

Betænkning 1567

# Menighedsrådsvalg i fremtiden

Betænkning fra Udvalget  
om menighedsrådsvalg  
og fremtidig valgform

Kirkeministeriet – Maj 2017



Betænkning 1567

# **Menighedsrådsvalg i fremtiden**

Betænkning fra Udvalget om menighedsrådsvalg  
og fremtidig valgform

Kirkeministeriet - Maj 2017

Betænkning 1567

Menighedsrådsvalg i fremtiden

Udgivet af Kirkeministeriet maj 2017

Tryk: Rosendahls a/s

ISBN 978-87-996174-3-2

# Indhold

<b>1. Indledning.....</b>	<b>7</b>
1.1. Baggrund.....	7
1.2. Udvalgets kommissorium .....	7
1.3. Udvalgets sammensætning .....	11
1.4. Udvalgets arbejdsform.....	12
<b>2. Sammenfatning.....</b>	<b>15</b>
2.1. Legitimitet og frivillighed .....	16
2.1.1. Valgform og legitimitet i folkekirken med fokus på generalforsamlingsmodellen .....	16
2.1.2. Struktur og kultur i den danske frivilligsektor.....	17
2.1.3. Kandidatvillighed til menighedsråd.....	18
2.2. Erfaringer fra nordiske lande.....	18
2.3. Valg til bestyrelse og råd på andre ministerområder .....	18
2.4. Gældende ret.....	19
2.5. Andre valgmodeller og erfaringer fra gennemførte forsøg .....	19
2.6. Udvalgets overvejelser og anbefaling .....	20
2.6.1. Overvejelser om konkrete aspekter af en fremtidig valgform...20	
2.6.2. Udvalgets anbefaling: Valgforsamling til menighedsråd.....22	
<b>3. Legitimitet og frivillighed .....</b>	<b>25</b>
3.1. Valgform og legitimitet i folkekirken med fokus på generalforsamlingsmodellen .....	25
3.1.1. Legitimitetsproblemet.....	26
3.1.2. Generalforsamlingsmodellen.....	28
3.1.3. Legitimitet ved eventuel overgang til generalforsamling.....	29
3.2. Den danske frivillighedssektor .....	32
3.2.1. Generelle tendenser i den danske frivilligsektor .....	32
3.2.2. Særlige tendenser for frivillighed inden for religion og kirke ...34	
3.3. Kandidatvillighed til menighedsråd .....	35
3.3.1. Spørgeskemaundersøgelsen .....	35
3.3.2. Sociologiske faktorerers betydning.....	37

3.3.3. Betydningen af opfordringer .....	38
3.3.4. Typer af villige og uvillige .....	39
<b>4. Nordiske lande .....</b>	<b>43</b>
4.1. Menighedsrådet .....	43
4.1.1. Menighedsrådets sammensætning .....	43
4.2. Menighedsrådets kompetencer .....	45
4.3. Valg til menighedsråd .....	47
4.3.1. Valgform .....	47
4.3.2. Valgdeltagelse .....	49
4.3.3. Valgret .....	52
4.3.4. Valgbarhed .....	53
4.4. Rekruttering af kandidater .....	54
4.4.1. Rekrutteringsproblemer ift. kandidater .....	54
4.4.2. Ændringer i valgloven som konsekvens af rekrutteringsproblemer og mangel på demokratisk legitimitet .....	57
4.4.3. Effekter af ændringerne .....	60
<b>5. Valg til bestyrelse og råd på andre ministerområder .....</b>	<b>63</b>
5.1. Valg til ælde råd .....	63
5.1.1. Valgform .....	63
5.1.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	64
5.1.3. Kompetencer .....	64
5.1.4. Valgdeltagelsen .....	64
5.1.5. Overvejelser om ændringer af valgform .....	65
5.2. Valg til lokaludvalg .....	65
5.2.1. Valgform .....	65
5.2.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	65
5.2.3. Kompetencer .....	66
5.2.4. Valgdeltagelse .....	67
5.2.5. Overvejelser om ændringer i valgform .....	67
5.3. Valg til skolebestyrelsen (folkeskolen) .....	67

5.3.1. Valgform .....	67
5.3.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	67
5.3.3. Kompetencer .....	68
5.3.4. Valgdeltagelse .....	69
5.3.5. Overvejelser om ændring af valgform .....	69
5.4. Valg til bestyrelsen (friskoler og private grundskoler).....	69
5.4.1. Valgform.....	69
5.4.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	70
5.4.3. Kompetencer .....	70
5.4.4. Valgdeltagelse .....	70
5.4.5. Overvejelser om ændring af valgform .....	70
5.5. Valg til bestyrelsen (efterskoler og frie fagskoler).....	71
5.5.1. Valgform.....	71
5.5.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	71
5.5.3. Kompetencer .....	71
5.5.4. Valgdeltagelse .....	71
5.5.5 Overvejelser om ændring af valgform .....	72
5.6. Valg til forældrebestyrelsen i dagtilbud .....	72
5.6.1. Valgform.....	72
5.6.2. Sammensætning og funktionsperiode .....	72
5.6.3. Kompetencer .....	73
5.6.4. Valgdeltagelse .....	73
5.6.5. Overvejelser om ændring af valgform .....	73
<b>6. Gældende ret om valg til menighedsråd.....</b>	<b>75</b>
6.1. Menighedsrådets opgaver .....	75
6.2. Menighedsrådets sammensætning.....	75
6.3. Valg til menighedsråd.....	77
6.3.1. Valgret og valgbarhed.....	77
6.3.2 Forberedelse af valget .....	78

6.3.3. Bekendtgørelse af valget og offentligt orienterings- og opstillingsmøde .....	78
6.3.4. Kandidatlister.....	80
6.3.5. Prøvelse af kandidaterne.....	81
6.3.6. Aflysning af afstemningsvalg til fordel for aftalevalg .....	81
6.3.7. Gennemførelse af afstemningsvalg .....	82
6.3.8. Fuldmagt .....	83
<b>7. Andre valgmodeller og erfaringer fra gennemførte forsøg .....</b>	<b>85</b>
7.1. Generalforsamling.....	85
7.1.1. Generelt .....	85
7.1.2. Generalforsamlings-hyppighed .....	86
7.1.3. Dagsorden.....	86
7.1.4. Afstemningsformer .....	87
7.1.5. Valgbarhed og stemmeret ved fuldmagt.....	88
7.2. Forsøg i 2008 med elektronisk afstemning.....	89
7.3. Forsøg i 2012 med nye valgformer og funktionsperioder .....	89
7.3.1. Halvering af menighedsrådets funktionsperiode fra 4 til 2 år ..	90
7.3.2. Valgforsamling med ventil.....	91
7.3.3. Valgforsamling med ventil og funktionsperiode på 2 år .....	92
7.3.4. Forsøg med nationalt fastsat dato .....	92
7.3.5. Evaluering af forsøgene .....	93
<b>8. Udvalgets overvejelser og anbefaling .....</b>	<b>95</b>
8.1. Overvejelser om konkrete aspekter af en fremtidig valgform .....	95
8.1.1. Forening eller forvaltning? .....	95
8.1.2. Legitimitet gennem konkurrence, dialog eller tillid.....	96
8.1.3. Smidiggørelse og afbureaukratisering i muligt omfang .....	99
8.1.4. Valgretsalders .....	99
8.1.5. Funktionsperioder og forskudte valg.....	100
8.1.5.1. Funktionsperiodens længde.....	100
8.1.5.2. Forskudte valg.....	100



