



Referansar: KM 10/08, KM 11/08, KM 12/08, KR 02/10-12, KM 11/10, KIFO-rapport "Når alle stemmer teller..." (saksdokument KM-sak 11/10) og KR 70/11

Saksdokument:

KM 12.1.1/12 Tiltak som er gjennomført etter evalueringen av Kirkevalget 2009

KM 12.1.2/12 Ulla Schmidt: Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke. Sluttrapport (KIFO Notat nr. 5/2011).

KM 12.1.3/12 Ulla Schmidt: Kirkevalget 2011. Evaluering (KIFO Notat nr. 4/2011). Finnes på www.kyrkjevalet.no

Evaluering av demokratireforma 2008-2011

Samandrag

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

Kyrkjevala i 2009 og 2011 var demokratireforma sine milepælar.

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

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

Med bakgrunn i endra valreglar vart det sett inn ei rekkje tiltak framfor kyrkjevalet i 2011. Målingar stadfestar at kunnskapen om valet var på nivå med 2009 (over 90%), og valoppslutnaden gjekk opp. Til soknerådsvalet røysta 13,4 % (mot 13,1 %) og til bispedømerådsvalet røysta 10,6 % (mot 9,8 %).

KIFO leverte evalueringsrapport av Kyrkjevalet 2011, og ein sluttrapport av demokratireforma 31.12.11. Rapportane er oversendt departementet og vil danne grunnlag for ein stortingsproposisjon våren 2012, og vidare grunnlovsendingar som må skje innan oktober 2012.

Sluttrapporten konkluderer med at tre av fire føringar i kyrkjeforliket er godt ivareteke i reforma. Når det gjeld etablering av reelle valalternativ, har rapporten fleire kritiske merknader. Evalueringa konkluderer likevel med at ein gjennom demokratireforma har fått styrka dei kyrkjelege organ sin demokratiske legitimitet og forankring hjå kyrkjemedlemmene.

Framlegg til vedtak

Kyrkjerådet tilrår Kyrkjemøtet å gjere fylgjande vedtak:

1. Kyrkjemøtet registrerer at demokratireforma har ført til større deltaking og auka breidde. Dette har styrka dei kyrkjelege organ sin demokratiske legitimitet og forankring hjå medlemmene, og slik er hovudmålsettinga med reforma langt på veg oppnådd.
2. Mellom alle dei ulike tiltaka som har gjort dette mogleg, vil Kyrkjemøtet spesielt framheve valkortet. Ei slik personleg utsending til alle røysteføre kyrkjemedlemmer har vist seg som eit effektivt og målretta kommunikasjontiltak.
3. Kyrkjemøtet understrekar at gjennomføring av kyrkjeval i tilnærma same utstrekning som i demokratireforma krev løyvingar på nivå med kyrkjevala i 2009 og 2011.
4. Kyrkjemøtet vil særleg nemne behovet for å styrke det samiskkyrkjelege demokratiet.
5. Til neste kyrkjeval i 2015 må ei revidert valordning på plass, dette må seinast opp som sak på Kyrkjemøtet i 2014 etter ei høringsrunde i dei kyrkjelege organ. Det er naturleg at det er kyrkja sjølv som definerer både rammer for og innhaldet i ei framtidig valordning.
6. Det er særskilt viktig å etablere ei betre valordning for val til bispedømeråd og Kyrkjemøte. Kyrkjemøtet bed Kyrkjerådet i denne samanheng å vurdere element frå den reviderte valordninga til soknerådsvalet i 2011.

Saksorientering

Bakgrunn

Demokratireform og kyrkjeval

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

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

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

Den politiske avtalen

I *Stortingsmelding nr. 17 (2007-2008) Staten og Den norske kirke* (kyrkjeforliket) er det ei overordna målsetting at kyrkja sine organ gjennom demokratireforma skal få ein sterkare demokratisk legitimitet og forankring hjå kyrkjemedlemmene. Dette skulle ein oppnå gjennom følgjande konkrete tiltak:

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

Stortinget i 2009

Kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte: «Komiteen mener Kirkemøtets opplegg for kirkelige valg i 2009 på en god måte ivaretar forutsetningene i den politiske avtalen og demokratiseringsarbeidet i kirken.

(...)

