

# EVALUERING AV DEMOKRATIREFORMEN I DEN NORSKE KIRKE SLUTTRAPPORT

---

Ulla Schmidt

## KIFO NOTAT NR 5/2011

©KIFO Stiftelsen Kirkeforskning 2011

ISBN 978-82-92972-21-2

e-post:kifo@kifo.no

<http://www.kifo.no>

## FORORD

Oppdrag om levering av evaluering av kirkevalget 2011 og sluttrapport ble utlyst av Kirkerådet i desember 2010. Stiftelsen Kirkeforskning KIFO leverte inn tilbud og ble tildelt oppdraget, og kontrakt ble inngått primo mars 2011. Institutt for samfunnsforskning er deltaker i oppdraget som faglig samarbeidspartner og leverandør av en delrapport.

KIFO var også, sammen med Det teologiske menighetsfakultet, leverandør av evaluering av kirkevalget 2009, også her med Institutt for samfunnsforskning som prosjektdeltaker og bidragsyter. Denne rapporten er fritt tilgjengelig fra KIFOs hjemmesider [www.kifo.no](http://www.kifo.no), under "publikasjoner" og "rapporter": U. Schmidt, S.D. Mogstad: *Når alle stemmer teller... Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009.*

Sluttrapporten skal sammenfatte evalueringene av kirkevalgene i 2009 og 2011, og gi en oppsummerende evaluering av demokratireformen i Den norske kirke, særlig med henblikk på hvordan forutsetningene i den politiske avtalen fra april 2008 er oppfylt. Sluttrapporten står derfor i nær sammenheng med evalueringene av kirkevalget 2009 og av kirkevalget 2011. Den inneholder ikke nye dataanalyser eller ny dokumentasjon, men oppsummerer, diskuterer og vurderer resultatene fra de to evalueringene. Leseren henvises derfor også til de to tidligere evalueringsrapportene for dataanalyser og dokumentasjon.

Vi gjør oppmerksom på at det pga. leveringsfristen for både evalueringen av kirkevalget 2011 og av sluttrapporten har vært umulig å få med data for den indirekte valggangen i 2011.

I forskergruppen som står bak evalueringen av kirkevalget 2011 og denne sluttrapporten, har disse deltatt: fra KIFO forskerne Pål Ketil Botvar og Ulla Schmidt, og forskningsassistentene Sivert Skålvoll Urstad og Frode Kinserdal, fra Institutt for samfunnsforskning: forskerne Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Bernt Aardal. Forsker Ulla Schmidt, KIFO, har vært prosjektleder for dette oppdraget.

Denne sluttrapporten er ført i pennen av Ulla Schmidt (med unntak av et avsnitt skrevet av Jo Saglie), men ulike utkast har vært diskutert og kommentert i flere omganger av alle forskerne i prosjektet.

Oppdragsgivers prosjektleder har hatt anledning til å lese gjennom en foreløpig versjon av sluttrapporten med tanke på faktasjekk. Vi understreker at alt innhold i rapporten, inklusive eventuelle feil, er oppdragstakers ansvar.

Ulla Schmidt, KIFO

prosjektleder

Oslo, 30.12.2011



## INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
1    Evalueringsoppdrag.....	7
1.1    Problemstilling.....	7
1.2    Evalueringstilnærming.....	7
1.3    Metode og data .....	8
2    Demokratireformen i Den norske kirke: bakgrunn og målsettinger .....	8
3    Den norske kirke som demokrati .....	9
3.1    Kirke og demokrati: teologisk utgangspunkt.....	9
3.2    Hverken politisk demokrati eller organisasjonsdemokrati .....	10
3.3    Demokratiteoretisk tilnærming.....	12
3.4    Hvem er ”berørte parter” i Den norske kirke? .....	13
4    Forutsetninger for gjennomføring av demokratireform i Den norske kirke: organisasjon og kontekst.....	15
5    Kirkevalgene 2009 og 2011 og kriteriene for demokratireformen .....	16
5.1    Kirkevalg samtidig med offentlige valg .....	16
5.2    Økt bruk av direkte valg .....	18
5.3    Forsøk med ulike ordninger .....	19
5.4    Reelle valgmuligheter.....	21
5.4.1    Nominasjonsprosess og kandidatlistor.....	22
5.4.2    Informasjon om valgalternativene .....	26
5.4.3    Valgordning, valgeregler og gjennomføring.....	33
5.4.4    Reelle valgmuligheter: sammenfatning.....	39
5.5    Sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene? .....	39
6    Sammenfatning .....	42
6.1    Samordning av kirkevalg med offentlige valg .....	42
6.2    Økt bruk av direkte valg .....	42

6.3	Forsøk med ulike ordninger .....	43
6.4	Reelle valgmuligheter.....	43
7	Referanser .....	44

## 1 EVALUERINGSOPPDRAG

### 1.1 PROBLEMSTILLING

Demokratireformen i Den norske kirke er forankret i en politisk avtale inngått mellom partiene representert på Stortinget d. 10. april 2008. Ifølge denne avtalen skal det gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen, som skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevig-utvalgets innstilling, skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. En tilfredsstillende demokratireform ut fra disse forholdene skal være gjennomført i løpet av 2011 (St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke, 67). Valgene til menighetsråd og bispedømmeråd i 2009 og 2011 er viktige milepæler i denne reformen, og et sentralt spørsmål er derfor hvordan de fire forutsetningene i den politiske avtalen blir virkeliggjort og innfridd i disse valgene.

Denne sluttevalueringen skal sammenfatte og diskutere resultatene fra evalueringene av kirkevalget 2009 og 2011 med tanke på hvorvidt forutsetningene i den politiske avtalen fra april 2008 er innfridd i disse valgene. Det er særlig viktig å svare på om forutsetningen om reelle valgmuligheter, som ikke ble innfridd i 2009, er innfridd i 2011. Men sluttevalueringen skal også diskutere hvordan de tre øvrige forutsetningene er oppfylt i begge valgene sett under ett. Det er også relevant å diskutere hvordan demokratiet i Den norske kirke gjennom demokratireformen eventuelt er styrket på andre måter enn det som kommer til syne gjennom å fokusere på de fire forutsetningene.

### 1.2 EVALUERINGSTILNÆRMING

Evalueringene av kirkevalgene har hovedsakelig brukt en beslutningsorientert evalueringsmetodikk, der vekten ligger på å analysere og vurdere reformtiltakenes effekt, sett i forhold til målsettingene for reformen. En slik evalueringsform baserer seg på at det er en sammenheng mellom oppnåelse av vedtatte målsettinger og iverksatte tiltak og programmer, og studerer hvorvidt de iverksatte tiltakene faktisk har ført til de ønskede effektene. Dette er en relevant tilnærming til demokratireformen, der ulike tiltak som endrede valgregler og bedret informasjon og tilgjengelighet, er satt i verk med det formål å styrke demokratiet i Den norske kirke.

I en reform som demokratireformen har det dessuten også vært viktig å studere hvordan tiltak iverksettes og hva som kjennetegner prosessene rundt disse tiltakene, inklusive de organisatoriske forutsetningene og den videre konteksten for tiltakene. Evalueringen har derfor også elementer av prosessevaluering. I tillegg kan en reform og et sett med iverksatte tiltak selvsagt også føre til virkninger og resultater en ikke hadde tenkt seg og som ikke var fastsatt som mål på forhånd. Disse tilnærmingene modifierer en rent beslutningsorientert tilnærming med vekt på analyse av sammenheng mellom iverksatte programtiltak og ønskede effekter. Valg av evalueringsmetodikk er for øvrig mer inngående diskutert i evalueringen av 2011-valget (Schmidt 2011)

### 1.3 METODE OG DATA

Det er gjort rede for metode og data i evalueringene av valgene i 2009 og 2011. Her nøyer vi oss med å repetere hovedpunktene når det gjelder data, nemlig at de sentrale datakildene består av en spørreundersøkelse til et utvalg medlemmer i Den norske kirke (i 2011 var det også inkludert et underutvalg av ikke-medlemmer, for å kartlegge synspunkter på samordning av kirkelige valg og offentlige valg), spørreundersøkelser med aktører på lokalplan i Den norske kirkes sokn, og dessuten med valgansvarlige i kommunene i 2011, case-studier i et utvalg menigheter (i 2009), data fra Kirkerådets valgmodul (et dataverktøy for rapportering og uthenting av ulike valgrelaterte data), intervjuer med aktører i bispedømmene og Kirkerådet, og dokumentanalyser. Analyse av disse dataene til sammen gir mulighet til både å analysere effektene av reformtiltakene, til å studere prosessen med å iverksette og gjennomføre reformen, og til å undersøke enkelte utilsiktede effekter.

## 2 DEMOKRATIREFORMEN I DEN NORSKE KIRKE: BAKGRUNN OG MÅLSETTINGER

Grunnlaget for demokratireformen er St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke, som skal "gi Stortinget grunnlag for å ta stilling til statskirkeordningen og finne brede og samlende løsninger for hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal organiseres" (s.8). Til grunn for departementets forslag i denne meldingen ligger en avtale inngått mellom alle politiske partier representert på Stortinget, fra april 2008. I denne avtalen forplikter partene seg til å igangsette en prosess med det mål å overføre utnevning av biskoper og proster fra kirkelig statsråd til kirkelig organ. Som et ledd i dette skal det gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke i løpet av 2011, med utgangspunkt i innstillingen "Styrket demokrati i Den norske kirke" ("Bakkevigutvalgets innstilling"). Når denne prosessen er gjennomført er det også grunnlag for ytterligere endringer av Grunnlovens bestemmelser om forholdet mellom staten og Den norske kirke. Gjennomføringen av en demokratireform i tråd med prinsippene i denne avtalen er med andre ord et nødvendig element i en prosess med å endre forholdet mellom Den norske kirke og staten. Det bakenforliggende resonnementet er at dersom myndighet skal overføres fra folkevalgte til kirkelige organer, så er det nødvendig at de kirkelige organene har et sterkere demokratisk grunnlag.

I evalueringen av kirkevalget 2009 er det redegjort for den ganske omfattende forhistorien til både endringer av relasjonene mellom staten og Den norske kirke mer generelt, og beslutningen om en demokratireform mer spesielt (Schmidt og Heiene, i Schmidt, Mogstad 2010). Her fremgår det blant annet at både vedtaket om en demokratireform som sådan og de enkelte forutsetningene som den skal inneholde, i utgangspunktet hadde bred politisk og kirkelig støtte. Utvalget bak innstillingen "Styrket demokrati i Den norske kirke" tung representasjon fra sentrale kirkelige instanser som Kirkerådet og KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, selv om det formelt var nedsatt av Kultur- og kirke departementet. Det er også allment kjent at det i utarbeidelsen av den politiske avtalen også var tett kontakt med ledelsen i Kirkerådet.

I den politiske avtalen heter det at det skal gjennomføres en demokratireform slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Den skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direkte valg 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. Reformen skal være gjennomført i løpet av 2011. Det er altså satt

opp fire konkrete forutsetninger: økt bruk av direkte valg, valg samtidig med offentlige valg, etablering av reelle valgmuligheter, og forsøk med ulike ordninger for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. I tillegg er det også satt opp dels en mer generell og omfattende retningslinje om at reformen gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling, og en mer overordnet målsetting om at kirkens organer skal få sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Det er ikke sagt noe om hvordan forholdet mellom disse tre elementene skal forstås i forhold til hverandre i vurderingen av gjennomføring av demokratireformen.

Vi har lagt til grunn at de fire forutsetningene er betingelser som ifølge den politiske avtalen skal være innfridd i løpet av 2011, og at de to øvrige bestemmelsene er mer generelle kriterier og mål for reformen. Det er dermed også relevant å vurdere reformens tiltak opp mot disse generelle målene, blant annet for å gi kunnskap om utvikling i Den norske kirkes demokrati i bredere forstand, men ikke som ledd i å avgjøre om betingelsene i den politiske avtalen for å gå videre med endringer i relasjon stat – kirke er tilstede. Til sist i denne sluttevalueringen har vi derfor inkludert en drøfting av aspekter som angår demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene i litt videre forstand, i form av deltakelse og bredde.

### 3 DEN NORSKE KIRKE SOM DEMOKRATI

#### 3.1 KIRKE OG DEMOKRATI: TEOLOGISK UTGANGSPUNKT

En vurdering av demokratireformen i Den norske kirke må forholde seg til hvilke forventninger eller krav det er rimelig å stille til et demokrati i en organisasjon som Den norske kirke, og hva slags organisasjon Den norske kirke er. Det finnes åpenbart flere måter å beskrive Den norske kirke på, men en rimelig tilnærming er den beskrivelsen som Kirkemøtet selv har vedtatt i dokumentet "Den norske kirkes identitet og oppdrag" (2002). Her beskrives Den norske kirke samtidig som folkekirke og trossamfunn (Den norske kirkes identitet og oppdrag, pkt.2). Som folkekirke er den "et fellesskap bygd på dåpen og troen", som trossamfunn "har folkekirken en identitet som er forankret i eget trosgrunnlag". Denne dobbeltheten refererer til at Den norske kirke på samme tid er et konkret fellesskap av dømte medlemmer, og samtidig definert gjennom og forankret i et bestemt trosgrunnlag. Vurderinger av demokrati i Den norske kirke må forholde seg til denne dobbelte beskrivelsen.

En drøfting av demokrati i Den norske kirke må derfor blant annet ta hensyn til at demokrati i en slik sammenheng må begrunnes ut fra en oppfatning av legitime styrings- og autoritetsformer i en kirke. Demokrati er dermed begrunnet og forankret på en annen måte innen en kirke enn i politikk eller samfunnets foreningsliv for øvrig. Det vil føre for langt her å gå inn på en bredere drøfting av teologisk og kirkelig tenkning om kirkelig demokrati, men vi vil likevel peke på noen sentrale elementer. Utgangspunktet er forståelsen i en protestantisk, luthersk tradisjon om at alle dømte har samme adgang til å lese og utlegge Skriften, og dermed til å ta del i kirkestyret. Kirkestyret er prinsipielt ikke forbeholdt en særlig gruppe av kirkemedlemmer, men er noe alle dømte har del i. Dette blir gjerne beskrevet med begrepet "det allmenne prestedømme", som uttrykker at enhver døpt står i det samme forhold til Gud i kraft av dåpen, og ikke har behov av en formidler eller

mellommann. Selv om kirkestyret kan utformes konkret på ulike måter, må det avspeile denne grunnleggende like stillingen alle døpte står i overfor Gud, og prinsipielt like adgang til å ta del i og utøve styring i kirken. Det er nærliggende å tenke seg at dette peker i retning av styringsstrukturer som vektlegger lignende hensyn og prinsipper som vi kjenner fra demokratiske ordninger i samfunnet for øvrig.

Selv om både idealene og den konkrete utformingen av demokrati i kirken og demokrati i samfunnet for øvrig kan ha likhetstrekk, har de altså forskjellig forankring. Teologisk sett er et kirkelig demokrati forankret i de døptes likhet overfor Gud, ikke i politisk likhet mellom borgere. Men politisk likhet mellom borgere kan selvsagt være en naturlig konsekvens av denne forankringen. Det betyr samtidig at et kirkelig demokrati grunnleggende sett er et fellesskap av dem som er forent med Kristus ved dåpen. Det er ikke utledet av behovet for å koordinere, avveie og innløse interesser og interessemotsetninger mellom kirkemedlemmer, selv om dette godt kan være en viktig del av dets funksjon. Dette er ikke spesielt originalt, og det er også en slik type tilnærming som ligger under i de sentrale dokumentene og innspill forut for Demokratireformen i Den norske kirke (Styrket demokrati i Den norske kirke; Dokka 2007; Hegstad 2007).

Det betyr opplagt ikke at et kirkelig demokrati formes direkte ut fra en teologisk bestemmelse eller at en slik bestemmelse alltid er gjenkjennelig i kirkelige demokratiske ordninger. Ordninger for kirkestyre blir formet og påvirket av de samme faktorene som annen sosial samhandling, som interesser, verdier, maktforhold, ressurser, tradisjoner og normer osv. Det viser seg jo også i at demokratireformen ble til formelt gjennom et politisk vedtak, reelt gjennom gjensidig kontakt og utveksling mellom politiske og kirkelige myndigheter, om hvordan det kunne finnes et grunnlag for å overføre ytterligere myndighet fra politiske til kirkelige organer. Den ble ikke til gjennom fornyet refleksjon over teologiske bestemmelser av kirkestyret og hvordan Den norske kirkes ordninger burde endres for bedre å svare til en slik bestemmelse.

### 3.2 HVERKEN POLITISK DEMOKRATI ELLER ORGANISASJONSDEMOKRATI

Samtidig som forståelsen av et kirkelig demokrati må kunne forankres i en grunnleggende forståelse av hva en kirke er, må den også ta inn over seg hvordan begrepet og diskusjonen om demokrati formes og utvikles i en videre, samfunnsmessig kontekst. Forståelsen av hva demokratiske ordninger og strukturer innen Den norske kirke er, kan ikke isolere seg fra en refleksjon om kriterier og standarder for demokrati i samfunnet for øvrig.

I diskusjonen om hva demokrati i Den norske kirke er og hvilke forventninger det er rimelig å ha til kirkens demokratiske ordninger, blir det av og til trukket opp en spenning mellom det politiske demokratiet på den ene siden, og organisasjonsdemokratiet på den andre. Underteksten er gjerne et spørsmål om hva som er den mest relevante parallellen for Den norske kirke og dermed hvilke forventninger det er rimelig å ha til dens demokrati.