8.1.6. Synlighed gennem valg af tidspunkt for valgprocessen .....	101
8.1.6.1. Sammenfald med kommunalvalg.....	101
8.1.6.2. Sammenfald med højsæson for kirkelige handlinger .....	102
8.1.6.3. Valg i forlængelse af gudstjeneste.....	102
8.1.6.4. Valg i forlængelse af menighedsmøde.....	102
8.1.6.5. Nationalt fastsat valgdato.....	103
8.1.6.6. Udvalgets overvejelser om den tidsmæssige afvikling af valgprocessen.....	103
8.1.7. Afstemningsformer .....	105
8.1.7.1. Hemmelige, skriftlige valg.....	105
8.1.7.2. Personvalg eller listevalg.....	105
8.1.8. Stedfortrædere .....	106
8.1.9. Udfyldningsvalg.....	106
8.1.10. Opstilling og stemmeafgivning ved fuldmagt.....	107
8.1.11. Ansvar for gennemførelse af valg, kontrol med valgret, offentlighed m.v.....	108
8.2. Udvalgets anbefaling: Valgforsamling til menighedsråd .....	109
8.2.1. Orienteringsmøde .....	111
8.2.2. Valgforsamling.....	111
8.2.3. Mulighed for afstemningsvalg.....	115
<b>Bilag 1: Notat om valgform og legitimitet i folkekirken .....</b>	<b>121</b>
<b>Bilag 2: Notat om struktur og kultur i den danske frivilligsektor .....</b>	<b>139</b>



# 1. Indledning

## 1.1. Baggrund

Af det dagældende regeringsgrundlag "Sammen for fremtiden" fra juni 2015 fremgik bl.a.:

"Menighedsrådenes demokratiske legitimitet hænger blandt andet sammen med, at medlemmerne er demokratisk valgt af folkekirkemedlemmerne i sognet. Men menighedsrådsvalg har over en årrække været inde i en uheldig udvikling med færre afstemningsvalg, lavere stemmeprocent og ikke tilstrækkeligt med opstillede kandidater. Regeringen vil derfor nedsætte et udvalg om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform."

På baggrund heraf nedsatte den daværende regering den 26. august 2015 Udvalget om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform.

Efter regeringsomdannelsen i november 2016 fremgår følgende af regeringsgrundlaget "For et friere, rigere og mere trygt Danmark":

### **"Valg af menighedsråd**

Menighedsrådene udgør et centralt element i folkekirkens struktur. Menighedsrådsvalg har over en årrække været inde i en uheldig udvikling med færre afstemningsvalg, lavere stemmeprocent og for få opstillede kandidater. Det kan udfordre menighedsrådenes demokratiske legitimitet.

Regeringen ønsker at afprøve rammerne for organisering af menighedsrådenes opgaver med henblik på at lette menighedsrådenes arbejde og skabe større fleksibilitet til at organisere sig individuelt. Samtidig vil regeringen – med afsæt i forslagene fra udvalget om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform – afsøge muligheden for at styrke rammerne for de kommende menighedsrådsvalg."

## 1.2. Udvalgets kommissorium

Udvalget fik følgende kommissorium:

*"Baggrund for udvalgets arbejde*

På tre parametre er valg til menighedsråd inde i en udvikling, som tilsammen giver anledning til bekymring for det demokratiske fundament, som menighedsråd og den øvrige organisatoriske opbygning af forvaltningen i folkekirken bygger på.

Disse tre parametre er:

1) Antallet af afstemningsvalg er faldende. Ved sidste valg i 2012 blev under 5 pct. af menighedsrådene valgt ved et afstemningsvalg, mens de øvrige menighedsråd blev valgt ved aftalevalg med en kandidatliste. Afstemningsvalg ved menighedsrådsvalg er således sjældent forekommende.

2) Stemmeprocenten er lav de steder, hvor der afholdes afstemningsvalg. Stemmeprocenten i 2012 på knapt 15 pct. var den hidtil laveste siden 1969.

3) Ved de sidste tre menighedsrådsvalg i perioden 2004-2012 er antallet af menighedsråd, der enten skal have nyvalg, fordi der ikke indleveres nogen gyldig kandidatliste, eller som ikke bliver fuldtallige ved det ordinære valg, steget støt.

Udviklingen er bekymrende også set i lyset af stigningen i antallet af fælles menighedsråd. Fælles menighedsråd betyder, at der skal vælges færre medlemmer i det enkelte sogn. Baggrunden for, at to eller flere sogne går sammen i et fælles menighedsråd, kan variere og er naturligvis konkret og lokalt begrundet. Dog fremhæves det ofte, at fælles menighedsråd kan være en mulig løsning for sogne, som har svært ved at finde tilstrækkelig med kandidater til menighedsrådet.

Hertil kommer, at der i 2007 blev gennemført en lovændring, således at minimumsantallet for menighedsrådsmedlemmer blev ændret fra 6 valgte medlemmer til 5 valgte medlemmer. Samtidig blev beregningsmetoden for fastsættelsen af antallet af valgte medlemmer ændret, så antallet fastsættes ud fra antallet af folkekirkemedlemmer og ikke ud fra det samlede antal indbyggere i sognet. Den sidstnævnte ændring kunne således have betydning for antallet af valgte medlemmer i menighedsrådene, typisk i sogne med en lav medlemsprocent i forhold til sognets indbyggertal. Ændringerne trådte i kraft fra det ordinære valg til menighedsråd i 2008. Baggrunden for nedsættelsen af antallet af valgte menighedsrådsmedlemmer begrundes i lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 3.3 således: "Det kan ofte være svært at finde tilstrækkeligt med kandidater i små sogne." Baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget til antallet af folkekirkemedlemmer fremfor indbyggere var: "Det forekommer imidlertid ikke logisk eller hensigtsmæssigt, at antallet af ikke-medlemmer i et sogn skal have betydning for menighedsrådets størrelse."

I 2008 var der forsøg med e-valg, hvor der i en tre-ugers periode forud for valget kunne afgives stemmer elektronisk til valget de steder, hvor der var afstemningsvalg. Stemmeprocenten faldt dog også dette år; fra 17,5 pct. i 2004 til 15,7 pct. i 2008.

I 2012 havde menighedsrådene mulighed for at deltage i forsøg med en valgform kaldet "valgforsamling med ventil" (med opstillingsmøde og direkte valg efterfølgende), i forsøg med nedsættelse af funktionsperiodens længde fra 4 til 2 år eller i et tredje forsøg, som var en kombination af de to førstnævnte forsøg. De deltagende menighedsråd fandt gennemgående, at forsøgene medvirkede til en mere demokratisk proces. Forsøgene løste dog ikke problemerne med at finde et tilstrækkeligt antal kandidater.

Både den generelle udvikling og erfaringerne fra de hidtidige forsøg giver afsæt for mere principielle overvejelser om valgformen.

Valg til menighedsråd er opbygget efter samme model som valg til kommunalbestyrelserne. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at foretage en beskrivelse af fordele og ulemper ved det nuværende valgssystem til menighedsrådsvalg. Beskrivelsen vil sammen med en analyse af foreliggende data og erfaringer kunne danne grundlag for forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover kan afvikles.

Centralt i forslag til en ændret valgform er overvejelser om, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres, ligesom det er en forudsætning, at en kommende valgordning lever op til kravene om åbenhed og demokrati.

Regeringen nedsætter derfor Udvalg om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform.

### *Kommissorium*

Udvalget har til opgave at komme med forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover bør gennemføres.

Udvalget skal beskrive de nugældende regler om valg til menighedsråd, og herunder beskrive fordele og ulemper ved disse. En beskrivelse af valg på en generalforsamling og forudsætninger herfor kan også inddrages.