Kirkemøtet uttalte i sak 10/08 at utformingen av kirkens demokratiske ordninger må være et ansvar for kirkelig valgte organer. Komiteen er enig i dette». (Innst. O. nr. 57 (2008-2009))

«Komiteen viser til at Bakkevig-utvalgets innstilling skulle ligge til grunn for arbeidet med det videre demokratiseringsarbeidet i Den norske kirke som følge av avtalen. Bakkevig-utvalget avga sin innstilling 13. mai 2008. Kirkemøtet vedtok i november 2008 nye valgeregler for utprøving ved de kirkelige valg i 2009 og 2011, basert på innstillingen fra Bakkevig-utvalget». (Innst. S. nr. 183 (2008-2009))

Kyrkjevalet 2009

Føringane frå kyrkjeforliket vart i stor grad følgde opp allereie ved regelendringar vedteke av Kyrkjemøtet i 2008. Alle elleve bispedøme gjennomførte direkte val. I fire av sju bispedøme var det direkte val på alle dei leke medlemmene. Til saman vart 52 av dei 77 leke medlemmene valde ved direkte val. Reelle valalternativ skulle ein ivareta på fleire måtar; ved val på sokneråd har det lenge vore mogeleg å stilla alternative lister. Ved val på bispedømeråd/Kyrkjemøte vart det for første gong i 2009 høve for ei gruppe kyrkjemedlemmer å supplere kandidatlistene, heile 32 kandidatar fordelt på 9 bispedøme vart tilleggssupplert på denne måten. Ordninga med preferanseval var i tillegg med på å gje veljaren sterkare påverknad ved at kandidatlistene ikkje var ferdig prioriterte på førehand. Til sist; kyrkjevalet vart halde samstundes med Stortingsvalet, og ulike ordningar med direkte val og kombinasjonsløysing med direkte og indirekte val er under utprøving og evaluering.

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

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

Evaluering av Kyrkjevalet 2009 og revisjon av valreglar framfor Kyrkjevalet 2011

Den forskingsbaserte evalueringsrapporten frå KIFO "Når alle stemmer teller..." vart lagt fram for Kyrkjemøtet 2010. Rapporten slår fast at kyrkja gjennom kyrkjevalet i 2009 langt på veg har følgd opp føringar i det politiske forliket. Dette er eintydig når det gjeld auka bruk av direkte val og kyrkjeval same tid og stad som det offentlege valet. Reelle

valalternativ var, slik KIFO ser det, berre delvis følgt opp. Formelle valalternativ var ivareteke gjennom endra reglar, eksempelvis ordninga med supplerande nominasjon. Men grunna det mange opplevde som mangelfull kandidatpresentasjon og ei framand valordning makta ikkje veljarane å omsetje dei formelle valalternativa til reelle val.

Basert på evalueringsrapporten frå KIFO (Stiftelsen Kirkeforskning), og erfaringar frå kyrkja sjølv, vedtok Kyrkjemøtet i 2010 reviderte valreglar gjeldande for Kyrkjevalet 2011. Til soknerådsvalet vart særskilt oppteljingsreglane endra slik at veljarane sine rettingar i større grad enn tidlegare får reell påverknad. Til val på bispedømmeråd og Kyrkjemøte beheldt ein preferansevalordninga, men la vekt på forbetring av informasjonen om kandidatane og om valordninga. Særleg søkte dei reviderte valreglane å bøte på det som i KIFO-rapporten er omtalt som ”holdningsrepresentativitet” mellom kandidatane, ved å styrke kravet til kandidatane sin eigenpresentasjon. I tillegg vart røystesetelen og røystinga forenkla: frå kryss i fem kolonnar i 2009, til tal i ei kolonne i 2011. Kyrkjemøtet reduserte òg talet på minimumskandidatar pr bispedøme frå 21 til 18, samtidig som ein heva terskelen for å supplere inn kandidatar. Talet på supplerte kandidatar i 2009 var 29, medan talet i 2011 var 11. Ein gjekk med dette frå 260 kandidatar totalt i 2009, til 209 kandidatar i 2011.

Det var med dette ei rekkje tiltak som vart sett i verk framfor kyrkjevalet i 2011: færre kandidatar, betre informasjon om den enkelte kandidat, større synlege skilnader mellom kandidatane, enklare røysting, meir rettleiingsmateriell til veljar inkludert instruksjonsfilm om røysting spreidd på nettet. Dette var dei viktigaste enkelttiltaka. I tillegg var det ei forventning om at veljarane generelt hadde større kjennskap til valordninga. Sjå vedlegg «Tiltak som er gjennomført etter evalueringen av Kirkevalget 2009».

