette kapittel ser vi nærmere på kunnskapsaspektet.

Metodisk er det knyttet en rekke utfordringer til det å stille gode spørsmål som belyser individers kunnskapsnivå. Å spørre direkte om respondentens kunnskap knyttet til et spesifikt forhold, kan for det første virke provoserende og forutsetter for det andre ideelt sett et fasitsvar. En måte å håndtere dette på – og som er gjort i denne undersøkelsen – er å spørre om hvorvidt vedkommende føler seg informert om et spesifikt forhold.⁴⁵ Det virker mindre provoserende å spørre på denne måten, fordi det er "mindre farlig" å innrømme at man ikke er *informert om* enn at man *ikke har kunnskap om* noe. I tillegg kommer at undersøkelsens hensikt ikke er å måle det absolutte kunnskapsnivå, men snarere det relative kunnskapsnivået på en rekke områder som kan sies å være relevante i forbindelse med deltagelse i et kirkevalg. Blant annet kunnskap om kandidater og Den norske kirke som organisasjon.

Innfallsvinkelen i analysen av kunnskapsaspektet er for det første å se nærmere på medlemmers kunnskap generelt og kunnskap om kandidater spesielt i forhold til det å delta ved kirkevalget. Kunnskap vil på den måten fremstå som en uavhengig variabel og deltagelse som en avhengig variabel.

I tillegg vil kunnskap også bli behandlet som en avhengig variabel der det sentrale spørsmålet vil være hva som betinger kunnskap. Som vi har vært inne på tidligere, kan kunnskap tenkes å være betinget av kirkelig engasjement og interesse, men også av kjønn, alder, utdanning og bosted. At bosted – bispedømme – nevnes i denne sammenhengen, skyldes at det ved kirkevalget 2009 ble gjennomført ulike valgordninger i bispedømmene, og at det kan tenkes at de bispedømmene som bare hadde direkte valg av leke medlemmer til bispedømmerådet/Kirkemøtet, gjorde en større innsats for å informere om kandidatene enn i de bispedømmene hvor det ble benyttet en valgordning basert på både indirekte og direkte valg. Det kan derfor forventes at type valgordning gjenspeiles i medlemmenes kunnskap om kandidater til bispedømmeråd/Kirkemøtet.

⁴⁵ Fordi det kan være problematisk å spørre direkte om respondentenes *kunnskap* ble spørsmålet i spørreskjemaet formulert som "Kirkerådet og de lokale menigheter har hatt ansvar for å spre informasjon om kirkevalget. Kan du angi på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "Ikke informert i det hele tatt" og 5 betyr "Svært godt informert" hvor informert du føler at du er om..."

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.

Stemte du ved kirkevalget i høst? ^a	Gjennomsnitt	N	Pearson's R
Ja	3,17	375	0,433*
Nei	2,30	622	

*Signifikant på 1 %-nivå

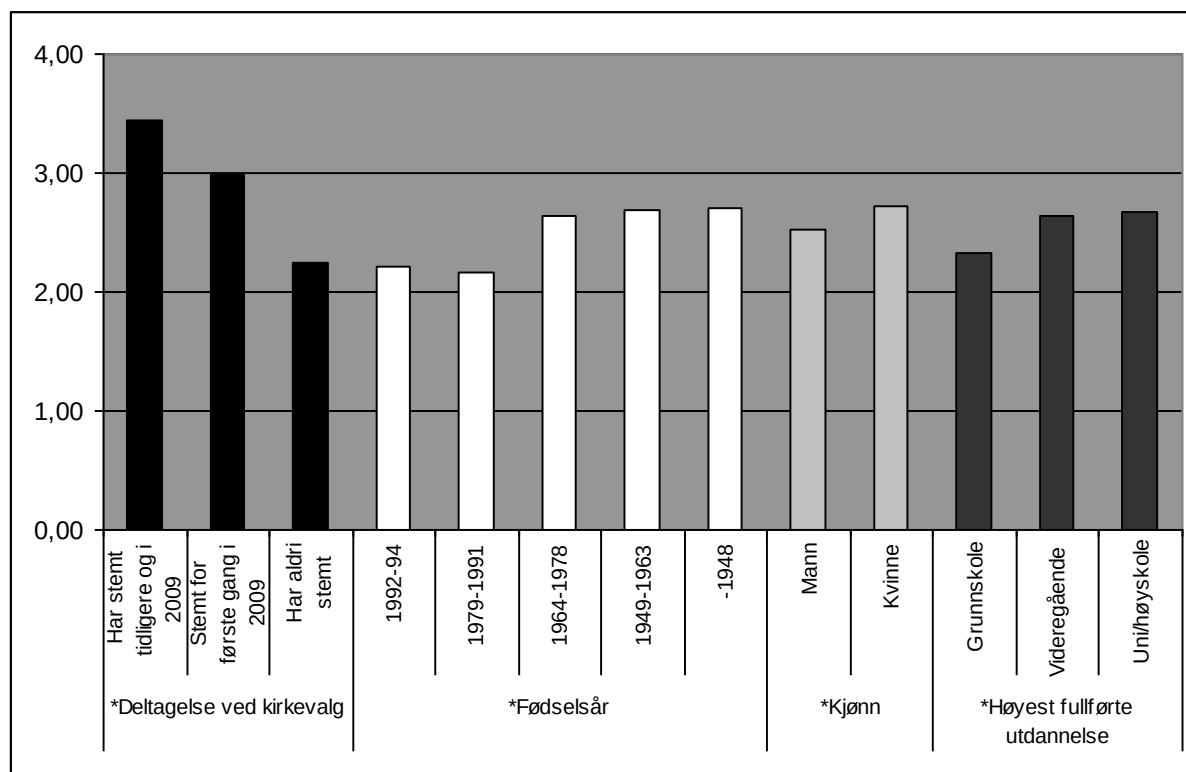
^a"Ja" er kodet som høy verdi og "nei" er kodet som lav verdi.

Tar man et overordnet blick på medlemmenes kunnskapsnivå ut fra hvor godt informert de generelt opplever å være om forhold knyttet til kirkevalget 2009, viser tabell 60 de som har stemt generelt opplever å ha mer kunnskap enn de som ikke stemte. Statistisk er det en signifikant sammenheng. Det betyr at de som stemte ved kirkevalget 2009, har en større tendens til å oppleve å være informert enn de som ikke stemte ved valget (jevnfør Pearson's R på 0,433). Dette er interessant i seg selv, men knappst overraskende. På den andre siden kan kunnskapsnivået hos de som stemte heller ikke vurderes som spesielt høyt. Det ligger midt på treet, jevnfør et gjennomsnitt på 3,17.⁴⁶

Ser man nærmere på hva som betinger det generelle kunnskapsnivået, belyses det i figur 16 hvordan generell kunnskap varierer med kirkemedlemmenes deltagelse ved kirkevalg, alder (fødselsår), kjønn og høyest fullførte utdanning.

⁴⁶ Målet på det generelle kunnskapsnivået er basert på et standardisert indeks sammensatt av variabler som måler hvor informert respondentene opplever å være om henholdsvis "Hva et menighetsråd gjør", "Hva bispedømmeråd og Kirkemøte gjør", "At alle medlemmer over 15 år har stemmerett", "At alle medlemmer over 18 år kan stille opp som kandidat", "Kandidatene til menighetsrådet der du bor", "Kandidatene til bispedømmerådet/Kirkemøtet", "Kandidatenes syn på viktige saker", "Kirkevalget generelt (bl.a. hvor og når)" på en skala fra 1 til 5, der 1=ikke informert i det hele tatt og 5=svært godt informert. Den standardiserte indeksen er basert på respondenter som har svart på minimum fire av de åtte spørsmålene som inngår i indeksen. Disse respondentene utgjør 99,7 prosent av alle respondenter i telefonundersøkelsen.

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.^a



*Signifikant på 5 %-nivå

aFor detaljer se tabell 86 i appendiks B.

Figur 16 viser at alle sammenhengene er signifikante mellom de fire bakgrunnsvariablene og det generelle kunnskapsnivå hos medlemmene. Den sterkeste sammenhengen finnes mellom deltagelse ved kirkevalg og generell kunnskap. Medlemmer som stemte i 2009 og ved tidligere kirkevalg, har en større tendens til å besitte mer kunnskap om forhold knyttet til kirkevalget 2009 enn medlemmer som stemte for første gang i 2009 eller som aldri har stemt ved et kirkevalg. Det er også interessant å notere at det er en liten, men signifikant tendens til at kvinner, personer med høyere utdanning og eldre personer har mer generell kunnskap enn henholdsvis menn, personer med lavere utdanning og yngre personer.

Det er på bakgrunn av kapitlets tilnærming til kunnskap⁴⁷ relevant å se nærmere på forholdet mellom kunnskap og lokalkirkelig engasjement. Tabell 61 presenterer i den forbindelse den bivariate sammenhengen mellom generelt kunnskapsnivå og fire variabler som måler medlemmenes kirkelige og personlige engasjement i Den norske kirke. I telefonsurveyen er det stilt et spørsmål der respondenten ble bedt om å angi hvor mange ganger i løpet av de siste 12 måneder vedkommende omtrent har 1) vært til stede på gudstjeneste i Den norske kirke, 2) vært til stede på arrangementer for barn/ungdom i Den norske kirke 3) vært til stede på konserter, hyggetreff e.lign. i Den norske kirke og 4) hatt samtale med en ansatt i Den norske kirke.

⁴⁷ Kunnskap som noe som skapes gjennom refleksjon og kan tenkes å være knyttet til praktisk engasjement.

Tabell 61. Sammenhengen mellom kirkemedlemmenes generelle kunnskapsnivå og hvor ofte vedkommende har deltatt i ulike kirkelige arrangementer de siste 12 månedene. Pearson's R.

	Gudstjenester	Barn/unge-arrangement	Konsert, hyggetreff e.lign.	Samtale med Dnk-ansatt
Pearson's R	0,327*	0,239*	0,294*	0,132*
N	993	994	995	974

*Signifikant på 5 %-nivå

Verdien på Pearson's R indikerer at det er en til dels svak, men signifikant sammenheng mellom hver av disse fire deltagelsesvariablene og det generelle kunnskapsnivået hos medlemmene. Sterkest er sammenhengen mellom deltagelse på gudstjeneste og kunnskapsnivået. Det betyr at et medlem av Den norske kirke som ofte deltar på et arrangement i regi av Den norske kirke, mest sannsynlig vil besitte mer generell kunnskap om kirkevalget enn et medlem som ikke deltar så ofte. At sammenhengen mellom den fjerde engasjementstype – samtale med en ansatt i Den norske kirke – og generell kunnskap ikke er så sterk som de andre, er naturlig sett i lys av at slike samtaler kan tolkes veldig vidt: Alt fra en uformell samtale i butikken til mer formelle samtaler i relasjon til begravelse, konfirmasjon og bryllup, uten at det nødvendigvis innebærer at vedkommende har et kirkelig eller personlig engasjement i Den norske kirke.

Det er relevant å undersøke hva som egentlig kan forklare medlemmenes generelle kunnskapsnivå relatert til kirkevalget 2009 når det kontrolleres for andre forhold. Er det slik at noen bakgrunnsfaktorer har større betydning når det kontrolleres for andre bakgrunnsfaktorer? Dette belyses gjennom en multivariat analyse der generell kunnskap i form av en opplevelse av å være informert er avhengig variabel og ulike bakgrunnsfaktorer opptrer som uavhengige variabler (tabell 62).⁴⁸ Det er særlig interessant å se på effekten av engasjement og hvordan den påvirkes når det kontrolleres for blant annet lokalkirkelig interesse.

⁴⁸ Det er kontrollert for multikolinearitet.

Tabell 62. Regresjonsanalyse av den generelle kunnskapsindeksen (informert). Standardiserte betakoeffisienter.

Uavhengige variabler	Avhengig variabel
	<i>Informert^g</i>
Kjønn ^a	0,029
Alder ^b	0,019
Høyest fullførte utdanning ^c	0,080*
Deltatt ved tidligere kirkevalg ^d	0,088*
Stemt ved kirkevalget 2009 ^e	0,226*
Hvor opptatt man er av det som skjer i den lokale menigheten ^f	0,290*
Antall ganger på gudstjeneste i Dnk det siste året	0,032
Antall ganger på arrangementer for barn/ungdom i Dnk det siste året	0,057
Antall ganger på konserter, hyggetreff e.lign. i Dnk det siste året	0,037
Antall ganger man har hatt samtale med en ansatt i Dnk det siste året	-0,017
Justert R ²	0,302
N	937

*Signifikant på 5 %-nivå

^aKvinne har verdien "1" og mann har verdien "0".

^bPersoner er gruppert i fem alderskategorier, der de eldste har høy verdi og de yngste har lavest verdi

^cPersoner med høy utdanning har høy verdi og personer med lav utdanning har lav verdi

^dPersoner som har deltatt har høy verdi og personer som ikke har deltatt har lav verdi

^ePersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

^fPersoner som er opptatt av det som skjer har høy verdi og personer som ikke er opptatt av det som skjer har lav verdi

^gPersoner som synes å være godt informert høy verdi og personer som ikke synes å være godt informert har lav verdi

Tabell 62 viser at den signifikante bivariate effekten av kjønn, alder og deltagelse på ulike arrangementstyper i regi av Den norske kirke på kunnskap forsvinner når det kontrolleres for andre bakgrunnsfaktorer som for eksempel utdanning, deltagelse ved tidligere kirkevalg og i 2009 samt lokalkirkelig interesse. Hva som derimot har betydning, er lokalkirkelig interesse og hvorvidt velgeren har stemt ved kirkevalget 2009. I noe mindre grad har også deltagelse ved tidligere kirkevalg og utdanning noe å si for hvor godt velgeren generelt opplever å være informert. Effektene av de to siste faktorene – utdanning og deltagelse ved tidligere kirkevalg – er forholdsvis svake. Effekten av utdanning på kunnskap er motsatt av effekten på vurdering av informasjonskanalers viktighet. Det er en svak, men signifikant tendens til at medlemmer med høyere fullført utdanning opplever å være bedre informert enn medlemmer med lavere utdanning.

Det mest sentrale for kunnskapsspredning er med andre ord hvorvidt medlemmene har interesse for det som skjer i sin lokale menighet og hvorvidt de stemte ved kirkevalget 2009. Det er nemlig en større tendens til at medlemmer som er lokalkirkelig interesserte eller som stemte ved kirkevalget, opplever å besitte mer kunnskap om en rekke forhold knyttet til kirkevalget og Den norske kirke, enn hva som er tilfellet for medlemmer som ikke er så lokalkirkelig interesserte eller som ikke stemte ved kirkevalget.

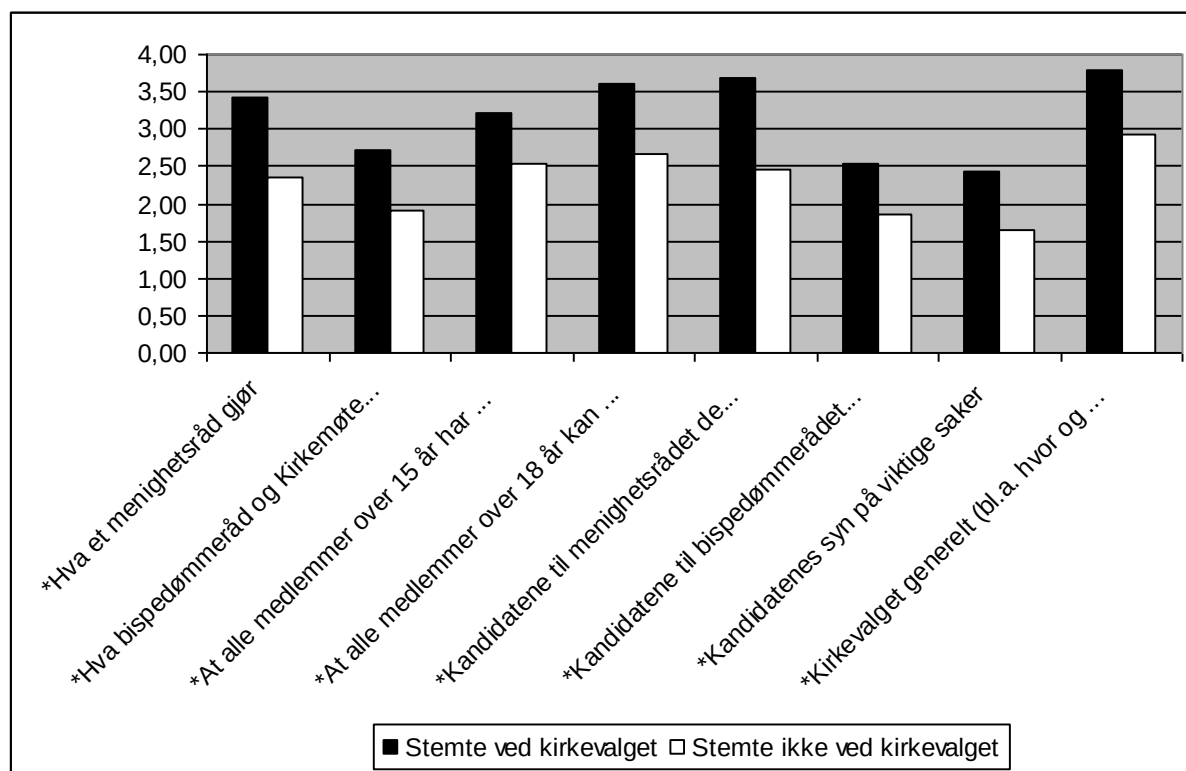
At lokalkirkelig interesse har effekt på kunnskap, er ikke overraskende. Men at deltagelse på ulike kirkelige arrangementer ikke har noen selvstendig signifikant effekt etter kontroll for andre faktorer, er litt overraskende. På den andre siden betyr det at det er lokalkirkelig interesse og ikke

engasjement som er et nøkkelord for å forstå hvordan kunnskap kan spres. Satt på spissen kan man si at for å spre kunnskap om kirkevalg inklusiv kandidater og Den norske kirke generelt, gjelder det å mobilisere medlemmenes interesse for det som skjer i den lokale menigheten.