Udvalget skal belyse udviklingen i valg til menighedsråd og herunder inddrage udviklingen i antal afstemningsvalg, stemmeprocenten og problemerne med at sammensætte fuldtallige menighedsråd. Samtidig skal erfaringerne fra de gennemførte forsøg inddrages.

Beskrivelsen af den nugældende ordning skal sammen med analysen af foreliggende data og erfaringer danne grundlag for forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover kan afvikles.

Udvalget skal i den forbindelse overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres, ligesom det er en forudsætning, at en kommende valgordning lever op til kravene om åbenhed og demokrati.

Udvalget kan inddrage særligt sagkyndige i arbejdet, herunder søge inspiration fra udlandet.

### *Afrapportering*

Udvalget skal fremlægge sine forslag inden udgangen af marts 2017. Med denne frist sikres det, at udvalget kan inddrage erfaringer fra menighedsrådsvalget i 2016 i sine overvejelser samtidig med, at udvalgets forslag fremlægges i god tid før valget i 2020.

### *Sammensætning af Udvalg om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform:*

- Kirkeministeriets departementschef, der er formand for udvalget.
- Yderligere 1 medlem fra Kirkeministeriet.
- 2 medlemmer udpeget af kirkeministeren efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd.
- 1 medlem udpeget af kirkeministeren efter indstilling fra biskopperne.
- 1 medlem udpeget af kirkeministeren efter indstilling fra stiftskontorcheferne.
- 1 medlem udpeget af kirkeministeren efter indstilling fra Danmarks Provsteforening.
- 1 medlem udpeget af kirkeministeren efter indstilling fra Den Danske Præsteforening.
- 1-2 forskere fra Universiteterne udpeget af kirkeministeren.
- 1-2 medlemmer, der repræsenterer frivillige i Danmark uden for folkekirken udpeget af kirkeministeren.
- Udvalget sekretariatsbetjenes af Kirkeministeriet.”

### 1.3. Udvalgets sammensætning

Udvalget fik 12 medlemmer og havde ved afgivelsen af betænkningen denne sammensætning:

Formand:

Christian Dons Christensen, Kirkeministeriets departementschef, cand.scient.pol. (fra den 28. februar 2017).

Øvrige medlemmer:

Bodil Abildgaard, stiftskontorchef i Viborg Stift, cand.jur., udpeget efter indstilling fra stiftskontorcheferne.

Søren Abildgaard, cand.scient.pol., formand for og udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd.

Per Bucholdt Andreasen, sognepræst i Asmild-Tapdrup pastorat, cand.theol., formand for og udpeget efter indstilling fra Den Danske Præsteforening.

Jette Marie Bundgaard-Nielsen, provst for Aarhus Søndre Provsti, cand.theol., formand for og udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening.

Marianne Christiansen, biskop over Haderslev Stift, cand.phil. i musikvidenskab, cand.theol., udpeget efter indstilling fra biskopperne.

Pernille Esdahl, kontorchef for styrelseskontoret, cand.jur., medlem fra Kirkeministeriet.

Kasper Møller Hansen, professor ved Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Center for Valg og Partier, udpeget af kirkeministeren som forsker fra universitetet.

Per Paludan Hansen, cand.scient.pol., formand for Dansk Folkeoplysnings Samråd, sekretariatsleder i LOF (Liberalt Oplysnings Forbund) og præsident for European Association the Education of Adults (EAEA), udpeget af kirkeministeren som repræsentant for frivillighedsorganisationer uden for folkekirken.

Lars Skov Henriksen, professor ved Aalborg Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, udpeget af kirkeministeren som forsker fra universitetet (fra den 15. april 2016).

Inge Lise Pedersen, fhv. universitetslektor, medlem af og fhv. formand for Landsforeningen af Menighedsråd, udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd.

Benedikte Ask Skotte, konsulent, cand.agro., tidligere landsformand for Skole og Forældre, udpeget af kirkeministeren som repræsentant for frivillighedsorganisationer uden for folkekirken.

Sekretariat:

Katrine Gunnersø Søndergaard, fuldmægtig.

Signe Bønløkke Dollerup, fuldmægtig.

## 1.4. Udvalgets arbejdsform

Udvalget har i perioden fra december 2015 til april 2017 holdt 8 møder af ca. 3-4 timers varighed i Kirkeministeriet.

Som en del af arbejdsformen har udvalget indbudt forskellige oplægsholdere.

Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF) ved Henrik Bjørgo og Bente Ryberg har holdt oplæg om demokrati og motivation i menighedsrådet – perspektiver fra DUF, mens Frivilligrådet ved Vibe Voetmann har holdt oplæg om frivillighedstendenser i nutidens Danmark.

Professor Kasper Møller Hansen har holdt oplæg om effektmåling af mobiliseringskampagner for at øge valgdeltagelsen.

Til brug for udvalgets arbejde har fhv. professor Jørgen Grønnegård Christensen ved Aarhus Universitet udarbejdet et notat om valgform og legitimitet i folkekirken. Grønnegård Christensen har deltaget i et udvalgs møde, hvor notatet er blevet drøftet. Notatet omtales i betænkningens kapitel 3.1. og er optrykt som bilag 1.

Professor Lars Skov Henriksen har udarbejdet et notat om struktur og kultur i den danske frivilligsektor. Notatet er omtalt i betænkningens kapitel 3.2. og optrykt som bilag 2.

I vinteren 2016 bad udvalget sociolog Steen Marqvård Rasmussen om at foretage en undersøgelse af, hvilke parametre der har betydning for, hvorvidt man er villig til at engagere sig i menighedsrådsarbejdet. Marqvård Rasmussen har i den forbindelse deltaget i tre udvalgs møder med oplæg om undersøgelsen og resultaterne heraf. Resultaterne af undersøgelsen er blevet samlet i bogen "Kandidatvillighed – at være eller ikke være kandidat til menighedsråd". Undersøgelsen er omtalt i kapitel 3.3., og bogen kan ses på dette link: <http://www.fkuv.dk/videnscenter/projekter-undersogelser-og-rapporter/kandidatvillighed>.

Udvalget har derudover indhentet og drøftet oplysninger om valg til menighedsråd i de nordiske lande samt valg til bestyrelse og råd på andre



ministerområder. Disse spørgsmål er omtalt i betænkningens kapitel 4 og 5.



## 2. Sammenfatning

Udvalgets kommissorium er gengivet i kapitel 1. Udvalget skal i henhold til kommissoriet komme med forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover bør gennemføres.

Som led i arbejdet skal udvalget beskrive de nugældende regler om valg til menighedsråd og herunder beskrive fordele og ulemper ved disse. En beskrivelse af valg på en generalforsamling og forudsætninger herfor kan også inddrages.

Udvalget skal belyse udviklingen i valg til menighedsråd og herunder inddrage udviklingen i antal afstemningsvalg, stemmeprocenten og problemerne med at sammensætte fuldtallige menighedsråd. Samtidig skal erfaringerne fra de gennemførte forsøg inddrages.

Beskrivelsen af den nugældende ordning skal sammen med analysen af foreliggende data og erfaringer danne grundlag for forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover kan afvikles.

Udvalget skal i den forbindelse overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres, ligesom det er en forudsætning, at en kommende valgordning lever op til kravene om åbenhed og demokrati.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet inddraget særligt sagkyndige i arbejdet og har søgt inspiration fra udlandet.