Kyrkjevalet 2011

Kyrkjemøtet vedtok som nemnt å behalde ordninga med preferanseval til val på bispedømmeråd/Kyrkjemøte. Evalueringsrapporten frå KIFO i 2009 peikar på at ordninga i seg sjølv har gode demokratiske element fordi den gir veljarane stor påverknad på kven som veljast inn. Ein vart òg tilrådd å gjennomføre vala i 2009 og 2011 mest mogleg likt. Men, evalueringsrapporten fastslo at ordninga krev forsterka tiltak. Eit av desse tiltaka var kandidatpresentasjonen. I valreglane kom det inn eit nytt tillegg i § 7-15: ”Det forutsettes at presentasjonen også omfatter hva kandidatene særlig vil arbeide for/ser som viktige satsningsområder og opplysninger om kandidatenes syn på aktuelle, kirkelige spørsmål”. Ansvaret for å utforme desse spørsmåla låg hjå nominasjonskomiteen i det enkelte bispedøme. Kyrkjerådet hjalp bispedøma med kjelder til spørsmålsstillingar. Kjeldene var i hovudsak relatert til saker som ligg til handsaming i Kyrkjemøtet komande periode, og til satsingsområder i Den norske kyrkja sine visjonsdokument og bispedøma sine strategidokument. I si rettleiing var òg Kyrkjerådet oppteken av at spørsmåla burde bidra til å tydeleggjere ulike valalternativ.

Det var berre to år mellom kyrkjevala i demokratireforma. Medan valet i 2009 var nytt for mange, var valet som hending truleg meir etablert mellom medlemmene, og i media, i 2011. Og det var høg kjennskap til valet. I ei undersøking før fjorårets val hadde heile

90 % av dei spurde høyrte om Kyrkjevalet. Likevel var kampen om merksemda hard. Tersklane for å "kome på" i media var forventa høge i samband med kommunevalet, desse tersklane vart høgare enn normalt etter terrorhendingane 22. juli. Samstundes; kyrkja sitt synlege nærvær nettopp i samband med terrorhendingane førte nok til meir merksemd og medvit om kyrkja enn vanleg.

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

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

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

Valoppslutnaden gjekk opp. Til soknerådsvalet røysta 13,4 % (mot 13,1 %) og til bispedømerådsvalet røysta 10,6 % (mot 9,8 %). Dette trass at deltakinga ved det offentlege valet gjekk tilbake. Terrorhendingane gjorde at merksemda om kyrkjevalet i media vart langt mindre enn ved førre val med ei halvering av nyhende-saker relatert til kyrkjevalet. Likevel opplevde veljarane seg like godt informert om valet som sist. Kyrkjevalet har, relativt sett, mobilisert betre i 2011 enn i 2009. Valoppslutnaden er no på linje med Sverige og Finland. I ordsiftet kring den faktiske, eller ønska, valoppslutnaden gjev Institutt for samfunnsforskning (ISF) si veljarundersøking nokre svar på kvifor det er mellom 13 og 14 % som røyster. Av grunnar for ikkje å røyste svarar over 60 % at dei overlet til dei meir kyrkjeleg aktive å røyste (fig. 14. side 195 i «Kirkevalget 2011. Evaluering»). Dette er av forskarane omtalt som ein legitim grunn.

Det er imidlertid ikkje grunn til å vere tilfreds med omfanget forkasta røyster. Til valet i 2009 vart 5 % av dei totale røystene forkasta. Trass tiltak som vart sett inn i 2011 for å redusere dette, såg vi heller at det auka; det vart talt opp 9,14 % forkasta røyster ved bispedømerådsvalet. Til begge val var om lag 4 av 5 forkasta røyster blanke. I det offentlege ordsiftet etter valet vart naturleg nok omfanget forkasta røyster omtalt som

svært kritikkverdig. Kyrkja sjølv uttalte at dette er uakseptabelt. KIFO har evaluert kyrkjevalet, og særskilt omfanget forkasta røyster. Dei peikar på manglande informasjon til veljar, både i forkant av valet, og i vallokalet. I tillegg var ein del av valfunksjonærkorpsset bytt ut sidan 2009, og til valet i 2011 var det til saman fire forskjellige val der det i tre av dei var mogleg å levere uretta røystesetel.

Alfabetiske lister vart òg tema i årets val. Denne gongen vart dette tematisert før valet, ikkje etterpå, som tilfellet var i 2009. På denne måten kunne ein håpe at veljarane i større grad vart opplyste om at listene var uprioriterte. Frå Kyrkjerådet si side freista ein å synleggjere Kyrkjemøtets intensjon om å flytte makt frå nominasjonskomiteen til veljaren, som svar på kvifor listene var sett opp uprioritert, og i alfabetisk rekkefølge. Resultatet etter den direkte valomgangen tyder på at ”alfabeteffekten” hadde same utslag som i 2009. Og resultatet etter den indirekte valomgangen i desember har, som i 2009, utlikna denne effekten noko. Dette stadfestar funn frå kyrkjevalet i 2009 om at sokneråda opplever å vere meir informert om kandidatane enn veljarane i den direkte valomgangen.

