



Kulturdepartementet
Thorhild Widvey

KR 53.6/15

Dato: 08.10.2015

Vår ref: 15/3710 - 14 OIB (15/37144)

Deres ref: 15/3083

Den norske kirkes medlemsregister - kirkevalget 2015

Kirkerådet viser til statsrådets brev av 6. august 2015. Statsråden ber i dette brevet om en rapport fra Kirkerådet om hvilke tiltak som er gjennomført for å bedre kvaliteten i kirkens medlemsregister etter kirkevalget i 2009, samt om status for utviklingen av toveis integrasjon mellom medlemsregisteret og de lokale IT-systemer som er i bruk i menighetene.

I forbindelse med tilrettelegging for kirkevalget 2015 ble det sendt ut valgkort til alle stemmeberettigede medlemmer i Den norske kirke. Det ble avdekket at enkelte personer som ikke er medlem i Den norske kirke, mottok valgkort. Rapporten til statsråden vil i hovedsak handle om dette. Kirkerådet vil i rapporten også skissere tiltak for det videre arbeid med utvikling av medlemsregisteret.

1. Litt historie

A. Folkeregisteret fra 1993

I 1993 startet registrering av medlemskap i Den norske kirke ved at alle landets menigheter sendte inn kvartalsrapporter med oversikt over alle døpte, inn- og utmeldte til Sentralkontoret for folkeregistrering.

Gjennom 1990-tallet pågikk drøftinger om man skulle etablere et kirkelig medlemsregister, ved å registrere all dåp, innmelding og utmelding ført i kirkebøkene. Flere regjeringer sto bak den endelige beslutningen om å legge Det sentrale folkeregister til grunn og på bakgrunn av dette forsøke å slette alle grupper og enkeltpersoner som ikke var medlemmer.

B. Opprettelse av medlemsregister for Den norske kirke

I 1998 gav Stortinget Kirkerådet i oppdrag å opprette en samlet, nasjonal fortegnelse over alle døpte, innmeldte og utmeldte. Man tok utgangspunkt i folkeregisteret for så å slette personer i de ulike grupper av antatte ikke-medlemmer i kirken, jfr neste avsnitt. Regjeringen mente det var akseptabelt at det kunne være ikke-medlemmer man ikke klarte å fjerne fra registeret, anslagsvis 1–2 % av befolkningen. Det utgjorde mellom 50 000 til 100 000 personer (brev fra Kulturdepartementet av 6. juni 1997).

Personer som var utmeldt fra Den norske kirke etter 1945, en rekke utenlandske statsborgere og alle som var født i utlandet ble fjernet. Det samme ble opplysninger om personer som kirken fikk tilgang til fra andre trossamfunn i Norge, selv om enkelte tros-

og livssynssamfunn hadde prinsipielle innvendinger mot å gi tilgang til sine medlemslister.

Beslutningen om å opprette et foreløpig sentralt medlemsregister for Den norske kirke på denne måte ble tatt i 1998. Kirkerådets ønske om at det da måtte bli sendt ut informasjon til alle personer som ble registrert, ble ikke tatt til følge.

C. Kirkerådet overtok ansvaret for medlemsregisteret i 2001

Først i 2009, i forbindelse med kirkevalget, ble det bevilget midler til en masseutsendelse av valgkort til stemmeberettigede medlemmer. Fra 1. januar 2001 har derfor Kirkerådet vært *behandlingsansvarlig* for kirkens sentrale medlemsregister. I tillegg til å registrere medlemmer og tilhørige ble også dåpsdato og dåpssokn registrert. Landets menigheter ble fra denne dato bedt om å sende kvartalsrapporter til Kirkerådet istedenfor til Sentralkontoret for folkeregistrering.

D. Dobbelmedlemmer mot andre trossamfunn

I 2006 gjennomførte Kultur- og kirkedepartementet for første gang en vask mot alle medlemslister til andre tros- og livssynssamfunn i Norge. Dette ble mulig som følge av en forskrift om at alle tros- og livssynssamfunn var forpliktet til å benytte fødsels- og personnummer i sine medlemsregistre. Dette avdekket 82 000 dobbeltmedlemskap mellom Den norske kirke og ett eller flere andre trossamfunn. Høsten 2006 slettet Kirkerådet 67 000 personer fra registeret. Dette var de som *ikke* responderte på fylkesmannens brev av 10. mai samme år om dobbeltmedlemskap. Mange av de tilskrevne personene fikk trolig ikke med seg at de ville bli slettet i Den norske kirkes register hvis svarslippen som fulgte med brevet ikke ble returnert. Kirkerådet ser blant annet at 550 av de 67 000 personene var registrert døpt i perioden 2001–2006. Disse 67 000 personene fikk aldri vite hvilket annet trossamfunn enn Den norske kirke de var registrert som medlem i.