Udvalgets overvejelser og forslag præsenteres i denne rækkefølge:

- Legitimitet og frivillighed uddybes i kapitel 3 og sammenfattes i afsnit 2.1.
- Erfaringer fra nordiske lande beskrives i kapitel 4 og sammenfattes i afsnit 2.2.
- Valg til bestyrelse og råd på andre ministerområder beskrives i kapitel 5 og sammenfattes i afsnit 2.3.
- Gældende ret om valg til menighedsråd gennemgås i kapitel 6 og sammenfattes i afsnit 2.4.
- Andre valgmodeller og erfaringer fra forsøg gennemgås i kapitel 7 og sammenfattes i afsnit 2.5.
- Udvalgets nærmere overvejelser og anbefalinger om fremtidig valgform fremlægges i kapitel 8 og sammenfattes i afsnit 2.6.

## 2.1. Legitimitet og frivillighed

Udvalget skal ifølge sit kommissorium særligt overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres. Udvalget har samtidig ønsket at basere sit arbejde på en forståelse af de tendenser og vilkår i den omgivende danske frivillighedssektor, som menighedsrådsarbejdet er en del af, når det betragtes fra det enkelte menighedsrådsmedlems perspektiv. Udvalget har endvidere ønsket en bedre forståelse for de bevæggrunde og mekanismer, som betinger og kan fremme villigheden til at stille op som kandidat til netop menighedsråd.

Udvalget har på den baggrund bedt fhv. professor Jørgen Grønnegård Christensen, udvalgsmedlem og professor Lars Skov Henriksen og sociolog Steen Marqvard Rasmussen om at bidrage med nærmere analyser på hver deres felt, som udvalget har haft lejlighed til at drøfte med forfatterne som led i udvalgsarbejdet.

### 2.1.1. Valgform og legitimitet i folkekirken med fokus på generalforsamlingsmodellen

Professor Grønnegård Christensen har udarbejdet "Notat om valgform og legitimitet i folkekirken", hvor han ud fra et legitimitetsperspektiv særligt vurderer muligheden for at erstatte de nuværende valg til menighedsråd med generalforsamlinger. Grønnegård Christensen sonderer her mellem input-legitimitet, altså om valgformen til og beslutningsprocedurerne for de besluttende organer opfattes som retmæssige af dem, der træffes beslutninger for, og output-legitimitet, dvs. om organisationens ydelser og beslutninger opfattes som acceptable og relevante. Grønnegård Christensen etablerer en sammenhæng mellem disse to former for legitimitet ved at inddrage medlemmernes reaktionsmuligheder i form af fravalg, aktiv deltagelse, og loyalitet i analysen.

På den baggrund gennemgås og sammenlignes henholdsvis den nugældende valgform, forsøgsordningen med valgforsamlinger i 2012 og den såkaldte generalforsamlingsmodel, herunder som den findes i valgmenigheder i folkekirken.

Grønnegård Christensen vurderer, at der ikke er noget i generalforsamlingsmodellen, som i sig selv gør, at den i mindre grad sikrer legitimitet end modellen med almindelige valg. Det gælder både, hvis man alene ser på input-legitimiteten, og hvis man inddrager output-legitimiteten i vurderingen.

Blandt analysens hovedkonklusioner er:

- Ud fra formelle kriterier er der ikke nødvendigvis negative konsekvenser for sognedemokratiets legitimitet ved en overgang til generalforsamlingsvalg.
- Sognedemokratiets legitimitet bestemmes også af medlemmernes aktive deltagelse, og der er ikke grund til at antage, at en overgang til et generalforsamlingsvalg i sig selv vil ændre tendensen til vigende deltagelse.
- En styrkelse af et aktivt sognedemokrati forudsætter derfor andre tiltag – f.eks. kobling mellem generalforsamlingsvalg og andre arrangementer.

Notatets konklusioner er beskrevet i kapitel 3.1., og hele notatet er optrykt som bilag 1.

### **2.1.2. Struktur og kultur i den danske frivilligsektor**

Professor Skov Henriksen har på udvalgets anmodning udarbejdet et notat om "Struktur og kultur i den danske frivilligsektor", som fremdrager en række centrale kendetegn og tendenser i den måde, det frivillige arbejde er organiseret på. Desuden undersøges udviklingen i det frivillige arbejde og den kultur, arbejdet er indlejret i. Dette holdes i notatet op imod det frivillige arbejde i kirkeligt regi.

Analysen fremhæver bl.a., at medlemsfrivilligheden, dvs. den andel af det frivillige arbejde, der bliver udført af personer, der samtidig er medlemmer af organisationen, som de arbejder for, er faldet. Den generelle ændring i frivillighedskulturen betyder, at større dele af det frivillige arbejde i dag tilrettelægges mere fleksibelt og udføres af personer med en mere løs tilknytning til organisationerne frem for gennem deltagelse i bestyrelsesarbejde eller i valg hertil.

Det påpeges, at frivillighedskulturen er karakteriseret ved en pluralisering af organisationsformer, idet frivilligheden bevæger sig ud af foreningerne og finder ind i mange af samfundets øvrige områder. Det karakteristiske ved de nye former for frivillighed er, at det er nemmere at tilgå, men også nemmere at forlade igen. Loyalitet, forpligtelse og fastholdelse er derfor en generel udfordring i frivillighedssektoren i dag.

Notatets indhold er beskrevet nærmere i kapitel 3.2. og hele notatet er optrykt som bilag 2.

### **2.1.3. Kandidatvillighed til menighedsråd**

Sociolog Marqvard Rasmussen har foretaget en sociologisk spørgeskemaundersøgelse af, hvilke parametre der har betydning for, hvorvidt man er villig til at indgå i menighedsrådsarbejdet.

Undersøgelsen belyser, hvor stor interessen er for at stille op som kandidat til menighedsrådsvalget blandt voksne medlemmer af folkekirken, og hvad de væsentligste forskelle er mellem dem, der er villige til at være kandidater, og dem, der ikke er.

Det fremgår bl.a. af rapporten, at personlige opfordringer til at opstille som menighedsrådsmedlem har en positiv effekt på kandidatvilligheden.

Rapporten beskrives mere udførligt i kapitel 3 og kan læses i sin helhed på <http://www.fkuv.dk/videnscenter/projekter-undersogelser-og-rapporter/kandidatvillighed>.

## **2.2. Erfaringer fra nordiske lande**

Udvalget har til brug for sine overvejelser om ny valgform til menighedsråd undersøgt valgformerne til menighedsråd i Færøerne, Grønland, Norge, Sverige og Finland.

Forholdene i disse lande er beskrevet i kapitel 4.

Generelt kan det om valg til menighedsråd i disse lande siges, at

- Valgretsaldere på Færøerne og i Grønland er 18 år, mens den i Sverige og Finland er 16 år og i Norge 15 år. Valgbarhedsalderen i landene er 18 år.
- Funktionsperioden for menighedsråd i landene er 4 år.
- Valg til menighedsråd i Grønland og Norge afholdes samme dag og sted som valg til kommunalbestyrelser.
- Valg til menighedsråd afvikles efter samme principper på Færøerne og i Grønland som i Danmark.

## **2.3. Valg til bestyrelse og råd på andre ministerområder**

I kapitel 5 beskrives erfaringerne fra andre ministerområder med valg af ældreråd, lokaludvalg, skolebestyrelser (folkeskolen), bestyrelser for friskoler og private grundskoler, bestyrelser for efterskoler og frie fagskoler og forældrebestyrelser i dagtilbud.

For disse valg beskrives:

- Valgform
- Sammensætning og funktionsperiode
- Kompetencer
- Valgdeltagelse
- Overvejelser om ændring af valgform

Erfaringer fra andre ministerområder viser, at valg gennemføres på forskellige måder og med forskelle i detailreguleringen. Generelt kan det siges, at menighedsrådsvalg adskiller sig ved at have en lovbunden, fast form uden lokale variationsmuligheder.

## **2.4. Gældende ret**

Gældende ret om valg til menighedsråd er beskrevet i kapitel 6.