Med hensyn til at deltagelse ved kirkevalget 2009 har positiv effekt på kunnskap, kan årsakssammenhengen alltid diskuteres. Har man mye kunnskap fordi man her stemt, eller har man stemt fordi man besitter kunnskap? Det finnes ikke et entydig svar på dette spørsmålet. Begge årsakssammenhenger er plausible. Det er en vekselvirkning. Men tar vi her som utgangspunkt at deltagelse i valget kan forklare kunnskapsnivået helt overordnet, viser tabell 62 at det er de medlemmer som har stemt som besitter mest generell kunnskap.

Inntil nå har fokus vært rettet mot kunnskap generelt hos ulike medlemsgrupper. Vi vil videre se nærmere på substansen i kunnskapen. Det vil si hvilke konkrete forhold det er velgerne – henholdsvis de som stemte og de som ikke stemte ved kirkevalget 2009 – har kunnskap om, og hvilke forhold de ikke har så mye kunnskap om. Som det ble nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er det en klar tendens til at de som stemte ved kirkevalget 2009 opplevde å ha mer generell kunnskap om forhold knyttet til valget, enn de som ikke stemte (se tabell 60). Dette må man ha i mente samtidig som det naturligvis også vil gjenspeile seg i kunnskapen om mer spesielle forhold.

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.^a



*Signifikant på 5 %-nivå

^aFor detaljer se tabell 87 i appendiks B.

Det første man legger merke til i figur 17, er at det relative forholdet mellom kunnskap om ulike forhold knyttet til kirkevalget 2009 stort sett følger samme mønster uansett om respondentene stemte eller ikke ved valget 2009. Kunnskap om generelle praktisk forhold som når og hvor oppnår den høyeste gjennomsnittlige score hos begge grupper, mens kunnskap om kandidatenes syn på

viktige saker oppnår lavest score – relativt i forhold til andre forhold. Skillet mellom kunnskap om det lokale (menighetsråd) og kunnskap om det regionale/nasjonale (bispedømmerådet/Kirkemøtet), er særlig interessant. Det generelle bildet er at velgerne opplever å ha mer kunnskap om det lokale enn det regionale/nasjonale. Det gjelder både med hensyn til kunnskap om de ulike kirkelige organer og om kandidatene. Kunnskapsforskjellen mellom de som stemte og hjemmesittere, er større for kunnskap om kandidatene til det lokale menighetsrådet enn for kunnskap om andre forhold. Mer generelt kan man si at de som ikke stemte, har relativt mer kunnskap om formelle ting knyttet til kirkevalget – som når og hvor, hvem som har stemmerett og hvem som kan stille opp som kandidat – enn forhold knyttet til kandidatene og Den norske kirke som organisasjon. Dette bildet er ikke så entydig for de som deltok i valget.

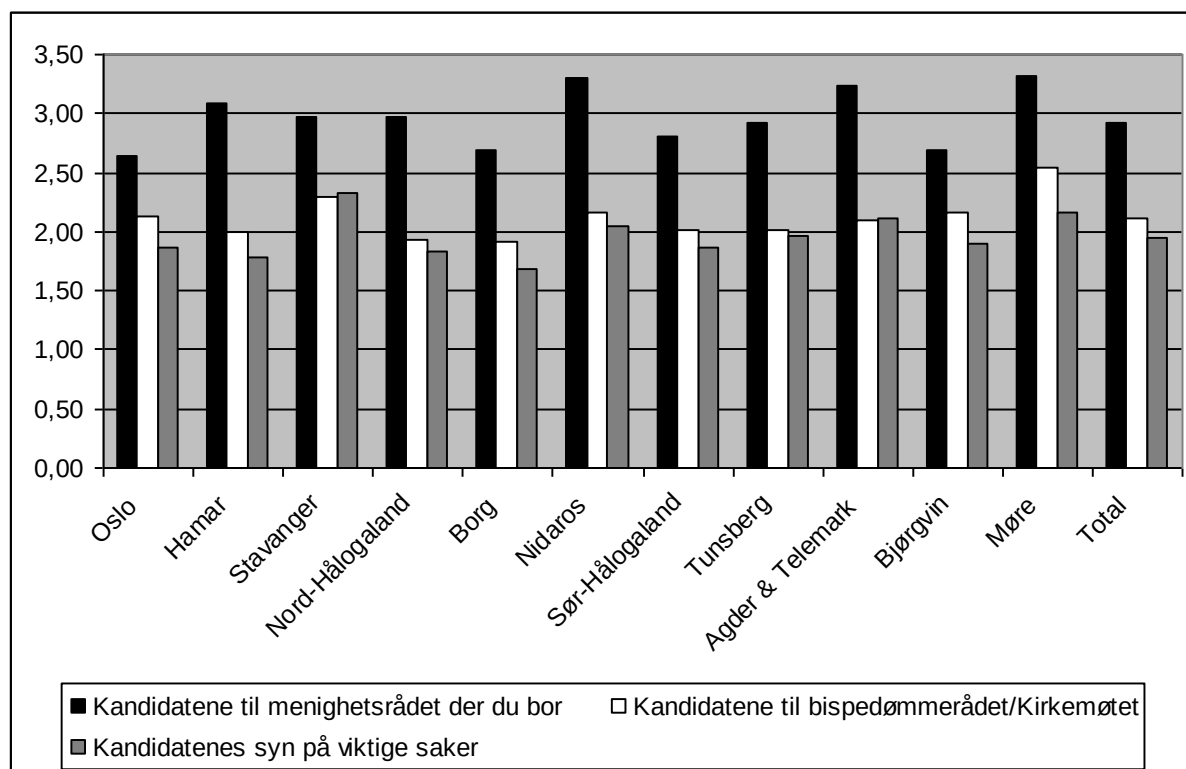
Ser man nærmere på forskjellene mellom de som brukte sin stemmerett og de som ikke gjorde det ved kirkevalget med hensyn til hvor godt informert de opplever å være om en rekke spesifikke forhold knyttet til valget, er det interessant at alle forskjellene er signifikante samt til dels middels store.⁴⁹ Med andre ord er det en tendens til at de som stemte ved kirkevalget 2009, opplever å være mer informert om og dermed ha større kunnskap om alle de forholdene som er nevnt i figur 17. Aller sterkest er forskjellen med hensyn til kunnskap om hva et menighetsråd gjør, kandidatene til det lokale menighetsrådet, hva bispedømmeråd og Kirkemøtet gjør samt kandidatenes syn på viktige saker. Det betyr at de som stemte i høyere grad enn de som ikke stemte, faktisk opplever å være bedre informert om kandidatene og de organene som kandidatene skal velges til. Det er kanskje ikke så overraskende. Men ikke desto mindre er det et viktig funn. Det kan nemlig implisere at dersom man bestemmer seg for å ville delta i et kirkevalg, er det også mulig å skaffe seg relevant kunnskap.

Avslutningsvis i dette kapitlet om kunnskap vil vi, i et forsøk på å belyse om forsøkene med ulike valgordninger for valg til bispedømmeråd/Kirkemøtet har hatt en effekt på medlemmenes kunnskap om kandidatene, se nærmere på velgerne innen de 11 bispedømmene.⁵⁰ Figur 18 viser at velgerne i alle bispedømmene generelt opplever å ha relativt liten kunnskap om forhold relatert til kandidatene. Aller minst synes de å være informert om kandidatenes syn på viktige saker samt kandidatene til bispedømmerådet/Kirkemøtet. Gjennomsnittet kommer så vidt over midtkategorien 3.

⁴⁹ Se Pearson's R i tabell 87 i appendiks B.

⁵⁰ En slik analyse er mulig fordi datamaterialet er representativt på bispedømmenivå – se tabell 75 i appendiks A.

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.^a



^aFor detaljer se tabell 88 i appendiks B.

Forventningen om at de bispedømmene som utelukkende gjennomførte direkte valg av medlemmer til bispedømmerådet/Kirkemøtet skulle være bedre til å informere om sine kandidater og at velgerne derfor ville oppleve å besitte mer kunnskap om kandidatene, finner ikke støtte i denne undersøkelsen. De bispedømmerådene som bare hadde direkte valg – Oslo, Hamar, Stavanger og Nord-Hålogaland – skiller seg nemlig ikke nevneverdig ut fra de andre bispedømmene som hadde en blandet valgordning⁵¹ med hensyn til velgernes opplevelse av å være informert om kandidatene.

Som en kort oppsummering av analysen av kirkemedlemmenes kunnskap om forhold ved kirkevalget 2009 spesielt og Den norske kirke generelt, kan det konstateres at kunnskapen generelt kunne ha vært bedre. Det er en tendens til at de som stemte og medlemmer med høyere utdanning opplever å være bedre informert enn de som ikke stemte og de med lavere utdanning. Kjønn og alder synes derimot ikke å ha noen betydning for kunnskap. Det mest interessante er likevel at det i særlig grad er lokalkirkelig interesse og ikke engasjement som er av størst betydning for hvorvidt medlemmene har kunnskap om forhold knyttet til kirkevalg og Den norske kirke. Mer spesifikt kan det nevnes at kunnskap om det lokale – menighetsråd og kandidater til menighetsråd – er mer utbredt enn kunnskap om det regionale og kandidatenes syn på viktige saker.

⁵¹ Direkte valg av fire medlemmer og, indirekte valg av tre medlemmer: Borg bispedømme, Nidaros bispedømme og Sør-Hålogaland bispedømme. Direkte valg av tre medlemmer og indirekte valg av fire medlemmer: Tunsberg bispedømme, Agder og Telemark bispedømme, Bjørgvin bispedømme samt Møre bispedømme.

6 Tilgjengelighet og andre grunner for (ikke) å stemme

Et tema som har vært drøftet flere ganger i arbeidet med demokrati i Den norske kirke, er spørsmålet om kirkevalgets samtidighet med andre offentlige valg. Drøftelsen av samtidighet har både dratt inn praktiske og prinsipielle for- og motargumenter.⁵² Konklusjonen på drøftelsen ble at kirkevalget 2009 skulle gjennomføres samtidig med og gjerne i fysisk nærhet til stortingsvalget. I 2011 vil kirkevalget skje samtidig med kommunevalget. Hovedbegrunnelsen for dette er en antakelse om at samtidighet vil virke mobiliserende fordi valget da vil fremstå som mer tilgjengelig. Det ble antatt at det ville være en spill-over effekt fra andre offentlige valg til kirkevalget.

Man kan si at samtidighet betraktes som en mulig grunn for å stemme ved kirkevalget, og omvendt at ugunstig tid og sted kan virke demobiliserende. Det er slik samtidighet belyses i denne undersøkelsen. Fordi samtidighet betraktes som et redskap til å mobilisere nye velgere, er det særlig interessant i denne sammenhengen å skjelne mellom medlemmer som stemte og ikke stemte ved valget i 2009, og mer spesifikt mellom medlemmer som har deltatt i tidligere kirkevalg (etablerte velgere) og medlemmer som deltok for første gang høsten 2009 (nye velgere).⁵³

Det kan metodisk være vanskelig å stille gode spørsmål om grunner fordi et slikt spørsmål ideelt sett fordrer at respondenten kan skjelne mellom hva som er den utløsende grunn og hva som er en medvirkende grunn. Denne undersøkelsen har håndtert denne utfordringen ved å ikke spesifisere om *grunn* skal forstås som utløsende eller medvirkende samt å gi respondenten anledning til å svare ved hjelp av gradering av ulike grunner. I tillegg kommer at om en person har stemt eller ikke ved kirkevalget også kan antas å avhenge av en rekke forhold, blant annet respondentens bakgrunn, deltagelse ved tidligere kirkevalg, kirkelige engasjement samt hvor informert personer opplever å være (kunnskap). Kapitlet avsluttes derfor med en multivariat analyse som sier litt hva som kan forklare at noen medlemmer stemte mens andre ikke stemte ved kirkevalget 2009.

Begynner vi med å se nærmere på de som stemte og hvilke grunner de oppgir for å delta i valget 2009, viser tabell 63 at alle de forhåndsdefinerte grunnene med unntak av "kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget" i gjennomsnitt vurderes som viktigere av etablerte velgere enn av nye velgere. Unntaket er interessant, fordi det kan indikere at samtidigheten med stortingsvalget faktisk hadde en relativt større mobiliserende effekt på nye velgere enn etablerte velgere. Forskjellen mellom de to gruppene – etablerte og nye velgere – er dessuten signifikante. Det bør på den andre siden ikke skygge for det faktum at en stor andel av både etablerte og nye velgere – mer enn 70 prosent anser samtidigheten med stortingsvalget som en viktig eller svært viktig grunn for å stemme ved kirkevalget 2009. Det forekommer klart at kirkevalgets samtidighet med stortingsvalget har hatt en mobiliserende effekt på medlemmene og særlig på de som ikke tidligere har deltatt i et kirkevalg.

⁵² For detaljer om debatten vises det til første delrapport i *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke*.

⁵³ Av denne grunn benyttes data fra rapportens primære undersøkelse – telefonsurveyen – som omfatter medlemmer som brukte sin stemmerett og medlemmer som ikke gjorde det.

Tabell 63. Viktigste grunner for å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosent og Pearson's R.^a

	Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^b			
	Ja	Nei	Totalt	Pearson's R
Som medlem av Den norske kirke synes jeg at det er naturlig å stemme ved kirkevalget	85	73	77	0,197*
Den norske kirke er viktig for meg	82	70	75	0,151*
Jeg synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur	91	86	88	0,117*
Jeg ønsker innflytelse over det som skjer i min lokale menighet	57	41	47	0,202*
Jeg kjenner en eller flere av kandidatene	80	56	65	0,289*
Jeg er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet	89	80	83	0,159*
At jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet	54	45	49	0,120*
Kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget	71	83	78	-0,128*

*Signifikant på 5 %-nivå

^aFor detaljer se tabell 89 og tabell 90 i appendiks B.

^bPersoner som har stemt ved tidligere kirkevalg har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

Samtidighet er åpenbart en viktig grunn for mange. Men det er ikke den viktigste grunnen. Synspunkter som "Jeg synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur", "Jeg er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet" og i litt mindre grad "Som medlem av Den norske kirke synes jeg at det er naturlig å stemme ved kirkevalget", fremstår totalt sett som viktigere grunner enn samtidigheten (se også tabell 89 i appendiks B).