For politiske institusjoner som Storting eller kommunestyre er kravene relativt høye. Valgdeltakelse ligger nå på henholdsvis 75 prosent og 65 prosent med variasjoner, og det ville bli oppfattet som problematisk for den demokratiske legitimiteten for disse institusjonene dersom valgdeltakelsen falt drastisk. Det forutsettes også at velgerne har eller lett kan tilegne seg noe kunnskap om

valgalternativer, stemmegivning og om grunnleggende forhold ved det politiske demokratiske systemet. I andre sammenhenger er kravene til et velfungerende demokrati annerledes. I frivillige organisasjoner velges derimot ledelses gjerne gjennom indirekte valg fra lokallag, og med langt svakere forankring i den brede medlemsmassen. Medlemmene oppfatter vanligvis likevel ikke dette som et problem, så lenge de opplever at deres anliggender som medlemmer blir ivaretatt av de valgte organene på en god måte. Universiteter og høyskoler har en tradisjon for at rektor velges av ansatte og studenter. Også her er valgdeltakelse betydelig lavere enn i politiske valg. Eksempelvis var deltakelsen ved rektorvalget ved Universitetet i Oslo i 2009 totalt på 24 prosent. I dette valget var det to valgalternativer, tydelig profilert overfor hverandre som forskjellige, med klare utdannings- og forskningspolitiske motsetninger, og med et visst omfang av offentlig debatt og oppmerksomhet.

Når kravene til politiske demokratiske institusjoner er relativt høye henger det sammen med at dette er institusjoner for interesse- og konfliktavveining mellom borgerne. De fatter beslutninger som fordeler rettigheter, plikter, ressurser og byrder på en rekke ulike livsområder. Disse beslutningene er bindende for alle borgerne og man kan som borger ikke unnsnippe dem. Dette krever selvsagt en solid demokratisk legitimitet blant dem som omfattes av beslutningene. I det lyset sier det seg selv at det er få likhetspunkter mellom Den norske kirke og en politisk institusjon.

Denne selvfølgheten har fått noen til å konkludere at da må den relevante sammenligningen i stedet være organisasjons- eller foreningsdemokratiet og de kriteriene som gjelder der. Og da er det ikke uten videre rimelig å stille strenge krav til medlemmenes valgdeltakelse, eller til profilering av valgalternativer gjennom fokusering på motsetningsfylte posisjoner, har det vært hevdet.

Det er imidlertid noen åpenbare forskjeller mellom Den norske kirke og frivillige organisasjoner som gjør en slik argumentasjon tvilsom. Den vesentligste er selve medlemsstrukturen. I Den norske kirke blir de aller fleste som kjent medlem gjennom dåp som barn. Organisasjoner melder en seg vanligvis inn i gjennom en aktiv handling. Siden det hverken er medlemsavgift eller kirkeskatt i Den norske kirke blir man heller ikke konfrontert med valget om en vil fortsette å være medlem, slik en blir i frivillige organisasjoner. Begge deler betyr at medlemmenes forhold til sitt medlemskap er nokså forskjellig i Den norske kirke og i frivillige organisasjoner. Likevel får frivillige organisasjoner ikke uten videre sterkere demokratisk deltakelse på tross av at medlemskap i mange tilfeller vil ha et mer aktivt preg.

At dette likevel ikke blir opplevd som et stort demokratisk problem, kan knyttes til en annen forskjell i medlemsstruktur mellom Den norske kirke og frivillige organisasjoner. I frivillige organisasjoner er utmelding en effektiv måte å reagere på dersom en er misfornøyd med tingenes tilstand. Slik er det ikke nødvendigvis i Den norske kirke. For det første innebærer finansieringsordningen at utmelding har begrenset effekt som protesthandling overfor Den norske kirke. Alle borgere bidrar ved det generelle skattetrekket til finansieringen av Den norske kirke over statsbudsjettet. Med mindre man etter utmelding melder seg inn i et annet tros- eller livssynssamfunn vil det heller ikke tilflytte støtte til andre som følge av en eventuell protestutmelding. For det andre vil det å melde seg ut av Den norske kirke for en del medlemmer nok oppfattes som en mer vidtrekkende beslutning enn å melde seg ut av en interesseorganisasjon. For noen, men langt fra alle, er medlemskap i Den norske kirke knyttet til tilhørighet til en kulturtradisjon og et fellesskap, og har en annen dimensjon enn å kanalisere en interesse eller et anliggende mest mulig effektivt. For det tredje kan medlemskap for noen være knyttet til tilgjengelighet av tjenester der en ikke opplever at det er naturlige alternativer,

som ritualer og markeringer i forbindelse med fødsel og død. Det er slett ikke alle som vil oppleve at alternative tilbud på disse områdene er aktuelle for dem. Det vil dessuten også være store lokale forskjeller på i hvilken grad det overhodet er andre tilbud. Medlemskap kan dermed for noen fortone seg som noe av en nødvendighet for å være sikret tilgang på visse tjenester. Fra en undersøkelse blant Den norske kirkes medlemmer i 2000 vet vi at dette på det tidspunktet var en viktig grunn for over 70 prosent til å være medlem av Den norske kirke (Høeg, Hegstad, Winsnes 2000: 39). Disse faktorene kan også bety noe for vurderingen av ulike deler av medlemsmassen i Den norske kirke som berørte parter, noe som igjen har betydning for vurdering av hvor velfungerende det kirkelige demokratiet er. Det kommer vi tilbake til nedenfor. Uansett er det betydelige forskjeller mellom Den norske kirke og frivillige organisasjoner knyttet til medlemskapsstrukturen. Disse forskjellene betyr at organisasjonsdemokratiet ikke uten videre er en relevant parallell eller kan brukes til å definere standarder og kriterier for Den norske kirkes demokrati.

### 3.3 DEMOKRATITEORETISK TILNÆRMING

I stedet for å lete etter parallelle organisasjonstyper og så vurdere Den norske kirke med tilsvarende standarder, har vi tatt utgangspunkt i mer grunnleggende hensyn og standarder som gjelder på tvers av for øvrig ulike demokratityper.

I evalueringene av kirkevalgene i 2009 og 2011 har vi tatt utgangspunkt i Robert Dahls teori om kriterier for perfekte demokratiske prosesser (Segaard i Schmidt, Mogstad 2010, 20). Dahl peker på fem slike standarder som en fullkommen demokratisk orden må innfri, og som derfor også ufullkomne demokratiske prosesser kan vurderes ut fra:

1. *Effektiv deltagelse.* I forkant av en beslutning må alle medlemmene ha tilstrekkelig og lik mulighet til å uttrykke sine holdninger og preferanser med hensyn til det endelige resultatet.
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.
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.

Særlig har vi lagt vekt på kriteriene effektiv deltakelse og opplyst forståelse. De fanger for det første inn hensynet til likhet mellom medlemmene, og deres like adgang til demokratiske prosesser for å gi uttrykk for sin holdning og sine preferanser. For det andre fanger det inn hensynet til medlemmene kan tilegne seg informasjon, bearbeide den, og bruke den til å overveie og begrunne sine standpunkter og preferanser. Saglie og Segaard har utdypet betydningen av disse kriteriene ved å se dem i sammenheng med Carl Cohens teoretiske rammeverk der demokrati forstås ut fra dimensjonene bredde, dybde og rekkevidde (Saglie, Segaard 2011: 157–158). Her refererer bredde til hvor mange som deltar i beslutningene, dybde til hvor sterkt de deltar i beslutningene, og rekkevidde til hva de som deltar har myndighet til å treffe beslutninger om.

Et vesentlig poeng i Dahls kriterier er at de understreker at alle medlemmer må ha lik rett og like muligheter til å delta i de demokratiske beslutningsprosessene. Det er likevel slik at for den demokratiske legitimiteten er det særlig avgjørende at de *berørte parter* er blitt tatt hensyn til og inkludert i prosessen. Berørte parter er dem som i særlig grad påvirkes og berøres av en beslutning. Dahl skjelner altså mellom medlemmer og berørte parter, og legger til grunn at disse ikke nødvendigvis er overlappende grupper. Det er ikke nødvendigvis et problem for en beslutnings demokratiske legitimitet at det er medlemmer som ikke har deltatt i den, så sant de hadde rett og mulighet til det, og så sant de berørte partene har hatt en reell, og ikke bare formell mulighet til å delta. Problemene oppstår altså dersom det er innskrenkninger i medlemmenes rett og mulighet til å delta i en beslutningstaking og/eller dersom det er berørte parter som ikke har hatt en reell mulighet til å delta i beslutningsprosessen og bli hørt og tatt hensyn til.

Vi mener at disse kriteriene er relevante også for et kirkelig demokrati og fanger inn viktige hensyn fra den særlige begrunnelsen og forankringen et slikt demokrati har.

Det betyr at et grunnleggende spørsmål til demokratiet i Den norske kirke for det første er om alle medlemmer har hatt prinsipiell lik adgang til den demokratiske beslutningsprosessen, for det andre om berørte parter har hatt reelle muligheter til å delta i beslutningsprosessen, bli hørt og tatt hensyn til. Det siste betyr for eksempel at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig at det har funnes informasjon om valgalternativene, men at denne også må ha vært tilrettelagt og tilpasset til disse partenes behov og forutsetninger. Tilsvarende at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig at det har vært en valgordning og valgregler som formelt har gitt adgang til å avlegge en stemme, men at valgordning og -regler bør ha gitt reell mulighet for de berørte partene til å uttrykke sine preferanser og la seg høre.

Det kan neppe være tvil om at Den norske kirkes demokratiske strukturer sikrer alle medlemmer lik formell rett og adgang til de demokratiske prosessene. Alle medlemmer fylt 15 år som ikke er fradømt stemmerett i offentlige anliggender kan stemme i de ulike demokratiske prosessene: på menighetsmøter i soknet, på valg av medlemmer av soknets menighetsråd, og som følge av demokratireformen også på leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Spørsmålet om berørte parter og deres reelle mulighet til å delta, bli hørt og tatt hensyn til, er langt mer komplisert, og forutsetter aller først refleksjoner over hvem som kan anses som berørte parter blant Den norske kirkes medlemmer.

#### 3.4 HVEM ER "BERØRTE PARTER" I DEN NORSKE KIRKE?

Den norske kirke har ca 3,8 mill medlemmer, ca 3,1 mill stemmeberettigede medlemmer (fylt 15 år). En god del av disse medlemmene er sjelden eller aldri i kirken, interesserer seg lite for det som skjer der og kjenner ingen særlig tilhørighet, uten at det nødvendigvis betyr at de er på nippet til å melde seg ut. Dette er en velkjent side ved en folkekirkesituasjon og innebærer at medlemskap og berørte parter ikke overlapper. Men hvilke medlemmer eller grupper i Den norske kirke er det rimelig å betrakte som berørte parter? Spesielt i forbindelse med demokratireformen er nok dette delvis et (kirke-)politisk spørsmål som ikke kan avgjøres av rent faglige vurderinger. Det er likevel mulig å gi noen innspill og ulike tilnærminger til spørsmålet om hvem det er rimelig å se som "berørte parter" i vurderinger av Den norske kirkes demokrati.

Den tidligere utbredte todelingen mellom "folkekirke" og "trosfellesskap" innebærer lett at spørsmålet om berørte parter konstrueres som et valg mellom enten å anse alle medlemmer som berørte, eller reservere berørthet for en liten, avgrenset gruppe av særlig aktive, interesserte og overbeviste medlemmer. Ingen av delene er treffende.

En litt annen tilnærming er å ta utgangspunkt i ulike former for tilhørighet til Den norske kirke blant medlemmene, slik vi gjorde i evalueringen av 2009-valget i forbindelse med en drøfting av nivå på valgdeltakelse (Schmidt, Botvar, Gresaker 2010: 204–210). Relevante uttrykk for berørthet kan da være opplevelse av tilhørighet, deltakelse i ulike deler av kirkelig virksomhet, oppslutning om sentrale kirkelige trosforestillinger, og bruk av kirkens tjenester og den betydningen en tillegger dette. Dette avgrenser ikke berørthet eller berørte grupper på en entydig måte, men gir grunnlag for noen overveielser om hvilke faktorer det er særlig relevant å legge vekt på.

Gudstjenestedeltakelse er en rimelig faktor å trekke inn. Kjente endringer i gudstjenestemønstre de senere årene, der gruppen som pleide å gå ofte minsker, mens gruppen som går noe mer sporadisk øker litt uten at de nødvendigvis føler mindre tilhørighet til kirken (Winsnes 2002), gjør det rimelig å inkludere minimum de medlemmene som går noen ganger i året, i tillegg til dem som går ofte, i alt ca 24 prosent av medlemmene (Botvar, Urstad 2011: 33). Til grunn for dette tallet ligger et svært omfattende survey-datasett fra 2007 (UNECEs Generation and Gender Surveys). Denne prosentandelen anser vi derfor for å være en ganske sikker beskrivelse av hvor stor andel som har en slik gudstjenestefrekvens. "Berørte parter" kan etter vår mening ikke defineres snevrere enn dette.

Spørsmålet er om det kan eller bør defineres noe videre. Opplevelse av tilhørighet til lokal menighet eller til Den norske kirke generelt kan være en relevant faktor for om man opplever at man blir påvirket eller berørt av en beslutning om ulike forhold i menigheten. Her mangler vi gode, nyere data, men i en medlemsundersøkelse fra 2000 svarte 36 prosent at de følte meget sterk eller ganske sterk tilhørighet til sin lokale kirke. Dette tallet ville med all sannsynlighet vært noe lavere i dag, men nok likevel noe høyere enn de 24 prosentene som er jevnlig, men ikke så hyppige gudstjenestedeltakere. I så fall er mellom 25 og 30 prosent av kirkemedlemmene berørte parter.

Det er et mer åpent spørsmål om det i tillegg også er rimelig å se på andre medlemsgrupper som berørte medlemmer. Men det er i alle verdter å overveie betydningen av at flere av Den norske kirkes øvrige reformer og satsingsområder de senere årene har skapt en større kontaktflate med medlemmene, på en måte som gjør at de kan oppfatte seg selv som berørte av demokratiske prosesser i kirken. Trosopplæringsreformen, spesielt breddetiltakene som når relativt mange dømte barn og unge innen et årskull, gir en direkte eller indirekte kontaktflate overfor foreldre. De kan ha eller få en interesse i at Den norske kirke vedlikeholder og utvikler sitt tilbud til barn og unge, også selv om de ikke er så interessert i å delta i kirken selv. Kultursatsingen innen Den norske kirke har gitt en betydelig økning i andelen kirkebesøk knyttet til kulturarrangementer, og dermed antakelig også en økning i andelen medlemmer (og andre) som i løpet av et år er i kontakt med kirken eller kirkebygget. Også dette kan være grunnlag for interesse og berørthet. For medlemmer i denne gruppen kan for eksempel menighetsrådets politikk når det gjelder bruk og utleie av kirkerommet for kulturelle formål bli et spørsmål de er opptatt av. Når det i flere av analysene i Del 3 i evalueringen av 2011-valget viser seg å være en sammenheng mellom vurdering av informasjonskanaler og kunnskap om valget og deltakelse ved konserter i kirken, kan det nettopp være en refleks av at denne gruppen i større grad er mobilisert.

Det er heller ikke opplagt at den relativt store gruppen som er i berøring med Den norske kirke i forbindelse med livsfaseritualene som dåp, konfirmasjon, vielse og begravelse, men i liten grad ellers, i sin helhet skal betraktes som ikke berørte. Denne gruppen er selvsagt sammensatt og inneholder helt sikkert en del medlemmer som hverken interesserer seg for eller føler tilhørighet til Den norske kirke. Men for noen er tilgangen på et "sikkert tilbud" i forbindelse med feiring og markering av slike hendelser en viktig grunn til å være medlem av Den norske kirke. Fra svenske undersøkelser er det kjent at for medlemmer som for øvrig sjelden er i kontakt med Svenska kyrkan, kan den "livslange relasjonen" som består av sjeldne, punktuelle møter være av viktighet og noe som motiverer medlemskap og er bestemmende for hvordan en vurderer kirkens virksomhet (Pettersson 2000). En slik medlemsgruppe kan i gitte tilfeller berøres og påvirkes for eksempel av beslutninger som gjør slike tilbud mindre tilgjengelige hvis kirkelig betjening i små lokalmiljøer reduseres. I 2000 oppga 73 prosent av medlemmene at "jeg vil ha rett til å benytte meg av kirkens tilbud hvis jeg skulle ønske det" var en grunn for dem til å være medlem av Den norske kirke. Dette svaralternativet dekker helt sikkert ulike oppfatninger av "kirkens tilbud" og hvor viktig man synes det er, men omfatter opplagt også en del respondenter som tillegger sikker adgang til disse tjenestene så stor betydning at det er rimelig å se på dem som berørte parter for demokratiske beslutningsprosesser. Det er likevel ikke mulig å si noe om hvor stor en slik gruppe vil være ut fra disse dataene.

Hvem som er berørte parter for demokratiske beslutningsprosesser i Den norske kirke kan altså vurderes på litt ulike måter. Vi mener likevel er det gode grunner til å anslå at i alle fall mellom 25 og 30 prosent av medlemmene har en slik tilhørighet til Den norske kirke og den lokale kirke at det er rimelig å betrakte dem som berørte parter. Og jo mer vekt en legger på Den norske kirkes meningsskapende kontakt med medlemmer på områder som trosopplæring og barne- og ungdomsarbeid, kulturvirksomhet og kulturtiltak, og kirkelige handlinger i forbindelse med viktige hendelser i livet, jo mer kan det være aktuelt å utvide denne gruppen av berørte parter.

#### **4 FORUTSETNINGER FOR GJENNOMFØRING AV DEMOKRATIREFORM I DEN NORSKE KIRKE: ORGANISASJON OG KONTEKST**

Vurderinger av hvordan demokratireformen har innfridd den politiske avtalens forutsetninger og styrket det kirkelige demokratiet må også ha i bakhodet hvordan gjennomføringen av en slik reform avhenger av ulike organisatoriske og kontekstmessige forutsetninger. Det er ikke naturlig å gå i detaljer om det her, men det kan være nyttig å minne om noen hovedpunkter.