Kapitlet indeholder en kort beskrivelse af menighedsrådets opgaver og sammensætning som udgangspunkt for en beskrivelse af reglerne for valg til menighedsråd, herunder valgret og valgbarhed, forberedelse af valget, bekendtgørelse af valget, offentligt orienterings- og opstillingsmøde, kandidatlistes, prøvelse af kandidater, aflysning af afstemningsvalg til fordel for aftalevalg og gennemførelse af afstemningsvalg.

## **2.5. Andre valgmodeller og erfaringer fra gennemførte forsøg**

I kapitel 7 gennemgås i overensstemmelse med kommissoriet generalforsamlingsmodellen og de gennemførte forsøg med bl.a. en såkaldt "valgforsamling med ventil", nedsættelse af længden af menighedsrådets funktionsperiode og erfaringerne med nationalt fastsatte datoer for valgforsamlingen i 2012 samt opfordringen til et offentligt opstillingsmøde i 2016.

Evalueringen af forsøgene med valgforsamling i 2012 viste, at de menighedsråd, der deltog, fandt, at valget var mere åbent, gennemsigtigt og demokratisk. Desuden oplevede menighedsrådene et større fremmøde og en større deltagelse i debatten ved valgforsamlingen end ved de tidligere orienteringsmøder. Langt hovedparten af forsøgsdeltagerne vurderede også, at ordningen med en valgforsamling på en fast dato fungerede. Forsøgene ændrede dog ikke på kandidatvilligheden til at opstille til menighedsrådsvalg.

## **2.6. Udvalgets overvejelser og anbefaling**

Udvalgets konkrete overvejelser fremlægges i kapitel 8, som falder i to dele: Først redegøres for udvalgets nærmere overvejelser om såvel principielle spørgsmål, herunder legitimitet og karakteren af menighedsråd i Danmark, som konkrete, praktiske spørgsmål i forbindelse med en fremtidig valgform. Dernæst fremlægges udvalgets konkrete anbefaling om en ny valgform med valgforsamlinger som hovedregel, men med mulighed for at udløse et efterfølgende afstemningsvalg på nærmere betingelser.

### **2.6.1. Overvejelser om konkrete aspekter af en fremtidig valgform**

Udvalget finder, at en fremtidig valgform for menighedsråd i folkekirken, uanset valgformens konkrete udformning, bør udfærdiges med respekt for en samlet folkekirke med en bred lokal forankring.

Det er således ikke udvalgets hensigt at ændre på den nuværende folkekirkeordning, herunder på menighedsrådenes status som lokale forvaltningsorganer i en samlet dansk folkekirke. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at det er muligt at justere og tilpasse den nuværende hovedregel for valg af menighedsråd, uden at der derved ændres på menighedsrådenes og menighedsrådsmedlemmernes opgaver og fortsatte ansvar som forvaltningsmyndighed ud fra en almen interesse og i henhold til lovgivningen.

Udvalget er opmærksom på, at et udvalgsarbejde, der som det foreliggende alene fokuserer på valgformer – og alene på én om end central folkekirkelig myndighed, nemlig menighedsrådene – ikke i sig selv kan ændre afgørende på folkekirkens fortsatte samlede legitimitet. En ny valgform må ses som ét blandt flere instrumenter, og folkekirkens legitimitet vil først og fremmest afhænge af, om dens samlede virke fortsat opfattes som væsentligt og relevant for medlemmerne.

Udvalget bemærker, at problemer med at sammensætte fuldtallige menighedsråd, et faldende antal afstemningsvalg og faldende valgdeltagelse ved de få afstemningsvalg, som er baggrunden for udvalgets nedsettelse, ikke kan ses adskilt fra udviklingen såvel i det kirkepolitiske landskab som i frivillighedskulturen i det omgivende danske samfund.

Da den første lov om menighedsråd blev vedtaget i 1903, var en række kirkepolitiske retninger inden for den danske folkekirke stærkt engagerede i at søge indflydelse på de nyoprettede menighedsråd og deres betingelser til at præge det kirkelige liv. Denne konkurrenceprægede tilgang



til menighedsrådsvalg er i dag i vidt omfang afløst af en konsensustilgang, som i praksis har gjort aftalevalg til hovedreglen for langt de fleste menighedsrådsvalg (97,6 pct. af valgene i 2016). Det er ikke nødvendigvis udtryk for fravær af legitimitet, at menighedsrådsvalg ikke som tidligere har samme konkurrencepræg, som det fortsat kendes fra kommunal- og folketingsvalg.

Den danske befolknings generelle tilgang til foreningsmedlemskab og frivilligt arbejde er desuden forandret over de seneste årtier. Større dele af det frivillige arbejde tilrettelægges i dag mere fleksibelt og udføres af personer med en mere løs, f.eks. projektorienteret eller tidsbegrænset, tilknytning til organisationerne frem for gennem deltagelse i bestyrelsesarbejde eller i valg hertil.

Udvalget vurderer samlet set, at det må lægges til grund, at folkekirke-medlemmer har stor loyalitet over for folkekirken og som udgangspunkt har stor tillid til menighedsrådsmedlemmernes varetagelse af deres tilidshverv på medlemmernes vegne. Legitimiteten i fremtidige menighedsrådsvalg bør således efter udvalgets opfattelse ikke – og i hvert fald ikke alene – ses som knyttet til afstemningsvalg mellem forskellige kandidatlistor og valgdeltagelsen heri.

Udvalget finder således, at det under de vilkår, der eksisterer i dag, formentlig er af større betydning, at valgformen sikrer synlighed og transparens samt debat og dialog forud for valg til menighedsrådet. Samtidig er det fortsat væsentligt, at muligheden for at afprøve tillid ved et afstemningsvalg bevares. Det giver legitimitet, både når der afholdes valg, og når der ikke afholdes valg.

Udvalget finder på den baggrund, at en fremtidig valgform kan tage udgangspunkt i de gennemførte forsøg med valgforsamlinger ved menighedsrådsvalgene i 2012. Udvalget har i den forbindelse overvejet en række specifikke forhold i forbindelse med en fremtidig valgform.

Udvalget har bl.a. drøftet spørgsmål om funktionsperiodens længde og forskudte valg. Desuden har udvalget drøftet, hvilken effekt tidspunktet for valgprocessen, herunder eventuelt en fælles nationalt fastsat valgdato, kan have for synlighed og rekruttering til menighedsrådsvalg. Udvalget har i den forbindelse overvejet såvel sammenfald med kommunalvalg, kirkelige handlinger og eksisterende menighedsmøder som mulighed for at skabe synlighed gennem henlæggelse af valg og valgproces på nationalt fastlagte datoer.

Udvalget har endvidere drøftet afstemningsformer og dermed aspekter ved hemmelige, skriftlige valg og personvalg eller listevalg. Udvalget har

også drøftet forhold i forbindelse med valg af stedfortrædere, udfyldningsvalg, opstilling og stemmeafgivelse ved fuldmagt og ansvar for gennemførelse af valg, kontrol med valgret, offentlighed mv.

## **2.6.2. Udvalgets anbefaling: Valgforsamling til menighedsråd**

På baggrund af de nærmere overvejelser foreslår udvalget, at valgforsamling til menighedsråd gøres til den formelle hovedregel i lovgivningen modsat den nuværende valgform, hvor den formelle hovedregel er afstemningsvalg.

Udgangspunktet for valgforsamling til menighedsråd er, at alt ordnes på ét møde. Valgforsamlingen kombineres dog med et optaktsforløb og en mulighed for at udløse et efterfølgende afstemningsvalg, som det kendes i dag, og valgprocessen får dermed tre trin: 1) optakt med annoncering af det forestående valg, 2) valg på en valgforsamling, og 3) offentliggørelse af resultatet med mulighed for at udløse et afstemningsvalg.