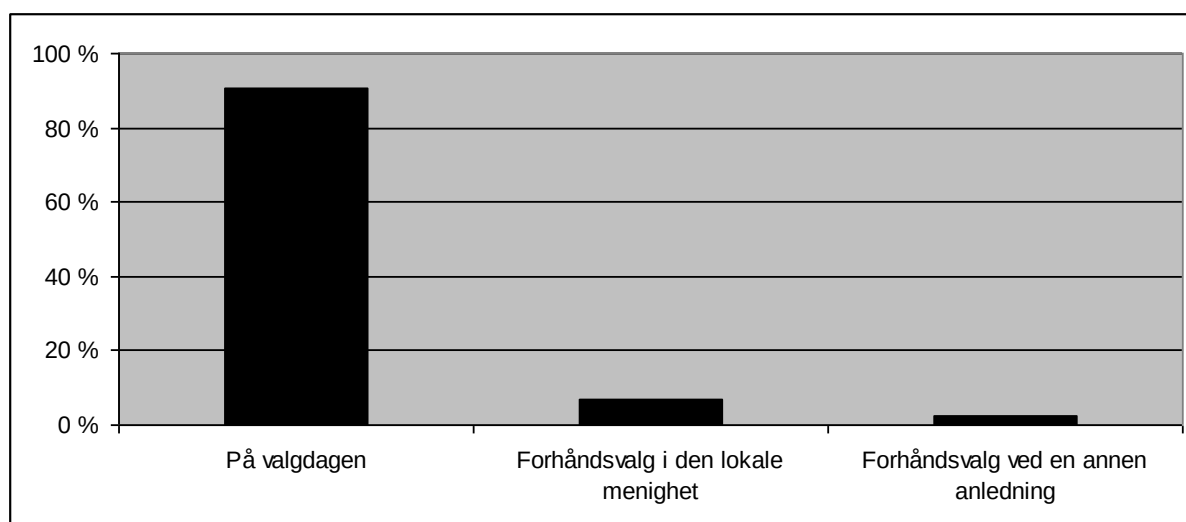
På den andre side er det interessant å legge merke til at muligheten til å stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet, at velgeren kjenner en eller flere av kandidatene eller ønsker innflytelse på det som skjer i den lokale menigheten, er av mindre betydning når de som stemte betraktes under ett (se totalen i tabell 63). Det er særlig interessant at "Jeg kjenner en eller flere av kandidatene" og "At jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet", relativt sett fremstår som mindre viktige grunner for å stemme i lys av den oppmerksomheten som disse aspektene har fått både før og etter valget. Valgordningen og personlige relasjoner er med andre ord ikke de viktigste drivkrefter for de som har deltatt i valget. Det samme gjelder bruken av stemmeretten som et redskap for å få innflytelse, hvilket er bemerkelsesverdig fordi stemmerett generelt betraktes slikt innen et valgdemokrati.

Dette overordnede blikket der man tar utgangspunkt i totalen, tilslører i denne forbindelse noen interessante signifikante forskjeller mellom etablerte velgere og nye velgere (se Pearson's R i tabell 63). Det er nemlig en særlig tendens til at etablerte velgere i motsetning til nye velgere deltok i valget 2009 fordi de kjenner en eller flere av kandidatene, ønsker innflytelse i sin lokale menighet eller synes det er naturlig å stemme fordi de er medlem av Den norske kirke.

Oppsummerende kan man si at mens kirkevalgets samtidighet med stortingsvalget fremstår som en relativ viktig grunn for å delta i kirkevalget 2009 uansett atferd i tidligere valg, men allikevel litt viktigere for nye velgere. En annen ting er at etablerte velgere har en tendens til å markere at flere grunner har vært viktige for at de stemte. Med det in mente at velgerne overordnet er samstemte i hva som er de to viktigste grunnene (Den norske kirke som en viktig kulturinstitusjon og at vedkommende er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet), er det en tendens til at etablerte velgere i høyere grad enn nye velgere også begrunner sin valgdeltagelse med at de kjenner en eller flere av kandidatene, at de ønsker innflytelse i den lokale menigheten eller at de synes det er naturlig å stemme fordi de er medlem av kirken. Dette indikerer at viktige grunner for etablerte velgere også er knyttet til personlige og kirkelige grunner og ikke bare knyttet til kirkens kulturelle og samfunnsmessige side som i stor utstrekning er tilfellet hos nye velgere.

En endring ved kirkevalget i 2009 i forhold til tidligere var at det fra sentralt hold ble anbefalt å utvide perioden for forhåndsvalg, men som det ses av figur 19 var det bare ti prosent av de som stemte som faktisk forhåndsstemte. 90 prosent av de respondentene som stemte oppgir at de gjorde det på valgdagen.

Figur 19. Hvordan velgerne stemte ved kirkevalget - på valgdagen, forhåndsvalg i den lokale menighet eller forhåndsvalg ved en annen anledning.^a Prosent (N=375)



^a "Ved en annen anledning" viser for eksempel til forhåndsvalg på sykehjem, kirkekontor eller bibliotek.

Vender man blikket mot de som ikke stemte ved kirkevalget og hvilke grunner de oppgir for dette, viser tabell 64 at "Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme" totalt sett angis som den viktigste grunnen for ikke å delta. Totalt er det 61 prosent som oppgir denne grunnen. Gjennomsnittet på en skala fra en til fem er 3.60, der en betyr ikke viktig og fem betyr svært viktig. I tillegg kommer at "Jeg visste ikke nok om kandidatene" totalt sett også vurderes som en vesentlig grunn av mange – 45 prosent av de som ikke stemte.

Tabell 64. Viktigste grunner for ikke å stemme ved kirkevalget 2009 etter deltagelse ved tidligere kirkevalg. Prosent og Pearson's R.^a

	Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^b			Pearson's R
	Ja	Nei	Totalt	
Jeg synes ikke at kirkevalget er viktig	39	28	29	0,052
Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme	47	62	61	-0,080*
Jeg var ikke klar over at det har vært kirkevalg	29	27	27	0,014
Jeg var ikke klar over at jeg har stemmerett	33	29	29	0,019
Valget foregikk på ugunstig tid og sted	48	25	27	0,145*
Jeg visste ikke nok om kandidatene	40	45	45	-0,006

*Signifikant på 5 %-nivå

^aFor detaljer se tabell 91 og tabell 92 i appendiks B.

^bPersoner som har stemt ved tidligere kirkevalg har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

Ser man nærmere på forskjeller mellom de som har stemt ved tidligere kirkevalg (men ikke i 2009) og de som aldri har deltatt i et kirkevalg, er det to interessante forskjeller som også er signifikante.⁵⁴ Hva angår tid og sted for valget, er det interessant at det er en større tendens blant de som har deltatt ved tidligere kirkevalg til å oppgi "Valget foregikk på ugunstig tid og sted" som en viktig grunn for ikke å stemme, enn blant de som aldri har deltatt. De som aldri har stemt ved et kirkevalg, har på den andre siden en større tendens til å oppgi "Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme" som en viktig grunn. At det hos begge grupper er relativt stor oppslutning om at manglende kjennskap til kandidatene er en viktig eller svært viktig grunn for ikke å delta, peker tilbake på det som tidligere er nevnt om kunnskap som en mobiliserende faktor og motsatt manglende kunnskap som demobiliserende. Data bekrefter nettopp denne antakelsen om at mangel på informasjon om kandidatene faktisk kan ha bidratt til å noen medlemmer valgte ikke å delta ved kirkevalget 2009.

Det ble nevnt i begynnelsen av dette kapitlet at det kan tenkes at det ligger noen underliggende mønstre bak det å stemme eller ikke å stemme ved kirkevalg. For å avdekke hvorvidt det er tilfellet, avsluttes denne analysen av tilgjengelighet og andre grunner for (ikke) å stemme, med en multivariat analyse.⁵⁵ I tabell 65 viser den avhengige variabelen "stemt" til hvorvidt respondenten har stemt ved kirkevalget 2009. Hvis respondenten ikke har stemt, har han fått verdien "0". Har han stemt, har han fått verdien "1".

⁵⁴ Bare 8,5 prosent av de som ikke deltok ved kirkevalget i 2009 har deltatt i et tidligere kirkevalg. Analyse viser at det er signifikant sammenheng mellom deltagelse i tidligere kirkevalg og kirkevalget 2009. Pearson's R er 0,382 hvilket betyr at det er en tendens til at de som har stemt ved tidligere valg også stemte ved kirkevalget 2009, og motsatt, at de som ikke har deltatt ved tidligere kirkevalg heller ikke stemte i 2009.

⁵⁵ Det er kontrollert for multikolinearitet.

Tabell 65. Regresjonsanalyse av deltagelse ved kirkevalget 2009. Standardiserte beta-koeffisienter.^a

Uavhengige variabler	Avhengig variabel
	<i>Stemt^h</i>
Kjønn ^b	-0,036
Alder ^c	0,072*
Høyest fullførte utdanning ^d	0,039
Deltatt ved tidligere kirkevalg ^e	0,133*
Hvor opptatt man er av det som skjer i den lokale menigheten ^f	0,250*
Antall ganger på gudstjeneste i Dnk det siste året	0,077*
Antall ganger på arrangementer for barn/ungdom i Dnk det siste året	-0,028
Antall ganger på konserter, hyggetreff e.lign. i Dnk det siste året	0,066
Antall ganger man har hatt samtale med en ansatt i Dnk det siste året	0,004
Informert om kandidatene til menighetsrådet ^g	0,184*
Informert om kandidatene til bispedømmerådet/Kirkemøtet ^g	-0,034
Informert om kandidatenes syn på viktige saker ^g	0,120*
Justert R	0,314
N	906

*Signifikant på 5 %-nivå

^aMønsteret er det samme når det kjøres en vanlig linear regresjonsanalyse.

^bKvinne har verdien "1" og mann har verdien "0".

^cPersoner er gruppert i fem alderskategorier, der de eldste har høy verdi og de yngste har lavest verdi

^dPersoner med høy utdanning har høy verdi og personer med lav utdanning har lav verdi

^ePersoner som har deltatt har høy verdi og personer som ikke har deltatt har lav verdi

^fPersoner som er opptatt av det som skjer har høy verdi og personer som ikke er opptatt av det som skjer har lav verdi

^gPersoner som synes å være godt informert har høy verdi og personer som ikke synes å være godt informert har lav verdi

^hPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

Tabell 65 viser at kjønn og utdanning ikke har noen betydning for om et medlem velger å bruke sin stemmerett eller ei. Det som derimot er av særlig betydning for deltagelse i kirkevalget 2009, er lokalkirkelig interesse, deltagelse ved tidligere kirkevalg samt kunnskap om kandidatene til menighetsråd og kandidatenes syn på viktige saker. I tillegg har også alder og hvor ofte man deltar på gudstjeneste en liten, men signifikant effekt på om stemmeretten blir brukt.

Igjen ses det altså at lokalkirkelig interesse i form av å være opptatt av det som skjer i sin lokale menighet, er en nøkkel for å forstå hvem som brukte sin stemmerett og hvem som ikke brukte sin stemmerett ved kirkevalget 2009. Dessuten viser data også at deltagelse ved tidligere kirkevalg samt det å være informert og ha kunnskap, øker sannsynligheten for deltagelse ved kirkevalg. Det interessante i den forbindelse er at det er kunnskap om kandidatene til menighetsråd – og ikke kandidatene til bispedømmeråd/Kirkemøtet – samt kunnskap om kandidatenes syn på viktige saker, som er av betydning.

7 Holdninger - representativitet i Den norske kirke

Evalueringen av kirkevalget 2009 inneholder også data relatert til medlemmenes holdninger. Det vil derfor være interessant å se nærmere på sammenhenger mellom disse og valgdeltagelse. Særlig

interessant er dette fordi man i debatten om demokrati i Den norske kirke snakker om representativitet i form av holdningsrepresentativitet. Det vil si at noen argumenterer for at Den norske kirke som folkekirke bør representere et bredt spektrum av holdninger, og at det i seg selv vil bidra til større demokratisk legitimitet. Fokus vil være om holdningsrepresentativiteten kan sies å ha blitt bredere som følge av høyere valgdeltagelse ved valget i 2009 sammenlignet med tidligere valg. Dette fordrer at det i analysene skjelles mellom medlemmer som har stemt ved tidligere valg (etablerte velgere) og medlemmer som stemte for første gang i 2009 (nye velgere). Dessuten er det også relevant å se på forskjeller mellom de som stemte og de som ikke stemte ved valget 2009. Holdninger vil her mer konkret bli knyttet til medlemmenes kirkepolitiske holdninger, partipolitiske preferanser og kristen selvoppfatning (hvorvidt medlemmene betrakter seg som personlige kristne).

Begynner vi med å se nærmere på spesifikke kirkepolitiske holdninger, ble respondentene spurt om å ta stilling til hvor enig de er i følgende fire standpunkter knyttet til Den norske kirke:

- 1) Kirken bør være atskilt fra staten
- 2) Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper
- 3) Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte
- og 4) Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke.

Sett under ett viser tabell 66 at det er relativt størst oppslutning om at Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte. Mer en 80 prosent av de spurte medlemmene er nokså eller helt enig i dette synspunkt. Dette generelle bildet tilsvarer på den andre siden interessante forskjeller mellom ulike velgergrupper.

Tabell 66. Kirkepolitiske holdninger. Kirkemedlemmer som er nokså eller helt enig i ulike kirkepolitiske standpunkter etter deltagelse ved kirkevalg Prosent.^a

	Har stemt tidligere og i 2009	Stemte for første gang i 2009	Har aldri stemt	Totalt
Kirken bør være atskilt fra staten	43	35	54	47
Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	67	58	69	66
Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	66	82	86	81
Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke	50	50	52	50

^aFor detaljer se tabell 93 i appendiks B.

Tabell 66 viser nemlig at det særlig er de som aldri har stemt ved et kirkevalg samt de nye velgere som er av denne oppfatning, mens de etablerte velgere i mindre grad er enige i at Den norske kirke bør være romslig i denne forstand. Denne forskjellen mellom velgergruppene er betydelig og viser at nye velgere (og potensielle nye velgere ved fremtidige kirkevalg) skiller seg fra etablerte velgere med hensyn til en sak som er sentral i dagens kirkepolitiske debatt om folkekirken. Ellers er det interessant å legge merke til at statskirkemotstandere finnes oftere blant dem som ikke stemte, og at statskirketilhengere finnes oftest blant de nye velgere i 2009. De etablerte velgere befinner seg i en mellomposisjon.

Det kan videre tenkes at kirkepolitiske holdninger også avhenger av en persons tillit til Den norske kirke sentralt. Som tabell 67 viser, finnes det slike signifikante sammenhenger. Det er en svak tendens til at medlemmer som har liten tillit til Den norske kirke sentralt, er enig i at kirken bør være atskilt fra staten samt at medlemmer har for liten innflytelse. Motsatt er det en svak, men signifikant tendens til at medlemmer som har stor tillit til Den norske kirke, er enig i at det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper. Dette er ikke overraskende funn, men det er allikevel bemerkelsesverdig at tillit virker i motsatt retning. De med stor tillit til Den norske kirke sentralt, har en tendens til både å mene at kirken *ikke* bør være atskilt fra staten og at kirkens egne organer selv bør utnevne biskoper. Dette kan tolkes som et uttrykk for en ”ja takk – begge deler”-holdning.

Tabell 67. Kirkepolitiske holdninger. Sammenheng mellom kirkepolitiske holdninger^a og tillit til Den norske kirke sentralt^b. Pearson's R.