Sentralt er reformen organisert som prosjekt, med egen prosjektorganisasjon, egne delprosjekter og milepæler, tildelte ressurser osv. Dette har så langt vi kan se i det store og det hele fungert effektivt og hensiktsmessig for formålet, ikke minst takket være innsatsen til sentrale nøkkelpersoner. Samtidig er reformen også helt avhengig av en rekke oppgaver og ytelser som skal utføres av den ordinære driftsorganisasjonen i Den norske kirke, ikke minst på lokalplan rundt om i fellesråd og menigheter. Dermed er reformen også sårbar for de samme utfordringene og problemene som kirkeorganisasjonen generelt, ikke minst det velkjente problemet med mange små enheter med få ressurser både stillingsmessig, kompetansemessig og på annen måte. Det er nok en betydelig utfordring å integrere og forankre reformens målsettinger, aktiviteter og innsatser på lokalt plan, og sikre en samordnet forståelse av reformen og dens innhold mellom alle nivåer i Den norske kirke. Data fra flere ulike undersøkelser, men også denne evalueringen, dokumenterer på ulikt vis at det er

en til dels betydelig distanse mellom de lokale nivåene på den ene siden, og regionale og sentrale nivåer på den andre. Resultatet er at menighetenes engasjement i de elementene som angår de øvrige nivåene varierer sterkt. Et tydelig eksempel på dette er den lave deltakelsen fra menighetenes side i forslagsrunden på kandidater til bispedømmeråd.

I denne forbindelsen er det også grunn til å spørre om reformen og dens anliggender og målsettinger er blitt forankret og etablert som noe mer varig i Den norske kirkes menigheter. Tilbakemeldingen på om en opplever at arbeidet med valg og reform har vært positivt eller ikke for menighetene er i alle fall nokså delt. Det ser ikke ut til å være bred oppslutning om demokratireformen som et permanent og varig engasjement på lokalplan. Dette vil selvsagt kunne ha betydning for hvordan det kirkelige demokratiet utvikler seg videre etter at selve reformen er avsluttet. Noe, men ikke alt, vil nok avhenge av hvorvidt det fortsatt tilføres ekstra ressurser til dette formålet.

## 5 KIRKEVALGENE 2009 OG 2011 OG KRITERIENE FOR DEMOKRATIREFORMEN

### 5.1 KIRKEVALG SAMTIDIG MED OFFENTLIGE VALG

Én av de fire forutsetningene i den politiske avtalen for en tilfredsstillende gjennomført demokratireform i Den norske kirke, er at kirkevalg skal holdes samtidig med offentlige valg. Ifølge *Styrket demokrati i Den norske kirke* bør de kirkelige valgene på den felles valgdagen også finne sted i lokaler i umiddelbar nærhet til de politiske valg. Det er også dette som er fastsatt i Særskilte regler for valg av menighetsråd 2011.

Både i 2009 og i 2011 ble kirkevalget etter vedtak i Kirkemøtet avholdt samme dag som henholdsvis stortingsvalget og lokalvalget, eventuelt i tillegg også den foregående søndagen. Valgreglene fastsatte også at "Menighetsrådet bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå. Valget holdes i lokaler som gir god tilgjengelighet, om mulig i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler" (Særskilte regler for valg av menighetsråd 2011 § 2.3). En sentralt fastsatt valgdag gir ikke særlig slingringsmonn, men valglokaler må tilpasses lokale forhold. Både i 2009 og 2011 ligger det store flertallet av valglokaler for kirkevalget i samme bygning som det offentlige valget, men et annet rom. Men henholdsvis 8 og 9 prosent av valglokalene ved de to valgene ligger ikke bare i samme bygning, men også i samme rom som det offentlige valget. Vi har spurt om dette tyder på en litt romslig tolkning av veiledningen om at det normalt ikke er anledning til å ha kirkevalg og offentlige valg i samme rom, men at det kan være situasjoner der det ikke fins alternativer. Men som Del 2 i evalueringen av 2011-valget viser, tyder lite på uheldig sammenblanding av valgene i noe større omfang, heller ikke sett fra kommunalt hold.

Det er også verdt å merke seg at kirker nå i liten grad brukes som valglokale for kirkevalget. I 2011 var bare fire prosent av valglokalene lagt til kirker. I løpet av demokratireformen har valg til de kirkelige rådene altså flyttet seg fra kirkens egne lokaler og en egen kirkelig valgdag eller valgdager, til offentlige valglokaler og den offentlige valgdagen.

Både de kommunale og de kirkelige valgarrangørene synes stort sett at den praktiske siden av denne samordningen går knirkefritt. På en spørreundersøkelse i 2011 oppgir det store flertallet av de

kommunalt valgansvarlige at de er fornøyd med hvordan de kirkelige valgansvarlige håndterer kontakten i forkant, og hvordan valget blir avviklet. Svært få sier at det har skapt problemer for lokalvalget at kirkevalget ble avholdt på samme tid og sted. De aller fleste synes også at de to valgene har fremstått tilstrekkelig atskilt. Heller ikke i de kommunale valgstyrene har det vært motstand mot denne samordningen.

De kirkelig ansvarlige ser også ut til å være fornøyd. Kontakt med kommunen i forkant av valget er tilfredsstillende, og de er stort sett fornøyd med lokalene de får tilbudt. Også fra kirkens side mener de ansvarlige at de to valgene er tilstrekkelig atskilt.

Det er heller ikke særlig stor motstand mot denne samordningen i befolkningen. Støtten til at kirkevalget holdes samme dag og sted er opplagt størst blant dem som er medlem av Den norske kirke, og av dem igjen størst blant dem som har deltatt i 2009- og 2011-valgene. Det er jo ikke overraskende siden dette nok er gruppen som har opplevd den mest direkte nytten av en slik samordning. Men også blant dem som aldri har stemt ved kirkevalg støtter den største andelen samordningen. Blant dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke er det åpenbart mindre støtte å hente, men selv ikke i denne gruppen er det flertall mot en slik ordning. Tvert imot kan den største andelen av ikke-medlemmene akseptere at kirkevalg holdes samme dag og samme sted som de offentlige valgene.

Når det gjelder effekten av samlokaliseringen er det opplagt at den har gjort kirkevalget mer tilgjengelig og sammen med andre tiltak bidratt til at valgdeltakelsen har økt. Når vi ser valgene i 2009 og 2011 i sammenheng, viser det seg imidlertid at det ikke er noen entydig sammenheng mellom deltakelse ved kirkevalg og ved det offentlige valget. Det er ikke slik at deltakelsen ved kirkevalg rett og slett følger mønsteret i deltakelse ved det offentlige valget.

Vi har ikke funnet noen utilsiktede, uheldige effekter av denne samlokaliseringen. I forbindelse med 2011-valget lurte noen på om samtidigheten med lokalvalget kunne gjøre det (enda) vanskeligere å skaffe kandidater til menighetsrådene. Det har vært vanskelig å rekruttere menighetsråds kandidater, men neppe mer i 2011 enn i 2009, og de lokalt ansvarlige for kirkevalget legger ikke skylden på samtidigheten med lokalvalget. Det ser heller ikke ut til at samtidigheten med lokalvalget har gjort det vanskeligere å skape oppmerksomhet om lokale kirkelige saker, heller tvert om. Det er flere som er enige enn uenige i påstanden om at samtidigheten med lokalvalget gjør det enklere å skaffe oppmerksomhet om lokale kirkelige saker.

- Både i 2009 og 2011 er kirkevalg gjennomført samtidig med og i de fleste valgkretsene også på samme sted som offentlige valg. De fleste valglokaler for kirkevalget ligger i samme bygg som det offentlige valget, men i et annet rom. Kirker blir stort sett ikke brukt som valglokaler, og i nær 1 av 10 valgkretser foregår de to valgene i samme rom.
- Både de lokale kirkelige og de kommunale valgarrangørene ser ut til å ha avfunnet seg med ordningen og finner praktiske løsninger som begge parter opplever som stort sett tilfredsstillende. Ordningen vekker liten motstand hos de ansvarlige for de offentlige valgene.
- Borgerne ser ut til å oppfatte dette først og fremst som et pragmatisk spørsmål, og i liten grad som et prinsipielt spørsmål. De godtar langt på vei at kirkelige valg holdes samme dag og samme sted som offentlige valg. Flertallet er størst blant kirkemedlemmene og aller størst blant dem som har stemt, men også blant dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke godtar den største gruppen samordning av de to valgene.

- Bedret tilgjengelighet gjennom samordning med offentlige valg har bidratt til økt valgdeltakelse ved kirkevalget. Sammenhengen mellom deltakelse i de kirkelige og de offentlige valgene er likevel ikke en én-til-én-sammenheng der lavere deltakelse ved det offentlige valget automatisk leder til lavere deltakelse ved kirkevalget – eller omvendt.

## 5.2 ØKT BRUK AV DIREKTE VALG

Det politiske forliket forutsetter også at demokratireformen inneholder økt bruk av direkte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, der kirkemedlemmene i større grad kan stemme direkte på leke medlemmer av bispedømmerådet, ikke bare indirekte ved å velge menighetsråd som deretter velger bispedømmerådsmedlemmene. De særskilte reglene for valg av bispedømmeråd vedtatt av Kirkemøtet forut for kirkevalget i 2011 fastsatte at de syv leke medlemmene (utenom representantene for døve-menighetene og samisk kirkeliv) skulle velges enten ved rent direkte valg, slik at alle ble valgt av stemmeberettigede kirkemedlemmer i bispedømmet, eller ved en kombinasjon av direkte og indirekte valg. I så fall skulle enten tre eller fire av de leke medlemmene velges direkte av kirkemedlemmene, og de øvrige av menighetsrådsmedlemmene. Det ble overlatt til bispedømmerådene å bestemme hvilken valgordning de ønsket å bruke, men nok under forutsetning av at ikke alle valgte den samme ordningen. Det ble ikke gitt anledning til å velge alle leke medlemmer ved indirekte valg. I 2009 valgte fire bispedømmer, Oslo, Hamar, Stavanger og Nord-Hålogaland å bruke rent direkte valg, de øvrige valgte kombinasjonsordningen. I 2011 besluttet i tillegg også Sør-Hålogaland å bruke rent direkte valg. Det betyr at i 2009 ble 52 av 77 leke medlemmer av alle bispedømmerådene og Kirkemøtet valgt direkte av kirkemedlemmene. I 2011 ble 55 medlemmer valgt direkte av kirkemedlemmene. Henholdsvis 25 og 22 medlemmer ble valgt av menighetsrådene. Slik sett er direkte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet åpenbart tatt i bruk i økt grad gjennom demokratireformen. Kirkemedlemmene har i motsetning til før reformen kunnet stemme på medlemmer av de regionale og nasjonale kirkelige rådene.

Kravet om økt bruk av direkte valg bør likevel ikke bare vurderes som et rent formelt spørsmål om hvor mange bispedømmerådsmedlemmer som er valgt direkte av kirkemedlemmene. Det er også naturlig å se på hvordan denne muligheten er blitt utformet og tatt i bruk, både av de ansvarlige for kirkevalget og av kirkemedlemmene. Hvordan har en lykkes med å introdusere denne nye ordningen for valg til Den norske kirkes ledende råd?

Et helt sentralt spørsmål da kirken skulle ta i bruk direkte valg av leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet, var hvilken valgordning som skulle brukes. I *Styrket demokrati i Den norske kirke* er det kort gjort rede for overveielsene rundt ulike muligheter. Som kjent falt man ned på en preferansevalgordning, der velgerne stemmer på kandidater i en prioritert rekkefølge, og der stemmer kan overføres mellom kandidater. Både beslutningen om valgordning, de mer spesifikke reglene, og måten det hele har vært satt i verk på, har fått stor betydning for hvordan den økte bruken av direkte valg har falt ut. Dette omfattende spørsmålet blir drøftet nedenfor under reelle valgmuligheter.

I forkant av innføringen av demokratireformen ble det lagt vekt på at det var et påkrevd og viktig anliggende ved styrking av kirkedemokratiet at medlemmene fikk anledning til å stemme direkte på bispedømmerådsmedlemmer, og at de ikke måtte "nøye seg" med å stemme på lokale kirkelige råd.

Noe kan imidlertid tyde på at velgerne ikke var like opptatt av denne muligheten. Blant dem som deltok ved valgene i 2009 og 2011 var det å kunne stemme på leke medlemmer av bispedømmerråd og Kirkemøtet en relativt lite viktig grunn for å delta, sammenlignet med andre grunner. Blant åtte mulige grunner respondentene kunne krysse av for, får denne grunnen lavest eller nest lavest støtte. Direkte valg til bispedømmerrådet har vært mindre viktig enn at man opplever at Den norske kirke er en viktig institusjon i vår kultur, eller de er interessert i lokalsamfunnet.

Både i 2009 og i 2011 er valgdeltakelsen betydelig lavere i bispedømmerrådsvalget enn i menighetsrådsvalget. Lavere interesse for regionale og sentrale kirkelige spørsmål enn for lokalsamfunnet og det lokale menighetsliv, er én av flere årsaker. Men denne forskjellen i valgdeltakelse må opplagt også vurderes i lys av problemene knyttet til valgordning og kandidatinformasjon. Vi kan imidlertid slå fast at muligheten for å stemme direkte på kandidater til bispedømmerråd nok ikke har vært det trekkplasteret til valgurnene som noen muligens hadde forventet. Men selv om det ikke har hatt så stor velgermobiliserende funksjon, kan det likevel styrke det kirkelige demokratiet på andre måter, ved å gi dem som ønsker det en mulighet til å påvirke sammensetningen av ledende råd i kirken direkte.

- Ved valget i 2009 ble 52 av 77 leke medlemmer av bispedømmerrådene og Kirkemøtet valgt direkte av kirkemedlemmene, og i 2011 55 av 77. Før reformen ble ingen leke bispedømmerråds- og kirkemøtmedlemmer valgt på denne måten. Slik sett har det vært en økt bruk av direkte valg i løpet av demokratireformen.
- Muligheten til å stemme direkte på bispedømmerråds- og kirkemøtmedlemmer er likevel en lite viktig grunn for velgerne til å delta i kirkevalget, sammenlignet med andre grunner. Det er også betydelig lavere deltagelse i valget til bispedømmerråd og Kirkemøtet enn til menighetsråd. Direkte valg til bispedømmerrådet har altså ikke hatt så stor velgermobiliserende funksjon.
- Både selve bruken av direkte valg og velgernes vurdering av den må sees i sammenheng med hvordan ordningen er blitt utformet, satt i verk og har fungert. Både i 2009 og 2011 har det vært betydelige vanskeligheter med å få direkte valg/valgomgang til å fungere, slik det fremgår av drøftingen i avsnittet nedenfor om reelle valgmuligheter.

### 5.3 FORSØK MED ULIKE ORDNINGER

Den politiske avtalen pekte også på at demokratireformen burde inneholde forsøk med ulike ordninger før endelig vedtak om ordning for valg til bispedømmerråd og Kirkemøtet. "Ulike ordninger" refererer nok her først og fremst til hvorvidt en velger alle leke medlemmer ved direkte valg, eller bruker en kombinasjonsordning der noen leke medlemmer velges direkte og noen velges indirekte av menighetsrådene.

Som beskrevet ovenfor har det vært brukt ulike ordninger i bispedømmene for valg av bispedømmerråd. I 2009 var forholdet mellom direkte valg og kombinasjonsordning 4 – 7, og i 2011 5 – 6. Mindretallet av bispedømmene har altså hatt rent direkte valg, og flertallet en kombinasjon. Slik sett tilfredsstillt bispedømmerrådsvalgene i 2009 og 2011 et formelt kriterium om gjennomføring av ulike ordninger. Derimot er det åpent spørsmål hvorvidt denne gjennomføringen av ulike ordninger egner seg som forsøk i betydningen at de gir grunnlag for en sammenlignende vurdering basert på analyse av data og erfaringer fra gjennomføring av de ulike ordningene.

Det er funnet få forskjeller når det gjelder viktige dimensjoner ved kirkevalget som systematisk følger ulik valgordning. Det er for eksempel ikke forskjell på menighetenes engasjement og deltakelse i forslagsprosessen forut for nominasjonen avhengig av om alle eller bare noen bispedømmerådsmedlemmer velges ved direkte valg. Det er heller ikke systematiske forskjeller i valgdeltakelse i direkte valg/valgomgang mellom bispedømmer med ulik valgform. Vi fant heller ingen endringer i deltakelse i den indirekte valgomgangen i 2009, sammenlignet med tidligere år. Det er heller ingen vesentlige forskjeller når det gjelder erfaringer med gjennomføring bortsett fra at de valgansvarlige i bispedømmene med rent direkte valg nok synes at det er greit å gjøre unna valget av alle leke medlemmer på én gang. Slike eventuelle forskjeller hadde for øvrig også vært vanskelig å tilskrive valgformen som sådan, siden det er vanskelig å isolere effekten av valgform fra andre faktorer som påvirker valget og kan gi ulike utfall og erfaringer i ulike bispedømmer.

Det er imidlertid én forskjell, nemlig at effekten av kandidatens plassering på den uprioriterte listen og dermed av kandidatens etternavn, ser ut til å være mindre i den indirekte valgomgangen enn i det direkte valget/den direkte valgomgangen. I bispedømmer med kombinasjonsordning blir skjevheten i valgresultat for kandidater høyt oppe på og langt nede på listene redusert etter den indirekte valgomgangen i 2009. I disse bispedømmene kan det altså se ut til at den indirekte valgomgangen kompenserer for noen åpenbare svakheter ved den direkte valgomgangen når det gjelder valgresultat. Siden det her dreier seg om forskjeller mellom ulike valgomganger i det samme bispedømmet, er det naturlig å tilskrive forskjellen til nettopp forskjellene mellom de to valgomgangene. Begge omganger anvender som kjent preferansevalg. Bortsett fra at kandidatene som er innvalgt gjennom den direkte valgomgangen fjernes, er kandidatlistene identiske. Den tilgjengelige informasjonen er den samme. Forskjellen er selvsagt at velgergruppen er en annen, nemlig menighetsrådsmedlemmer. Nedenfor drøfter vi sammenhengene mellom utslaget av listeplassering for valgresultatet i direkte valg/valgomgang og peker på kandidatinformasjon som en nøkkelfaktor. Det er ikke urimelig å anta at menighetsrådsmedlemmer er noe bedre informert om kandidater og i større grad enn andre velgere kjenner dem litt på forhånd, og derfor har bedre grunnlag for å sammenligne og prioritere blant flere av kandidatene. Det kan likevel neppe være hensiktsmessig eller riktig å beholde en slik kombinasjonsordning bare fordi en har behov for å få rettet opp åpenbare skjevheter i valgresultatet fra den forutgående direkte valgomgangen.