Menighedsrådet skal således allerede i foråret afholde et orienteringsmøde, hvis primære formål er at sikre åbenhed og skabe interesse om menighedsrådsarbejdet gennem en drøftelse af ideer og ønsker til det kirkelige liv og menighedsrådets prioriteringer. Orienteringsmødet kombineres med det årlige menighedsråd, som menighedsrådet skal afholde i foråret, og hvor rådet redegør for sin virksomhed i det forløbne år og orienterer om den planlagte virksomhed i det kommende år. På orienteringsmødet kan det også undersøges, om der er personer, der ønsker at blive medlemmer af menighedsrådet. Samtidig bruges orienteringsmødet til generel information om f.eks. datoen for valgforsamlingen, antallet af kandidater, der skal vælges til rådet m.v.

Selve valget gennemføres på valgforsamlingen, der afholdes om efteråret. Afstemningen på valgforsamlingen sker som hemmelige og skriftlige personvalg, hvor hver stemmeberettigede kan stemme på et antal kandidater svarende til halvdelen af pladserne i menighedsrådet. Valgforsamlingen afvikles efter en fast dagsorden, som af hensyn til den demokratiske transparens og legitimitet skal sikre dialog og debat, både om menighedsrådets arbejde og opgaver og om kandidaterne.

Udvalget anbefaler, at orienteringsmøde og valgforsamling afholdes på en nationalt fastsat tirsdag i hhv. første halvdel af maj og midt i september, men med lokal mulighed for at vælge en anden dag i samme uge, således at man i flersognspastorater kan tilrettelægge processen, så præsten kan deltage i alle sognenes orienteringsmøder og valgforsamlinger.

Både orienteringsmødet og valgforsamlingen er offentlige møder, hvor alle har adgang. Stemmeberettigede medlemmer af folkekirken har tale- ret og adgang til at afgive stemme. Begge møder annonceres bredt og rettidigt på en måde, så flest mulig får kendskab til mødernes afholdelse.

Efter valgforsamlingen offentliggøres resultatet, og der gives mulighed for at udløse et afstemningsvalg ved at indgive en kandidatliste med stil- lere senest 4 uger efter valgforsamlingen. Dermed styrkes den procedu- remæssige legitimitet af valgforsamlingens resultat, også hvis der ikke udløses et afstemningsvalg. De personer, der blev valgt på valgforsam- lingen, behøver ikke stillere og bliver automatisk kandidater på samme liste, medmindre de ønsker at opstille på en anden liste. Det samme gæl- der valgte stedfortrædere, hvis de ønsker det. Afstemningsvalg afvikles som hemmelige, skriftlige listevalg med sideordnet opstilling.

Udvalget anbefaler, at valgforsamlingen afholdes hvert fjerde år i samme år, som der afholdes valg til kommunalbestyrelsen. Såfremt der efter valgforsamlingen bliver udløst afstemningsvalg, afholdes valget samme dag som kommunalvalget, dvs. den 3. tirsdag i november. Øn- sker menighedsrådet at afvige fra hovedreglen om 4-årig funktionsperi- ode og nedsætte funktionsperioden til 2 år, skal rådet fremsende en be- grundet ansøgning til biskoppen, som får beføjelse til godkendelse heraf. Valgforsamlingen gennemføres i givet fald ved udløbet af funktionsperi- oden efter samme regler.



### 3. Legitimitet og frivillighed

Udvalget skal ifølge sit kommissorium særligt overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres. Udvalget har samtidig ønsket at basere sit arbejde på en forståelse af de tendenser og vilkår i den omgivende danske frivillighedssektor, som menighedsrådsarbejdet er en del af, når det betragtes fra det enkelte menighedsrådsmedlems perspektiv. Udvalget har endelig ønsket en bedre forståelse for de bevæggrunde og mekanismer, som betinger og kan fremme villigheden til at stille op som kandidat til menighedsråd.

Udvalget har til besvarelse af disse spørgsmål bedt tre sagkyndige om at bidrage med nærmere analyser på hver deres felt, som udvalget har haft lejlighed til at drøfte med forfatterne som led i udvalgsarbejdet. Analyserne sammenfattes i det følgende, men anbefales samtidig til læsning i sin helhed. To analyser er optrykt som bilag 1 og 2 til denne betænkning, mens den sidste er udgivet som bog og kan læses via dette link: <http://www.fkuv.dk/videnscenter/projekter-undersogelser-og-rapporter/kandidatvillighed>.

#### 3.1. Valgform og legitimitet i folkekirken med fokus på generalforsamlingsmodellen

Fhv. professor Jørgen Grønnegård Christensen ved Aarhus Universitet har på udvalgets anmodning udarbejdet "Notat om valgform og legitimitet i folkekirken". Notatet ligger i forlængelse af tilsvarende "Notat om styring og legitimitet i folkekirken", som Grønnegaard Christensen udarbejdede til brug for Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken, der afsluttede sit arbejde i 2014 med Betænkning 1544 om folkekirkens styre.

Udvalget har til brug for det aktuelle udvalgsarbejde bedt Grønnegård Christensen ud fra et legitimitetsperspektiv særligt vurdere muligheden for at erstatte de nuværende valg til menighedsrådene med generalforsamlinger.

Det gør Grønnegård Christensen ud fra to synsvinkler:

- Kan den nuværende valgform ved valg til menighedsråd erstattes med generalforsamlingsmodellen, uden tab af åbenhed og demokratisk legitimitet?
- Kan en generalforsamlingsmodel bidrage til minimering af det legitimitetsproblem, som folkekirken ud fra en vis synsvinkel lider under?

Grønnegård Christensen anfører selv, at notatet er baseret på en "skrivebordsanalyse", idet der dog har været kontakt til enkelte valgmenigheder inden for folkekirken med henblik på beskrivelsen af en generalforsamlingsløsning. Undersøgelsen af folkekirkens legitimitet i befolkningen eller hos medlemmerne er med andre ord ikke baseret på egentlige sociologiske undersøgelser. Tilsvarende gælder vurderingen af generalforsamlingers mulige påvirkning af legitimiteten i folkekirken.

### 3.1.1. Legitimitetsproblemet

Legitimitet er ifølge Grønnegård Christensen knyttet til accepten af et styre eller styreform. Der sondres traditionelt mellem input-legitimitet og output-legitimitet:

- Input-legitimitet er knyttet til den måde, som styret vælges eller udpeges på, og til de beslutningsprocedurer, som bliver benyttet inden for styreformen. Afgørende for input-legitimiteten er ikke, om borgerne eller medlemmerne er enige i beslutningerne, men om de finder, at beslutningerne er blevet til i et forum og på en måde, som de accepterer som retmæssig.
- Output-legitimitet er knyttet til borgernes eller medlemmernes tilfredshed med indhold og konsekvenser af de truffe beslutninger og dispositioner, uanset hvordan eller hvem der træffer beslutningerne.

Selvom der ikke er en nødvendig kobling mellem input- og output-legitimiteten, er det nærliggende at se på de to former for legitimitet i sammenhæng. Denne sammenhæng etableres ifølge Grønnegård Christensen, hvis man inddrager borgernes/medlemmernes reaktionsmuligheder i analysen. Her sondrer litteraturen traditionelt mellem tre reaktionsmuligheder i tilfælde af utilfredshed eller uenighed:

- Fravalg (exit) – altså at medlemmet forlader organisationen.
- Aktiv deltagelse (voice) – altså at medlemmet ytrer sig aktivt om organisationen, dens ledelse og virksomhed.
- Loyalitet (loyalty) – dvs. styrken af båndet mellem et medlem og en organisation, som blandt andet kan bestemme, om medlemmer reagerer med fravalg eller aktiv deltagelse.