E. Valgkortutsendelse 2009

Etter at registeret ble tatt i bruk, var valgkortutsendelsen i juli 2009 den første masseutsendingen fra Den norske kirke til alle stemmeberettigede medlemmer. Da dette skjedde, fikk menighetene og Kirkerådet en mengde henvendelser fra folk som mente de sto uriktig oppført i registeret. Med valgkortet og informasjon om kirkevalget fulgte det en frankert svarslipp som kunne returneres for de som ville bli tatt ut av registeret. 26 000 personer som sto uriktig oppført ble derfor slettet fra registeret. Samme år ble 5 500 personer korrigert *inn* i medlemsregisteret. Dette var dømte personer som uriktig var utelatt eller tidligere slettet fra medlemsregisteret. Det er grunn til å tro at mange av disse 5 500 personene stammer fra gruppen på 67 000 nevnt ovenfor - altså personer som ble slettet i 2006 og som den gang ikke aktivt bekreftet sitt medlemskap ved å sende inn et underskrevet svarbrev. For hver av disse som i årene etter 2006 er registrert inn i kirkens medlemsregister, er det automatisk skapt et nytt dobbeltmedlemskap mellom Den norske kirke og et annet tros-/livssynssamfunn dersom disse personene i mellomtiden ikke aktivt har meldt seg ut av det andre samfunnet.

2. Situasjonen etter utsendelse av valgkort 2015

3 100 000 valgkort ble sendt ut til stemmeberettigede medlemmer i månedsskiftet juli/august. I ukene etterpå ble det mye oppmerksomhet rundt feilutsendte valgkort: personer som enten hadde meldt seg ut eller ikke var døpt i Den norske kirke fikk likevel tilsendt kort.

Kirkerådets foreløpige optelling, pr 5. oktober 2015 er slik:

Fra slutten av juli til 5. oktober 2015 er 2 800 personer korrigert ut av medlemsregisteret. Dette betyr at disse personene feilaktig sto oppført i kirkens medlemsregister. Korreksjonene er i all hovedsak utført av menighetskontorene.

I samme periode er det registrert 4 500 utmeldinger fra Den norske kirke.

850 personer er korrigert inn i medlemsregisteret i samme periode. Disse siste er dømte personer som ikke har meldt seg ut av kirken og som av ulike grunner allikevel ikke stod registrert. De er nå korrigert inn i registeret. Dette er personer som enten har fremvist dåpsattest eller blitt kontrollert mot lokale kirkebøker.

Fra slutten av juli måned er det også registrert 750 innmeldinger.

Det er identifisert en programmeringsfeil i medlemsregisteret. Feilen har medført at til sammen 1 200 personer uriktig har blitt oppført i registeret og har mottatt valgkort. Programmeringsfeilen oppstod i 2012 i forbindelse med innføring av elektronisk kirkebokføring. Feilen og de uriktige oppføringene som følge av den, er nå rettet opp. Av disse er det kun 70 personer som har henvendt seg i forbindelse med kirkevalget.

3. Vurderinger av kvaliteten i medlemsregisteret

I lys av feilene som er oppdaget samt avviksrapporteringene har det vært viktig for Kirkerådet å vurdere kvaliteten i medlemsregisteret. For en bredere presentasjon av medlemsregisterets kvalitet og historie viser Kirkerådet til NOU 2013:1, «Det livssyns åpne samfunn», side 373 flg, særlig side 376 og 388-89.

A. Feil som følge av opprettelsesmetoden for medlemsregisteret

Den norske kirke har siden 1999 levd med de uheldige følger av opprettelsesmetoden for medlemsregisteret. Det kan for enkelte oppleves personlig krenkende å være oppført i registeret til et trossamfunn man ikke er knyttet til. For Den norske kirke er det derfor svært viktig å sikre god kvalitet i medlemsregisteret.

Kirkerådet har arbeidet med kvalitet i medlemsregisteret i flere år. Selv om de fleste feil som stammer fra opprettelsen av medlemsregisteret ble rettet opp etter kirkevalget i 2009, var det i forkant av valgkortutsendelsen i sommer allikevel personer som feilaktig stod registrert som medlemmer.