Et moment som har vært nevnt av flere i forbindelse med diskusjonen om direkte eller indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, er viktigheten av at de regionale og sentrale rådene har god forbindelse til og forankring i soknene og det lokale kirkelige organet. Noen har argumentert for at dersom de leke bispedømmerådsmedlemmene ikke lenger velges av menighetsrådene, men direkte av kirkemedlemmene, så vil det true en slik sammenheng. Flere funn i evalueringen dokumenterer at sammenhengen mellom det lokale og de øvrige nivåene i det kirkelige demokratiet er utsatt og til dels svak. Et tydelig eksempel er mangelen på deltakelse fra menighetsrådene i forslagsprosessen forut for nominasjonen til bispedømmerådene. Også andre undersøkelser har dokumentert at menighetsrådsmedlemmene er mer opptatt av og interessert i det som angår virksomheten i den lokale kirken, enn i regionale og sentrale kirkelige råd. Problemet med svak sammenheng mellom de demokratiske organene på lokalt og på regionalt/sentralt nivå er altså helt reelt. Det er imidlertid lite som tyder på at problemet er spesielt knyttet til at en tar i bruk direkte valg, og det ser da også ut til å være like stort i bispedømmer med kombinasjonsordning som i bispedømmer med rent direkte valg. Som vi pekte på allerede i evalueringen av 2009-valget må dette problemet forstås i et videre perspektiv enn bare som et spørsmål om vedtak om valgordning. Vi mener altså at det er liten grunn

til å sette spørsmålet om direkte eller indirekte valg i sammenheng med spørsmålet om dårlig forbindelse mellom kirkelige demokratiske organer på ulike nivåer.

- Både i 2009 og i 2011 har flere bispedømmer benyttet henholdsvis direkte valg og en kombinasjon av direkte og indirekte valg av leke bispedømmerådsmedlemmer. Rent direkte valg har vært benyttet i 4 bispedømmer i 2009 og 5 i 2011. Begge ordningene har altså vært forsøkt i et rimelig omfang.
- Det er ingen systematiske forskjeller i valggjennomføring eller valgdeltakelse i bispedømmer med ulike valgform. Det ville dessuten vært metodisk problematisk å sammenligne bispedømmer med ulike ordninger: Det er ikke mulig å isolere effekten av ulik valgform fra andre faktorer som kan ha bidratt til eventuelle forskjeller.
- Derimot er det forskjeller i valgresultatet etter direkte og indirekte valgogang i bispedømmer med kombinasjonsordning: effekten av kandidatenes opprinnelige listeplassering for valgresultatet er betydelig mindre i den indirekte enn den direkte valgogangen i 2009. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med forskjeller i velgergrupper for de to valgogangene (alle kirkemedlemmer vs. menighetsrådsmedlemmer), og deres kjennskap til valgalternativene. Dette funnet understøtter dermed at det er særlige problemer knyttet til det direkte valget/den direkte valgogangen.

#### 5.4 REELLE VALGMULIGHETER

Evalueringen av valget i 2009 konkluderte med at tre av de fire forutsetningene var innfridd ved det valget, men at det var betydelige mangler når det gjaldt den fjerde forutsetningen, reelle valgmuligheter. I evalueringen av demokratireformen som helhet er det derfor særlig viktig å diskutere hvorvidt og i hvilken grad det eventuelt fremdeles er problemer knyttet til innfrielsen av denne forutsetningen. I 2009-evalueringen ble det understreket at forutsetningen om reelle valgmuligheter, til forskjell fra de tre andre forutsetningene, ikke er noe som enten er eller ikke er innfridd. Snarere er det et mål som kan være innfridd i større eller mindre grad, der det kan være flere eller færre svakheter eller problemer forbundet med hvordan forutsetningen er innfridd.

En rekke ulike faktorer har betydning i vurderingen av hvordan og i hvilken grad forutsetningen om reelle valgmuligheter er innfridd.

Hvilke valgalternativer er faktisk tilgjengelig for velgeren i beslutningsøyeblikket? Og er de et resultat av en nominasjonsprosess som har inkorporert relevante og viktige hensyn i utvelgesprosessen? I hvilket omfang har velgeren mulighet til å utforske disse alternativene og til å begrunne sitt eget valg? Her er det blant annet av stor betydning hva slags informasjon som er tilgjengelig om valgalternativene. Og hvordan gjør valgordningene og valgreglene, inklusive måten dette i praksis gjennomføres på, det mulig for velgeren å uttrykke sitt valg? For å vurdere hvordan reelle valgmuligheter er innfridd i løpet av demokratireformen og kirkevalgene i 2009 og 2011 er det altså nødvendig å vurdere kandidatlistene og nominasjonsprosesser, informasjon om kandidater, og valgordning, valgregler og informasjon om dette.

## 5.4.1 NOMINASJONSPROSESS OG KANDIDATLISTER

### 5.4.1.1 MENIGHETSRAÐSVALG

Til menighetsrådsvalget er det overskytende kandidater, altså flere kandidater enn det som skal velges til fast plass eller varaplass, i 48 prosent av menighetene i 2009, og i 42 prosent av menighetene i 2011. Resultatet er med andre ord svakt med tanke på reelle valgmuligheter, og utviklingen har gått i feil retning i løpet av demokratireformen. Det er også færre kandidater totalt som er nominert i 2011 sammenlignet med 2009. For velgernes valgmuligheter er dette åpenbart en betydelig svakhet ved kirkevalgene. Samtidig avspeiler det nok de faktiske forholdene når det gjelder mulighetene for å rekruttere kandidater til menighetsrådene. Innhentede data tyder på at mange menigheter opplever det vanskelig å rekruttere tilstrekkelig antall kandidater, og at de må spørre ganske mange før de får napp. Det er riktignok ingenting som tyder på at det har vært vanskeligere i 2011 enn i 2009, heller ikke at en har fått en uheldig konkurranse med rekruttering av kandidater til lokalvalget. Nedgangen i andel menigheter med overskytende kandidater i 2011 sammenlignet med 2009 kan derimot skyldes at det bare er to år siden forrige valg.

Selv om det klart begrenser velgernes valgmuligheter at det i så mange menigheter mangler overskytende kandidater, er vi likevel tilbakeholdne med å kritisere kirkelige aktører for dette. Generelle mønstre for rekruttering til frivillighetsarbeid har sannsynligvis også betydning for dette resultatet. Rekruttering til slike flerårige tillitsverv med bredt ansvarsområde sliter generelt i motvind i samfunnet. Studier fra andre områder tyder på at det er enklere å rekruttere frivillige til mer kortvarige engasjementer med avgrensede interessefelter. Mange menigheter er også avhengige av å rekruttere frivillige til trosopplæringsreformen og annet barne- og ungdomsarbeid, til gudstjenestearbeid, eller til ulike former for diakonal innsats. Da kan det godt tenkes at et fireårig verv med ansvar for alle disse områdene og mer til, taper i konkurranse med en forpliktelse for et semester eller et år, på et avgrenset område personen opplever som særlig interessant. Likevel, uansett forklaring svekker det opplagt velgernes reelle valgmuligheter at det mangler overskytende kandidater til menighetsrådsvalget i langt over halvparten av soknene.

Når det gjelder sammensetning av kandidatlistene til menighetsråd er gjennomsnittsalderen for kandidater 51,4 år i 2011, og andelen menn ligger rundt 40 prosent på landsbasis. Noen bispedømmer oppfyller ikke kriteriet om minimum 40 prosent av begge kjønn, og det er typisk kvinnene som påtar seg å stille opp til dette vervet. Anbefalingen om 20 prosent under 30 år på kandidatlistene er langt unna, men det er i det minste en liten bedring fra 2009 (5 prosent) til 2011 (6 prosent).

### 5.4.1.2 BISPEDØMMERÅDSVALG

Evalueringen etter 2009-valget pekte på at hensynet til det som ble kalt holdningsrepresentativitet var lite vektlagt i nominasjonsprosessen til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det kan i så fall innskrenke valgmulighetene for velgerne og bety at kandidatlistene er mer ensartede og ikke favner så bredt i holdninger, oppfatninger og synspunkter som det hadde vært mulig.

For å bøtte på dette og sikre en mer systematisk vekt på dette hensynet ble regelverket endret og utvidet foran valget i 2011. Nominasjonskomiteene ble bedt om, i tillegg til kjønn, alder og ulike

distrikter også å ta hensyn til bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål. I forbindelse med nominasjonen skulle de derfor innhente kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Nominasjonskomiteene skulle selv utforme disse spørsmålene, selv om de fikk noen innspill underveis, blant annet i form av en oversikt over kommende kirkemøtesaker. I tillegg ble reglene for supplerende nominasjon endret, slik at minimum 100 medlemmer fra minimum 3 sokn i et prosti, hvorav maksimum 50 fra ett sokn kunne gå sammen om å be om at en person ble oppført på kandidatlisten.

Nominasjonsprosessen for leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet begynner med en oppfordring til alle menigheter i bispedømmene om å sende inn forslag på inntil fire navn. Ut over de forslagene nominasjonskomiteene mottar fra menighetsrådene og eventuelt fra ungdomsrådet, kan hvert medlem i nominasjonskomiteen foreslå ett navn. I praksis er det altså et tak på hvor mange navn nominasjonskomiteene kan ha å velge blant når de starter prosessen med å utvelge kandidater.

Mindre enn en fjerdedel av menighetene (23 prosent) på landsbasis sender inn forslag på navn i 2011. Mer enn 3 av 4 menigheter sender ikke inn forslag på navn til nominasjonen for bispedømmerådvalget. De viktigste grunnene til at de lar være er at de ikke har noen å foreslå eller at de bare ikke prioriterer det. Vi mangler eksakte data for dette fra 2009, men de valgansvarliges inntrykk er at dette er færre enn i 2009. Fra disse relativt få menighetene kommer det inn flere forslag enn navn, med andre ord er det flere menigheter som foreslår samme navn. Det ser ut til at det foregår en viss koordinering mellom menighetene for å øke sjansene for at en bestemt person nomineres. Med tanke på demokratisk innflytelse fra lokalplan på sammensetningen av rådene er dette bra. Med tanke på å få en så lang liste med navn som mulig for nominasjonskomiteen å velge fra er det mer problematisk. Det er altså en liten andel av menighetene som deltar i denne delen av den kirkelige demokratiske prosessen, men de som deltar har til gjengjeld ganske stor innflytelse på kandidatlisten.

Etter å ha mottatt disse navneforslagene fra menighetsråd, ungdomsråd og eventuelt lagt noen til selv, skulle nominasjonskomiteene (i 2011) innhente kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål i forbindelse med nominasjonsprosessen. Hensikten var at nominasjonskomiteene skulle bruke disse svarene til å tilstrebe bredde i kandidatenes syn på slike spørsmål. Slik har det fungert i noen få (så vidt vi kan se i tre) av bispedømmene, men ellers ikke. Hovedårsaken til at det for det meste ikke har fungert, er at en i praksis ikke har organisert nominasjonsprosessen slik at det var mulig å ta reelt hensyn til disse svarene i nominasjonen. Enten ble svarene ikke sendt til nominasjonskomiteen, eller nominasjonen var formelt eller reelt avsluttet da komitémedlemmene fikk tilgang til svarene. I et par av bispedømmene er hovedårsaken at det var for få navneforslag i utgangspunktet til at det var mulig å ta hensyn til syn på kirkelige spørsmål når hensynene til kjønn, alder og geografi var imøtekommet. Tiltaket med å innhente kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål for på den måten å sikre hensynet til holdningsrepresentativitet eller -bredde i nominasjonsprosessen har altså ikke fungert etter hensikten, primært av organisatoriske grunner, sekundært på grunn av få forslag fra menighetene i utgangspunktet.

En har altså i løpet av valgene i 2009 og 2011 ikke lyktes med å forme nominasjonsprosessen for bispedømmerådvalget slik at den sikrer hensyn til bredde i kirkelige og kirkepolitiske eller andre verdimeslige synspunkter, oppfatninger og holdninger. Det blir i stor grad opp til den enkelte nominasjonskomité og medlemmenes egen kjennskap til ulike kandidater og hva de står for, hvordan

dette hensynet ivaretas. Her er det samtidig viktig å si at nominasjonskomiteene og medlemmene ser ut til selv å ha en forståelse av at deres oppgave er å foreslå kandidater som dekker en relevant bredde, ikke å foreslå kandidater de selv er enige med. Men problemet er at det fortsatt mangler organisatoriske strukturer og prosedyrer som kan sikre at dette hensynet ivaretas på en forutsigbar, gjennomslagskraftig og ensartet måte i bispedømmenes nominasjonsprosesser.

Kandidatlistene tilfredsstiller stort sett kravene når det gjelder kjønn og alder, bortsett fra at målet om minimum 20 prosent under 30 år ikke helt blir nådd i 2011 (17 prosent av kandidatene under 30 år, i 2009 var det 22 prosent). Kravet om minimum 40 prosent av hvert kjønn imøtekommes med god margin i alle bispedømmer, og oppfattes etter alt å dømme som en ukontroversiell selvfølge. Aldersgruppen mellom 30 og 50 er svakest representert på kandidatlistene. Gjennomsnittsalderen stiger fra 2009 (47,7 år) til 2011 (49,8 år). Yrkesmessig har kandidatlistene en klar overvekt av ulike former for offentlig ansatte, først og fremst innen undervisning, utdanning og forskning. Yrkesprofilen gir også grunn til å anta at de er høyt utdannet, det vil si har minimum 3-årig høyskole- eller universitetsutdanning.

Praktisk talt alle kandidater har erfaring fra andre kirkelige verv og rekrutteres slik sett fra kirkelig aktive og engasjerte medlemmer. En god del (26 prosent i 2009, 42 prosent i 2011) har også erfaring fra politiske verv, men dette kommer i så fall i tillegg til og ikke i stedet for bakgrunn fra kirkelige verv. Over halvparten har erfaring fra andre typer verv (i andre organisasjoner innen frivillighetssektoren). Skjematisk sagt representerer kandidatene altså en høyt utdannet, offentlig ansatt, kirkelig frivillighetselite. Men dette er ikke nødvendigvis et problem eller en svakhet. At kandidatene har bred erfaring fra lignende verv kan være en verdifull bakgrunn for utøvelse av vervet i bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Kirkelig profil og bredde i kirkelige og kirkepolitiske spørsmål kommer til uttrykk i kandidatenes satsingsområder og i svarene på de aktuelle kirkelige spørsmålene. Både i 2009 og i 2011 er det en klar tendens til at kandidatene i stor utstrekning slutter opp om de etablerte og vedtatte kirkelige satsingsområder: trosopplæring, barn og ungdom og gudstjenesteliv er de tre klare "vinnerne" begge årene, og nevnes av rundt 40 – 50 prosent av kandidatene. Deretter følger noen områder som en del kandidater (20 – 30 prosent) sier de særlig ønsker å satse på, og en del områder som nevnes av noen kandidater (ca 10 prosent). Kandidatene er samstemte om at de store kirkelige satsingene som allerede er etablert og innarbeidet, er de viktige områdene i Den norske kirkes virksomhet.

Analysene av kandidatenes svar på aktuelle kirkelige spørsmål tyder også på at kandidatene, i alle fall når det gjelder noen viktige spørsmål, er en relativt ensartet gruppe, spesielt innen noen bispedømmer. Spørsmålet om relasjoner mellom staten og Den norske kirke er stilt i mange bispedømmer, og i noen av bispedømmene viser det seg at alle kandidatene mener mer eller mindre det samme. De støtter det inngåtte forliket, med en viss moderat endring av relasjonene i retning av en friere stilling for Den norske kirke. Ingen tar til orde for å bevare statskirken slik den er, og ingen går inn for en mer gjennomgående endring der Den norske kirke prinsipielt likestilles med andre tros- og livssynssamfunn. I andre bispedømmer er det noe større variasjon i dette spørsmålet. En tilsvarende ensartethet finner vi også i de bispedømmene som har spurt kandidatene om Den norske kirke skal engasjere seg i samfunnsdebatten, og i så fall i hvilke saker. Så godt som alle mener at den bør engasjere seg i samfunnsdebatten, men de aller fleste trekker frem et ganske begrenset repertoar av saker, forvalteransvar og vern av skaperverket, rettferdighet, menneskeverd og

menneskerettigheter og omsorg for de svake. Det er riktignok enkelte som enten er mer kritiske til at kirken skal være for aktiv i slike samfunnsspørsmål, og noen som vil gå lenger, men i flere bispedømmer som har stilt dette spørsmålet er variasjonene likevel små.

På landsbasis viser kandidatanbefalingene fra henholdsvis Rausfolkekirke.no og MorFarBarn.no en ganske jevn fordeling mellom de ulike synene i spørsmålet om homofilt samliv, ny ekteskapsliturgi og tilsetning i vigslede stillinger. På bispedømmeplan kan det derimot være en langt mer ensidig sammensetning, men ingen kandidatlistene er likevel helt uten ett av synene. I tillegg viser analysen av disse spørsmålene og svarene at det er noen temaer som i påfallende grad helt faller utenfor og overhodet ikke tas opp, hvilket betyr at det helt uvisst om og i så fall hvordan kandidatlistene er bredt sammensatt med henblikk på disse spørsmålene. Ett eksempel er religionspolitikk og Den norske kirkes funksjon og rolle i et mer flerreligiøst samfunn. Et annet er prioriteringer og profil når det gjelder kirkelig betjening i forbindelse med kirkelige handlinger og livsfaseritualene i det lokale menighetslivet ved eventuell endring av kirkeordning og kirkelige styrings- og virksomhetsnivåer.

Det kan altså se ut til at når kirkelig og kirkepolitisk bredde og holdningsrepresentativitet skal ivaretas, så fører nominasjonsprosessen til lister som dekker de ulike synene når det gjelder konfliktspørsmålet om holdning til homofilt samliv. Derimot er det langt mer tvilsomt om listene fanger inn ulike syn i spørsmål som forholdet mellom stat – kirke, eller kirkens samfunnsengasjement. I tillegg faller noen saksområder helt utenfor synsfeltet som viktige kriterier for en bredt sammensatt kandidatliste.