Med udgangspunkt i disse sondringer argumenterer Grønnegård Christensen for, at folkekirkens legitimitetsproblem er væsentligt mere komplekst end umiddelbart antaget. Der kan således ikke uden videre sættes lighedstegn mellem lav deltagelse og svigtende legitimitet, da det

ikke siger noget om output-legitimiteten, der generelt kan tolkes som høj. Det kan desuden diskuteres, om lav deltagelse skal tolkes som et legitimitetsproblem eller udtryk for en ændring fra en konkurrencepræget politisk kultur til en konsensuskultur. Og det kan tilsvarende diskuteres, om alternativet til lav deltagelse for en del folkekirkemedlemmer er høj deltagelse eller udmeldelse.

Grønnegård Christensen konkluderer blandt andet, at en lav input-legitimitet således ikke er ensbetydende med, at opbakningen til folkekirken svigter. Omvendt kan høj input-legitimitet også ses som udtryk for en traditionsbunden deltagelsesnorm, der ikke er genspejlet i en høj grad af deltagelse i kirkelivet i øvrigt og dermed vanskeligt kan tages som udtryk for en høj grad af output-legitimitet.

Grønnegård Christensen opsummerer dernæst udvalgte statistiske oplysninger om afholdelse af afstemningsvalg og valgdeltagelse ved menighedsrådsvalg (input-legitimitet) samt befolkningens og folkekirkemedlemmernes brug af kirkelige tilbud og aktiviteter (output-legitimitet).

Grønnegård Christensen peger for det første på en lav input-legitimitet i form af få afstemningsvalg og lav valgdeltagelse ved menighedsrådsvalg, jf. også baggrunden for nedsættelsen af indeværende udvalg. Antallet af afstemningsvalg ved valg til menighedsråd har været faldende igennem en årrække og faldt fra 18 pct. i 1988 til 2,4 pct. i 2016. Holdes der imidlertid afstemningsvalg, er det gennemsnitlige deltagelsesniveau derimod stabilt, og der er samtidig et ikke ubetydeligt antal valg, hvor stemmeprocenten har været ganske høj.

I forhold til output-legitimiteten er billedet mindre entydigt. Folkekirkemedlemmer benytter sig fortsat af kirkelige handlinger som konfirmation, vielse og kirkelige begravelser i et forholdsvist stort omfang. Konfirmationsprocenten har siden 2008 ligget på 71 pct., kirkelige vielser har siden årtusindskiftet ligget på 40-45 pct., og langt størstedelen af bisættelser er kirkelige og var i 2015 på 86,4 pct. Anskues tallene imidlertid over en længere årrække, er tendensen for tilvalg af de nævnte kirkelige handlinger dog vigende. Omvendt er der et betydeligt aktivt fravalg af folkekirkemedlemskab som sådan, idet der gennemgående er flere udmeldelser end indmeldelser i folkekirken.

Grønnegård Christensen konkluderer, at der både er et problem med input-legitimiteten, idet deltagelsen er lav og den demokratiske proces på sogneniveau er ganske svag, og med output-legitimiteten, idet medlemmernes aktive tilvalg af kirkelige handlinger er vigende, og idet et ikke ubetydeligt antal medlemmer i en længere årrække netto har meldt sig ud. Samtidig er medlemmernes deltagelse i sognedemokratiet stærkt va-

rierende, således at der i nogle sogne er et ret højt demokratisk deltagelsesniveau, når medlemmerne får mulighed for at deltage gennem et afstemningsvalg.

### 3.1.2. Generalforsamlingsmodellen

Grønnegård Christensen vender sig derpå mod spørgsmålet om, hvordan en overgang fra nugældende regler for menighedsrådsvalg til en valgordning med valg af menighedsrådet på en generalforsamling kunne tænkes at påvirke legitimiteten i folkekirken.

Analysen sker på baggrund af en gennemgang og sammenligning af nugældende valgform, forsøgsordningen med valgforsamlinger i 2012 og generalforsamlingsmodellen, herunder som den findes i valgmenigheder i folkekirken.

Generalforsamlingsmodellen er den normale valgform i alle grene af forningenslivet. Ud fra en formel betragtning er generalforsamlingsmodellen i stand til at leve op til krav om en høj grad af input-legitimitet.

Det vurderes endvidere i notatet, at der ikke er noget i generalforsamlingsmodellen, som i sig selv gør, at den sikrer en mindre grad af legitimitet end modellen med almindelige valg. Det gælder både, hvis man alene ser på input-legitimiteten, som lægger vægten på de formelle procedurer, og hvis man inddrager output-legitimiteten i vurderingen.

En implementering af generalforsamlingsmodellens formelle elementer er i folkekirkelig sammenhæng sket dels igennem mange år i form af valgmenigheder, dels i form af forsøgene med valgforsamlinger i 2012<sup>1</sup>.

Grønnegård Christensen fremhæver som en vigtig forskel mellem forsøgsordningen og valgmenighedsmodellen, at forsøgsordningen er meget detaljeret reguleret, samt at den er blevet til som led i en aftale mellem en interesseorganisation, Landsforeningen af Menighedsråd, og Kirkeministeriet. Valgmenighedsloven forudsætter alene, at valgmenigheden vælger en bestyrelse i henhold til vedtægter, som biskoppen skal godkende.

En gennemgang af vedtægterne for et antal valgmenigheder tegner et ret ensartet mønster, om end sprogbrugen varierer fra menighed til menighed. Der er således en fælles forudsætning om årlige generalforsamlinger, som ofte vælger bestyrelsens formand såvel som de øvrige medlemmer. Bestyrelsens medlemmer er valgt for korte perioder på ofte to

---

<sup>1</sup> Både generalforsamlingsmodellen og forsøgsordningerne gennemgås nærmere i kap. 7 og opsummeres ikke yderligere her.



år, samt således at en del af medlemmerne bliver udskiftet hvert år. Der er i nogle vedtægter yderligere krav til tilslutningen fra medlemmerne for at opnå valg til bestyrelsen, f.eks. således at en kandidat skal have opnået tilslutning fra mindst halvdelen af de medlemmer, der er til stede på generalforsamlingen. Omvendt er der vedtægter, som ikke forudsætter et quorum for gyldig afholdelse af generalforsamling.

Grønnegård Christensen kommer ved en sammenligning af den nuværende model med dels forsøgsordningen og dels valgmenighedsmodellen bl.a. frem til, at alle tre modeller lever op til almindelige forestillinger om demokratisk legitimitet.

Ved den nugældende valgordning er det det repræsentative folkestyres principper, der sikrer legitimiteten, hvilket sker efter regler, som i meget høj grad svarer til dem, der gælder i det lokale selvstyre i kommunerne.

Ved valgmenighedsmodellen er det foreningsdemokratiets principper, der er overført til menigheder, som fungerer inden for rammerne af folkekirken, men med en højere grad af selvstyre.

I begge tilfælde tager modellerne udgangspunkt i demokratisk konkurrence, hvor personer og grupper med forskellige synspunkter stiller op i indbyrdes konkurrence, hvorefter medlemmerne afgør, hvem der vælges til menighedsrådet/bestyrelsen.

Forsøgsordningen adskiller sig på den måde, at der er åbnet op for aftaledemokrati, hvor grupperinger forhandler med hinanden om fordeling af posterne i menighedsrådet.