	Kirken bør være atskilt fra staten	Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke
Pearson's R	-0,151*	0,065*	0,050	-0,103*
N	961	979	984	851

*Signifikant på 5 %-nivå

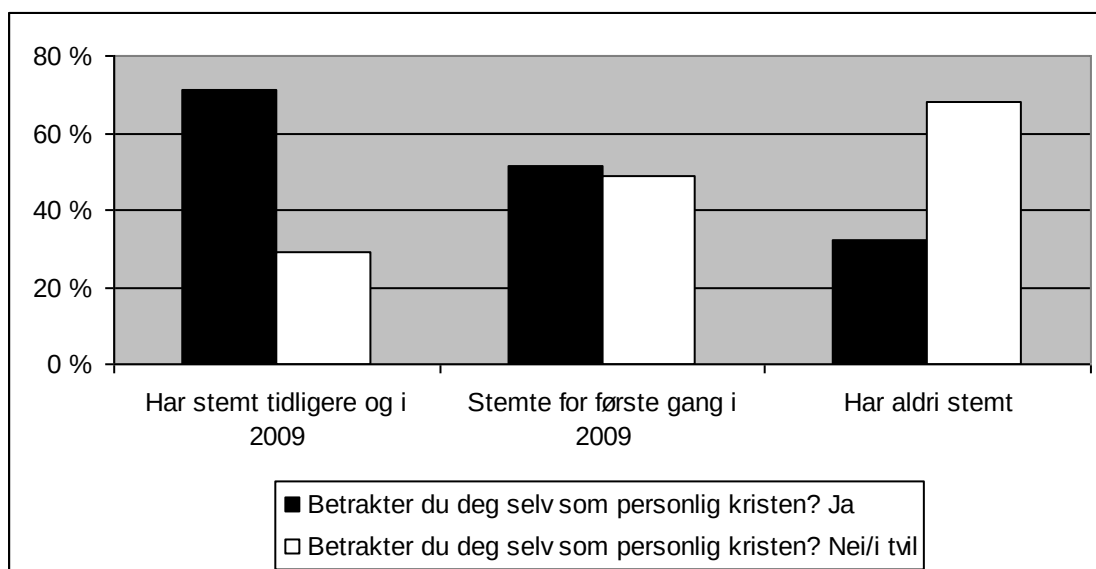
^aEnige har høy verdi og uenige har lav verdi

^bStor tillit er kodet som høy verdi og liten tillit er kodet som lav verdi

Ut over de fire kirkepolitiske holdningene respondentene ble bedt om å forholde seg til, kan man også ta et bredere perspektiv på holdning og holdningsrepresentativitet i Den norske kirke. Som en kirkelig organisasjon, er det relevant å se nærmere på medlemmenes forhold til kristendom som personlig tro. Betrakter man det å bekjenne seg som personlig kristen som et uttrykk for en holdning, er det særlig interessant å se nærmere på dette i lys av etablerte, nye og potensielle velgere som aldri har stemt, fordi det berører representativitet på en spesiell måte når man ser på Den norske kirke som en folkekirke for folk flest.⁵⁶

⁵⁶ Selv om andelen av respondentene som betrakter seg selv som personlig kristen er noe større enn det som kunne forventes gir det allikevel mening å se nærmere på *det relative forholdet* mellom ulike velgergrupper.

Figur 20. Kirkemedlemmer som betrakter seg selv om personlig kristne etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent.^a



^aFor detaljer se tabell 96 i appendiks B.

Figur 20 viser med all tydelighet at det er forskjell på gruppene av henholdsvis etablerte, nye og velger som aldri har stemt med hensyn til å oppfatte seg selv som personlig kristen. I gruppen av etablerte velger som har stemt ved tidligere kirkevalg og i 2009, betrakter et stort flertall (71 prosent) seg som personlig kristne, mens det i gruppen av nye velgere er en jevn fordeling av de som betrakter seg selv som personlig kristen og de som ikke gjør det eller er i tvil. Når man i tillegg tar høyde for at gruppen av nye velgere er absolutt større enn gruppen av etablerte velgere, betyr det at det ved kirkevalget i 2009 relativt sett ble mobilisert en stor gruppe av ikke-personlig kristne medlemmer (se tabell 96 i appendiks B). På den måten kan man også si at representativiteten langs en personlig kristen-akse, er blitt bredere etter valget. Blant potensielle velgere som aldri har stemt ved et kirkevalg, er det som forventet et stort flertall som ikke betrakter seg som personlig kristen.

Videre kan holdningsrepresentasjon i Den norske kirke knyttes til representasjon av medlemmenes partipolitiske preferanser. I telefonsurveyen ble respondentene spurt om hvilket politisk parti de hadde stemt på ved stortingsvalget 2009, og tabell 68 viser kirkemedlemmenes partipreferanse etter deres historikk som deltagere ved kirkevalg.

Tabell 68. Partipolitisk preferanse. Kirkemedlemmenes partipolitiske preferanser ved stortingsvalget 2009 etter deltagelse ved kirkevalg. Prosent.^a

	Medlemmer som aldri har stemt	Etablerte velgere	Nye velgere	Differanse: etablerte velger – nye velgere	Faktisk partioppslutning ved stortingsvalget 2009 ^b
Rødt	1	2	2	0	1,3
SV	7	5	7	2	6,2
DNA	37	26	32	6	35,4
SP	3	10	8	-2	6,2
KrF	2	26	11	-15	5,5
V	8	7	5	-2	3,9
H	20	12	23	11	17,2
FrP	15	9	9	0	22,9
Andre partier/lister	1	1	1	0	1,4
Stemte blankt	1	0	0	-	-
Stemte ikke	7	1	1	0	-
Totalt	100	100	100	-	100,0
N	465	129	186		2 696 366

^aRespondenter som ikke hadde stemmerett ved stortingsvalget er ikke tatt med i analysen.

^bKilde: (SSB 2009b)

Det er særlig interessant å se på forskjellen mellom etablerte velgere og nye velgere for å avdekke om holdningsrepresentasjonen er blitt bredere etter valget. KrF har solid rotfeste blant etablerte velgere. 26 prosent av de som har stemt ved tidligere kirkevalg og som også stemte i 2009, oppgir at de stemte på KrF ved stortingsvalget. Også Arbeiderpartiet har et godt tak i de etablerte velgerne (26 prosent). Har man in mente at KrF et lite parti, er det hevet over enhver diskusjon at KrF-preferansen er sterkt overrepresentert blant etablerte velgere. Det interessante er at dette bildet endrer seg når man går fra de etablerte velgere og ser nærmere på de medlemmene som stemte for første gang ved et kirkevalg i 2009. Tabell 68 viser at nye velgere i hovedsak består av Arbeiderpartivelgere (32 prosent) og Høyre-velgere (23 prosent), mens tilsvarende tall for KrF er 11 prosent. Det betyr med andre ord at det er en vesentlig forskjell mellom nye velgere og etablerte velgere med hensyn til partipolitisk preferanse. Særlig bemerkelsesverdig er det at KrF står langt svakere blant nye velgere sammenlignet med blant etablerte velgere, og motsatt at Høyre og Arbeiderpartiet har styrket sin posisjon. Høyre har mer en fordoblet sin andel når etablerte velgere sammenlignes med nye velgere.

I forhold til hva man kunne forvente er det litt overraskende at FrP relativt sett ikke er spesielt godt representert blant kirkevelgerne generelt, hverken blant etablerte eller nye velgere. FrPs andel ligger stabilt på 9 prosent. Det er overraskende ut fra en vanlig antakelse om at det er partiene på midten og til høyre – og særlig KrF og FrP – som i større grad enn partiene på venstresiden som tiltrekker seg velgere som legger vekt på kristne/kirkelige verdier. Tar man i tillegg i betraktning det faktum at kirken som kulturinstitusjon fremstår som den viktigste grunnen for å stemme, er det desto mer interessant at FrP-velgere ikke er bedre representert. Holberg finner nemlig at mens "FrPs begrunnelse handler i første rekke om kristendommen som en felles kulturarv", så synes KrF "å være et parti hvor koblingen til det kristelige i svært sterk grad begrunnes ut fra et personlig trosforhold" (Holberg 2007:245).

På den andre siden kan en se at FrP er godt representert blant de som aldri har stemt ved et kirkevalg. Det samme gjelder for Arbeiderpartiet og Høyre.

Oppsummerende kan det konkluderes at representasjonen med hensyn til medlemmenes partipolitiske preferanser, er blitt endret og alt annet likt fremstår som bredere etter kirkevalget 2009. Den partipolitiske holdningsrepresentativiteten har nærmet seg det som kunne forventes ut fra den partipolitiske oppslutningen ved stortingsvalget 2009; selv om den langt fra er identisk.

Vender vi tilbake til de fire kirkepolitiske holdningene, viser det seg at de representerer to ulike holdningsdimensjoner (faktorer) knyttet til det som kan kalles henholdsvis *kirkens åpenhet* og *kirkens selvstendighet*. Kirkens åpenhet-indeks ses i relasjon til holdningsvariablene "Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levestett blant sine ansatte" og "Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke", mens kirkens selvstendighet-indeks er knyttet til holdningsvariablene "Kirken bør være adskilt fra staten" og "Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper" (se tabell 94 i appendiks B). Sagt på en annen måte: Respondenter som er enig i "Kirken bør være atskilt fra staten" har også tendens til å si seg enige i at "Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper", og tilsvarende at respondenter som er enig i "Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levestett blant sine ansatte" har også en tendens til å være enig i "Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke".

Med utgangspunkt i de to kirkepolitiske holdningsindeksene avslutter vi dette kapitlet med å se nærmere på hva som kan forklare medlemmenes syn på *kirkens åpenhet* og *kirkens selvstendighet*.⁵⁷ I tillegg til noen av de uavhengige variablene som har inngått i rapportens tidligere multivariate analyser, er også variabler som medlemmenes partipolitiske preferanse og i hvilken grad medlemmene har tillit til Den norske kirke sentralt, tatt med i den avsluttende multivariat analyse, se tabell 69.⁵⁸

⁵⁷ De to kirkepolitiske indeksene, kirkens åpenhet og kirkens selvstendighet, er laget som vanlige additive indekser og innebærer et uveid aritmetrisk gjennomsnitt av respondentenes svar på de to aktuelle spørsmålene, hvor koeffisientene er uthevet i tabell 94 i appendiks B. Bare respondenter som har besvart begge aktuelle spørsmål er inkludert i indekset.

⁵⁸ Det er kontrollert for multikolinearitet.

Tabell 69. Regresjonsanalyse av kirkepolitiske holdningsindekser - Kirkens selvstendighet og kirkens åpenhet. Standardiserte beta-koeffisienter.

Uavhengige variabler	Avhengig variabel	
	Kirkens selvstendighet ⁱ	Kirkens åpenhet ⁱ
Kjønn ^b	-0,096*	0,083*
Alder ^c	-0,142*	0,056
Høyest fullførte utdanning ^d	0,031	-0,055
Deltatt ved tidligere kirkevalg ^e	0,010	-0,099*
Stemt ved kirkevalget 2009 ^f	0,008	-0,062
Hvor opptatt man er av det som skjer i den lokale menigheten ^g	-0,142*	-0,039
Tillit til Dnk sentralt ^h	-0,029*	-0,041
Rødt ^a	-0,113*	0,030
SV ^a	-0,288*	0,171*
DNA ^a	-0,508*	0,267*
SP ^a	-0,314*	0,135*
Venstre ^a	-0,148*	0,097
Høyre ^a	-0,265*	0,167*
FrP ^a	-0,100	0,081
Andre partier/lister ^a	-0,012	0,061
Justert R ²	0,170	0,061
N	739	662

*Signifikant på 5 %-nivå

^aKrF er referanse for tolkning

^bKvinne har verdien "1" og mann har verdien "0"

^cPersoner er gruppert i fem alderskategorier, der de eldste har høy verdi og de yngste har lavest verdi

^dPersoner med høy utdanning har høy verdi og personer med lav utdanning har lav verdi

^ePersoner som har deltatt har høy verdi og personer som ikke har deltatt har lav verdi

^fPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

^gPersoner som er opptatt av det som skjer har høy verdi og personer som ikke er opptatt av det som skjer har lav verdi

^hPersoner med stor tillit har høy verdi og personer med liten tillit har lav verdi

ⁱPersoner som er for kirkens selvstendighet henholdsvis åpenhet har høy verdi

Tabell 69 viser at når det kontrolleres for andre bakenforliggende forhold, har menn snarere enn kvinner, yngre snarere enn eldre samt de minst lokalkirkelig interesserte en tendens til å tale *for* kirkens selvstendighet. Medlemmer med lav tillit til Den norske kirke, har på den andre siden bare en litt større tendens til å tale for kirkens selvstendighet sammenlignet med de som har større tillit.⁵⁹ Med hensyn til partipolitisk preferanse, taler de medlemmene som stemte på andre partier enn KrF ved stortingsvalget, i mindre grad for kirkens selvstendighet enn KrF-velgere. Det er interessant at forskjellen i synet på kirkens selvstendighet, er relativt størst mellom Arbeiderpartivelgere og KrF-velgere (jevnfør beta-koeffisienten for DNA) sammenlignet med mellom KrF-velgere og velgere som har stemt på en av de andre partiene (jevnfør beta-koeffisientene). Det finnes også en forskjell mellom FrP-velgere og KrF-velgere i synet på kirkens selvstendighet, men denne er ikke signifikant.

⁵⁹ At tillits effekt på synet på kirkens selvstendighet ikke er større kan skyldes at den bivariate effekten av tillit på de to variablene som inngår i selvstendighetsindeksen går i hver sin retning (se tidligere i dette kapittel).

Med hensyn til synet på kirkens åpenhet, er det derimot kvinner snarere enn menn og medlemmer som ikke tidligere har stemt ved et kirkevalg som har en tendens til å tale for kirkens åpenhet. Dertil kommer at medlemmer som stemte på SV, Arbeiderpartiet, SP eller Høyre ved stortingsvalget, i større grad enn KrF-velgere taler for en åpen kirke.

Tilsvarende analyser viser at KrF-velgere har en tendens til å tale for kirkens selvstendighet, men mot kirkens åpenhet.

Det er interessant å merke seg at partipolitisk preferanse har en betydning for synet på henholdsvis kirkens selvstendighet og kirkens åpenhet. Særlig interessant er dette fordi analysen tidligere har vist at nye og etablerte velgere er forskjellige med hensyn til partipreferanse.

8 Avsluttende oppsummering og konklusjon

Hensikten med dette kapitlet er å summere opp de sentrale funnene og kort belyse dem i relasjon til hovedrapportens demokratiske perspektiv. Analysen tar utgangspunkt i Robert Dahls vektlegging av likhet og kriteriene *opplyst forståelse* og *effektiv deltagelse*, og hvordan informasjon, kunnskap og tilgjengelighet kan underbygge disse kriteriene. Informasjon, kunnskap og tilgjengelighet er sentrale forutsetninger for at folket – medlemmer av Den norske kirke – kan være preget av opplyst forståelse og effektiv deltagelse. Fordi kirkevalget i stor utstrekning var basert på personvalg og direkte valg av leke medlemmer, blir informasjons- og kunnskapsaspektet sentralt for velgerne. Men det er ikke gitt at disse forutsetningene er tilstrekkelige – men de er i hvert fall nødvendige.

Breddeargumentet er innledningsvis nevnt som et underliggende premiss for analysen. Dette argumentet kan knyttes både til de tre forutsetningene informasjon, kunnskap og tilgjengelighet, og til representativitet i et mer generelt perspektiv. Det siste kan særlig ses i sammenheng med Den norske kirke som folkekirke og en organisasjon som har som hensikt å styrke sin demokratiske legitimitet.

Analysene og de enkelte funnene er interessante i seg selv, og det er verdifullt å ha nyansene in mente selv om vi nå bare anlegger et fokus på de sentrale funnene.

8.1 Kort oppsummering av sentrale funn i et demokratiperspektiv

De sentrale funnene vil i de følgende avsnittene først bli presentert kortfattet for deretter å bli utdypet i forhold til rapportens overordnede demokratiperspektiv.

8.1.1 Informasjon – kanalenes betydning

- Valgkort med informasjonsvedlegg er den klart viktigste informasjonskanalen.
- Flere informasjonskanaler vurderes ikke som viktige av de som stemte – blant annet valgportalen til Den norske kirke.
- Lokalkirkelig interesse er en nøkkel for å forstå velgernes vurdering av de ulike informasjonskanalenes viktighet.
- Velgere med lav utdanning har en større tendens til å vurdere de ulike informasjonskanalene som viktige enn velgere med høy utdanning.
- Eldre velgere har en større tendens til å vurdere de ulike informasjonskanalene som viktige enn yngre velgere, med unntak av valgportalen der alder ikke har noen betydning.

Valgkortet med informasjonsvedlegg fremstår for velgerne sett under ett som den klart viktigste informasjonskanalen. Kortet er særlig viktig for velgere som ikke er opptatt av det som skjer i sin lokale menighet.

Det generelle bildet er ellers at mange av informasjonskanalene ikke vurderes som særlig viktige for de som stemte. Det interessante i denne forbindelse er at det er et skille mellom såkalte interne og eksterne kanaler. De interne kanalene appellerer i stor grad til de som er opptatt av det som skjer i sin lokale menighet, og de eksterne kanalene til de som ikke har samme lokalkirkelig interesse. Lokalkirkelig interesse er en nøkkel for å forstå velgernes vurdering av informasjonskanalene. Lokalkirkelig engasjement har derimot ikke noen særlig betydning for hvorvidt en informasjonskanal

vurderes som viktig. Det er videre en tendens til at jo eldre velgeren er eller jo lavere fullført utdanning velgeren har, desto større tendens har velgeren til å vurdere flere av kanalene som viktige. Et interessant unntak er vurderingen av valgportalen til Den norske kirke. Her har alder ingen ting å si for hvorvidt portalen oppleves som viktig. Dette er interessant i lys av den generelle oppfatningen at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi og særlig Internett, i høyere grad appellerer til yngre enn til eldre. Dette er ikke tilfelle her. Med unntak av vurderingen av menighetsblad, der kvinner har en større tendens enn menn til å vurdere det som en viktig informasjonskanal, har kjønn ingen effekt.