Alt i alt er det altså betydelige svakheter når det gjelder nominasjonsprosessen til bispedømmeråd og dens muligheter til å ivareta hensynet til holdningsrepresentativitet og bredde i kirkelige og kirkepolitiske standpunkter og holdninger. Det ser også ut til at dette i en viss grad reflekteres i resultatet, ved at kandidatlistene på flere punkter, som kirkelige satsingsområder eller viktige kirkepolitiske spørsmål, virker ensidig sammensatt.

For å kompensere for slike problemer ble det som kjent innført en ordning med supplerende nominasjon, der et viss antall kirkemedlemmer kan gå sammen om å få en person ført opp på kandidatlisten. I 2009 ble dette brukt i ganske stort omfang og 29 kandidater ble tilført listene på denne måten. Disse tilførte også listene ytterligere bredde, både hva gjaldt satsingsområder og når det gjaldt vervsmessig bakgrunn og erfaring. Foran valget i 2011 vedtok Kirkemøtet å heve terskelen for supplerende nominasjon, slik at det nå trengtes støtte fra 100 (ikke 50) medlemmer fra tre sokn i et prosti, og maks. 50 medlemmer fra ett sokn (ingen begrensning tidligere). I 2011 ble 11 kandidater foreslått gjennom supplerende nominasjon, altså en klar nedgang sammenlignet med 2009. Denne nedgangen kan henge sammen med at terskelen for å foreslå kandidater gjennom supplerende nominasjon ble hevet, men det kan også henge sammen med at kandidatlistene er oppfattet som tilfredsstillende, og/eller at engasjement rundt hele nominasjonen er mindre i 2011 enn i 2009, da det hele hadde nyhetens interesse. Det er ikke mulig å se noe systematisk mønster i at disse 11 føyer større bredde til kandidatlistene.

Gitt at den ordinære nominasjonsprosessen ser ut til å ha noen klare svakheter, burde en gjort det enklere å foreslå kandidater gjennom supplerende nominasjon? Det er slett ikke sikkert at det er en god løsning, spesielt ikke dersom en fortsetter med den nåværende valgordningen (preferansevalg) i en eller annen form. Nedenfor diskuteres hvordan denne valgordningen og måten den har fungert på har påvirket de reelle valgmulighetene, men ett av problemene er at det er komplisert og krevende

for velgerne å skulle forholde seg til, sette seg inn i og velge blant minimum 18 kandidater. Vil en fortsette med denne ordningen er det antakelig helt nødvendig at kandidatlisten ikke er for omfattende. Da er det ikke hensiktsmessig med en for enkel adgang til supplerende nominasjon i tillegg til den ordinære nominasjonen, selv om det åpenbart bør være en viss åpning. Den beste løsningen vil være å arbeide mer med prosedyrer og praksiser for arbeidet i nominasjonskomiteene som sikrer at hensynet til holdningsrepresentativitet og kirkelig bredde er godt innarbeidet i den ordinære nominasjonsprosessen. Nedenfor har vi skissert noen mulige ideer til en litt annen måte å organisere nominasjonsprosessen på, som også kan være relevante for dette spørsmålet om å få til tilstrekkelig brede lister.

- Det er overskytende kandidater (det som overstiger antall faste plasser + varaplasser) til menighetsrådsvalget i mindre enn halvparten av menighetene, og endringen har gått i feil retning i løpet av reformen (48 prosent i 2009, 42 prosent i 2011). I de øvrige menighetene mangler velgerne altså reelle valgmuligheter.
- Dette kan reflektere generelle tendenser og utfordringer ved rekruttering til frivillig arbeid og verv, og er ikke nødvendigvis et resultat som menighetene kan lastes for eller som skyldes svak kirkelig innsats. Men det er heller ikke et resultat av samtidig rekruttering til lokalvalgslister.
- Det er 40 prosent menn på listene på landsbasis, og en gjennomsnittsalder på 51,4 år. På tross av målsettingen om 20 prosent kandidater under 30 år oppnår en bare 5 prosent i 2009, og 6 prosent i 2011.
- Nominasjonsprosessen for bispedømmerrådet fungerer på flere viktige punkter ikke i tråd med målsettingene og retningslinjene. Svært få menigheter (23 prosent i 2011; vi har ikke eksakte data fra 2009) engasjerer seg i å sende inn forslag på kandidater. I noen bispedømmer utøver de som sender inn til gjengjeld ganske stor innflytelse gjennom å koordinere forslagene sine.
- Tiltaket med å innhente kandidatens syn på aktuelle kirkelige spørsmål (nytt i 2011) for å ivareta hensynet til bredde i kirkelige oppfatninger, har bare fungert etter hensikten i noen få bispedømmer. Organiseringen av prosessen har forhindret at disse svarene kunne tillegges vekt i nominasjonsprosessen i de fleste øvrige bispedømmene. Vi finner altså ingen vesentlig bedring fra 2009 til 2011 når det gjelder å sikre hensynet til bredde i kandidatens kirkelige oppfatninger i nominasjonsprosessen.
- Kandidatlistene til bispedømmerrådsvalget kan tyde på vansker med å sikre bredde både i satsingsområder og i oppfatninger i noen viktige kirkelige spørsmål, som for eksempel forholdet kirke – stat, eller kirkens samfunnsengasjement. På andre områder, som spørsmålene knyttet til homofilt samliv, er bredden så vidt vi kan se mer tilfredsstillende. Alt i alt er likevel de reelle valgmulighetene når det gjelder bredde i kirkelige oppfatninger og holdninger dårlig ivaretatt.
- Fordelingen mellom kvinner og menn på kandidatlistene er jevn. I 2009 når en målsettingen om minst 20 prosent under 30 år, men ikke i 2011 (17 prosent). Gjennomsnittsalderen stiger litt fra 47,7 i 2009 til 49,8 i 2011. Aldersgruppen 30 – 50 er svakest representert. 48 medlemmer av de sittende rådene stiller til gjenvalg. Praktisk talt alle kandidater har bakgrunn fra andre kirkelige verv. Samlet sett utgjør de en offentlig ansatt, høyt utdannet og kirkelig erfaren frivillighetselite.

---

#### 5.4.2 INFORMASJON OM VALGALTERNATIVENE

Reelle valgalternativer krever ikke bare at det fins kandidater å velge mellom og at de utgjør en bredde med tanke på relevante faktorer. Det forutsetter også at velgerne har mulighet til å gjøre seg

kjent med og utforske valgalternativene og konsekvensene av dem, og å begrunne sitt eget valg. Omfang, tilgjengelighet, innhold og velegnethet når det gjelder kandidatinformasjon ved de to valgene er altså en vesentlig faktor for å vurdere velgernes reelle valgmuligheter.

Bred satsing på informasjon, både om valg og om kandidater, har vært en sentral del av demokratireformen og av målsettingen om å gjøre valget mer tilgjengelig for kirkemedlemmene. Både i 2009 og 2011 ble det satt i verk et omfattende program av ulike tiltak, både sentralt, regionalt og lokalt. Evalueringene av valgene i 2009 og 2011 inneholder nærmere oversikter og analyser av de ulike tiltakene. På lokalplan er menighetene blitt oppfordret både til å bruke egne kanaler som menighetsblad, nettsider og kirkelige samlinger for å informere om kandidater, men også til å gjøre fremstøt overfor kanaler som lokale media, for å spre informasjon om valget og om kandidatene. På regionalt og sentralt plan er det utarbeidet presentasjoner av alle bispedømmerådskandidater som er formidlet både på nett, gjennom brosjyrer og delvis gjennom trykte media som menighetsblad og lokal presse. Kandidatene er dessuten selv blitt oppfordret til å profilere kandidaturet sitt i media, på valgarrangementer og i 2011 særlig også gjennom sosiale medier, først og fremst Facebook.

Evalueringen etter valget i 2009 pekte på at informasjonen om kandidatene til begge valgene var for dårlig når det gjaldt å sikre velgernes mulighet til å gjøre seg kjent med valgalternativene. Har det skjedd en bedring i 2011 slik at velgernes reelle valgmuligheter nå er styrket, sammenlignet med 2009?

Her er det både hensiktsmessig og rimelig å skille mellom menighetsråds- og bispedømmerådvalget. For det første følger valgene ulike valgordninger som gir ulike informasjonsbehov hos velgerne. For det andre vil det både være ulike behov, og ulike forventninger som er rimelige overfor kandidatene ved et lokalkirkelig valg og et valg til regionale og sentrale kirkelige råd.

---

#### 5.4.2.1 MENIGHETSRÅDSVALGET

Evalueringen etter 2009 pekte på at det var for lite informasjon tilgjengelig om kandidatene til menighetsrådvalget, og den viste også at kandidatene, inklusive kandidatene til menighetsrådvalget, var det velgerne selv opplevde at de var dårligst informert om.

Fra 2009 til 2011 er det en viss økning i innsatsen fra menighetene når det gjelder å informere om kandidatene. Det er generelt litt flere menigheter som oppgir å ha informasjonstiltak om kandidatene, men endringen er liten (fra 60 – 63 prosent). Både menighetsblad og nettsider brukes av litt flere menigheter i 2011 til å informere om kandidatene, og det er flere oppslag i lokalaviser om kandidatene.

I evalueringen har vi mulighet til å sjekke innholdet i kandidatinformasjonen på nettsidene til menighetene eller på kirkevalgets egen nettside. I 2009 var det 17 prosent av menighetene som på nettsider hadde kandidatinformasjon ut over navn, alder og yrke. I 2011 har dette økt til 29 prosent av menighetene. Det er selvsagt en bedring, men fremdeles er det under en tredjedel av menighetene som informerer om annet enn helt grunnleggende personalia-opplysninger. Bildet er litt bedre når vi ber de administrativt ansvarlige om selv å svare på hva de formidler om kandidatene i den kanalen de selv opplever som viktigst i lokalmiljøet. Her svarer litt under halvparten (45 prosent) at de i denne kanalen har informert om kandidatenes interesser og satsingsområder for menighetens arbeid, i tillegg til navn, yrke og eventuelt bakgrunn. Men fremdeles vil velgerne i over

halvparten av menighetene være avskåret fra å få vite så mye annet om kandidatene enn navn, alder og yrke.

Muligens tenker disse menighetene som så at "alle vet jo hvem disse er", og at det derfor ikke er nødvendig med ytterligere informasjon enn en navneliste. På svært små steder kan det kanskje være tilfellet. Men dels gjelder nok ikke dette for så veldig mange menigheter, og dels er det uansett et lite heldig signal å sende ut at "vi regner med at dem som deltar i kirkevalget allerede vet hvem kandidatene er og hva de står for". Det signaliserer indirekte at valget først og fremst er beregnet på dem som allerede er tilstrekkelig kjent i de kirkelige sirkelene til å kunne greie seg uten nærmere informasjon om kandidatene.

Dette avspeiler seg også i velgernes egen opplevelse, der kandidatene er det de opplever å være klart dårligst informert om. Her er det heller ingen bedring å spore fra 2009 til 2011. Undersøkelsen blant velgerne viser også at menighetenes foretrukne kanal, menighetsbladet, generelt oppleves som en viktig informasjonskanal først og fremst av medlemmer med lokalkirkelig interesse, men i mye mindre grad av medlemmene med liten eller ingen lokalkirkelig interesse.

Selv om det altså har vært en liten bedring når det gjelder menighetenes innsats for å informere om kandidatene til menighetsrådsvalget, så er resultatet likevel fortsatt for svakt dersom målsettingen er at velgerne skal få tilgjengelig informasjon for å kunne sette seg litt inn i valgalternativene. Og her er det snakk om hvorvidt det overhodet finnes informasjon tilgjengelig, ikke hvor godt tilrettelagt den er, eller at det kreves litt innsats av velgerne. Faktum er at det i mer enn halvparten av menighetene ikke finnes tilgjengelig informasjon om kandidatene, ut over det aller mest grunnleggende som navn, alder, bopel og eventuelt yrke. Siden det er tilrettelagt en sentral nettside for kirkevalget der slik informasjon kan legges ut, og mange menigheter har menighetsblad, er det lite annet å skylde på enn at flertallet av menighetene rett og slett ikke har prioritert å skaffe og distribuere denne kandidatinformasjonen. Det kan ikke være tilfredsstillende dersom målsettingen er å sikre velgerne reelle valgmuligheter.

#### 5.4.2.2 BISPEDØMMERÅDSVALGET

For å vurdere hvordan kandidatinformasjonen for bispedømmerådsvalget sikrer reelle valgmuligheter, er det nødvendig å ta hensyn til hvilke behov valgordningen stiller. Preferansevalgordningen krever at velgerens stemme prioriterer minst én kandidat blant flere, og den uprioriterte kandidatlisten krever at velgeren selv må foreta en slik prioritering, uten å kunne støtte seg til en rangering fra nominasjonskomiteens side. Det er ikke mulig for velgeren å levere en stemmeseddel uten selv å ha satt et tall eller kryss og prioritert minst én kandidat. Det forutsetter ideelt sett at velgeren først sammenligner alle kandidatene, deretter gjør seg opp en mening om hvem eller hvilke kandidater han eller hun foretrekker, og rangerer disse i den rekkefølgen de ønskes valgt inn i rådet. Det betyr at kandidatinformasjonen må sette velgeren i stand til å *sammenligne* kandidatene, *identifisere forskjeller* mellom dem, og *foretrekke* én eller flere av dem på bakgrunn av denne sammenligningen. Ved valget i 2011 var det mellom 18 og 20 kandidater i bispedømmene, i 2009 mellom 21 og 28 kandidater. Dette er et informasjonsbehov som følger av den valgordningen og tilhørende valgregler Kirkemøtet har valgt for bispedømmerådsvalget, ikke av en urimelig parallell med politiske valg.

Som nevnt ovenfor pekte evalueringen etter 2009-valget på at informasjonen om kandidatene da ikke var egnet for dette formålet. Den var for uensartet og dermed vanskelig å sammenligne, den var for generell og allment positiv og sa lite som ikke alle ville være enige i, og den var til dels preget av en litt innforstått språkbruk og interne formuleringer som forutsatte inngående kjennskap til ulike kirkelige skillelinjer for å være meningsbærende. At den ikke fungerte så godt avspeilet seg også i velgernes vurderinger av at det nettopp var bispedømmeråds kandidatene og kandidatenes syn i viktige saker de opplevde å være dårligst informert om.

I 2011 er det derfor satt i verk flere tiltak for å forsøke å styrke kandidatinformasjonen, både innholdsmessig og når det gjelder kanaler. Innholdsmessig er den største endringen at kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål også skal brukes i informasjonen om kandidatene. Når det gjaldt kanaler satset en i større grad også på sosiale medier, først og fremst Facebook, for å spre informasjon om kandidatene til velgerne. Har disse ulike tiltakene gitt et bedre resultat, enten når det gjelder innhold, når det gjelder tilgjengelighet og spredning og/eller når det gjelder velgernes vurdering og opplevelse av å være informert? For å ta det siste først, velgernes egen vurdering, så er den så godt som identisk med vurderingen i 2009. Velgerne opplever hverken å være bedre informert om kandidatene til bispedømmerådet eller om kandidatenes syn på viktige saker i 2011 enn i 2009.

Det ville imidlertid være urimelig kun å se på velgernes dom. Å være eller bli informert henger sammen med vilje til å utsette seg for og tilegne seg informasjon, noe som igjen forutsetter en viss interesse. Dersom medlemmer ikke er interessert, hjelper det lite om informasjonen er aldri så god. Vi har derfor også lagt vekt på å analysere innholdet i og opplegget for kandidatinformasjonen, i tillegg til velgernes egen opplevelse. Kirkelige aktører kan ikke uten videre holdes ansvarlige for medlemmenes interesse for å utsette seg for informasjon, men de kan holdes ansvarlig for hvor godt utformet, tydelig, og velegnet for formålet informasjonen er.

Som nevnt ovenfor skaper preferansevalgordningen et behov for informasjon som får frem *forskjeller* mellom 18 – 20 kandidater (i 2011), og å foretrekke én eller flere fremfor de andre. Forskjeller kan være gjensidig utelukkende standpunkter i saksspørsmål, for eksempel ulike oppfatninger av relasjonene mellom stat og kirke. Men det kan også være forskjeller i prioriteringer, i fortolkninger av det kristne budskap, eller i personlige forutsetninger og idealer. Her trenger ikke ulike posisjoner å utelukke hverandre, men kan støttes på samme tid. Å kreve at informasjonen får frem forskjeller er *ikke* det samme som å kreve at den utelukkende skal fokusere på konflikt og motsetninger. Men informasjon som ikke greier å få frem forskjeller mellom valgalternativene er til liten hjelp for velgeren i et preferansevalg.

Hvordan det nye tiltaket i 2011 med syn på aktuelle kirkelige spørsmål lykkes avhenger av tre ting: spørsmålsformuleringene fra nominasjonskomiteene, kandidatenes svar, og tilgjengeligheten av spørsmål og svar for velgerne. I jo større grad spørsmålsformuleringen inviterer til formulering av tydelige og gjensidig utelukkende, alternative posisjoner, jo lettere og mer sannsynlig er det at svarene fra kandidatene får frem klare forskjeller. Det ser vi for eksempel av svar på spørsmål som "bør kirken engasjere seg i samfunnsdebatten og i så fall i hvilke saker?", eller "hvilken rolle bør staten ha i fremtidig kirkeordning?" Her kan svarene være ganske informative, men som vi har pekt på ovenfor er problemet her snarere at kandidatene – i alle fall i noen bispedømmer – viser seg å ha ganske like oppfatninger. Analysen av spørsmålene viser imidlertid at det store flertallet av

spørsmålene (36 av i alt 55 spørsmål) er utformet slik at de i liten grad inviterer kandidatene til å formulere en tydelig posisjon som et alternativ til andre posisjoner i bestemte saksspørsmål. Det varierer en del fra bispedømme til bispedømme, men enkelte bispedømmer har ingen eller nesten ingen spørsmål som legger opp til formulering av alternative posisjoner.