Samanfatning av demokratireforma

Saman med evalueringsrapporten for kyrkjevalet i 2011 leverte KIFO ein sluttrapport for demokratireforma. Denne rapporten skal samanfatte og diskutere i kva grad resultat av evalueringane 2009 og 2011 er med på å følgje opp føringar i den politiske avtalen, særleg reelle valalternativ.

Rapportane er oversendt departementet og dannar grunnlag for den politiske evalueringa. Det er venta at det kjem ein stortingsproposisjon våren 2012, og at grunnlovsendingar skjer innan oktober 2012

Sluttrapporten vurderer i kva grad dei politiske føringane for reforma er ivaretekne, men vurderer òg reforma i høve demokratiske ideal og demokratiteori. Ein tredje målestokk som er relevant er utviklinga frå situasjonen før reforma til situasjonen etter reforma. Dette er i mindre grad samanfatta i sluttrapporten. En samanlikning av situasjonen før og etter reforma viser stor utvikling på fleire områder.

Kyrkjeval før og no

Vallokale og valfunksjonærer:

Før: Kyrkjeval vart gjennomført i kyrkja etter gudstenesta på to bestemte søndagar i oktober. Vanleg opningstid i vallokalet: 1-2 timar, til alle frammøtte hadde fått røysta. I 2005 var det dessutan forsøk med kyrkjeval samstundes med stortingsvalet i 29 % av sokna.

No: Kyrkjeval vart gjennomført same dag og tid som stortingsvalet i 2009, og kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2011. Same opningstid som kommunens vallokale. Dette inneber alt frå dobling til tidobling av opningstida. Vallokala var lokalisert i umiddelbar nærleik til kommunens vallokale. Kun 4 % av sokna gjennomførte kyrkjeval i kyrkja.

Før: Talet på sokn: 1297 (2001), 1280 (2005). Val 2 stadar eller meir i ca. 30 % av sokna, totalt ca. 1600 valkrinsar

No: Talet på valkrinsar auka til ca. 3300 (av 3900 potensielle valkrinsar – valavvikling for fleire krinsar på same stad i ein del tilfelle)

Før: Om lag 4500 valfunksjonærar (estimat)

No: ca. 9500 valfunksjonærar (2009), ca. 12.000-13.500, ca. 4,1 funksjonær pr. lokale (2011).

Informasjon:

Før: Val over fleire søndagar. Vanskeleg med koordinert informasjon og merksemd om valet.

No: Kyrkjeval på same dag(ar) over heile landet. Lettare å skape nasjonal merksemd om valet.

Før: Informasjon i lokale kommunikasjonskanalar. Forsøk med lokal utsending av valkort (2001) til ca. 300.000 (10 %) av dei røysteføre.

No: Valkort med opplysningar om tid og stad for valet og annan informasjon sendt til alle røysteføre medlemmer (ca. 3,1 mill). Nasjonale informasjonskampanjar og nasjonal valweb.

Økonomi:

Før: Valutgifter totalt om lag 6 mill. Av dette rapporterte sokna valutgifter på ca. 2,5 mill. (i 2001 fekk ein i tillegg 9 mill til forsøk og informasjonstiltak).

No: I tillegg til lokale midlar på minst 5 mill, vart det tilført 73 mill i statlege midlar til valet i 2009 og 72 mill til valet i 2011. Av dette gjekk om lag 25 mill både i 2009 og 2011 til lokalt nivå. Gjennomføring av kyrkjeval kosta i 2009 og 2011 ca. 80 mill. Ressursbruken pr. kyrkjeval er meir enn 10-doblet.

Soknerådsvalet:

Før: Oppteljingsmåten hindra kandidatar langt nede på lista i å verte valt inn.

Nominasjonskomiteen si prioritering var sterkt styrande. Strykingar og tilleggsrøyster til kandidatar langt nede på lista fekk liten effekt.

No: Oppteljingsmåten er endra, slik at strykingar og tilleggsrøyster får effekt uansett kandidaten si plassering på røystesetelen. Veljarar som endrar på røystesetelen avgjer i realiteten valet.