At lokalkirkelig interesse i den grad betinger om en informasjonskanal vurderes som viktig, er et interessant funn i seg selv. Men at lokalkirkelig interesse til dels betinger vurderingen av viktigheten til eksterne og interne kanaler, er også et funn som kan få demokratiske implikasjoner hvis det ikke tas høyde for dette i fremtidige informasjonsstrategier. Det bør derfor være et demokratisk mål at alle medlemmer, uansett lokalkirkelig interesse, får lik tilgang til informasjon. For å oppnå denne hensikten bør interne og eksterne kanaler i høyere grad være komplementære enn supplerende. Det betyr at eksterne kanaler som for eksempel informasjonsvedlegget til valgkortet og nasjonale medier må gi den samme informasjonen som formidles via mer interne kanaler som for eksempel menighetsblad og kunngjøring under kirkelige arrangementer.

På grunnlag av funnene som denne undersøkelsen har vist med hensyn til hvor godt (dårlig) velgerne synes å være informert om en rekke relevante forhold knyttet til kirkevalget og Den norske kirke, bør det også være en målsetting å endre bildet av informasjonskanalene som ikke oppleves som viktige.

8.1.2 Kunnskap – tilstrekkelig informasjon om...?

- Medlemmenes kunnskap om kirkevalget og Den norske kirke kunne generelt ha vært bedre.
- De som stemte ved kirkevalget 2009, synes å ha mer relevant kunnskap enn de som ikke brukte sin stemmerett.
- Lokalkirkelig interesserte medlemmer har en større tendens til å besitte relevant kunnskap enn mindre lokalkirkelig interesserte. Lokalkirkelig deltagelse har ikke samme betydning.
- Medlemmer med høy utdanning har en litt større tendens til å ha mer relevant kunnskap enn de med lavere utdanning.
- Medlemmene synes å være bedre informert om det lokale – menighetsråd og kandidater til menighetsråd – enn om det regionale/nasjonale og kandidatenes syn på viktige saker.
- Det finnes ingen entydige geografiske forskjeller med hensyn til medlemmenes opplevelse av å være informert.

Det generelle bildet av medlemmenes kunnskap om en rekke forhold knyttet til kirkevalget og Den norske kirke, er at det kunne ha vært bedre. For de som stemte ved kirkevalget, er den generelle kunnskapen om kirkevalget og Den norske kirke signifikant større enn hos de som ikke stemte. Men allikevel ikke høyere enn det som kan sies å være midt på treet. Dette kan indikere at kunnskap har en mobiliserende effekt, og at mangel på kunnskap har en demobiliserende effekt. Dette skal vi vende tilbake til nedenfor. Motsatt kan det tolkes slikt at hvis man bestemmer seg for å stemme, er det faktisk mulig å erverve seg relevant kunnskap.

Det viser seg at medlemmer med høyere utdanning som har stemt ved tidligere kirkevalg og i 2009, eller som er lokalkirkelig interessert, har en tendens til å ha mest kunnskap. Dette er ikke et

overraskende funn. Men det er interessant å merke seg at medlemmer med høyere utdanning har en svak, men signifikant tendens til oppleve at de er bedre informerte i motsetning til medlemmer med lavere utdanning. Samtidig har de også en tendens til ikke å vurdere de ulike informasjonskanalene som viktige. Kjønn og alder har til gjengjeld ikke noen effekt på den generelle kunnskapen. At lokalkirkelig interesse er av betydning, er også interessant. Særlig fordi det viser seg at det samme ikke er tilfellet med lokalkirkelig deltagelse. Deltagelse på gudstjenester eller på barne- og ungdomsarrangementer har ingen signifikant effekt på kunnskap når det tas høyde for andre bakgrunnsfaktorer. Det betyr at det sentrale virkemiddelet for å spre kunnskap er å mobilisere medlemmenes interesse for det som skjer i den lokale menigheten og ikke å mobilisere dem til å delta.

Ut fra det demokratiske perspektivet om at det skal være likhet mellom berørte parter i tilgang til relevant kunnskap, kan det argumenteres for at det er tilfredsstillende at det nettopp er lokalkirkelig interesse og det å delta i kirkevalg som er av størst betydning for kunnskap. Premisset er da at det er de lokalkirkelig interesserte som kan betraktes som mest berørte parter. Hvorvidt dette er et godt premiss, er en normativ vurdering som det ligger utenfor denne rapporten å ta stilling til.

Mer spesifikt konkluderer analysen med at nivået på kunnskap om forhold på lokalt nivå – menighetsrådet og kandidater til menighetsrådet – generelt er høyere enn nivået på kunnskap om forhold på regionalt og nasjonalt nivå, dvs. bispedømmeråd/Kirkemøtet og kandidater til disse. Analysen har også vist at de som ikke stemte ved kirkevalget 2009, har en tendens til å være bedre informert om formelle forhold som tid og sted for kirkevalget, stemmerett og valgalder enn om kandidatene og de funksjonene som de ulike kirkelige organer har. Dette funnet er ikke så entydig for de som brukte sin stemmerett. Men et fellestrekk for alle medlemmer, er at de angir å ha minst kunnskap om kandidatenes syn på viktige saker samt kandidatene til bispedømmeråd/Kirkemøtet. Fordi kirkevalget i stor grad var basert på direkte valg og personvalg, er det tankevekkende og kanskje oppsiktsvekkende at det er på to så sentrale aspekter som kandidater og viktige saker, at velgermassen synes å ha minst kunnskap. Det kan derfor stilles spørsmål om velgermassen faktisk har relevant opplyst forståelse, og om velgerne egentlig har hatt tilstrekkelig grunnlag for å vurdere konsekvensene av sine valg når de ikke kjenner kandidatenes syn på det som de opplever som viktige saker.

På ett punkt viser analysen stor grad av likhet mellom bispedømmene, og det er at forskjellene på velgernes kunnskap om kandidatene og deres syn på viktige saker, er små. Det viser seg heller ikke å være noen systematisk forskjell mellom bispedømmer som har benyttet ulike forsøksordninger (valgordninger).

8.1.3 Tilgjengelighet – og andre grunner for å stemme

- Kirkevalgets samtidighet med stortingsvalget var for mange medlemmer en viktig grunn for å stemme – særlig for nye velgere. Men...
- Den norske kirke som kulturinstitusjon var en enda viktigere grunn for alle velgere.
- Etablerte velgere nevner i tillegg også personlige og kirkelige grunner – mer enn nye velgere gjør.
- Muligheten for å stemme på lekfolk til bispedømmeråd var ikke en viktig grunn for å stemme ved kirkevalget.
- Generelt var de viktigste grunnene for *ikke* å stemme at velgeren ville overlate dette til de mer kirkelig aktive, og at velgeren ikke visste nok om kandidatene.

- For de som har stemt ved tidligere kirkevalg var ugunstig tid og sted den viktigste grunnen for ikke å stemme ved valget i 2009.

Demokratisk likhet og effektiv deltagelse innebærer at det ikke må forekomme unødvendige hindringer for deltagelse, og mer spesifikt at eventuelle hindringer ikke må gi grunnlag for ulikhet mellom velgergrupper. Den norske kirke ønsket å øke tilgjengeligheten ved å legge kirkevalget til samme dag som stortingsvalget, og gjerne også i tilknyttede lokaler. I analysen er dette blitt belyst ved å betrakte tilgjengelighet som en mulig grunn for å stemme og motsatt, ugunstig tid og sted som en mulig grunn for ikke å delta i kirkevalget. Slik sett betraktes fysisk tilgjengelighet/utilgjengelighet på lik linje med andre grunner som for eksempel kunnskap som henholdsvis kan virke mobiliserende og demobiliserende på velgerne.

Det viser seg at samtidigheten med stortingsvalget var en viktig grunn for mange velgere for å delta. Særlig var det en viktig grunn for nye velgere. I likhet med etablerte velgere legger også disse vekt på at Den norske kirke er en viktig kulturinstitusjon. Totalt er det kirken som kulturinstitusjon og at velgeren er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet, som er de viktigste grunnene for å stemme uansett om det er snakk om etablerte eller nye velgere. At samtidighet er en viktig grunn for å stemme, og at dette især fremheves av nye velgere, viser at samtidigheten har hatt en mobiliserende effekt.

Det kan også konstateres at etablerte velgere har en tendens til å markere at flere grunner var viktige for at de stemte, enn hva nye velgere gjør. Med det in mente at velgerne er samstemte i hva som er de to viktigste grunnene, er det en tendens til at etablerte velgere i motsetning til nye velgere også angir som viktige grunner at de kjenner en eller flere av kandidatene, ønsker innflytelse i den lokale menigheten eller at de synes det er naturlig å stemme fordi de er medlem av kirken. Dette indikerer at viktige grunner for etablerte velgere også er knyttet til personlige og kirkelige grunner, og ikke bare til kirkens kulturelle og samfunnsmessige side som hos nye velgere. For øvrig kan det noteres at muligheten for å stemme på leke medlemmer til bispedømmeråd/Kirkemøtet, ikke fremstår som en særlig vesentlig grunn for å delta.

Med hensyn til grunner for ikke å stemme, er det særlig interessant å merke seg at interesse og kunnskap ser ut til å spille en rolle. Sett under ett er de to viktigste grunnene for ikke å stemme at velgerne vil overlate til de mer kirkelige aktive å stemme, og at de ikke visste nok om kandidatene. Dette viser at mangel på kunnskap om kandidatene, kan ha en demobiliserende effekt. Det er særlig de medlemmene som har deltatt i tidligere kirkevalg som nevner at de vil overlate til de mer kirkelig aktive å stemme. Det indikerer at en god del av de som valgte ikke å stemme, faktisk ikke betrakter seg som berørt part. Dette er interessant i seg selv, men også for diskusjonen om demokratisk legitimitet i Den norske kirke.

Et annet skille mellom medlemmer som har stemt ved tidligere kirkevalg (men ikke i 2009) og de som aldri har stemt, er knyttet til tid og sted for valget. Det er i særlig grad de som har stemt ved tidligere kirkevalg som oppgir at ugunstig tid og rom, var en viktig grunn for ikke å stemme.

Bildet av hva som avgjør om et kirkemedlem velger å stemme eller ikke er sammensatt. Det som derimot er av særlig betydning for deltagelse i kirkevalget 2009, er lokalkirkelig interesse, deltagelse ved tidligere kirkevalg samt kunnskap om kandidatene til menighetsråd og kandidatenes syn på

viktige saker. I tillegg har også alder og hvor ofte man deltar på gudstjeneste en liten, men signifikant effekt på om stemmeretten blir brukt.

8.1.4 Holdninger – representativitet i den norske kirke

- Nye velgere skiller seg fra etablerte velgere med hensyn til både kirkepolitiske holdninger, partipolitiske preferanser og kristen selvoppfatning.
- *Kirkens romslighet* vektlegges av mange medlemmer, men relativt sett mest av nye velgere og de som aldri har stemt ved et kirkevalg.
- KrF står relativt sterkt blant etablerte velgere, mens Høyre og Arbeiderpartiet står sterkt i gruppen av nye velgere.
- En langt større andel av de etablerte velgerne enn de nye velgerne betrakter seg selv som personlig kristen.

Spørsmålet om representativitet i Den norske kirke kan knyttes til flere ulike forhold. I denne undersøkelsen knyttes representativitet i særlig grad til holdningsrepresentativitet, og mer spesifikt til utvalgte kirkepolitiske holdninger, partipolitisk preferanse og oppfatningen av seg selv som personlig kristen. Å inkludere ens kristne selvoppfatning som et uttrykk for en relevant holdning, er knyttet til det faktum at Den norske kirke er en organisasjon som baserer seg på et kristent livssyn – den er per definisjon en kristen organisasjon. Representativitet knyttes videre til forskjeller mellom etablerte velgere og nye velgere som stemte ved kirkevalg for første gang i 2009.

Det kan umiddelbart slås fast at nye velgere skiller seg fra etablerte velgere med hensyn til alle de tre holdningsdimensjoner. Til tross for at en stor andel av alle medlemmene slutter opp om at Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levestil blant sine ansatte, er det en tendens til at de nye velgerne og de som aldri har stemt, har denne oppfatningen. På den andre siden har synet på kirkens romslighet ingen sammenheng med medlemmenes tillit til Den norske kirke sentralt. Tillit deler derimot velgerne i to grupper med hensyn til synet på om kirken bør være atskilt fra staten og om det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper samt synet på om medlemmene har for liten innflytelse. De med liten tillit har en tendens til å mene at kirke og stat bør være atskilt, at medlemmene har for liten innflytelse samt at kirkens organer ikke bør utnevne biskoper.

Med hensyn til velgernes kristne selvoppfatning, representerer de nye velgerne også noe nytt. En forholdsvis mye mindre andel av denne velgergruppen sammenlignet med etablerte velgere, oppfatter ikke seg selv som personlig kristne. Partipolitisk preferanse viser samme tendens. Det er til dels store forskjeller mellom etablerte velgers preferanse og nye velgers preferanse. Helt generelt kan det konstateres at KrFs solide rotfeste blant kirkevelgerne har endret seg med de nye velgere. Forskjellen er mer enn 15 prosentpoeng. Det er særlig velgere som ved stortingsvalget i 2009 stemte på Arbeiderpartiet eller Høyre, som er blant de nye velgere. Disse to partiene representerer til sammen mer enn 55 prosent av de nye velgerne mot knapp 38 prosent av de etablerte velgerne. Det er spesielt andelen av Høyre-velgere som er forskjellig (12,4 % versus 23,1 %).

På grunnlag av velgerundersøkelsen er det grunnlag for å konkludere at representativiteten i Den norske kirke med hensyn til sentrale holdningsdimensjoner, er blitt bredere med mobilisering av nye velgere. Nye velgere skiller seg i vesentlige holdningsspørsmål seg fra etablerte velgere. Dette kan være et argument for at kirkens demokratiske legitimitet har et bedre grunnlag nå enn før valget.

8.1.5 Avslutning – demokratisk legitimitet

Når man snakker om demokrati i Den norske kirke er det viktig å være bevisst på hvordan demokratisk legitimitet forstås og måles. Ifølge Dahl kan demokratisk legitimitet vurderes ut fra ulike, men supplerende kriterier. I denne delrapporten har fokus vært de to kriteriene *opplyst forståelse* og *effektiv deltagelse*, og de krav disse kriteriene setter til informasjon, kunnskap og tilgjengelighet i tillegg til spørsmålet om representativitet. Med det som utgangspunkt viser undersøkelsen at det er et rom for forbedringer med hensyn til informasjonskanaler og spredning av relevant kunnskap. Disse vil kunne bidra til at legitimiteten til den demokratiske prosessen, som et kirkevalg er, kan forbedres. Særlig fordi valgordningen med direkte valg og personvalg forutsetter at velgerne er opplyste med hensyn til kandidatene og deres syn på viktige saker.

På den andre siden viser undersøkelsen at representativiteten i Den norske kirke har blitt bedre. Dette understøtter kirkens demokratiske legitimitet. Demokratisk legitimitet knyttet til Den norske kirke som helhet kan samtidig ikke holdes atskilt fra en drøftelse av hvem folket er og hvem de mest berørte er. Betraktes de mest berørte som de kirkelig interesserte medlemmene, er det til dels grunnlag for å si at kirkens demokratiske legitimitet ikke er så dårlig. Argumentet er knyttet til det funn at (lokalkirkelig) interesse er blant de bakgrunnsfaktorer som har relativt størst betydning for velgernes kunnskap om relevante forhold samt for om stemmeretten blir brukt. Samtidig er den vesentlige grunnen for ikke å stemme at medlemmene vil overlate dette til de mer aktive kirkemedlemmene. Dette kan tolkes slik at de medlemmene som *ikke* deltok i kirkevalget, valgte dette fordi de ikke syntes å være tilstrekkelig berørte. De mener at det er de mest aktive som bør ha mest å si. Dette reiser naturligvis et spørsmål om det er rimelig å betrakte interesse som et kriterium for berørthet, og om demokratisk legitimitet skal ses i det lys, eller om mindre interesserte medlemmer også bør tas i betraktning. I det siste tilfelle vil kirkens demokratiske legitimitet i høyere grad være knyttet til den generelle valgdeltagelsen ved kirkevalget.