Jo mer spørsmålene i stedet inviterer kandidatene til å beskrive posisjoner som utfyller og supplerer hverandre, for eksempel i form av prioriteringer eller forslag til nye strategier, jo mer avhenger informasjonsverdien for velgerne av hvordan kandidaten greier å utnytte mulighetene spørsmålet gir. Spørsmål som "hvordan kan bispedømmeråd og kirkemøte legge til rette for kristent barne- og ungdomsarbeid og trosopplæring?" eller "hva er kirkens viktigste utfordringer" er krevende for kandidatene å utnytte til å få frem klare forskjeller. Og det store flertall av kandidatene mestrer det heller ikke. De svarer med helt generelle, positive forslag som alle vil være enige i, slik at det for en velger er umulig å få øye på forskjeller mellom dem. Eller de svarer i så forskjellige retninger at svarene reelt sett er usammenlignbare. Noen spørsmål forutsetter at velgerne har særlige forhåndskunnskaper eller tolkningsevner for å kunne avdekke forskjeller mellom kandidatene.

Både innholdsanalysen av materialet og intervjuer med nominasjonskomitémedlemmer tyder på at nominasjonskomiteene ikke har arbeidet tilstrekkelig med formuleringen av disse spørsmålene. Enten har de selv valgt eller vært nødt til å prioritere dette lavere til fordel for arbeidet med å skaffe kandidater, de har ikke fått god nok oppfølging og veiledning i hvordan de skulle gripe dette an, og/eller de har rett og slett hatt dårlig vurderingsevne når det gjelder hva som er gode og mindre gode spørsmål i denne sammenhengen. Det ser ut til at nominasjonskomiteene ikke har vært informert om eller tatt inn over seg de særlige behovene som preferansevalgordningen stiller til informasjonen. Dersom spørsmålene er dårlig formulert skal det selvsagt litt til at svarene blir særlig gode og opplysende, noe som også viser seg ganske tydelig i materialet.

Et tredje problem i tillegg til spørsmålsformuleringene og kandidatenes svar, er materialets tilgjengelighet. Måten dette ble tilrettelagt på kirkevalget.no var mindre heldig. Kandidatene var organisert i bispedømmevise lister (også søkbare med eget søk-felt) slik at en fikk opp informasjonen om én og én kandidat ved å klikke på navnet. Det betydde at en enten måtte lese informasjonen om hver kandidat for seg, eller åpne alle kandidatsidene og deretter scrolle nedover etter hvert som en leste. Men preferansevalget forutsetter *sammenligning* av kandidatene. Det krever en utholdende velger med god hukommelse å sammenligne alle kandidatene med denne nettpresentasjonen av materialet. En alternativ fremgangsmåte for en interessert velger, dersom en ikke gir opp i utgangspunktet, kan selvsagt være å lese om så mange kandidater som en trenger før en finner en rimelig akseptabel kandidat. Det vil med all sannsynlighet favorisere kandidatene øverst på listen.

Derimot er kandidatbrosjyrene som en del av bispedømmene fikk laget langt bedre utformet med tanke på behovene i preferansevalget. Format og innhold varierer, men de vellykkede har greid å finne balansen mellom å være kortfattet, men samtidig gi nøkkelinformasjon om kandidatenes engasjement der de fremstår med tydelige forskjeller. En slik presentasjon er både innholdsmessig og formatmessig mer tilpasset behovene i preferansevalget.

For disse brosjyrene er imidlertid distribusjonen ut til velgerne fra bispedømmekontorene via menighetskontorene mer usikker. Enkelte bispedømmer har dekket utgiftene til en utvidet utgave av alle menighetsbladene med plass til brosjyren. Men ellers kan det ha vært mer tilfeldig i hvilken grad

dette har nådd medlemmene. Det er for sent dersom velgeren først blir presentert for dette i valglokalet på selve valgdagen.

I tillegg til denne standardisert tilrettelagte informasjonen om alle kandidatene har det også vært informasjon utformet mer individuelt av kandidatene selv, eventuelt ved hjelp av de verktøyene og ressursene som ble stilt rådighet fra sentralt og regionalt hold. Dette omfatter innsalg til presse og medier, bruk av sosiale medier – først og fremst Facebook – og valgmøter med direkte kontakt med velgere og medlemmer. Når det gjelder informasjon om kandidater i mediene kan kandidater og andre kirkelige aktører arbeide aktivt overfor ulike medier med innsalg og forslag til saker, men har jo ikke kontroll over om og hvordan kandidatstoff blir tatt inn og presentert. Inntrykket er at det har vært vanskelig for kandidatene å få gjennomslag, selv om noen har lyktes overfor lokale media på hjemstedet. Derimot har kandidatene selv sagt selv kontroll over profilering i sosiale medier og på valgmøter. Begge deler har bare vært brukt i begrenset grad. Bare litt over 20 prosent av kandidatene har hatt egen Facebook-side som kandidater, og av disse igjen er det relativt få som har brukt siden særlig aktivt. Og utveksling og utspørring av kandidatene om ulike saksspørsmål har forekommet i veldig liten grad. Det har vært holdt et eller flere valgmøter eller tilsvarende arrangementer i noen av bispedømmene med formål å gjøre kandidatene bedre kjent. Det viser initiativ og ønske om å komme i dialog med velgerne, men oppslutningen er til dels svak, ikke bare blant velgerne, men også blant kandidatene.

Inntrykket er at noen få bispedømmerådskandidater gjør en god innsats for å forsøke å profilere kandidaturet sitt, både på Facebook, valgmøter og i media, men at mange gjør lite eller ingenting. Dette har nok en del med tradisjon og kultur å gjøre, der mange av kandidatene mer oppfatter at de har stilt seg til rådighet for en oppgave, enn de er innstilt på å drive valgkamp eller slåss for et verv. De har i liten grad tatt inn over seg at direkte valg/valgomgang etter preferansevalgordningen og med uprioriterte kandidatlistene legger noen premisser for hvordan valgalternativer må profileres.

Sett under ett er det vanskelig å få øye på vesentlig forbedring av kandidatinformasjonen for bispedømmerådvalget i 2011 sammenlignet med 2009. Informasjonen om kandidatene i begge disse valgene svarer dårlig til de informasjonsbehovene som preferansevalgordningen og de uprioriterte kandidatlistene, gir. Det er både komplisert og tidkrevende for en velger å utforske valgalternativene og gjøre seg kjent med kandidatene og hva de står for i forkant av valget. Dette svekker velgernes reelle valgmuligheter.

Her er det likevel helt nødvendig samtidig å peke på at behovene for kandidatinformasjon i preferansevalget til bispedømmerådet er svært krevende å innfri, og at det er et åpent spørsmål om det overhodet er mulig. Det henger blant annet sammen med følgende forhold: For det første skal det informeres om 18 kandidater, på en måte som får frem tydelige forskjeller. Men det er usikkert om de fleste av disse kandidatene overhodet er særlig forskjellige. For det andre ligger mye av byrden med å forme og formulere informasjonen på kandidatene selv, og de må gjøre dette stort sett uten støtte i programmer, plattformer, partier osv. Dette stiller større krav til kandidatene ved kirkevalget enn til kandidater ved stortings- eller lokalvalg, og oppleves nok som krevende av mange av dem. For det tredje begynner informasjonsarbeidet om valgalternativene stort sett fra begynnelsen ved hvert valg. Til forskjell fra politiske valg fins det i liten grad en oppmagasinert kunnskap om valgalternativer som kandidatene kan lene seg til. For det fjerde kan nok kultur og tradisjon spille inn på en måte som gjør det ytterligere vanskelig å mobilisere kandidatene til å

profilere seg. Der sentrale eller regionale ansvarlige tilrettelegger en plattform eller infrastruktur som kandidatene individuelt kan ta i bruk, som Facebook, valgmøter eller andre arrangementer, er det få kandidater som utnytter det. Det kan blant annet henge sammen med en viss tilbakeholdenhet med å drive valgkamp for seg selv og sitt kandidatur i en kirkelig sammenheng. Det er i så fall et mer møysommelig arbeid enn en toårig reform å snu slike tendenser. Med personvalg gjennom preferansevalg med uprioriterte lister blir svært mye av arbeidet med å få frem god informasjon og få tydeliggjort forskjeller som grunnlag for å prioritere minst én kandidat overlatt til interaksjonen mellom kandidatene og velgerne. Dette stiller store krav til begge parter som de kanskje ikke er i stand til eller ikke villig til å innfri.

- Evalueringen av 2009-valget pekte på klare svakheter i kandidatinformasjonen både i menighetsrådsvalget og bispedømmerådsvalget.
- Menighetene har økt innsatsen noe når det gjelder informasjon om kandidatene til menighetsrådsvalget fra 2009 til 2011, både gjennom menighetsblad, lokal presse og nettsider.
- Opplysninger fra menighetene selv og undersøkelser av informasjonsmateriellet tyder likevel på at det ikke er annen informasjon tilgjengelig om kandidatene enn navn, alder, bosted og eventuelt yrke i flertallet av menighetene. Under en tredjedel har annen informasjon tilgjengelig på nettsider. Menighetene kunne gjort dette bedre med relativt enkle midler.
- Selv om det er en viss bedring fra 2009, gir informasjonen om menighetsråds kandidatene fremdeles velgerne dårlige muligheter for å sette seg inn i valgalternativene og danne seg oppfatninger som kan gi grunnlag for egne valg. Dette påvirker velgernes reelle valgmuligheter negativt.
- I forsøk på å bedre informasjonen om bispedømmeråds kandidatene innhentes kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, og det satses noe mer på å styrke kandidatenes egen innsats for å profilere seg, blant annet gjennom sosiale medier.
- Spørsmålene som stilles til kandidatene er lite tilpasset informasjonsbehovet i preferansevalgordningen. Få er rettet inn mot å formulere alternative og klart forskjellige posisjoner. De fleste av dem inviterer til å formulere supplerende og utfyllende oppfatninger og prioriteringer, og gjør det mye vanskeligere for kandidatene å få frem forskjeller seg i mellom.
- Kandidatene greier bare delvis å utnytte mulighetene som tross alt ligger i noen av spørsmålene. Også i 2011-valget målbærer mange kandidater generelle, positive anliggender som de aller fleste vil være enige i, men som er til liten hjelp for velgeren i preferansevalget.
- Tilretteleggingen av informasjonen på kirkevalgets nettsider er lite egnet til å sammenligne mange kandidater og prioritere én eller noen få. Derimot er noen av bispedømmenes brosjyrer ganske gode med tanke på dette formålet. Her er til gjengjeld distribusjonen usikker.
- Andre tiltak med mer individuelt utformet kandidatinformasjon brukes bare av et begrenset mindretall av kandidatene (for eksempel har 20 prosent av kandidatene Facebook-side for sitt kandidatur).
- Velgerne opplever på sin side at kandidatene, både til menighetsråd og bispedømmeråd, og kandidatenes syn på viktige saker er det området de er minst informert om.
- Hverken i 2009 og i 2011 gir informasjonen om bispedømmeråds kandidatene velgerne særlig gode muligheter for å undersøke hva kandidatene står for og vil arbeide for i konkrete saker. Kandidatinformasjonen påvirker også her velgernes reelle valgmuligheter negativt.
- Preferansevalgordningen og uprioriterte kandidatlistene gir samtidig et informasjonsbehov som det er svært krevende å innfri, spesielt dersom en vil opprettholde en ambisjon om høy

valgdeltakelse. Mye av ansvaret for å utforme tydelig informasjon veltes over på kandidatene, og arbeidet med å tilegne seg informasjonen for å sammenligne, vurdere og prioritere kandidater legges i sin helhet på velgeren. Valgene i 2009 og 2011 tyder på at det er et åpent spørsmål om det overhodet er mulig å sikre kandidatinformasjon som fyller behovene i preferansevalgordningen slik det nå er lagt opp innen rammen av kirkevalget. Kanskje bør en se på om valgordning og valgregler kan justeres slik at informasjonsbehovet blir noe mindre krevende?

---

### 5.4.3 VALGORDNING, VALGREGLER OG GJENNOMFØRING

---

#### 5.4.3.1 MENIGHETSRÅDSVALGET

Evalueringen av valget i 2009 kritiserte reglene for menighetsrådsvalget for å svekke velgernes reelle valgmuligheter, fordi velgeren ikke kunne stemme på flere kandidater enn summen av faste plasser og varaplasser. Ved økt valgdeltakelse betydde det at det krevdes velkoordinerte aksjoner for å flytte personer "under streken" og inn på listen som vara eller fast medlem. Dette kunne gi et insentiv til å unngå å stemme på kandidater langt nede på listen, og slik påvirke reelle valgmuligheter negativt. Kirkemøtet endret disse valgreglene i 2010, slik at velgeren nå kan stemme på så mange personer vedkommende ønsker, uten å måtte huske på å stryke navn høyere oppe på listen for at stemmen skal ha effekt. Ved valget i 2011 har omfanget av rettinger på stemmeseddelen økt, sammenlignet med 2009. Valgresultatet viser også noe økning i bevegelser mellom fast/varaplass og øvrige plasser. Det forekommer i større grad i 2011 enn i 2009 at en person som sto nedenfor de faste plassene og varaplassene er kommet inn, og at en person på fast eller varaplass tilsvarende har falt ut. Vi vet ikke hvilke endringer velgerne har foretatt på stemmeseddelen, men det faktum at bevegelsene inn og ut av listen som følge av valget har økt, tyder på at regelendringene har fungert etter hensikten når det gjaldt å øke velgernes mulighet til å påvirke sammensetningen av menighetsrådene.

Et mulig problem med en slik ordning kan være at organiserte mindretall får for enkel adgang til å påvirke valgresultat og rådssammensetning. Det har nok vært noen eksempler på dette ved valget i 2011, men valgdataene tyder ikke på at det har et problematisk stort omfang. Det er også et viktig aspekt ved demokratiet at velgere som organiserer seg kan få større innflytelse og påvirkningskraft på valgresultatet enn de ville hatt enkeltvis. Vi ser derfor ikke etter valget i 2011 noen grunn til å heve terskelen for mindretalls innflytelse på valgresultatet, eller på annen måte endre de nåværende valgreglene. Et forslag om adgang til forhåndskumulering for nominasjonskomiteen kan ha andre, utilsiktede og uheldige effekter, for eksempel i retning av å befeste leder- og nestlederverv gjennom nominasjonskomiteens kumulering, snarere enn gjennom rådets egen konstituering.

Reglene for valg til menighetsråd virker nå hensiktsmessige med tanke på å ivareta reelle valgmuligheter for velgerne. Det er likevel grunn til å understreke at reglene *alene* ikke er tilstrekkelige, og at de reelle valgmulighetene i menighetsrådsvalget likevel er begrenset av at det i så stort omfang mangler overskytende kandidater, og at informasjonen om kandidatene er for dårlig.

---

#### 5.4.3.2 BISPEDØMMERÅDSVALGET

Ved innføringen av direkte valg/valgogang av leke medlemmer av bispedømmerrådet ble det som kjent besluttet å anvende personvalg ved en preferansevalgordning som valgform. Denne ordningen

innebærer at en velger stemmer på én kandidat, men ved å rangere flere kandidater i prioritert rekkefølge likevel har mulighet til å overføre stemmen til påfølgende kandidater dersom foregående kandidat ikke blir valgt, eller blir valgt med flere stemmer enn det som var nødvendig for å bli valgt. En slik valgordning ansees blant annet for å ivareta proporsjonalitet mellom ulike valgalternativer, og dermed blant annet også representasjon av mindretall som bedre står i forhold til den styrken de faktisk har. På den måten unngår ordningen også å gi insentiver til taktisk stemmegivning. Velgeren kan stemme på den kandidaten han eller hun faktisk ønsker, uten å frykte at en stemme på en kandidat som ikke støttes av så mange andre er bortkastet. Slik sett er det en ordning som ser ut til å være godt egnet til å sikre velgernes reelle valgmuligheter.

Preferansevalgordningen forutsetter altså at det fremkommer minst ett prioritert valgalternativ på stemmeseddelen, men det er ulike måter dette kan gjøres på. Ved bispedømmerådsvalget har man valgt å sette opp kandidatlisten i uprioritert rekkefølge og overlate til velgeren å angi én eller flere prioriteringer. Velgeren kan dermed ikke levere en urettet stemmeseddel, men må selv markere sin prioritering. Bakgrunnen var blant annet at man ønsket at velgeren skulle foreta sitt valg upåvirket av andre instanser, først og fremst av nominasjonskomiteene og deres prioriteringer.

Valgordningen og valgreglene for bispedømmerådsvalget ser altså i utgangspunktet ut til å ivareta velgernes reelle valgmuligheter på en god måte. Dette har også vært et uttrykkelig anliggende i beslutningen om å bruke denne valgordningen og med uprioriterte kandidatlister.

Erfaringene fra valgene i 2009 og 2011 viser at det er betydelige problemer med å få denne ordningen til å fungere for valg til bispedømmeråd. I praksis har den begrenset, ikke sikret, velgernes reelle valgmuligheter. Etter valget i 2009 ble det gjort visse justeringer, men selve valgordningen og de viktigste valgreglene var uforandret i 2011 fordi en ønsket å samle erfaringer fra et valg til, og da gjerne et valg der en i større grad hadde lyktes med selve gjennomføringen blant annet når det gjaldt kandidatinformasjon. Erfaringene fra 2011-valget er imidlertid ikke bedre enn etter 2009-valget, og til dels er de verre. Vanskelighetene skyldes dels noen gitte forutsetninger som det vil være svært krevende å forandre i vesentlig grad, men noen problemer kunne nok også vært redusert med andre tiltak fra de involverte aktørenes side.

Et forhold som har redusert velgernes reelle valgmuligheter i betydelig grad i gjennomføringen av denne valgordningen, er at den har vært svært krevende for velgerne å bruke.