Røysterettsalderen vart senka frå 18 til 15 år ved valet i 2009. I 2009 røyste 3600 i alderen 15-17 år. I 2011 røysta 6900 i same aldersgruppe.

Soknerådsvalet sett i et 10års-perspektiv:

Val av sokneråd	2011	2009	2005	2001
Valdeltaking (%)	13,5 %	13,1 %	4,2 %	3,6 %
Talet på røyster	416.000	410.600	133.436	106.000
Talet på førehandsrøyster	6,4 %	9,4 %	7,8 %	11,1 %
Talet på retta røyster	66 %	54 %	50 %	60 %
Talet på forkasta røyster	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Veljarar 15-17 år	6900	3600	-	-
Sokn med forholdstallsval	4	8	18	18
Talet på kandidatar totalt	15.600	16.347	-	-
Talet på medlemmer som skal veljast totalt	7701	7585	8237	8600
Talet på varamedlemmer som skal veljast totalt	6186	5968	6050	6250
Kvinner (valte)	59 %	58 %	58 %	58 %
Medlemmer under 30 år (valte)	7 %	5,8 %	5,6 %	6,2 % (8,5 % i 1997)
Gjennomsnittsalder valte medlemmer	50,6 år	51 år	-	-
Talet på nyvalte	68 %	76 %	76,5 %	73,5 %
Talet på attvalte	32 %	24 %	23,5 %	26,5 %
Færre kandidatar enn minstekrav (talet på sokn)	28 %	23 %	12 %	7 %
Talet på kandidatar = minstekrav	31 %	28 %	35 %	31 %
Talet på kandidatar større enn minstekrav	42 %	48 %	50 %	62 %
Talet på valkrinsar	Ca. 3300 (1270 sokn)	Ca. 3300 (1270 sokn)	Ca 1600 (1280 sokn)	Ca 1600 (1297 sokn)
Talet på valfunksjonærar	Ca. 9900 i 2418 av lokala, 4,1 funksjonær pr. lokale (totalt om lag ca. 12.000-13.500)	Ca. 9600	Ca. 4500 (estimat)	Ca. 4500 (estimat)
Vallokale: kyrkja	4 %	7 %	71 %	-
Same bygning som	82 %	68 %	-	-

offentleg val – anna rom				
Same bygning som offentlig val – same rom	9 %	8 %	-	-
Anna bygning enn offentlig val	6 %	7 %	-	-
Info til veljarane (talet på sokn)	-	-	70 %	72 %
Prosentdel som visste om kyrkjevalet	91 %	98 %	-	-
Kostnader – kyrkjevalet	Ca 80 mill (72 mill statlege midlar)	Ca 80 mill (73 mill statlege midlar)	Ca. 6 mill (2,5 mill lokalt)	Ca. 12-14 mill (ca. 2,5 mill lokalt, 9 mill statlege midlar)

Bispedømmerådsvalet:

Før: talet på leke medlemmer i bispedømmeråd: 4 pr. bispedømme, totalt 44

No: talet på leke medlemmer i bispedømmerådet: 7 pr. bispedømme, totalt 77

Før: Indirekte val av alle leke medlemmer – valt av soknerådet sine medlemmer

No: Direkte val av 3, 4 eller 7 leke medlemmer, indirekte val av 3 eller 4 medlemmer (7 bispedømmer i 2009, 6 bispedømmer i 2011). Direkte valt: 52 (2009), 55 (2011). Indirekte valt: 25 (2009), 22 (2011).

Før: 5 medlemmer av Kyrkjemøtet valt av Kyrkjemøtet «på særskilt grunnlag»

No: 1 medlem av Kyrkjemøtet valt «på særskilt grunnlag» (leiar av Samisk kyrkjeråd)

Før: Forslagsrett for sokneråd, ungdomsråd og nominasjonskomiteen sine medlemmer. Ingen forslagsrett for andre kyrkjemedlemmer.

No: Forslagsrett for sokneråd, ungdomsråd og nominasjonskomiteen sine medlemmer. Forslagsrett for 50 kyrkjemedlemmer frå minst 3 prosti (2009), 100 kyrkjemedlemmer frå minst 3 sokn i eitt prosti (2011)

Før: Presentasjon med alder, kjønn, yrke, geografi, satsingsområder

No: Presentasjon med alder, kjønn, yrke, geografi, satsingsområder og svar på aktuelle kyrkjelege spørsmål

Nytt:

Valdeltaking, direkte val: 10 % (2009), 10,6 % (2011)

Talet på røyster, direkte val: 306.669 (2009), 328.718 (2011)

Førehandsrøyster, direkte val: 11,7 % (2009), 6,1 % (2011)

Forkasta røyster, direkte val: 5 % (2009), 9 % - 7 % utfyllt (2011)

Kandidatar (alle kategoriar) nominert ved supplerande nominasjon: 32 (2009) og 15 (2011).