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 parterers 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 valgregler og forutsetningene i den politiske avtalen

Et viktig spørsmål i vår evaluering har vært hvordan Kirkemøtets særskilte valgregler 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 valgregler. 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 bispedømmerådenes lokale vedtak som innebærer at to tredjedeler av de leke medlemmene i bispedømmeråd 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 bispedømmeråd/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 valgregler. 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 fellesrådene. 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 bispedømmeradsvalget.

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 sentrallnivået. 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 tilfredsstiller 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 kirkemøtemedlemmene 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 valgregler, 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 sentrالنivået, eller om en kombinasjonsordning er mer hensiktsmessig for å sikre dette anliggendet. Det er heller ikke sikkert at dette hensynet til de høyere rådenes 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.

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 inndeke 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

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 tilfredsstilte 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.⁶⁰ 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.

⁶⁰ 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 velgernes mulighet for effektiv deltakelse i det kirkelige demokratiet, og slik ivarettatt 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 kandidatlistene, 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.⁶¹ 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.

⁶¹ Se delrapport 2, regionalt nivå.

Totalt stilte 260 personer til valg som leke medlemmer til bispedømmerådene/Kirkemøtet.⁶² Kjønnsfordelingen 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

⁶² 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.⁶³ 212 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

⁶³ Kandidatlistene til menighetsrådsvalget er analysert i delrapport 3, pkt 3.2.

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

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 rettelser 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, jamfør 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 døpte 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 lyktes med å distribuere denne informasjonen.⁶⁴

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 rettledning eller koordinering, kan få særlig bedre informasjon enn det en fikk. Disse reglene er til syvende og sist Kirkemøtets ansvar. Derne 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

⁶⁴ 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 valgtkortet med informasjonsvedlegg som er den klart viktigste informasjonskanalen uansett om velgeren har stemt ved tidligere valg eller ikke.⁶⁵ 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 valgtkortet med informasjonsvedlegg vurderes som en viktig informasjonskanal av et stort flertall av alle de som har stemt, også av de med minst lokalkirkelig

⁶⁵ 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 Valgdeltakelse⁶⁶

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 deltakelsen 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).⁶⁷ 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 deltakelse i de politiske valgene.

⁶⁶ Delrapport 3 og 4 gir en mer detaljert gjennomgang.

⁶⁷ For detaljer: se delrapport 3

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 er 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.

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.
- Valgregler 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.⁶⁸ For det andre er

⁶⁸ Se for eksempel drøfting av breddeperspektiv i delrapport 4.

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, forsvares 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 tilfredsstiller 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 dokumentene⁶⁹ 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 leveste 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

⁶⁹ 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. Derneft 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.

Derneft 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

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 valgomgangen, 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 bispedømmerråd, 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 bispedømmerråds kandidater
- Nominasjon til bispedømmerråd 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.

Appendiks

1 Appendiks Case-menigheter

Ved valg av case-menigheter (CM) har en tatt hensyn til at ulik geografisk spredning, størrelse, byland, variasjon i tidligere valgdeltakelse, og sammenfall med tidligere stortingsvalg ble representert. Hver enkelt casemenighet representerer ulike antall av disse variablene.

CM1. Bymenighet i stor by Nord-Hålogaland bispedømme

Informanter:

V1= valgstyrets leder

VS1= stortingsvalgets valgstyreleder

D1= daglig leder

N1= nominasjonskomiteens leder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige valg: 60

Ingen prøveordninger forrige valg

Medlemmer med stemmerett i 2009: 7700

Direkte valg på leke medlemmer til bispedømmerådet

4 valgkretser i 2009

10 medlemmer og 5 varamedlemmer på valg i 2009

15 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

CM2. Kystmenighet i liten kommune i Møre bispedømme

Informanter:

K2= kirkevergen

V2= valgstyrets leder

N2= nominasjonskomiteens leder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige valg: 35

Ingen prøveordninger forrige valg

Medlemmer med stemmerett i 2009: 2500

Direkte valg av 3 medlemmer og indirekte valg av 4 medlemmer til bispedømmerådet

4 valgkretser i 2009

8 medlemmer og 4 varamedlemmer på valg i 2009

26 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

CM3. Bymenighet i mindre by Agder bispedømme

Informanter:

M3= menighetssekretær

N3= nominasjonskomiteens leder

VT3= valgteamets leder

VS3= stortingsvalgets valgstyreleder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige valg: 582

Prøveordninger forrige valg: Sammen med stortingsvalg og stemmerett for 15-18-åringer

Medlemmer med stemmerett i 2009: 8400 (inkludert medlemmer 15-18 år)

Direkte valg av 3 medlemmer og indirekte valg av 4 medlemmer til bispedømmerådet

4 valgkretser i 2009

Sammenslåing av to sokn til ett menighetsråd

10 medlemmer og 5 varamedlemmer på valg i 2009

15 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

CM4. Menighet i forstadsområde i Borg bispedømme

Informanter:

D4= daglig leder

V4= valgstyrets menighetsrådets leder

N4= nominasjonskomiteens leder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige valg: 140

Prøveordninger forrige valg: Valg av halve rådet og stemmerett til 15-18-åringer

Medlemmer med stemmerett i 2009: 10500 (inkludert medlemmer 15-18 år)

Direkte valg av 4 medlemmer og indirekte valg av 4 medlemmer til bispedømmerådet

5 valgkretser i 2009

5 medlemmer og 5 varamedlemmer på valg i 2009

13 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

CM5 Bymenighet i Oslo bispedømme

Informanter:

D5= daglig leder

V5= valgstyrets leder

N5= nominasjonskomiteens leder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige: 15

Ingen prøveordninger forrige valg

Medlemmer med stemmerett i 2009: 4800

Direkte valg av alle leke medlemmer til bispedømmerådet

5 valgkretser i 2009

6 medlemmer og 3 varamedlemmer på valg i 2009

9 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

CM6 Landsmenighet i Hamar bispedømme

Informanter:

K6= kirkeverge

N6= nominasjonskomiteens leder

V6= valgstyrets leder

Valgfakta:

Avgitte stemmer i forrige valg: 698

Prøveordninger forrige valg: Sammen med stortingsvalget og velge halve rådet

Medlemmer med stemmerett i 2009: 2600

Direkte valg av alle leke medlemmer til bispedømmerrådet

6 valgkretser i 2009

8 medlemmer og 5 varamedlemmer på valg i 2009

15 kandidater på menighetsrådsvalglisten i 2009

2 Appendiks A. Metode og design

2.1 Undersøkelsesopplegg

Rapportens datagrunnlag for analyser av kirkevalget med hensyn til velgeratferd og valgdeltagelse, er samlet inn ved hjelp av to surveys (spørreundersøkelser).

Den ene er en telefonsurvey rettet mot alle medlemmer i Den norske kirke som er stemmeberettigede. Det vil si alle medlemmer født før 1995. Telefonsurveyen ble gjennomført av meningsmålingsinstituttet *Norstat* i uken umiddelbart etter kirkevalget (uke 38/39 2009). Det ble i alt gjennomført 1000 intervjuer av cirka 15 minutter.

Den andre surveyen er en postal undersøkelse som var rettet mot medlemmer av Den norske kirke født før 1992 og som vi på grunnlag av manntallsavkrysninger visste hadde stemt ved minst ett av valgene – menighetsrådsvalg og/eller bispedømmerrådsvalg. Det ble sendt ut 1500 spørreskjemaer til et utvalg av medlemmene i perioden uke 42-46. Grunnlaget for utvelgelse av respondenter var manntallsavkrysninger fra 39 menigheter. Opprinnelig var det meningen at grunnlaget skulle være manntallsavkrysninger fra *alle* menigheter i Den norske kirke, men av praktiske årsaker var dette ikke mulig å gjennomføre. Det ble i første omgang derfor valgt ut 50 menigheter. Grunnlaget for utvelgelse av menigheter, ble gjort ut fra hensynet om å få respondenter fra store så vel som mindre bispedømmer, variasjon når det gjelder antall stemmeberettigede kirkemedlemmer i soknet samt en rimelig geografisk spredning innen bispedømmet. På grunn av uforutsette utfordringer lyktes det ikke Kirkerådet å samle inn manntallsavkrysninger fra alle 50 menigheter, og utvelgelse av respondenter ble derfor gjort på grunnlag av manntallsavkrysninger fra 39 menigheter.

2.1.1 Spørreskjema og intervjuguide

Begge undersøkelser ble utformet med den hensikten å få et bilde av medlemmenes syn på kirken, medlemmenes motiver for å delta eller ikke å delta i kirkevalget og deres erfaringer med valgkampen og de informasjonstiltakene som var iverksatt lokalt og nasjonalt i forbindelse med kirkevalget.

Grunnideen var at det postale spørreskjema og telefonintervjuguiden skulle avspeile hverandre. Men på grunn av forskjell i de to undersøkelsers målgrupper, var det nødvendig å ha en bredere tilnærming til temaet i telefonsurveyen enn i den postale. Blant annet var det i telefonsurveyen innarbeidet noen spørsmål rettet mot medlemmer som *ikke* hadde deltatt i valget samt flere bakgrunnsspørsmål. I den postale surveyen ble en del bakgrunnsinformasjon samt informasjon om hvilke valg respondenten hadde deltatt i, innhentet gjennom Den norske kirkes valgmanntall og koplet til data i ettertid.

Strukturen i begge spørreskjemaene følger temaene:

- Informasjon og kunnskap om Den norske kirke og kirkevalget
- Deltagelse i kirkevalget
- Kirkelig tilhørighet
- Syn på Den norske kirke
- Politisk bakgrunn
- Annen bakgrunnsinformasjon

2.1.2 Personvern

Med bakgrunn i at undersøkelsen som helhet behandler individdata som anses som sensitive jf. informasjon om tro, religion og politisk overbevisning, ble begge surveys meldt inn til Personvernombudet for forskning. Bare den postale surveyen ble vurdert som meldepliktig i henhold til personopplysningsloven.

2.2 Svarprosent og representativitet

I forbindelse med den postale surveyen var det grunnet et relativt stramt økonomisk budsjett, ikke mulig å sende ut purringer eller brev i forkant av undersøkelsen som forberedte de utvalgte kirkemedlemmene. På denne bakgrunn må svarprosenten på 29 prosent (n=434) anses som tilfredsstillende, spesielt når den sammenlignes med hva som er vanlig svarprosent i sammenlignbare undersøkelser.

I forbindelse med den telefoniske surveyen, er det ikke så enkelt å finne et presist mål for svarprosenten. Det ble som nevnt gjennomført 1000 intervjuer, hvorav 700 via fasttelefon og 300 via mobiltelefon. Totalt ble det gjort 17.207 oppringninger hvorav 8.178 oppringninger ble besvart (se tabell 70). Den viktigste begrunnelsen til de som besvarte oppringningen, men som allikevel ikke ville delta i undersøkelsen, var at de ikke ønsket å delta eller at de ikke var interessert i temaet – kirkevalg. 55 prosent av de som besvarte oppringningen oppga denne begrunnelsen (se tabell 70). At det allerede i datainnsamlingen har vært en betydelig siling av medlemmer ut fra hvor interesserte de er i kirkevalget, er et sentralt moment og forbehold som må tas i betraktning når resultatene skal tolkes. På den andre siden viser data at blant de som besvarte undersøkelsen, er det en så tilstrekkelig god variasjon i interessen for kirkevalg spesielt og Den norske kirke generelt, at det gir mening å bruke data. Samtidig kan det understrekes at telesurvey er et etablert redskap for datainnsamling i denne type undersøkelser. Telefonsurvey inngår blant annet som et sentralt datagrunnlag i Lokaldemokratiundersøkelsen (Saglie 2009). Selv om det i forbindelse med denne type telefonsurvey kan være en utfordring å finne et enkelt mål på svarprosent, anses metoden i faglitteraturen som en forsvarlig innsamlingsmetode så lenge det tas forbehold for dens svakheter

(Biemer & Lyberg 2003: kp. 9.2). Den metodiske utfordringen ligger mer konkret i anvendelsen av kvoteutvalg.

Tabell 70. Fakta om gjennomføring av telefonsurvey

	Fasttelefon	Mobiltelefon	Totalt
Gjennomført intervju	700	300	1 000
Delvis gjennomført intervju	123	58	181
Besvarte oppringninger	5 212	2 966	8 178
Besvarte oppringningen, men deltok ikke undersøkelsen	4 389	2 608	6 997
Ubesvarte oppringninger	5 493	3 536	9 029
<i>Totalt antall oppringninger</i>	<i>10 705</i>	<i>6 502</i>	<i>17 207</i>
<i>Begrunnelser for ikke å delta</i>			
Har ikke tid/intervjuet er for langt	932	549	1 481
Integritet/prinsipiell begrunnelse	163	96	259
Ønsker ikke å delta/er ikke interessert i temaet	2 369	1 479	3 848
Oppfatter ikke seg selv som værende i målgruppen	303	195	498
La på/årsak ukjent	622	289	911
<i>Totalt antall begrunnelser for ikke å delta</i>	<i>4 389</i>	<i>2 608</i>	<i>6 997</i>

Undersøkelsens representativitet er knyttet til hvor godt respondentene kan sies å representere undersøkelsens populasjon, henholdsvis medlemmer av Den norske kirke generelt og medlemmer som deltok i kirkevalget høsten 2009.

Det var på forhånd gitt at den postale undersøkelsen ikke kunne bli representativt på grunn av de utfordringene som oppsto i forbindelse med de lokale menigheters innsendelse av manntallsavkrysninger til Kirkerådet. I tillegg kommer at menighetene ble valgt ut før valgresultatet forelå, og dermed var det ikke mulig å gjøre utvalget av menigheter under hensyn til valgdeltagelse.

I telefonsurveyen er det i forhold til den faktiske valgdeltagelse en overrepresentasjon av medlemmer som deltok i kirkevalget. 37,5 prosent av respondentene svarte at de hadde deltatt i valget, mens 62,5 prosent svarte at de ikke hadde stemt ved kirkevalget. Overrepresentasjonen er ikke overraskende gitt at denne gruppen i utgangspunktet må antas å være mer interessert i valget og Den norske kirke generelt. I mangel på statistiske opplysninger om medlemmene med hensyn til relevante bakgrunnsopplysninger, har det ikke vært mulig å foreta noen vektning av datamaterialet. Allikevel – og fordi mer enn 80 prosent av den norske befolkningen er formelt medlem av Den norske kirke – kan det antas at det er ganske stor samsvar mellom sammensetningen av medlemsmassen og befolkningen generelt. I et slikt perspektiv er det bare snakk om nyanseforskjeller mellom sammensetning av utvalgene og befolkningen generelt, og de forskjellene som forekommer kan sannsynliggjøres er mindre hvis sammenligningsgrunnlaget fra den faktiske sammensetning av medlemsmassen.

Respondentenes kjennetegn med hensyn til kjønn, fødselsår, sivil status og høyest fullførte utdanning er vist i tabell 71, tabell 72, tabell 73 og tabell 74. Sammenlignet med hva som kunne forventes, er det særlig verdt å være oppmerksom på at respondentene har en større tendens til å være middelaldrende/eldre, gift/registrert partner og til å ha fullført en utdanning på universitet/høgskolenivå. Med hensyn til aldersfordeling utgjør de yngste medlemmer født etter 1978 bare en liten andel av respondentene. Dette kan gjøre det vanskelig å foreta alderspesifikke

analyser fordi respondentgrunnlaget er for lite. Dette er særlig tilfellet for data fra den postale surveyen.

Tabell 71. Kjønnfordeling blant respondentene

		Telefon		Postal	
		<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Kjønn	Mann	49	489	44	191
	Kvinne	51	511	56	240
	Totalt	100	1000	100,0	431

Tabell 72. Fordeling av respondenter etter fødselsår

		Telefon		Postal	
		<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Fødselsår	1992-1994 ^a	3	26	-	-
	1979-1991	8	79	4	18
	1964-1978	26	262	23	100
	1949-1963	31	308	30	130
	-1948	33	325	43	183
	Totalt	100	1000	100	431

^aPersoner født 1992-1994 inngikk ikke i populasjonen til den postale surveyen.