Preferansevalgordningen er en lite kjent valgordning for de aller fleste. De tre andre valgene som velgere møter på valgdagen følger helt andre ordninger. Både svar fra velgerne selv og tilbakemeldinger fra valgarrangørene viser at det har vært betydelig usikkerhet blant velgerne og i valglokalene om hvordan stemmeseddelen til bispedømmerådsvalget skulle utfylles. Det gjør det ekstra krevende at i en slik situasjon er det umulig for velgeren å levere en urettet stemme. For at stemmen skal godkjennes må velgeren selv gjøre noe med stemmen, og minimum prioritere én kandidat. Dette har tydeligvis voldt store problemer, og det aller tydeligste uttrykket for det er den dramatisk høye andelen forkastede stemmer. 9,2 prosent av de avgitte stemmene ved bispedømmerådsvalget i 2011 ble forkastet, 6,5 prosent fordi de var blanke. Det er særlig alvorlig at andelen har steget betydelig sammenlignet med 2009 (da den var på ca 5 prosent). Utviklingen har altså gått i gal retning fra et allerede høyt nivå når det gjelder forkastede stemmer. Det sier seg selv at en valgordning som er så komplisert at nær en tiendedel av velgerne ender med å avgi en ugyldig stemme, i praksis ikke sikrer reelle valgmuligheter. Det kan dessuten tenkes at dette har rammet

bestemte grupper av velgere, for eksempel de noe mindre informerte. Dermed kan dette resultatet også innebære at det er noen anliggender, preferanser og interesser som er blitt dårligere representert enn de ville blitt.

I analysen av hva som ligger bak dette har vi pekt på at et sammenfall av flere omstendigheter: en i valgordning som i utgangspunktet er relativt ukjent og ny for velgerne, og der velgeren ikke har anledning til å levere en urettet stemmeseddel utløser opplagt et stort informasjons- og veiledningsbehov; en svekkelse av den sentralt tilrettelagte informasjonen om stemmegivning overfor velgerne i 2011 sammenlignet med 2009; som følge av det et betydelig veilednings- og informasjonsansvar på lokale valgarrangører med svært ulike forutsetninger for å håndtere en slik oppgave.

Risikoen for det omfanget av forkastede stemmesedler og av generell forvirring blant velgerne om stemmegivning en fikk i 2011, kunne etter vår oppfatning vært redusert med andre informasjonstiltak fra sentralt hold og en mer systematisk opplæring og veiledning av valgfunksjonærer lokalt. Vi har spesielt vært spørrende til at en i 2011 fjernet all informasjon om stemmegivning fra valgkortet. Betingelsene for gjennomføringen av denne valgordningen har altså ikke vært så gode om de kunne ha vært, med andre tiltak fra de kirkelige aktørene. Det er likevel et åpent spørsmål om det, selv med en mer optimal innsats fra de ansvarlige aktørene, er mulig å få denne valgordningen til å fungere godt for velgerne i den formen den har vært brukt i 2009 og 2011.

I tillegg til selve valgordningen og valgreglene henger det også sammen med informasjonen om valgalternativene, og hvordan denne er tilpasset behovene som følger av valgordningen. Som det fremgår av avsnittet ovenfor om informasjon har kandidatinformasjonen hverken i 2009 eller i 2011 vært tilpasset velgernes informasjonsbehov. Preferansevalgordningen og uprioriterte kandidatlistene på stemmeseddelen forutsetter at velgeren *sammenligner* kandidatene og *foretrekker* én eller flere. Og velgeren må sammenligne minst 18 kandidater (i 2011, minst 21 i 2009), kanskje flere. Dette stiller store krav til informasjonen, og siden informasjonsinnholdet i stor grad utformes av kandidatene individuelt, stiller det store krav til disse. Men det stiller også store krav til velgerne om å tilegne seg mye informasjon og bearbeide denne med tanke på sammenligning og prioritering, dersom de skal kunne delta i valget på en meningsfull måte. Valgresultatet, der kandidater høyt oppe på listen er blitt valgt inn i langt større grad enn kandidater langt nede på kandidatlisten, tyder på at informasjonen enten ikke har vært velegnet for dette formålet, og/eller at velgerne har opplevd det som for utilgjengelig og krevende å tilegne seg informasjonen. I stedet for å sammenligne 18 kandidater på like vilkår, og prioritere én eller flere, har velgerne tilsynelatende enten nøyd seg med å se litt på de 5 – 6 øverste og velge den eller dem de opplevde som gode kandidater, eller de har mer eller mindre oppgitt å sammenligne overhodet, og fulgt impulsen til å velge øverst på en liste. Uansett er det opplagt at listen med 18 eller flere kandidater i praksis ikke har fungert som en liste med reelle valgmuligheter.

Som vi har pekt på ovenfor kunne nok de ansvarlige aktørene økt sjansen for en mer vellykket informasjon ved å gjennomføre tiltakene på en litt annen måte. Utformingen av de aktuelle kirkelige spørsmålene til kandidatene virket noe uforberedt og tilfeldig i nominasjonskomiteene. Noen spørsmål fungerte godt og frembrakte informative svar, men mange var dårlig formulert og krevende for kandidatene å profilere seg gjennom. At en del kandidater svarer uklart på gode spørsmål er det derimot lite å gjøre med. Nettpresentasjonen av kandidatinformasjonen på kirkevalget.no var

uhensiktsmessig og uoversiktlig med tanke på å sammenligne et stort antall kandidater. En kunne kanskje også prioritert ytterligere en effektiv distribusjon av informasjon som faktisk virket ganske vellykket, nemlig noen (men ikke alle) av bispedømmenes kandidatbrosjyrer. Det hadde altså vært mulig å bedre innsatsen og øke sjansen for en bedre kandidatinformasjon, og sentrale, regionale og lokale kirkelige aktører kan ikke fraskrive seg et medansvar for at informasjonen ikke har svart til behovet i preferansevalgordningen.

Når det er sagt er det likevel hevet over tvil at det vil være svært krevende å lage informasjon om minst 18 kandidater som imøtekommer informasjonsbehovet i denne utformingen av preferansevalgordningen. Kandidatene har i utgangspunktet ikke hjelp av programmer, plattformer, eller partier når de skal profilere seg selv og kandidaturet sitt; informasjonen om valgalternativene begynner stort sett på nytt ved hvert valg og har ikke støtte i opparbeidet kunnskap fra flere valg; det er slett ikke sikkert at kandidatene overhodet er så forskjellige, og da er det selvsagt ikke mulig å lage informasjon som tydeliggjør forskjeller; velgeren må sette seg inn i og sammenligne informasjon om et ganske stort antall kandidater, noe som i seg selv gjør det hele ytterligere vanskelig.

Og jo mer man fra kirkelig hold samtidig holder fast på en målsetting om en høy valgdeltakelse, jo vanskeligere blir det å lage informasjon som i tillegg også er så lett tilgjengelig, kortfattet og enkel at selv mindre interesserte velgere kan anvende den.

Selv om valgordningen og valgreglene på papiret ser ut til å ivareta velgernes reelle valgmuligheter svært godt, viser det seg i praksis at det er betydelige problemer med å få den til å fungere i bispedømmerådvalget, og at den i realiteten ender med å innskrenke de reelle valgmulighetene betydelig. Generelt kan det se ut til at valgordningen rett og slett er for ambisiøs spesielt på velgernes vegne, men delvis også på kandidatenes og de lokale valgarrangørenes vegne.

Vi ser det ikke som vår oppgave å beskrive konkrete alternativer, men vil likevel peke på et par forslag til i hvilken retning en kan gå i arbeidet med å fastsette valgordning for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

To hovedretninger ser ut til å peke seg ut: enten å fortsette med preferansevalgordning, men på en måte som er enklere for velgere, kandidater og arrangører å håndtere, eller å forlate denne valgordningen helt og velge noe annet.

Dersom man ønsker å beholde preferansevalgordningen på grunn av de hensynene den også ivaretar til proporsjonalitet i representasjon og å unngå taktisk stemmegivning, kan en for eksempel endre reglene slik at det er mulig for velgeren å levere en urettet stemmeseddel. Det kan tenkes flere utforminger av dette, men én vil være å la en urettet stemme telle som en prioritering i tråd med nominasjonskomiteens rangering. Dette forutsetter da kandidatlister satt opp etter nominasjonskomiteens prioritering, og en innvending er at med mange urettede stemmesedler vil nominasjonskomiteens rangering få stor innflytelse på resultatet. Bekymringen om for stor innflytelse for nominasjonskomiteen kan imidlertid kanskje motvirkes gjennom å organisere nominasjonsprosessen litt annerledes. Et innspill til det har vi satt opp nedenfor. En annen mulighet ville være å ha en prioritert oppsatt liste (i stedet for alfabetisk, som i dag), men for øvrig beholde dagens ordning uendret. Poenget ville da være at velgeren fremdeles måtte gjøre en avkrysning på stemmeseddelen, men ville få noe hjelp gjennom å vite hvem nominasjonskomiteen foretrekker. Men bortsett fra alfabet-effekten er det lite trolig at en slik ordning ville løse dagens problemer.

Et helt annet alternativ er selvsagt å forlate preferansevalgordningen og se seg om etter en helt annen ordning. En nærliggende mulighet, som mange av de lokale arrangørene i menighetene allerede har tatt til orde for i sine tilbakemeldinger, er å bruke samme ordning som for menighetsrådsvalget. Den er innarbeidet og velgerne slipper å bli konfrontert med en valgordning de ikke kjenner fra før av. Det vil muligens være to innvendinger mot dette. Den ene er risikoen for kupp, der relativt små, men velorganiserte mindretall greier å få en stor andel av medlemmene. Dette kan eventuelt motvirkes ved å sette en nedre grense for antall / andel stemmer som er nødvendig for å utløse en endring av den opprinnelig oppsatte kandidatlisten. Den andre er motforestillinger mot å gi nominasjonskomiteene så stor innflytelse ved å sette opp en prioritert kandidatliste. Bekymringen er at det legger for store føringer på velgernes stemmer, og gir for stor makt til nominasjonskomiteene på bekostning av velgerne. Nå er jo også nominasjonskomiteene demokratisk valgte organer og slik sett er det kanskje grunnlag for å ha noe mer tillit til dem, men om en ikke syns det er tilstrekkelig, er det kanskje mulig å legge opp en mer åpen nominasjonsprosess, slik at den endelige kandidatlisten er et resultat av innspill fra ulike aktører på ulike stadier.

En mulighet er å hente inspirasjon fra hvordan de politiske partiene i Norge organiserer sine nominasjoner ved stortingsvalg (se f.eks. Narud 2008).<sup>1</sup> Dette er en omfattende prosess, som begynner med at nominasjonskomiteer utnevnes i de forskjellige fylkespartiene. Kommunepartiene og ungdomsorganisasjonene oppfordres til å sende forslag på kandidater inn til nominasjonskomiteen. Komiteen lager så et foreløpig listeforslag, som sendes på høring tilbake til lokallagene. Disse sender så sine synspunkter og endringsforslag tilbake til nominasjonskomiteen. I noen partier hender det også at rådgivende uravstemninger tas i bruk. Nominasjonskomiteen utarbeider så et endelig forslag som legges fram på nominasjonsmøtet.

Nominasjonsmøtet er siste trinn i prosessen, der den endelige valglisten fastlegges. Dette er en representativ forsamling, som består av utsendinger valgt av lokallagene i fylket (antall delegater gjenspeiler lagenes størrelse). Det er slett ikke alltid slik at nominasjonskomiteens forslag blir vedtatt uten endringer. Ikke sjelden kommer det benkeforslag, slik at det blir kampvoteringer om enkelte plasser på listen. Det hender også at komiteens innstilling har dissenser.

I hvilken grad nominasjonskomiteen opptrer som en selvstendig aktør, kan nok variere – også innenfor samme parti. Noen komiteer ser sin rolle som en «regnesentral» som setter opp listene ved å summere opp forslag fra lokallagene, mens andre handler mer selvstendig. I alle tilfeller vil komiteen bruke en viss grad av eget skjønn, for å sikre en balansert representasjon med hensyn til egenskaper som kjønn, alder og geografi. Det er ikke noe som hindrer komiteen å foreslå kandidater på egen hånd.

Proessen er ofte delvis åpen for offentligheten, ved at foreløpige og endelige listeforlag er offentlige og at nominasjonsmøtet er åpent for mediene. Dette er gjerne interessant stoff for mediene, særlig lokalavisene – og spesielt hvis det er konflikt og kamp om plassene.

I hvilken grad kan tilsvarende ordninger være aktuelt å innføre i Den norske kirke? Tre fordeler ved partienes prosesser er verd å nevne, når man sammenligner med de eksisterende nominasjonsprosessene foran bispedømmerådsvalg. For det første er partienes prosess bredere og mer åpen, siden lokale enheter trekkes inn i større grad og siden deler av prosessen er åpen for

---

<sup>1</sup> Det følgende avsnittet om alternativt opplegg for nominasjonsprosesser er skrevet av Jo Saglie

offentligheten. Dette vil kunne redusere problemet med at nominasjonskomiteen får for stor makt. For det andre vil en åpen prosess med potensial for medieomtale også kunne bidra til å gi velgerne kjennskap til kandidatene, i hvert fall dersom det er kamp om plassene i nominasjonsfasen.

For det tredje kan høringsrunden for det foreløpige listeforslaget gjøre det enklere å engasjere de lokale enhetene i prosessen. Hvis en slik ordning innføres i Den norske kirke, kan det være enklere for menighetene å reagere på et eksisterende forslag – og foreslå nye kandidater hvis de er misfornøyd med forslaget – enn å spille inn navn helt i begynnelsen av prosessen. I hvert fall vil det være enklere for menighetene å følge med på komiteens prioriteringer når det foreligger et listeutkast, og det blir større muligheter for å korrigere kursen hvis komiteen viser seg å være i utakt med menighetene (uten å måtte ty til supplerende nominasjon etter at hovednominasjonen er overstått).

På den annen side er det også ulemper ved partienes ordning, sett fra Den norske kirkes perspektiv. Nominasjon etter mønster fra partiene vil være mer tid- og ressurskrevende. Særlig vil det kreve innsats å arrangere et nominasjonsmøte, med en rekke utsendinger (som også må velges eller utpekes på et vis). Å sende et foreløpig listeforslag på høring til menighetene synes å være mindre arbeidskrevende. Men det innebærer at prosessen tar lengre tid, og forutsetter dermed at nominasjonsprosessen starter tidligere.

Noen vil kanskje også oppfatte det som et problem at selv om nominasjonskomiteenes innflytelse på kandidatlistene kan modifieres gjennom en slik prosess, så skjer det ved hjelp av å inndra menighetsrådene og lokale organer, ikke velgerne. Velgernes innflytelse er fortsatt redusert sammenlignet med dagens ordning, fordi kandidatlisten utarbeidet av ulike kirkelige organer vil legge sterkere føringer for velgernes stemmegivning. Idealet om at velgerne mest mulig upåvirket av andre kirkelige organer uttrykker sin preferanse når det gjelder sammensetning av bispedømmerrådet blir svekket. Motargumentet, som kan vise til erfaringene både fra 2009 og 2011, er at det ser ut til å være urealistisk å få denne valgordningen til å fungere etter hensikten, og at det rett og slett ikke er mulig å få frem en ønsket grad av meningsfull valgdeltakelse helt upåvirket av andre kirkelige instanser.

- Valgordningen og valgeregler for menighetsrådsvalg ivaretar nå velgernes reelle valgmuligheter på en hensiktsmessig måte. Likevel innebærer mangelen på overskytende kandidater og på relevant informasjon om kandidatene at reelle valgmuligheter er klart begrenset i menighetsrådsvalget.
- Valgordning og valgeregler for bispedømmerrådsvalget ivaretar reelle valgmuligheter på papiret, men ikke i praksis. Preferansevalgordningen er ukjent for velgerne og de er usikre på stemmegivningen. 9,2 prosent av stemmene må forkastes, de fleste fordi de er blanke. Svak innsats fra kirkelige aktører når det gjelder informasjon og veiledning må bære noe av skylden for vanskene i 2011, men det er likevel tvilsomt om det er mulig å informere så godt at problemene reduseres tilstrekkelig.
- Valgordningen og valgreglene utløser et behov for kandidatinformasjon som en overhodet ikke har greid å innfri i valgene i 2009 eller 2011. Effekten av listeplassering på valgresultatet og velgernes vurdering av å være lite informert om kandidatene viser det. En bedre kirkelig informasjonsinnsats på noen punkter kunne økt sjansene for et bedre resultat i 2011. Men det er et spørsmål om det er realistisk å utforme god nok kandidatinformasjon til å innfri behovene som følger av preferansevalgordningen med så mange kandidater, og som velgerne vil benytte seg av.

- To alternative retninger peker seg ut dersom en ikke ønsker å opprettholde preferansevalg i sin nåværende form som ordning for valg til bispedømmeråd. Den ene er å fortsette med preferansevalgordning, men gjøre det mulig for velgeren å levere en urettet stemmeseddel ved å slutte seg til nominasjonskomiteens prioritering. Ulempen er at det kan bli vanskelig å få et annet utfall enn nominasjonskomiteens forslag. Den andre er å forlate preferansevalgordningen, og bruke samme valgordning som til menighetsrådsvalget, med flertallsvalg og en kandidatliste prioritert av nominasjonskomiteen. Bekymringen om økt innflytelse til nominasjonskomiteene kan kanskje imøtekommes gjennom å åpne opp nominasjonsprosessen for innspill underveis.

#### 5.4.4 REELLE VALGMULIGHETER: SAMMENFATNING

Hvorvidt det er etablert reelle valgmuligheter gjennom demokratireformen kan, slik vi også pekte på i 2009-evalueringen, bedre forstås som et spørsmål om i hvilken grad de er etablert, enn som et ja – nei-spørsmål. Flere faktorer har betydning for vurderingen av dette: i hvilket omfang det finnes flere alternativer å velge blant i de ulike valgene, i hvilken grad velgerne har mulighet til å sette seg inn i hva disse valgalternativene innebærer, og i hvilken grad valgordninger og valgregler gjør det reelt mulig for velgeren å uttrykke og søke innflytelse for sitt valg.