Talet på kandidatar ved supplerande nominasjon som er valt inn: 11 (2009) og 4 (2011)

Oppsummering

Sluttrapporten konkluderer med at auka valdeltaking og større breidde både i veljargrunnlag og mellom dei valte medlemmene av råda bidreg til at dei kyrkjelege organ har fått sterkare demokratisk legitimitet og forankring hjå kyrkjemedlemmene. Med det er eit sentralt mål i demokratireforma langt på veg oppnådd. Denne konklusjonen er basert på følgjande vurderingar (Sluttrapport, side 44):

- «Ved begge valg (2009 og 2011) har det vært en valgdeltakelse på 13,1 – 13,5 prosent, som er en betydelig økning fra før reformen. I alt har ca. 16 prosent av de stemmeberettigede kirkemedlemmene stemt ved et kirkevalg i løpet av reformen.
- Det er mobilisert en bredere sammensatt gruppe av velgere i løpet av reformen, både når det gjelder kirkelig tilhørighet og selvoppfatning, og når det gjelder partipolitisk tilhørighet.
- Menighetsrådsmedlemmene utgjør en ganske smalt sammensatt kirkelig kjernegruppe etter valget i 2009. Men de som ble valgt første gang i 2009 har likevel litt andre kjennetegn enn resten, og er litt bredere sammensatt både hva angår kirkelig tilhørighet og partipolitisk tilhørighet.
- Samtidig som det har vært problemer med å sikre velgernes reelle valgmuligheter, effektive deltakelse og mulighet for å sette seg inn i valgalternativer gjennom demokratireformen, har reformen også bidratt til økt bredde og deltakelse».

Evalueringsrapporten konkluderer med at tre av dei fire føringane i kyrkjeforliket er godt ivareteke i reforma. Det er gjennomført kyrkjeval samstundes med andre offentlege val. Det har vore auka bruk av direkte val til bispedømmeråd og Kyrkjemøte. Og ein har gjennomført ulike forsøksordningar ved bispedømmerådsvalet i dei ulike bispedøma.

Når det kjem til den fjerde føringa, etablering av reelle valalternativ, har evalueringsrapporten fleire kritiske merknader. Rapporten ser på informasjonen om kandidatar til val av bispedømmeråd, og om ordninga med preferanseval og uprioriterte alfabetiske lister. Kyrkjevalet i 2011 hadde for stort omfang forkasta røyster, og «alfabeteffekten», dvs. at mange med etternamn med forbokstav tidlig i alfabetet er valt inn, slo ut på omtrent same nivå som i 2009. På den andre sida har endringar i valreglene flytta makt frå nominasjonskomiteen til veljaren. Ved val av sokneråd har dette hatt positiv effekt. Ordninga med preferanseval er òg med å flytte makt frå nominasjonskomité til veljar – på papiret. Men her har den praktiske gjennomføringa synt at ordninga er for krevjande.

Kyrkerådet si eiga oppsummering viser effekten av demokratireforma på ei rekke variablar:

- Endring i valreglane gav kyrkjemedlemmene større innverknad på nominasjon til bispedømmeråd og større påverknad ved røysting.
- Informasjonsinnsatsen er auka, og valet er gjort tilgjengeleg for veljarane i langt større grad med fleire vallokale, vesentleg lenger opningstid og fleire valfunksjonærar i sving.
- Kyrkjevala i 2009 og 2011 er tilført store og økte økonomiske ressursar.
- Dette har gjeve utteljing i auka valdeltaking og høg kjennskap til kyrkjevalet.
- Det har ikkje motverka trenden med færre kandidatar og fleire ufullstendige lister ved soknerådsvalet.
- Bispedømmerådsvalet har hatt mange forkasta røyster, og aukande til 2011.
- Det var ein nedgang i talet på førehandsrøyster frå 2009 til 2011.
- Attvalsprosenten gjekk monaleg opp i 2011, ei naturleg forklaring kan vere at førre valperiode berre var på 2 år.
- Kjønnsfordelinga i sokneråda er stabil.
- Ungdomsrepresentasjonen er no svakt stigande, etter ein tilbakegang dei siste vala.
- Både auka informasjonssatsing og eit meir tilgjengeleg val på valdagane har kravd store økonomiske og menneskelige ressursar, og ville ikkje vore mogleg å gjennomføre utan særskilte løyvingar.