Kirkerådet mener at de fleste feil som er blitt identifisert etter utsendelsen av valgkort i 2015, skriver seg fra opprettelsesmetoden for medlemsregisteret. Kirkerådet erfarer at masseutsendelser av valgkort 2–3 ganger over en seks års periode ikke er tilstrekkelig til å korrigere alle feil i et register med 3,9 mill personer. De siste årene har bedre elektroniske løsninger og økt lokal bruk av det sentrale registeret bidratt til å heve kvaliteten ytterligere. Likevel viser tallene at det fremdeles har stått personer feilaktig oppført i registeret.

B. Feil som følge av at utmeldinger ikke blir registrert i sentralt medlemsregister

En del ut-/innmeldinger og meldinger om dåp har ikke blitt registrert korrekt i eKirkebok/medlemsregisteret, men er kun registrert i et lokalt datasystem, eller frem til 2013, i manuelle kirkebøker. I dagens regler er ansvar for ut- og innmelding lagt til lokale kirkebokførere og behandlingsansvarlige. I tillegg til ajourhold av kirkebøkene

har det over tid utviklet seg ulike databehandlingsløsninger (lokale fagsystemer) for lokalt menighetsarbeid som ikke har vært integrert mot medlemsregisteret. En del av kirkens menigheter har en krevende kontorsituasjon med lav bemanning og er i noen tilfeller avhengig av frivillige medarbeidere. At inn- og utmeldinger skjer lokalt, er en permanent utfordring for Den norske kirke. I dag utfører ca 1000 saksbehandlere ukentlige registreringer ved anslagsvis 600 kontorer over hele landet.

I uke 36 ble det gjennomført en analyse av seks tilfeldig utvalgte sokn. Analysen er primært utført ved å sammenstille *utmeldingsdata* fra to varianter av lokalt fagsystem mot medlemsstatus i medlemsregisteret. Sammenligningen mellom lokalt fagsystem og sentralt medlemsregister for perioden 2009–april 2015 viser at 4 % av utmeldingene som er registrert i et lokalt fagsystem, ikke er registrert i medlemsregisteret.

Det er i samme periode også gjort en kvantitativ undersøkelse blant alle lokale behandlingsansvarlige. Kirkerådet har bedt om svar på spørsmål om lokal arkivering av utmeldinger, innmeldinger og dåp. Av 130 fellelråd sier 20 % at enkelte slike handlinger kun er registrert i et lokalt fagsystem og ikke i kirkens medlemsregister. Kirkerådet har utviklet funksjonalitet for automatisk å oppdatere sentralt medlemsregister med endringer utført i lokalt fagsystem. Denne integrasjonsløsningen ble lansert våren 2014 og er i dag tatt i bruk av om lag halvparten av soknene. Integreringen fanger ikke opp handlinger som er registrert på tidligere tidspunkt.

C. IKT-relaterte feil

Medlemsregisteret er gjennomgått på nytt med sikte på å finne programmeringsfeil i programvaren eller i de integrasjonsløsninger som registeret er avhengig av. En rekke tester og tekniske analyser er gjennomført, både av Kirkerådets egne dataleverandører og av innleide IT-konsulenter. Det er som nevnt ovenfor i pkt 2, funnet én slik programmeringsfeil fra innføringen av eKirkebok i 2012. Denne feilen har hatt som konsekvens at ikke-medlemmer som har bragt egne barn til dåp i Den norske kirke i særskilte tilfeller har blitt registrert som medlemmer. I perioden 2012 til 2015 har dette altså dreid seg om 1200 personer.

D. Bedre adressekvalitet i medlemsregisteret

En del personer som har mottatt valgkort i 2015 mener at de ikke har fått valgkort ved valgene i 2009 og 2011. For noen av disse er årsaken at registeret holder bedre adressekvalitet og at flere valgkort derfor har kommet frem til riktig person. Dette kan også være en av årsakene til at noen har stilt spørsmål om en mulig sammenheng mellom flytting og at man feilaktig igjen er registrert i registeret. Kirkerådet kan avkrefte at en slik sammenheng finnes.

E. Utmeldingskampanje fra nettstedet *Utmelding.no*

Mangelfulle opplysninger medfører at en ikke alltid klarer å identifisere personer som tar kontakt for å melde seg ut av kirken. Dette gjelder særlig for utmeldinger som i perioden 2013–2015 er sendt Kirkerådet fra nettstedet *utmelding.no*. Kirkerådet er ikke riktig instans for registrering av utmeldinger, men forsøker så langt det lar seg gjøre å identifisere hvem avsender er slik at utmeldingen kan sendes til riktig sokn. Et større antall henvendelser via *utmelding.no* har ikke godkjent signatur, eller personopplysningene har inneholdt feil som har gjort det umulig for menighetene å identifisere hvilken person utmeldingen gjelder. Dette har ført til at personer som tror de har levert en gyldig og håndterbar utmelding til Den norske kirke, ikke har fått sine utmeldinger effektuert på grunn av manglende identifisering. Kirkerådet har ikke oversikt over hvor mange dette kan dreie seg om.