- Når det gjelder valgalternativer i menighetsrådsvalget så er det et problem for reelle valgmuligheter at det mangler overskytende kandidater i mer enn halvparten av soknene. I bispedømmerådsvalget er det mange kandidater å velge mellom, men både på grunn av nominasjonsprosessen og ut fra analyser av hva kandidatene sier de står for og vil satse på, er det usikkert i hvilken grad de representerer forskjellige valgalternativer.
- Når det gjelder velgernes mulighet til å sette seg inn i valgalternativene, det vil si hvem kandidatene er og hva de står for, er det betydelige svakheter både ved menighetsrådsvalget og ved bispedømmerådsvalget. Kandidatinformasjonen er enten utilstrekkelig, eller den er lite tilpasset velgerens behov.
- Valgordning og valgregler for menighetsrådsvalget sikrer reelle valgmuligheter ganske godt, selv om disse svekkes igjen av mangel på kandidater og mangel på informasjon om kandidatene. Valgordning og valgregler for bispedømmerådsvalget sikrer reelle valgmuligheter på papiret, men ikke i praksis. Valgordningen er ukjent og komplisert for velgerne og skaper et veiledningsbehov hos velgerne som hverken sentrale eller lokale kirkelige aktører har greid å dekke. Den skaper også et informasjonsbehov om valgalternativene som de involverte aktørene har store vanskeligheter med å innfri. Vi har pekt på noen mulige alternative retninger for valgordninger som bedre skal kunne sikre reelle valgmuligheter også i praksis.

Alt i alt må vi konkludere med at det er betydelige svakheter når det gjelder velgernes reelle valgmuligheter etter at demokratireformen er gjennomført.

#### 5.5 STERKERE DEMOKRATISK LEGITIMITET OG FORANKRING HOS KIRKEMEDLEMMENE?

Det overordnede målet for demokratireformen ifølge den politiske avtalen fra april 2008 er at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. I den politiske avtalen er dette konkretisert i de fire forutsetningene som er diskutert ovenfor, og det er disse som

er fastsatt som betingelser for en gjennomført demokratireform med påfølgende endringer av relasjonene mellom Den norske kirke og staten.

Det er likevel også relevant å se på hvordan demokratireformen og kirkevalgene på andre måter enn det som er fanget inn av de fire forutsetningene har påvirket demokratisk legitimitet og forankring. Ikke minst er det rimelig å spørre om den demokratiske legitimiteten og forankringen hos kirkemedlemmene er blitt styrket på måter som ikke så lett blir synlige gjennom bare å fokusere på de fire forutsetningene. Selv om det ikke berører spørsmålet om innfrielsen av forutsetningene i den politiske avtalen, hører det likevel med i et større bilde av hva man eventuelt har oppnådd gjennom demokratireformen. Deltakelse og bredde er relevant å se på i denne sammenhengen.

I 2009 deltok 13,1 prosent av de stemmeberettigede i menighetsrådsvalget, og i 2011 13,5 prosent. Deltakelsen ved bispedømmerådsvalget var litt lavere, 10,0 prosent i 2009 og 10,6 prosent i 2011. Før demokratireformen deltok 4,2 prosent i menighetsrådsvalget i 2005 og 3,6 i 2001 (for bispedømmerådsvalget er det som kjent ikke sammenligningsgrunnlag fra tidligere valg). Det har altså vært en betydelig økning i valgdeltakelsen ved valgene i 2009 og 2011, sammenlignet med før demokratireformen. Økningen i valgdeltakelse innenfor reformen fra 2009 til 2011 er derimot marginal.

Dessuten viser velgerundersøkelsen og valgdataene at det har vært større endringer i valgdeltakelsen mellom 2009 og 2011 enn disse tallene tyder på. Ca 1/4 av dem som stemte ved valget i 2011 stemte for første gang ved et kirkevalg, og er altså nye velgere som kom til i 2011. Det betyr samtidig at en del av dem som stemte for første gang i 2009, ikke stemte i 2011. På den ene siden har det altså skjedd en mobilisering av nye velgere ved 2011-valget. På den andre siden har en også mistet noen av de velgerne som ble mobilisert ved 2009-valget. Dette er for øvrig et vanlig mønster ved valgdeltakelse generelt, der det er grupper av velgere som kommer og går litt, og deltar i valg med noe lengre mellomrom. Det understreker at en ikke skal betrakte velgere som er mobilisert i løpet av reformen som permanent og varig mobilisert. Tvert imot er det en betydelig andel av velgerne som må mobiliseres på nytt ved hvert valg også fremover, dersom valgdeltakelsen skal holdes omtrent på nivået fra 2009 og 2011.

Totalt sett har dermed ca 16 prosent av Den norske kirkes stemmeberettigede medlemmer stemt ved ett av valgene i løpet av reformperioden fra 2009 til 2011. Det har altså i alt vært en større mobilisering av velgere enn det tallene for valgdeltakelse umiddelbart kan tyde på. I evalueringen av 2009-valget var det noen refleksjoner over nivå på valgdeltakelse og hva som kan være rimelige forventninger ut fra ulike forutsetninger. Vi ser ingen grunn til å gå tilbake på de overveielserne vi gjorde der, nemlig at en forventning om en deltakelse på mellom 13 og 20 prosent av de stemmeberettigede virker velfundert. Tvert imot kan dataene for valgdeltakelse gjennom hele reformen tyde på at dette var et ganske treffende anslag over hva det er rimelig å forventes av deltakelse i et kirkevalg. Blant annet bekreftes funnet fra 2009 av at lokale forhold som soknestørrelse henger nært sammen med valgdeltakelse.

Som diskutert i avsnittet om Den norske kirke som demokrati er valgdeltakelse knyttet til interesse, og det er urimelig å forvente at medlemmer som ikke er særlig interessert i kirken skal delta i valget. At medlemmer ikke deltar fordi de vil overlate til de mer kirkelig aktive å stemme kan vanskelig være et problem eller tas som uttrykk for dårlig fungerende demokrati. Dette gjelder 60 prosent av dem som ikke stemte ved valgene i 2009 og 2011. Det bør likevel nevnes at en slik grunn likevel ikke er et

uforanderlig premiss. Dels kan velgere motiveres til større grad av delaktighet og eierskap til kirken, dels kan de endre forståelse av valg til kirkelige organer som noe som er forbeholdt en gruppe av særlig aktive medlemmer. I en folkekirkekontekst som Den norske kirke vil det likevel alltid være slik at det er en relativt stor gruppe medlemmer som er såpass lite interessert i Den norske kirkes liv og virke at de ikke ønsker å delta i kirkelige valg. Det er ikke rimelig å forvente at en vesentlig større andel av denne gruppen skal delta i kirkevalget.

Derimot kan det være et problem dersom medlemmer oppgir grunner for ikke å stemme som kunne vært avhjulpet for eksempel med bedret informasjonsinnsats. Medlemsundersøkelsen viser at det er 16 prosent som oppgir det at de ikke vet nok om kandidatene som grunn for ikke å stemme, men som *ikke* samtidig oppgir at de vil overlate til de kirkelig aktive å stemme. Det er tenkelig at det innen en slik medlemsgruppe er et mobiliseringspotensial for valgdeltakelse som kan utløses gjennom bedre informasjon.

Det er imidlertid feilslått å fokusere utelukkende på valgdeltakelse i form av prosentandel av stemmeberettigede. Bredde dreier seg også om hvem som deltar. Velgerdata både fra 2009 og 2011 viser at det er rekruttert nye grupper av velgere, med andre kjennetegn enn den som deltok i menighetsrådsvalg før demokratireformen. De nye velgerne som er mobilisert i løpet av reformen representerer er bredere sammensatt kirkepolitisk, de har en litt annen kristen selvoppfatning og definerer seg i mindre grad enn de stabile velgerne som "personlig kristne", og de har annen (parti-)politisk tilhørighet. KrF er mye mindre overrepresentert blant reform-velgerne enn blant de stabile velgerne, og Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er mindre underrepresentert. Kirkevelgernes partipolitiske preferanser avviker likevel betydelig fra partiopplutningen på landsbasis.

Samlet sett har demokratireformen altså ikke bare mobilisert betydelig flere kirkemedlemmer som velgere, den har også mobilisert en bredere sammensatt gruppe av velgere, både politisk og kirkelig.

Det er også rekruttert en litt bredere sammensatt gruppe av menighetsrådsmedlemmer gjennom reformen (her har vi bare data om 2009-valget). Medlemmene som ble valgt inn i menighetsrådene for første gang i 2009 er litt annerledes sammensatt både hva angår kirkelig deltakelse, tilhørighet og partipolitisk tilhørighet enn dem som har vært med tidligere. De er fortsatt en kirkelig kjernegruppe med høy deltakelse, sterk opplutning om sentrale trosforestillinger og med stor opptatthet av og tilhørighet til lokale menighet. Men de atskiller seg likevel litt fra de tidligere medlemmene på alle disse punktene, og da mer i retning av velgerne. Når det gjelder bispedømmerådsvalg mangler det rimeligvis sammenligningsgrunnlag fra før reformen. Vi har ovenfor pekt på at nominasjonsprosessen har klare svakheter når det gjelder å sikre hensynet til kirkelig bredde på kandidatlistene.

Men alt i alt er bildet at dersom vi fokuserer på forskjellen mellom det kirkelige demokratiet *før* reformen, og det kirkelige demokratiet slik det har vist seg i løpet av reformen, så kan det se ut til at den demokratiske legitimiteten og forankringen hos kirkemedlemmene på noen punkter også er blitt styrket. Betydelig flere kirkemedlemmer er mobilisert og har deltatt i valget sammenlignet med tidligere, og bredere grupper av medlemmer er mobilisert. I tillegg ser det ut til at litt bredere grupper av kirkemedlemmer er blitt rekruttert til menighetsrådene.

Til sammen viser dette at demokratireformen også har påvirket de kirkelige organenes legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene på flere måter enn det som kommer til syne gjennom å konsentrere seg om de fire forutsetningene. Dette oppveier ikke de svakhetene som knytter seg til

reelle valgmuligheter og ivaretagelse av velgernes effektive deltakelse og mulighet til å gjøre seg kjent med valgalternativer. Men det utfyller bildet av hva som har skjedd med den demokratiske legitimiteten og forankringen hos kirkemedlemmene gjennom reformen.

- Ved begge valg (2009 og 2011) har det vært en valgdeltakelse på 13,1 – 13,5 prosent. I alt har ca 16 prosent av de stemmeberettigede kirkemedlemmene stemt ved et kirkevalg i løpet av reformen. Det har altså vært en større mobilisering gjennom reformen enn selve valgdeltakelsen tyder på.
- 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 partipolitiske tilhørighet.
- Undersøkelser i etterkant av 2009-valget tyder på at det også ble rekruttert en litt bredere sammensatt gruppe av menighetsrådsmedlemmer ved dette valget, både hva angår kirkelig tilhørighet og partipolitisk tilhørighet. De nye medlemmene er betydelig smalere sammensatt enn velgerne, men likevel bredere enn medlemmene med fartstid forut for reformen
- Gjennom å bidra til økt bredde og deltakelse, har reformen også styrket demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene, samtidig som det også har vært problemer med å sikre velgernes reelle valgmuligheter, effektive deltakelse og mulighet for å utforske valgalternativer og konsekvenser av disse.

## 6 SAMMENFATNING

### 6.1 SAMORDNING AV KIRKEVALG MED OFFENTLIGE VALG

- Både i 2009 og 2011 er kirkevalg gjennomført samtidig med og i de fleste valgkretsene også på samme sted som offentlige valg. De fleste valglokalene for kirkevalget ligger i samme bygg som det offentlige valget, men i et annet rom. Kirker blir stort sett ikke brukt som valglokaler.
- Kirkelige og kommunale valgarrangører finner praktiske og stort tilfredsstillende løsninger for begge parter. Ordningen vekker liten motstand hos de ansvarlige for de offentlige valgene.
- Borgerne oppfatter samordning som et pragmatisk spørsmål. Det er aksept for ordningen med kirkelige valg samme dag og samme sted som offentlige valg, størst blant kirkemedlemmene og dem som har stemt, men også aksept blant dem som ikke er medlemmer av Den norske kirke.
- Bedret tilgjengelighet gjennom samordning med offentlige valg har bidratt til økt valgdeltakelse, men det er likevel ikke en én-til-én-sammenheng mellom kirkelig og offentlig valgdeltakelse.

### 6.2 ØKT BRUK AV DIREKTE VALG

- Ved valget i 2009 ble 52 av 77 leke medlemmer av bispedømmerådene og Kirkemøtet valgt direkte av kirkemedlemmene, og i 2011 55 av 77. Før reformen ble ingen leke bispedømmeråds- og kirkemøtmedlemmer valgt på denne måten.
- Muligheten til å stemme direkte på bispedømmeråds- og kirkemøtmedlemmer er en lite viktig grunn for velgerne til å delta i kirkevalget, sammenlignet med andre grunner. Det er også betydelig lavere deltakelse i valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet enn til menighetsråd.

- Bruken av direkte valg og velgernes vurdering av den må sees i sammenheng med hvordan ordningen er blitt utformet, satt i verk og har fungert.

### 6.3 FORSØK MED ULIKE ORDNINGER

- Både i 2009 og i 2011 har flere bispedømmer benyttet henholdsvis direkte valg og en kombinasjon av direkte og indirekte valg av leke bispedømmerådsmedlemmer. Rent direkte valg har vært benyttet i 4 bispedømmer i 2009 og 5 i 2011.
- Det er ingen systematiske forskjeller i valggjennomføring eller valgdeltakelse i bispedømmer med ulike valgform.
- Derimot er effekten av kandidatenes listeplassering for valgresultatet betydelig mindre i den indirekte enn den direkte valggangen i 2009, i bispedømmene med kombinasjonsordning.

### 6.4 REELLE VALGMULIGHETER

- Etablering av reelle valgmuligheter bør forstås som et spørsmål om i hvilken grad de er etablert, ikke et ja – nei-spørsmål. Flere faktorer har betydning: i hvilket omfang det finnes flere alternativer å velge blant i de ulike valgene, i hvilken grad velgerne har mulighet til å sette seg inn i hva disse valgalternativene innebærer, og i hvilken grad valgordninger og valgregler gjør det reelt mulig for velgeren å uttrykke og søke innflytelse for sitt valg.
- I menighetsrådsvalget er det et problem for reelle valgmuligheter at det mangler overskytende kandidater i mer enn halvparten av soknene. I bispedømmerådsvalget er det mange kandidater å velge mellom, men både på grunn av nominasjonsprosessen og ut fra analyser av hva kandidatene sier de står for og vil satse på, er det usikkert i hvilken grad de representerer forskjellige valgalternativer.
- Når det gjelder velgernes mulighet til å sette seg inn i valgalternativene, det vil si hvem kandidatene er og hva de står for, er det betydelige svakheter både ved menighetsrådsvalget og ved bispedømmerådsvalget. Kandidatinformasjonen er enten utilstrekkelig, eller den er lite tilpasset velgerens behov. At kandidater høyt oppe på kandidatlistene har hatt mye større sjanser for å bli valgt enn kandidatene lenger ned, er et uttrykk for dette.
- Valgordning og valgregler for menighetsrådsvalget sikrer reelle valgmuligheter ganske godt, selv om disse svekkes igjen av mangel på kandidater og mangel på informasjon om kandidatene. Valgordning og valgregler for bispedømmerådsvalget sikrer reelle valgmuligheter på papiret, men ikke i praksis. Valgordningen er ukjent og komplisert for velgerne og skaper et veiledningsbehov som hverken sentrale eller lokale kirkelige aktører har greid å dekke. En uakseptabel høy andel forkastede stemmer vitner om det. Ordningen skaper også et informasjonsbehov om valgalternativene som de involverte aktørene har store vanskeligheter med å innfri, og det er et spørsmål om det overhodet er mulig å innfri det. Vi har pekt på noen mulige alternative retninger for endring av valgordninger/valgregler som bedre skal kunne sikre reelle valgmuligheter også i praksis.

Alt i alt må vi konkludere med at det er betydelige svakheter når det gjelder velgernes reelle valgmuligheter etter at demokratireformen er gjennomført.

Bildet av hvordan kirkens organer har fått sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene gjennom demokratireformen, bør samtidig utfylles:

- 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.

## 7 REFERANSER

Botvar, Pål Ketil og Sivert Skålvoll Urstad 2011. *Tilstandsrapport for Den norske kirke*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning

*Den norske kirkes identitet og oppdrag* 2002. Kirkemøtet, Den norske kirke.

Dokka, Trond Skard 2007. "Finnes det en teologisk begrunnelse for kirkelig demokrati?" Innlegg ved konferansen "Kirkelig demokrati og valgordninger". Oslo, 21.sept. 2007. URL: [http://www.ka.no/\\_service/481/download/id/2025/name/070921\\_skard\\_dokka.pdf](http://www.ka.no/_service/481/download/id/2025/name/070921_skard_dokka.pdf) (lest 10.12.2011)

Hegstad, Harald 2007. "Finnes det en teologisk begrunnelse for kirkelig demokrati? Innlegg ved konferansen "Kirkelig demokrati og valgordninger". Oslo, 21.sept. 2007. URL: [http://www.ka.no/\\_service/481/download/id/2083/name/070921\\_hegstad.pdf](http://www.ka.no/_service/481/download/id/2083/name/070921_hegstad.pdf) (lest 10.12.2011)

Høeg, Ida Marie, Harald Hegstad, Ole Gunnar Winsnes 2000. *Folkekirke 2000. En spørreundersøkelse blant Den norske kirkes medlemmer*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning

Narud, Hanne Marthe 2008. "Partienes nominasjoner: Hvem deltar? Og spiller det noen rolle?". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 49 (4): 543–573.

Pettersson, Per 2000. *Kvalitet i livslånga tjänsterelationer. Svenska kyrkan ur tjänsteteoretisk och religionssociologisk perspektiv*. Stockholm: Verbum.

Saglie, Jo og Signe Bock Seggaard 2011. Den norske kirkes demokratiske legitimitet – erfaringer fra kirkevalget 2009. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 27(3). 155–179.

Schmidt, Ulla og Sverre Dag Mogstad 2010. *Når alle stemme teller... Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke: Kirkevalget 2009*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning og Det teologiske Menighetsfakultet.

Schmidt, Ulla 2011. *Menighetsrådsmedlemmer og menighetsråd i Den norske kirke*. Oslo: Stiftelsen Kirkeforskning.

*St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke*. Oslo: Akadmika

*Styrket demokrati i Den norske kirke*. Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirke departementet, 13.februar 2008. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

Sverdrup, Sidsel 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Winsnes, Ole Gunnar 2002. "Kan ikke klare meg uten gudstjenesten", I: Winsnes, Ole Gunnar (red) *Tallenes tale 2002. Perspektiver på statistikk og kirke*, 99–128. Trondheim: Tapir akademisk forlag.