Tabell 73. Fordeling av respondenter etter sivil status

		Telefon		Postal	
		<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Sivil status	Enslig	19	189	9	38
	Gift/registrert partnerskap	58	582	66	286
	Samboer	11	111	10	43
	Enke/enkemann	6	58	9	38
	Skilt	5	48	6	26
	Vet ikke	0,4	4	-	-
	Ønsker ikke oppgi	1	8	-	-
	Totalt	100	1000	100	434

Tabell 74. Fordeling av respondenter etter høyest fullførte utdanning

		Telefon		Postal	
		<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Høyest fullført utdanning	Grunnskoleutdanning	9	93	11	48
	Videregående	32	324	27	119
	Universitet / høyskole	56	558	59	254
	Vet ikke/ ønsker ikke oppgi	3	25	3	13
	Totalt	100	1000	100	434

Ser vi nærmere på respondentenes geografiske fordeling på bispedømmenivå (se tabell 75), viser det for det første at alle bispedømmene er representert i begge surveyene, og for det andre at den

relative fordelingen av respondenter mellom bispedømmene i stor utstrekning avspeiler det faktiske antall kirkemedlemmer.

Tabell 75. Fordeling av respondenter, og faktisk antall medlemmer etter bispedømme

		Telefon		Postal		Faktisk antall medlemmer av Dnk (2008) ^a	
		<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Bispedømme	Agder og Telemark	9	92	11	46	9	347 094
	Björgvin	12	119	9	39	13	492 052
	Borg	12	117	11	49	13	502 789
	Hamar	8	81	17	73	89	330 682
	Møre	5	52	5	20	6	220 913
	Nidaros	9	88	7	32	9	363 810
	Nord-Hålogaland	5	48	9	37	5	199 971
	Oslo	17	168	10	43	12	478 342
	Stavanger	8	84	9	39	9	341 608
	Sør-Hålogaland	5	52	3	14	5	209 760
	Tunsberg	10	99	9	39	10	387 802
	Totalt	100	1000	100	431	100	3 874 823

^aKilde: (SSB 2009a)

I tillegg til respondentenes mer eller mindre objektive kjennetegn, viser tabell 76 hvordan respondentene plasserer seg selv med hensyn til det å være personlig kristen. Generelt kan det konstateres at det i begge undersøkelser er relativt mange som betrakter seg selv som personlig kristen. Det er ikke overraskende at Den norske kirke og kirkevalg har større appell til denne gruppen. Mer spesifikt ses det av tabell 76 at det i den postale undersøkelsen er et ganske stort flertall (67 prosent) som karakteriserer seg selv som personlig kristen og en relativt liten del som ikke gjør det. 15 prosent svarer nei, mens 18 prosent er i tvil. I telefonundersøkelsen er det omvendt. Et lite flertall (48 prosent) anser seg ikke som personlig kristne, og et stort mindretall (44,1 prosent) som betrakter seg selv som personlig kristne mens åtte prosent er i tvil. *Personlig kristen* er et til dels omstridt begrep, blant annet fordi noen mener at meningsinnholdet kan variere med geografi og demografi. På den andre siden viser data fra denne og lignende undersøkelser⁷⁰ at begrepet stort sett fungerer bra i denne type undersøkelser, idet kun relativt få respondenter lar være å svare på spørsmålet (to prosent og elleve prosent i henholdsvis telefonsurveyen og den postale surveyen). Et viktig argument for å bruke begrepet *personlig kristen*, er at det nettopp brukes i lignende undersøkelser.

Tabell 76. Fordeling av respondenter etter hvorvidt de betrakter seg selv som personlig kristne.

	Telefon		Postal	
	<i>Prosent</i>	<i>n</i>	<i>Prosent</i>	<i>n</i>
Ja	44	431	67	258
Nei	48	466	15	57
I tvil	8	80	18	68
Totalt	100	977	100	383

⁷⁰ Se blant annet Valgundersøkelsen 2005 (Aardal 2007).

2.2.1 Validitet og reliabilitet

Datas *validitet* handler om datas relevans og hvorvidt de reelt fanger opp det de er ment å belyse. Konsekvensen av skjevhetene i datamaterialet som ble påpekt i forrige avsnitt, er at den *eksterne validitet* til en viss grad svekkes. Det vil si muligheten for å generalisere undersøkelsens resultater til hele populasjonen – henholdsvis alle medlemmer i Den norske kirke og medlemmer som deltok i kirkevalget 2009. Hva angår undersøkelsens *interne validitet*: muligheten for å trekke kausale slutninger på bakgrunn av undersøkelsens funn, og dens *definisjonsmessige validitet*: samsvaret mellom det undersøkelsen vil si noe om (teoretisk) og operasjonalisering av dette i form av konkrete spørsmål, kan det sies at både det postale spørreskjema og telefonintervjuguiden er utarbeidet på grunnlag av erfaringer fra lignende undersøkelser. Disse omfatter blant annet *Lokaldemokratiundersøkelsen 2007*, *Folkekirke 2000*-undersøkelsen og *Valgforskningsprogrammet* ved Institutt for samfunnsforskning. Flere av spørsmålene i de to surveyene er dermed prøvet ut i tidligere undersøkelser. I tillegg kommer at spørreskjemaene som helhet er blitt drøftet og bearbeidet i lys av kommentarer fra en forskergruppe bestående av forskere med ulik faglig bakgrunn. Dette kan antas å virke positivt på den interne så vel som den begrepsmessige validiteten. Endelig bør det nevnes at fordi flere av undersøkelsens bakgrunnsopplysninger er hentet inn gjennom registerkobling, kan det antas at det er stor grad av samsvar mellom *de sanne* og de registrerte variabelverdiene - begrepsvaliditeten antas tilsvarende høy.

Som i alle spørreskjemaundersøkelser, må det også her tas høyde for subjektive misforståelser og tolkninger av de enkelte spørsmålene så vel som enkeltbegreper anvendt i spørsmålsformuleringene. Særlig kan det nevnes at en telefonsurvey setter særlige krav til respondentens evne til å lytte og forstå umiddelbart, spesielt når det er mange og lange svaralternativer eller at svaret skal gis i form av skalering. Det kan i den forbindelse nevnes at telefonintervjuerne i denne undersøkelsen en gang iblant måtte gjenta spørsmålene og/eller svaralternativene for respondentene. Dette for å sikre mest mulig riktige svar. Tilsvarende utfordringer finnes ikke i så stor grad i forbindelse med den postale surveyen.

Reliabiliteten til undersøkelsen går på hvor stabil og nøyaktig datainnsamlingen og -registreringen har vært. I den forbindelse kan det nevnes at registrering av data i telefonsurveyen ble gjort av et profesjonelt meningsmålingsinstitutt, *Norstat*. Det kan på den bakgrunn forventes og antas, at dette er gjort på en tilstrekkelig nøyaktig måte. På samme måte har det samme meningsmålingsinstitutt vært ansvarlig for datainnsamlingen i den postale undersøkelsen. Returnerte spørreskjemaer ble skannet og avlest maskinelt, hvilket antas å minske risikoen for unøyaktighet i registreringen av data.

Til tross for de forholdene som her er påpekt med hensyn til mulige skjevheter, validitet og reliabilitet, er det vår klare oppfatning at begge surveys i stor utstrekning kan brukes til å si noe om Den norske kirkes medlemmers syn på kirken, medlemmenes motiver for å delta eller ikke å delta i kirkevalget, deres erfaringer med valgkampen og de informasjonstiltakene som var iverksatt lokalt og nasjonalt i forbindelse med kirkevalget. Særlig verdifull er materialet som bakgrunn for og innspill til diskusjon og utforming av informasjonsstrategier i forbindelse med neste kirkevalg høsten 2011.

2.3 Erfaringer å ta med seg – lærdom

Dette delprosjektet som ser nærmere på valgdeltagelse og velgeratferd, er som nevnt basert på data innhentet gjennom to surveys – en representativ telefonsurvey blant alle kirkemedlemmer (født før

1995) og en postal survey blant medlemmer (født før 1992) som vi visste hadde deltatt i kirkevalget. Utvalget for den postale surveyen er hentet fra en rekke utvalgte menigheter og er som sådan ikke representativ. Begrunnelsen for å gjennomføre den postale surveyen, var at vi ikke kunne være sikker på at den representative telefonsurveyen ville fange opp tilstrekkelig mange kirkemedlemmer som faktisk hadde deltatt i kirkevalget høsten 2009; jevnfør en forventning om relativ lav valgdeltagelse. Dette viste seg å være en overflødig bekymring: 37,5 prosent av respondentene i telefonsurveyen hadde stemt ved kirkevalget. I etterkant kan man derfor slå fast at det egentlig ikke var nødvendig med en målrettet postal survey. I stedet anbefales det at en fremtidig telefonsurvey utvides slikt at de respondentene som har deltatt i kirkevalget, får en rekke utdypende spørsmål. Eventuelt kan antall respondenter i telefonsurveyen utvides tilsvarende – for eksempel til 1500. På den måten vil man også unngå de utfordringene som oppsto i forbindelse med registrering av menighetenes manntallsavkrysninger samt inkludere alle aldersgrupper uten å komme i konflikt med personvernlovgivningen.

3 Appendiks B. Tabeller

3.1 Informasjon

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)

	Stemte du ved kirkevalget i høst? ^b	Gjennomsnitt	N	Pearson's R ^a
Postal	Ja	3,21	419	...
Telefon	Ja	3,17	375	0,433**
	Nei	2,30	622	

**Signifikant på 1 %-nivå

^aDa den postale surveyen bare omfatter medlemmer som faktisk har stemt ved kirkevalget finnes det ikke et korrelasjonsmål (Pearson's R).

^bPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi.

Appendiks

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.

Stemte du ved kirkevalget i høst?		Valgkort med informasjonsvedlegg	Menighetsblad	Løpeseddel	Lokale medier (f.eks. lokale og regionale aviser)	Nasjonale medier (f.eks. riksdokument TV, radio og aviser)	Valgportalen til Den norske kirke (www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalget.no)	Valgmøter	Kunngjøring under kirkelige arrangementer	Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	Samtaler med venner og familie
Ja	Gj.snitt	3,80	3,18	1,81	2,86	2,50	1,79	1,45	2,45	1,61	2,69
	N	372	373	365	371	367	349	355	353	361	369
Nei	Gj.snitt	2,94	2,38	1,55	2,29	2,18	1,37	1,34	1,79	1,36	2,00
	N	615	613	604	613	614	591	603	600	604	618
Totalt	Gj.snitt	3,26	2,68	1,65	2,51	2,30	1,52	1,38	2,03	1,45	2,26
	N	987	986	969	984	981	940	958	953	965	987

Appendiks

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.

Har du stemt ved tidligere menighetsrådsvalg?		Valgkort med informasjonsvedlegg	Menighetsblad	Løpeseddel	Lokale medier (lokale og regionale aviser)	Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	Valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalet.no	Valgmøter	Kunngjøring under kirkelige arrangementer	Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	Samtale med venner og familie
Ja	Gj.snitt	3,88	3,80	2,05	3,08	2,71	1,97	1,52	2,67	1,71	3,10
	N	184	176	150	177	171	154	162	166	161	177
Nei	Gj.snitt	3,88	2,87	1,97	3,00	2,72	1,90	1,51	2,03	1,46	2,72
	N	197	194	172	192	185	167	172	179	181	195
Totalt	Gj.snitt	3,88	3,31	2,01	3,04	2,71	1,94	1,51	2,34	1,58	2,90
	N	381	370	322	369	356	321	334	345	342	372

Appendiks

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.

	Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^b			Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^b (N)			Pearson's R ^a
	Ja	Nei	Totalt	Ja	Nei	Totalt	
Valgkort med informasjonsvedlegg	67	69	68	184	197	381	0,019
Menighetsblad	66	35	50	176	194	370	0,355**
Løpeseddel	15	12	14	150	172	322	0,035
Lokale medier (lokale og regionale aviser)	40	36	38	177	192	369	0,030
Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	29	29	29	171	185	356	-0,004
Valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no/www.kyrkjevalet.no	16	11	14	154	167	321	0,028
Valgmøter	7	4	5	162	172	334	0,010
Kunngjøring under kirkelige arrangementer	34	16	24	166	179	345	0,230**
Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	14	6	9	161	181	342	0,115*
Samtale med venner og familie	45	28	36	177	195	372	0,143**

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^aBasert på variabel målt på en fem-skala, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig

^bPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi.

Appendiks

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.

Hvor opptatt er du av det som skjer i din lokale menighet?	Valgkort med informasjonsvedlegg	Menighetsblad	Løpeseddel	Lokale medier (lokale og regionale aviser)	Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	Valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalet.no	Valgmøter	Kunngjøring under kirkelige arrangementer	Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	Samtaler med venner og familie
Ikke opptatt/både-og	3,83	2,86	1,87	2,90	2,70	1,77	1,44	1,87	1,40	2,47
Svært opptatt/opptatt	3,98	3,81	2,17	3,14	2,74	2,04	1,58	2,70	1,70	3,24
Totalt	3,91	3,37	2,03	3,03	2,72	1,92	1,52	2,32	1,56	2,88

Appendiks

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.

	Hvor opptatt er du av det som skjer i din lokale menighet?			Hvor opptatt er du av det som skjer i din lokale menighet? (N)			Pearson's R ^a
	Ikke opptatt/både-og	Svært opptatt/opptatt	Totalt	Ikke opptatt/både-og	Svært opptatt/opptatt	Totalt	
Valgkort med informasjonsvedlegg	67	72	70	190	221	411	-0,058
Menighetsblad	36	65	51	185	216	401	0,373**
Løpeseddel	12	17	14	164	184	348	0,137*
Lokale medier (lokale og regionale aviser)	34	41	38	185	214	399	0,156**
Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	29	30	29	181	206	387	0,038
Valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalet.no	9	17	13	160	183	343	0,132*
Valgmøter	3	8	6	165	194	359	0,113*
Kunngjøring under kirkelige arrangementer	15	31	24	167	204	371	0,328**
Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	7	10	9	174	194	368	0,187**
Samtale med venner og familie	22	47	36	184	216	400	0,311**

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^aBasert på variabel målt på en fem-skala, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig

Appendiks

Tabell 83. Informasjonskanaler. Prosentandel av de som stemte ved kirkevalget 2009 som synes at ulike informasjonskanaler har vært svært viktige eller viktige etter fødselsår.

	Fødselsår					Fødselsår (N)				
	1979-1991	1964-1978	1949-1963	før - 1948	Totalt	1979-1992	1964-1979	1949-1964	før - 1949	Totalt
Valgkort med informasjonsvedlegg	67	65	72	72	70	18	97	129	169	413
Menighetsblad	39	39	50	60	51	18	94	121	170	403
Løpeseddel	6	12	12	20	15	18	86	103	142	349
Lokale medier (lokale og regionale aviser)	17	30	43	42	38	18	94	124	165	401
Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	33	24	26	36	30	18	92	119	159	388
Valgportalen til Den norske kirke	19	15	13	12	13	16	86	111	131	344
Valgmøter	13	3	2	10	6	15	90	111	143	359
Kunngjøring under kirkelige arrangementer	22	16	18	35	24	18	90	114	150	372
Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	19	7	4	14	9	16	92	113	147	368
Samtale med venner og familie	56	32	32	39	36	18	97	123	163	401

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.