4. Gjennomførte tiltak for å forbedre registerets kvalitet etter 2009

Da Kirkerådet lanserte et nytt medlemsregistersystem i forbindelse med kirkevalget 2009, hvor alle menighetene selv kunne registrere medlemsopplysninger i registeret, ble det gjennomført en omfattende opplæring. Kursinstruktører opplært av Kirkerådet deltok ved 35 dagskurs spredt over hele landet. Samtidig ble det etablert et brukerstøttekontor som både mottok henvendelser og drev oppsøkende aktivitet mot alle menighetskontorer. Nærmere 900 ansatte deltok på kursene.

Mellom 2011 og 2015 er det gjennomført en rekke kvalitetsforbedrende tiltak i medlemsregisterets database. Dette dreier seg om forbedrede tilknytninger til andre offentlige registre, adressekvalitet, soknetilhørighet og utvikling av ny inn- og utmeldingshistorikk i registeret. I tillegg er en rekke andre funksjoner ved registeret blitt gjennomgått og forbedret.

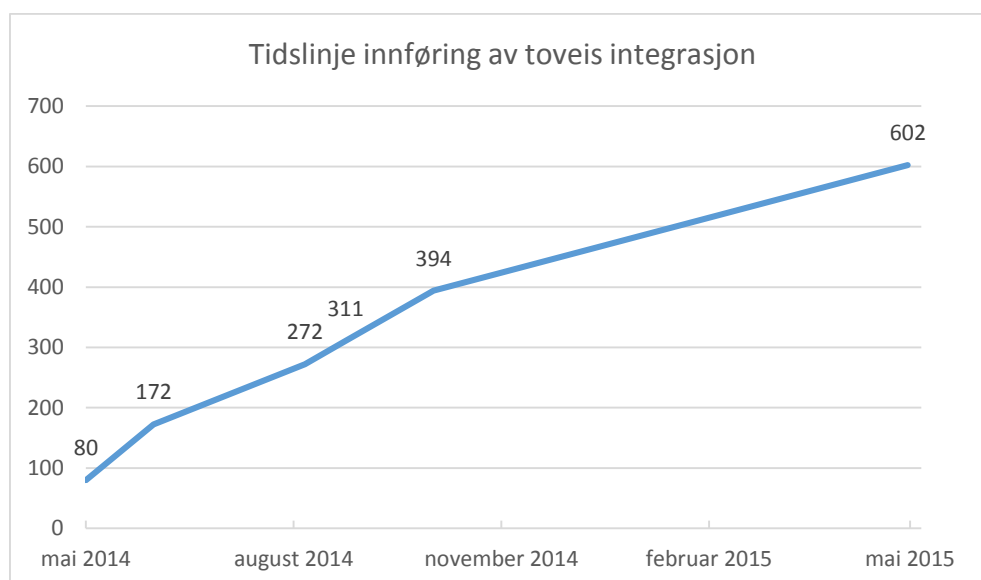
Kirkerådet har også prioritert datasikkerhet for registeret. Datatilsynet gjennomførte våren 2014 en omfattende kontroll av systemets ulike rutiner og hadde ingen merknader til de sikkerhetsrutiner og ordninger som gjelder for Den norske kirkes medlemsregister.

I forbindelse med innføring av eKirkebok i 2012 ble det gitt et nytt landsdekkende kurstilbud. 14 kurs ble gjennomført i samarbeid med bispedømmerådene med over 500 kursdeltakere.

I 2014 ble en løsning med toveis integrasjon mellom kirkens medlemsregister og ulike lokale fagsystemer tatt i bruk. Dette tiltaket hadde som konsekvens at de menighetene som tok løsningen i bruk, gikk fra to til ett registreringssystem.

5. Utvikling i antall brukere av toveis integrasjon mellom kirkens medlemsregister og ulike lokale fagsystemer

31. desember 2012 var kirkeboken i papir historie, og fra og med 1. januar 2013 ble alle menigheter pålagt å føre kirkelige handlinger og inn-/utmeldinger i eKirkebok. eKirkebok er en modul knyttet til medlemsregisteret og registrerer kirkelige handlinger. De fleste menigheter hadde allerede benyttet ulike elektroniske fagsystemer fra kommersielle aktører, både som planleggings- og registreringsverktøy. I 2014 ble det åpnet for full integrasjon mellom medlemsregisteret og de største elektroniske fagsystemene. I juli 2015 har halvparten av menighetene tatt i bruk ordningen med toveis integrasjon.