Særskilte tema framover

Valordning

Kyrkjemøtet ønska å flytte makt frå nominasjonskomiteen til medlemmene, og meinte både i 2009 og 2011 at preferanseval med uprioriterte lister best kunne ivareta dette. Ei ordning som på denne måten overlèt ansvaret til veljar har vist seg vanskeleg å gjennomføre. Kyrkjemøtet vedtok å gjennomføre forsøk med preferanseval ved bispedømmerådsvalet i 2011 under ein viss tvil, og fordi evalueringa av Kyrkjevalet 2009 tilrådde å gjere forsøket ein gong til, men med forbetring av ordninga og tilrettelegginga. Vi må erkjenne at dei tiltak vi sette i verk ikkje har fungerte slik ein ønska.

Dersom preferanseval ikkje ligg i ei framtidig valordning, kan viktige element frå demokratireforma likevel vidareførast. Frå soknerådsvalet veit vi at veljarane har lang tradisjon for å endre på den førehandsprioriterte røystesetelen. Frå valet i 2011 fekk desse endringane større innverknad ved at oppteljingsreglane vart endra. Etter desse regelendringane vert det overført meir reell makt frå nominasjonskomité til veljar, sjølv om lista er prioritert på førehand. Desse erfaringane er nyttige når ein skal vurdere framtidig valordning for bispedømmeråd/Kyrkjemøte.

Kyrkjevala har skapt forventningar om tydelege skiljelinjer mellom kandidatane. ”Eit val krev tydelege alternativ” har vore ein slags gjennomgangsmelodi, både frå politisk og kyrkjeleg hald. Til kyrkjevalet i 2011 styrka Kyrkjemøtet kravet til kandidatane sin eigenpresentasjon, det kjem likevel fram i evalueringa at behovet for informasjon ikkje er stetta. Det kjem òg fram at preferansevalordninga utløyser eit monaleg stort informasjonsbehov, som kanskje ikkje let seg stette. I ein debatt om framtidig valordning må både dagens ordning med personval, og eit alternativ til dette – listeval – drøftast. Dersom ein held fram med personval vil dette, uavhengig av ordning, krevje ein del av veljaren. Kandidatane representerer seg sjølve, ikkje eit bestemt parti eller ei gruppering, og veljaren må gjere seg kjent med alle kandidatane. Kyrkja skal halde fram med å legge til rette for god informasjon om kandidatar. Det er likevel viktig å understreke at kyrkja har ein kultur for å søke konsensus i avgjerder. Det ligg i kyrkja sin eigenart. Sjølv om vi er usamde, søker vi løysingar som kan ivareta alle og ta vare på fellesskapen.

Valordninga til bispedømeråd/Kyrkjemøte var eit forsøk på å flytte makt radikalt. Nominasjonsprosessar vart opna opp og større ansvar gitt til veljar, men omfanget av dette vart for ambisiøst. Å gå tilbake på noko av ambisjonane er kanskje betre enn ikkje å ha prøvd nok.

Samisk kyrkjedemokrati

Behovet for å erstatte dagens elektorordning ved val på samiske representantar i dei nordlegaste bispedøma vil vere påtrengande framfor neste kyrkjeval i 2015. Valreglane har vore uendra gjennom heile demokratireforma. Rett nok var det ein revisjonsprosess i gang framfor valet i 2011, men dette stoppa av ulike grunnar opp og Samisk kyrkjeråd ønska at dagens ordning likevel skulle vidareførast ved valet i 2011. Samiskkyrkjeleg demokrati er tema i Strategiplan for samisk kirkeliv og ein viser i denne omgang til punkt 5.17 (side 101): «Det må arbeides vidare med å styrke legitimiteten til det samiskkirkelige demokratiet. Muligheten for opprettelsen av et samisk kirkemøte med visse roller i tilknytning til val av Samisk kirkeråd, bør utredes». Vidare er det viktig å hente erfaringar frå valet av sørsamisk representant til Nidaros bispedømmeråd, som for første gang i 2011 vart gjennomført med den sørsamiske kyrkjelyden (kategorialsokn) som valkrins.

Direkte/indirekte val

Det er for tidleg å trekke konklusjonar om korleis endringar i Kyrkjemøtets samansetning har verka. Evalueringsrapportane peikar på at ordninga med direkte val ikkje har verka spesielt mobiliserande på veljarane. Det er ikkje mogleg å sjå systematiske forskjellar i dei bispedømer som berre har gjennomført direkte val, samanlikna med dei bispedømer som har hatt direkte val i ei kombinasjonsløyising med indirekte val.