	Kjønn			Kjønn (N)			Pearson's R ^a
	Mann	Kvinne	Totalt	Mann	Kvinne	Totalt	
Valgkort med informasjonsvedlegg	72	69	70	183	230	413	0,001
Menighetsblad	40	61	51	179	224	403	0,200**
Løpeseddel	12	17	15	161	188	349	0,070
Lokale medier (lokale og regionale aviser)	38	39	38	180	221	401	0,028
Nasjonale medier (riksdekkende TV/radio/aviser)	29	31	30	178	210	388	-0,021
Valgportalen til Den norske kirke www.kirkevalget.no / www.kyrkjevalet.no	11	15	13	159	185	344	0,029
Valgmøter	5	7	6	164	195	359	0,073
Kunngjøring under kirkelige arrangementer	18	29	24	169	203	372	0,113*
Personlig/telefonisk kontakt med oppstilte kandidater	10	8	9	168	200	368	0,049
Samtale med venner og familie	32	38	36	179	222	401	0,059

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^aBasert på variabel målt på en fem-skala, der 1=ikke viktig og 5=svært viktig

Appendiks

Tabell 85. Regresjonsanalyse av betydningen til ulike informasjonskanaler. Standardiserte beta-koeffisienter.^a

Uavhengige variabler	Avhengig variabel									
	Valgkort	Menighetsblad	Løpeseddel	Lokale medier	Nasjonale medier	Valgportal	Valgmøte	Kunngjøring	Personlig kontakt	Venner og familie
Kjønn ^b	0,036	0,118*	0,057	-0,048	-0,029	0,011	0,038	0,096	0,017	0,006
Alder ^c	0,107	0,090	0,185**	0,143*	0,146*	-0,068	0,167**	0,085	0,134*	-0,046
Høyest fullførte utdanning ^d	-0,035	-0,128*	-0,188**	-0,071	-0,016	-0,058	-0,226**	-0,198**	-0,128*	-0,113*
Deltatt ved tidligere kirkevalg ^e	-0,012	0,205**	-0,115	-0,062	-0,004	-0,087	-0,099	0,046	-0,037	0,022
Hvor opptatt man er av det som skjer i den lokale menigheten ^f	-0,142**	0,310**	0,177*	0,184*	0,105	0,008	0,147*	0,193**	0,143	0,313**
Antall ganger på gudstjeneste i Dnk utenom religiøse høytider det siste året	0,028	-0,079	0,079	-0,057	-0,131	-0,025	-0,195*	0,013	-0,192*	-0,027
Antall ganger på gudstjenester i Dnk i forbindelse med religiøse høytider det siste året	0,041	0,054	0,007	0,063	-0,076	0,153	0,164*	0,172*	-0,231**	0,062
Antall ganger på arrangementer for barn/ungdom i Dnk det siste året	0,046	-0,100	-0,072	-0,031	0,042	-0,064	-0,045	0,082	-0,071	-0,075
Antall ganger på konserter, hyggetreff e.lign. i Dnk det siste året	0,048	0,089	-0,053	-0,026	0,056	0,228**	0,007	-0,002	0,019	0,094
Antall ganger man har hatt samtale med en ansatt i Dnk det siste året	-0,002	0,035	-0,072	0,045	-0,034	-0,132	-0,026	-0,072	0,023	0,056
Justert R ²	-0,005	0,255	0,098	0,036	0,008	0,040	0,102	0,179	0,071	0,124
N	310	291	254	296	284	257	265	274	274	296

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^a Det er kontrollert for multikolinearitet.

Appendiks

^bKvinne har verdien "1" og menn har verdien "0".

^cPersoner er gruppert i fem alderskategorier, der de eldste har høy verdi og de yngste har lavest verdi

^dPersoner med høy utdanning har høy verdi og personer med lav utdanning har lav verdi

^ePersoner som har deltatt har høy verdi og personer som ikke har deltatt har lav verdi

^fPersoner som er opptatt av det som skjer har høy verdi og personer som ikke er opptatt av det som skjer har lav verdi

3.2 Kunnskap

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.

	Deltagelse ved kirkevalg			Fødselsår					Kjønn		Høyest fullførte utdanning		
	Har stemt tidligere og i 2009	Stemte for første gang i 2009	Har aldri stemt	1992-94	1979-1991	1964-1978	1949-1963	-1948	Mann	Kvinner	Grunnskole	Videregående	Uni/høyskole
Gj.snitt	3,45	2,99	2,25	2,22	2,17	2,64	2,68	2,71	2,53	2,73	2,32	2,64	2,68
N	150	222	567	26	79	262	307	323	488	509	93	322	557
Pearson's R	-			0,122**					0,102**		0,088**		

**Signifikant på 1 %-nivå

Appendiks

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.

Stemte du ved kirkevalget i høst? ^a		Hva et menighetsråd gjør	Hva bispedømmeråd og Kirkemøte gjør	At alle medlemmer over 15 år har stemmerett	At alle medlemmer over 18 år kan stille opp som kandidat	Kandidatene til menighetsrådet der du bor	Kandidatene til bispedømmerådet/Kirkemøtet	Kandidatenes syn på viktige saker	Kirkevalget generelt (bl.a. hvor og når)
Ja	Gj.snitt	3,44	2,71	3,23	3,60	3,69	2,54	2,43	3,79
	N	372	370	370	371	374	373	369	373
Nei	Gj.snitt	2,36	1,91	2,54	2,68	2,45	1,85	1,64	2,93
	N	619	609	610	609	615	613	610	616
Totalt	Gj.snitt	2,77	2,21	2,80	3,03	2,92	2,11	1,94	3,25
	N	991	979	980	980	989	986	979	989
Pearson's R		0,398**	0,345**	0,199**	0,274**	0,380**	0,260**	0,327**	0,289**

**Signifikant på 1 %-nivå

^aPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi.

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.

Bispedømme		Kandidatene til menighetsrådet der du bor	Kandidatene til bispedømmerådet/Kirkemøtet	Kandidatenes syn på viktige saker
Agder og Telemark	Gj.snitt	3,24	2,10	2,12
	N	92	92	92
Bjørgvin	Gj.snitt	2,69	2,16	1,90
	N	118	115	117
Borg	Gj.snitt	2,69	1,92	1,68
	N	117	117	113
Hamar	Gj.snitt	3,09	2,00	1,79
	N	81	81	80
Møre	Gj.snitt	3,32	2,55	2,16
	N	50	51	51
Nidaros	Gj.snitt	3,30	2,17	2,05
	N	88	88	88
Nord-Hålogaland	Gj.snitt	2,98	1,94	1,83
	N	48	48	47
Oslo	Gj.snitt	2,65	2,13	1,86
	N	164	165	164
Stavanger	Gj.snitt	2,98	2,29	2,32
	N	82	80	81
Sør-Hålogaland	Gj.snitt	2,81	2,02	1,86
	N	52	51	51
Tunsberg	Gj.snitt	2,93	2,02	1,97
	N	97	98	95
Totalt	Gj.snitt	2,92	2,11	1,94
	N	989	986	979

3.3 Tilgjengelighet

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.

Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^a		Som medlem av Den norske kirke synes jeg at det er naturlig å stemme ved kirkevalget	Den norske kirke er viktig for meg	Jeg synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur	Jeg ønsker innflytelse over det som skjer i min lokale menighet	Jeg kjenner en eller flere av kandidatene	Jeg er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet	At jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøte	Kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget
Ja	Gj.snitt	4,43	4,31	4,57	3,74	4,26	4,50	3,61	3,95
	N	150	149	150	148	148	150	144	149
Nei	Gj.snitt	4,01	3,99	4,38	3,23	3,40	4,21	3,29	4,29
	N	222	222	221	220	222	221	214	222
Totalt	Gj.snitt	4,18	4,12	4,46	3,43	3,74	4,33	3,42	4,15
	N	372	371	371	368	370	371	358	371
Pearson's R		0,197**	0,151**	0,117*	0,202**	0,289**	0,159**	0,120*	-0,128*

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^aPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi.

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.

	Har du stemt ved tidligere kirkevalg?			Har du stemt ved tidligere kirkevalg? (N)		
	Ja	Nei	Totalt	Ja	Nei	Totalt
Som medlem av Den norske kirke synes jeg at det er naturlig å stemme ved kirkevalget	85	73	77	150	222	372
Den norske kirke er viktig for meg	82	70	75	149	222	371
Jeg synes at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur	91	86	88	150	221	371
Jeg ønsker innflytelse over det som skjer i min lokale menighet	57	41	47	148	220	368
Jeg kjenner en eller flere av kandidatene	80	56	65	148	222	370
Jeg er interessert i det som skjer i lokalsamfunnet	89	80	83	150	221	371
At jeg kunne stemme på lekfolk til bispedømmeråd/Kirkemøtet	54	45	49	144	214	358
Kirkevalget ble gjennomført samtidig med stortingsvalget	71	83	78	149	222	371

Appendiks

Tabell 91. Grunner for *ikke* 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.

Har du stemt ved tidligere kirkevalg? ^a		Jeg synes ikke at kirkevalget er viktig	Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme	Jeg var ikke klar over at det har vært kirkevalg	Jeg var ikke klar over at jeg har stemmerett	Valget foregikk på ugunstig tid og sted	Jeg visste ikke nok om kandidatene
Ja	Gj.snitt	2,98	3,23	2,33	2,37	3,08	3,06
	N	52	53	52	52	52	53
Nei	Gj.snitt	2,72	3,64	2,24	2,25	2,22	3,09
	N	562	561	557	559	550	557
Totalt	Gj.snitt	2,74	3,60	2,25	2,26	2,30	3,09
	N	614	614	609	611	602	610
Pearson's R		-0,052	-0,080*	0,014	0,019	0,145**	-0,006

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

^aPersoner som har stemt har høy verdi og personer som ikke har stemt har lav verdi

Appendiks

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.

	Har du stemt ved tidligere kirkevalg?			Har du stemt ved tidligere kirkevalg? (N)		
	Ja	Nei	Totalt	Ja	Nei	Totalt
Jeg synes ikke at kirkevalget er viktig	36	28	30	52	562	614
Jeg overlater til de mer kirkelig aktive å stemme	47	62	61	53	561	614
Jeg var ikke klar over at det har vært kirkevalg	29	27	27	52	557	609
Jeg var ikke klar over at jeg har stemmerett	33	29	29	52	559	611
Valget foregikk på ugunstig tid og sted	48	25	27	52	550	602
Jeg visste ikke nok om kandidatene	40	45	45	53	557	610

3.4 Holdninger

Tabell 93. Kirkepolitiske holdninger. Prosentandel av medlemmene som er nokså enig eller helt enig i et gitt kirkepolitisk standpunkt etter deltagelse ved kirkevalg.

	Har stemt tidligere og i 2009	Stemte for første gang i 2009	Har aldri stemt	Totalt	Har stemt tidligere og i 2010 (N)	Stemte for første gang i 2010 (N)	Har aldri stemt (N)	Totalt (N)
Kirken bør være adskilt fra staten	43	35	54	47	146	214	546	957
Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	67	58	69	66	144	221	557	947
Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	66	82	86	81	150	220	556	979
Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke	50	50	52	50	141	206	452	846

Tabell 94. Kirkepolitiske holdninger. Faktoranalyse av fire kirkepolitiske holdninger.

	Faktor 1	Faktor 2
Kirken bør være adskilt fra staten	0,814	0,168
Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	0,774	-0,255
Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	-0,237	0,691
Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke	0,165	0,772

Kumulativ andel forklart varians: 62,8 %

Eigenverdier: faktor 1= 1,39 og faktor 2=1,12

Appendiks

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.

		Hvor stor tillit har du til din lokale menighet?	Hvor stor tillit har du til Den norske kirke sentralt?	Kirken bør være adskilt fra staten	Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke
Hvor stor tillit har du til din lokale menighet?	Pearson's R	1	0,431**	-0,079*	0,022	-0,032	-0,067
	N	1000	1000	961	979	984	851
Hvor stor tillit har du til Den norske kirke sentralt?	Pearson's R	---	1	-0,151**	0,065*	0,050	-0,103**
	N	---	1000	961	979	984	851
Kirken bør være adskilt fra staten	Pearson's R	---	---	1	0,324**	-0,026	0,069*
	N	---	---	961	948	949	827
Det er kirkens egne organer som bør utnevne biskoper	Pearson's R	---	---	-	1	-0,168**	-0,058
	N	---	---	---	979	965	839
Den norske kirke bør være romslig når det gjelder forskjeller i tro og levesett blant sine ansatte	Pearson's R	---	---	---	---	1	0,123**
	N	---	---	---	---	984	843
Medlemmene har for lite innflytelse i Den norske kirke	Pearson's R	---	---	---	---	---	1
	N	---	---	---	---	---	851

**Signifikant på 1 %-nivå

*Signifikant på 5 %-nivå

Tabell 96. Prosentandel av medlemmene som betrakter seg selv som personlig kristen etter deltagelse ved kirkevalg.

Betrakter du deg selv som personlig kristen?	Har stemt tidligere og i 2009	Stemte for første gang i 2009	Har aldri stemt	Totalt	Har stemt tidligere og i 2010 (N)	Stemte for første gang i 2010 (N)	Har aldri stemt (N)	Totalt (N)
Ja	71	51	32	44	149	216	554	972
Nei/i tvil	29	49	68	56	149	216	554	972

Litteratur

- Berger, Peter (1967), *The Sacred Canopy. Elements of a sociological theory of religion*. NY: Doubleday
- Biemer, Paul P. & Lars E. Lyberg (2003), *Introduction to Survey Quality*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Botvar, Pål Ketil, Ida Marie Høeg og Ulla Schmidt (2005), *Evaluering av nominasjonsprosessen ved utnevning av ny biskop i Borg 2005*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning
- Dahl, Robert Alan (1989), *Democracy and its critics*. Mew Haven/London: Yale University Press.
- Held, David (2006), *Models of Democracy*. 3. utg. Cambridge: Polity
- Henriksen, Jan Olav og Pål Repstad (2005), *Tro i sør*. Bergen: Fagbokforlaget
- Holberg, Sunniva E. (2007), «Kampen om de kristne velgere: mellom tro og tradisjon». I: Bernt Aardal, red., *Norske velgere. En studie av stortingsvalget 2005*: N.W. Damm & Søn AS.
- Kirkerådet 2009, *Valghåndbok. Handbok for valet 2009*. Oslo: Kirkerådet.
- Kirkerådets kirke/stat-utvalg 2002, Innstilling fra 2002. Samme kirke – ny ordning. Om ny ordning av Den norske kirke med særlig vekt på forholdet mellom kirke og stat. Oslo: Kirkerådet.
- KKD, Kultur- og kirkedepartementet (2008a), *Styrket demokrati i Den norske kirke*, vol. 2010.
- KKD, Kultur- og kirkedepartementet (2008b), *Staten og Den norske kirke*, St.meld.nr. 17 (2007-2008), vol. 2010.
- Lannem, Turid Skorpe og Ulla Schmidt (2006), *Evaluering av gjennomføringen av prøveordning ved utnevning av biskop i Sør-Hålogaland*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning.
- Midgaard, Knut (2004), "Gode styreformer og demokrati". I: Knut Midgaard & Bjørn Rasch, red., *Demokrati - vilkår og virkninger*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke. Utredning fra Stat – kirke-utvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. mars 2003*. Avgitt til Kultur- og kirkedepartementet 31. januar 2006.
- Rasch, Bjørn (2004), "Innledning". I: Knut Midgaard & Bjørn Rasch, red., *Demokrati - vilkår og virkninger*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roof, Wade Clark (1978), *Community and commitment. Religious plausibility in a liberal protestant church*. NY: Elsevier
- Saglie, Jo (2008), "Valgordninger og kirkelig demokrati. En prinsipiell drøfting av utfordringer for det kirkelige demokratiet". I: Hans Stifoss-Hansen & Inger Furseth, red., *Mellom Prinsipper og pragmatisme - analyser av høringen om staten og Den norske kirke*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Litteratur

Saglie, Jo, red. (2009), *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Schmidt, Ulla (under utgivelse), "Norge: et religiøs pluralisert samfunn?" I: Pål Ketil Botvar og Ulla Schmidt (red.): *Religion i dagens Norge. Pluralisering, privatisering og politisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Schmidt, Ulla (2008), "Demokrati og valgordninger i Den norske kirke: Synspunkter, holdninger og strategier blant menigheter og medlemmer". I: Hans Stifoss-Hansen & Inger Furseth, red., *Mellom Prinsipper og pragmatisme - analyser av høringen om staten og Den norske kirke*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Segaard, Signe Bock (2008), "To e-demokratier: succes og fiasko som baggrund for læring". *Kommunal økonomi och politikk (KEOP)*, 12:33-59

SSB, Statistisk sentralbyrå (2009a), Tabell 06929: Den norske kirke (Dnk). Medlemmer, kirkelige handlinger og gudstjenester, etter bispedømme., vol. 2009.

SSB, Statistisk sentralbyrå (2009b), Valg, vol. 2010.

St.meld.nr.17 (2007–2008), *Staten og Den norske kirke*. Oslo: Det kongelige kultur- og kirkedepartement. *Styrket demokrati i Den norske kirke. Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirkedepartementet, 13. februar 2008*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet

Sverdrup, Sidsel (2002), *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget

Togeby, Lise (2008), "Menighedsrådsvalg i perspektiv" I: Rasmussen, Steen Marquard (red.): *Menighedsrådsvalgets betydning og tilslutning*. Perspektiv på folkekirken nr. 1 2008. Sabro: Landsforeningen af Menighedsråd. 107–115.

Aagedal, Olaf, Pål Ketil Botvar og Pål Repstad (under utgivelse), "Regionaliseringen av norsk religiøsitet" I: Pål Ketil Botvar og Ulla Schmidt (red.): *Religion i dagens Norge. Pluralisering, privatisering og politisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Aardal, Bernt, red. (2007), *Norske velgere. en studie av stortingsvalget 2005*. Oslo: N.W. Damm & Søn AS.