I innføringsfasen ble føring av eKirkebok til en viss grad opplevd som merarbeid. De fleste menighetene registrerte allerede kirkelige handlinger elektronisk i lokale fagsystemer, og ordningen ble innført før disse registreringene ble integrert i eKirkebok. Ordningen var i begynnelsen preget av tekniske utfordringer og en ikke ubetydelig lokal misnøye med nødvendigheten av dobbel registrering. Innføringen av toveis integrasjon medførte en reduksjon i antallet føringer, men i menigheter der det ikke er innført toveis integrasjon føres eKirkebok og eventuelle lokale fagsystemer fortsatt parallelt.

Kirkerådet er kjent med at en rekke menigheter ikke benytter lokale fagsystemer og arbeider med å kartlegge hvor mange dette er. Basert på innhentede opplysninger fra ca 140 fellelråd kan det være mellom 10 og 20 % av menighetene som *ikke* benytter lokale fagsystemer i forbindelse med tilrettelegging og planlegging av kirkelige handlinger.

6. Konklusjon

Kirkerådet mener det er tre hovedforklaringer på de feil i medlemsregisteret som er oppdaget i samband med utsendelse av valgkort 2015.

Den første og største forklaringen er opprettelsesmetoden for medlemsregisteret. Dette har siden gitt store utfordringer med å fjerne personer som ble feiloppført i medlemsregisteret i 1998.

Den andre hovedfeilkilden er mangelfull utmeldingsregistrering. Utmeldinger som er sendt menighetene i Den norske kirke, er ikke registrert i kirkens medlemsregister, men kun i kirkebøker og i noen tilfeller kun i lokale dataløsninger. Dersom feilprosenten i de seks undersøkte soknene er representativ for Den norske kirkes menigheter, kan opp mot 4 prosent av utmeldinger de siste fire år mangle i kirkens medlemsregister.

For det tredje har Kirkerådet identifisert en programmeringsfeil fra innføringen av eKirkebok i 2012. Denne feilen har ført til at ikke-medlemmer som har bragt egne barn til dåp i Den norske kirke, i særskilte tilfeller feilaktig er blitt registrert som medlemmer. I perioden 2012 til 2015 har dette dreid seg om 1200 personer. Disse er nå tatt ut av registeret.

Kirkerådet har satt i gang flere tiltak for ytterligere å bedre kvaliteten i medlemsregisteret: I 2016 vil Kirkerådet blant annet gjennomføre kurs og opplæring for

medarbeidere i menighetene. Et bredt kurstilbud etter mønster fra tidligere kursrunder blir tilbudt i løpet av våren.

Videre vurderes dagens praksis med at Kirkerådet selv ikke har myndighet til å foreta inn- og utmeldinger. Det kan være at denne praksisen bør forandres, for å sikre en mer enhetlig oppfølging av endringer i medlemsregisteret.

Kirkerådet har også innledet et samarbeid med leverandører av lokale fagsystemer med sikte på at alle menighetene som i dag *ikke* har integrert de lokale dataprogrammene mot medlemsregisteret får dette gjort. Målsetningen er at alle menigheter som benytter slike dataprogrammer skal ha denne integrasjonen mot medlemsregisteret i drift innen 30. juni 2016.

Flere har etterlyst en elektronisk løsning for inn- og utmelding av Den norske kirke. Dette kan være en selvbetjeningsløsning der personer selv kan administrere sitt medlemskap ved hjelp av en sikker, internettbasert tjeneste. Selv om en slik tjeneste i seg selv ikke kan møte alle utfordringer knyttet til kirkens medlemsregister, er dette en løsning Kirkerådet nå arbeider for å få raskt på plass. Det vil være avgjørende for resultatet å gjøre en grundig vurdering av både datasikkerhet og brukervennlighet. Kirkerådet er allerede i gang med dette arbeidet og har satt seg som mål at løsningen kan bli tatt i bruk i løpet av første halvår 2016.

I Den norske kirke er det en økende oppmerksomhet rundt våre tjenester til medlemmene. Kirkerådet arbeider kontinuerlig for at medlemmenes behov skal bli møtt på en god måte, og i lys av dette er arbeidet med medlemsregisteret grunnleggende viktig. Kirkerådet ser frem til å drøfte videre gjennomføring av disse tiltakene med departementet.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
direktør

Ole Inge Bekkelund
avdelingsdirektør