Relasjonsbyggjande reformer

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

på veg mot større sjølvstende, ein organisasjon som er god på samhandling på tvers av nivå og linjer, står sterkare i framtida.

Styrka engasjement og auka deltaking

Som trusopplæringsreforma, kan òg demokratireforma kallast ei kommunikasjonsreform. Denne kommunikasjonsoppgåva må kyrkja tenkje stort om. Kyrkjevala har gjeve kyrkja ein sjeldan sjanse til utvida kontakt med medlemmene. Valkortet, som både i 2009 og 2011 vart sendt til alle røysteføre medlemmer i kyrkja, er det enkelttiltaket som utvilsamt har hatt størst effekt når det gjeld å gjere medlemmene merksame på deira demokratiske rettar i kyrkja. Andre verknader av valkortutsendinga enn dei som er relevante for valet, har ikkje vore undersøkte. I tillegg har kyrkja gjort seg gjeldande i mediebildet, i reklamekampanjar og gjennom sosiale media. Gjennom demokratireforma har kyrkja lukkast, ikkje berre i å gjere valet meir kjent for fleire av medlemmene, men òg å markere eit kyrkjeleg nærvær på ein ny måte.

I arbeidet med kyrkjevala har ein gjort mange nyttige erfaringar med medlemskommunikasjon, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Som elles i kyrkja, er erfaringa at i den grad ein lukkast med å få merksemd lokalt, vert kyrkja stort sett omtalt i positive ordelag. På nasjonalt nivå vert kyrkja vevd inn i heilt andre retoriske spel. Den kritiske journalistikken er dessutan dominerande, så her blir biletet lett eit anna. Det såg ein tydeleg både i 2009 og 2011.

Evalueringa har dokumentert at valordninga gjev kyrkja ei informasjonsoppgåve som neppe lar seg løyse. Dette har gjeve kyrkja eit omdømmeproblem. Mykje kan løysast betre, men det vil ikkje hjelpe dersom meir og betre informasjon ikkje er eigna til å løyse problemet. Kyrkja havnar her i ei omdømmefelle.

Det er òg verd å drøfte nærare om ikkje samanlikninga med offentlege val medverkar til det same. Det kan synast som ei uløyseleg kommunikasjonsoppgåve å få 10-13 prosent valoppslutnad til å sjå ut som ein suksess, sjølv om dette er det realistiske. Sjølv med nok ein dobling av valdeltakinga, vil kyrkjelege val alltid kunne leggjast ut som eit døme på medlemmene si manglande oppslutnad og interesse. Stor merksemd om kyrkjeval gjev ei dobbel rørsle som er paradoksal: Det fører til auka interesse, engasjement og deltaking samstundes som det for all verda peikar ut mangelen på det same. Styrka engasjement og auka deltaking vert tolka som det motsette av di målestokken er urealistisk.

Også anna manglande likskap med offentlege val og politiske institusjonar gjer val i kyrkja krevjande med omsyn til omdømme. Ved val blir kyrkja samanlikna med politiske institusjonar, og samanfall i tid og stad med offentlege val forsterkar eit slikt tildriv. Denne samanlikninga kjem ikkje kyrkja heldig frå, og ho kjem heller ikkje til si rett. Samanlikninga er knappast relevant, men i ålmenta blir den gjort relevant og dimed verksam. Manglande forståing for og tillit til det kyrkjelege demokratiet i ålmenta, stiller spørsmål ved legitimiteten til det kyrkjelege demokratiet. I arbeidet med kyrkjeordning og valordning må ein difor ta omsyn til dei kommunikasjonsutfordringane og det omdømmeproblemet som kan tenkast å følgje av ordningane.

Fram mot ny kyrkjeordning

Til neste kyrkjeval i 2015 må ei revidert valordning på plass, dette må seinast opp som sak på Kyrkjemøtet i 2014 etter ei høyringsrunde i dei kyrkjelege organ. Det er naturleg at det er kyrkja sjølv som definerer både rammer for og innhaldet i ei framtidig valordning. Det er særskilt viktig å etablere ei betre valordning for val til bispedømeråd og Kyrkjemøte. Her kan element frå den reviderte valordninga til soknerådsvalet i 2011 kome til nytte.

I samband med ny kyrkjeordning og gjennomgang av kyrkja sin organisasjon og struktur, vil ein uansett måtte gjennomgå valordningane på nytt.

Økonomiske/administrative konsekvensar

Saka har ikkje økonomiske eller administrative konsekvensar.