### **3.1.3. Legitimitet ved eventuel overgang til generalforsamling**

Grønnegård Christensen fremhæver afslutningsvist en række konklusioner, som gengives ordret i det følgende:

1. Ud fra formelle kriterier er der ikke nødvendigvis negative konsekvenser for sognedemokratiets legitimitet ved en overgang til generalforsamlingsvalg, men modellens præcise udformning bestemmer i høj grad, hvor let det er at forsvare den i et demokratisk styringsperspektiv, hvor der bliver lagt stor vægt på input-legitimiteten. Forsøgsordningens model med valgforsamling og forhandlet fællesliste som den primære valgform er på den standard sværere at forsvare end den gældende ordning og valgmenighedsmodellen.

2. Sognedemokratiets legitimitet bestemmes også af medlemmernes aktive deltagelse. Den har været vigende, men dette er sket parallelt med udviklingen i foreningslivet. Der er ingen grund til at antage, at en overgang fra den nuværende valgform til generalforsamlingsvalg vil ændre dette. Erfaringerne fra foreningsdemokratiet peger i samme retning, ligesom en sammenligning med valgmenighederne, der har væsentlige lighedstræk med folkekirkens menigheder, ikke peger i retning af, at en overtagelse af deres generalforsamlingsform i sig selv vil føre til højere deltagelse og en højere grad af medlemsengagement i valget af bestyrelse/menighedsråd.

3. En styrkelse af et aktivt sognedemokrati forudsætter derfor andre tiltag. Man kan ikke se bort fra, at de lettere lader sig udvikle og gennemføre i en model med generalforsamlingsvalg, men det forudsætter i givet fald et meget højt initiativ- og aktivitetsniveau hos menighedsrådet. Man kunne f.eks. koble afholdelsen af generalforsamlingen sammen med andre arrangementer i menighedens/sognets regi i bestræbelse på at øge deltagelsen.

4. Legitimitetsproblematikken har, som det er vist, både et input- og et outputaspekt, og der er en indikation af en vigende output-legitimitet. I hvilket omfang den lader sig påvirke gennem indførelsen af en ny valgform er uvist.

Der blev i indledningen stillet to spørgsmål, som notatet skulle besvare:

- Lader det sig gøre at erstatte de nuværende menighedsrådsvalg med generalforsamlinger uden tab af åbenhed og demokratisk legitimitet?

Svaret på dette spørgsmål er entydig ja. Der er dog den væsentlige tilføjelse, at overgangen fra den nuværende valgform, hvor valg til menighedsråd gennemføres efter regler, der svarer til valgreglerne på kommunalt niveau, kræver en begrundelse. Alt afhængigt af generalforsamlingsmodellens præcise udformning vil det være mere eller mindre nemt at begrunde, at overgangen til en ny valgform ikke går ud over kravet om sikring af den demokratiske legitimitet.

- Kan overgang til en generalforsamlingsløsning bidrage til minimering af det legitimitetsproblem, som folkekirken ud fra nogen synsvinkler lider under?

Svaret på dette spørgsmål er svært. Der er dog ikke noget, der umiddelbart taler for, at overgangen fra den nuværende valgform til en generalforsamlingsmodel afgørende vil ændre på dette forhold. Man kan dog forestille sig, at en model baseret på en høj grad af decentralisering, kan

animere til lokale tiltag, som tilstræber en højere grad af aktivering af menigheden.

Denne vurdering er formuleret på baggrund af de to ret snævre spørgsmål, som er notatets udgangspunkt. Uden at udvide analysens perspektiv kan der være grund til kort at henlede opmærksomheden på, at det tilsyneladende tekniske spørgsmål om erstatningen af de kendte og traditionsfæstede menighedsrådsvalg med generalforsamlinger kan rejse videregående spørgsmål. Man kan således overveje om afskaffelsen af menighedsrådsvalget ikke vil markere et brud med de traditionelle bånd, der siden 1903 har været mellem staten og folkestyret på den ene side og folkekirken på den anden side. Spørgsmålet vil derfor være, hvordan man tilrettelægger overgangen til generalforsamlingsvalg, så man ikke utilsigtet bryder med den gældende folkekirkeordning og forvandler folkekirken som fællesinstitution til en samling løst forbundne valg- eller frimenigheder.

Men der er et andet videregående perspektiv, som trækker i modsat retning. Man må, som det er fremgået, fastslå, at med afstemningsvalg i meget få sogne, er det oprindelige grundlag for sognedemokratiet, således som det var tænkt ind i folkekirkeordningen af 1903, i betydeligt omfang undergravet. Anskuer man alene overgangen til en generalforsamlingsløsning som en teknisk foranstaltning, er spørgsmålet, om den kan rette op på det. Der er den risiko forbundet med modellen, at generalforsamlingsvalg bliver tilrettelagt på en måde, så overgangen fra den nuværende valgmodel blot dølger eksistensen af et alvorligt problem med input-legitimiteten. Det kan være konsekvensen af en generalforsamlingsmodel, hvor konsensus forlods er taget for givet, og hvor generalforsamlingen blot indkaldes for at tage den forlods forhandlede enighed til efterretning. Hvis dette ikke skal ske, forudsætter det, at man i den enkelte menighed lægger vægt på og er i stand til at sætte en dagsorden, som animerer medlemmerne til aktiv deltagelse. Modellen må ud fra dette ræsonnement skrues sammen, så den ikke lægger op til en forlods forhandlet konsensus, som lukker for diskussion, og som af nogle kunne opfattes som et klikestyre. Men skal man nå det, kræver det en stor indsats for tema- og dagsordensætning af problemer, som medlemmerne oplever som så relevante i en sognesammenhæng, at de vil deltage ikke alene i kirkelivet, men også i en generalforsamling, hvor man ud over at sammensætte menighedsrådet også debatterer, hvad der skal ske i og omkring kirken.

## 3.2. Den danske frivillighedssektor

Frivillighed er et bærende element i landets menighedsråd, som består af frivillige personer fra sognets menighed. Udvalget har derfor i sit arbejde undersøgt frivillighedsbegrebet og hvilke tendenser, der kan påpeges i det frivillige landskab i Danmark. Udvalget har således blandt andet inviteret Henrik Bjørge og Bente Ryberg fra Dansk Ungdoms Fællesråd og Vibe Voetmann fra Frivilligrådet til at give oplæg på udvalgets møder i februar og juni 2016.

Udvalget har endvidere anmodet udvalgsmedlem, professor Lars Skov Henriksen ved Aalborg Universitet om at udarbejde et notat om struktur og kultur i den danske frivilligsektor, som er blevet drøftet af udvalget. Skov Henriksens notat sammenfattes nedenfor og er optrykt som bilag 2.

### 3.2.1. Generelle tendenser i den danske frivilligsektor

Skov Henriksen fremdrager i sit notat en række centrale kendetegn og tendenser i den måde, det frivillige arbejde er organiseret på. Desuden undersøges udviklingen i det frivillige arbejde og den kultur, arbejdet er indlejret i. Dette holdes i notatet op imod det frivillige arbejde i kirkeligt regi.

Skov Henriksen fremhæver blandt andet, at medlemsfrivilligheden, dvs. den andel af det frivillige arbejde, der bliver udført af personer, der samtidigt er medlemmer af organisationen, som de arbejder for, er faldet. Tilbagegangen ses dog ikke på området "religion og kirke", hvilket ifølge Skov Henriksen formentlig skyldes, at størstedelen af den frivillige indsats udføres i tilknytning til folkekirken.

Den generelle ændring i frivillighedskulturen betyder, at større dele af det frivillige arbejde i dag udføres af personer med en mere løs tilknytning til organisationerne. Tilknytningen til foreningen er derfor mindre afgørende, og den frivillige aktivitet som sådan er blevet vigtigere. Det sker på mange forskellige måder:

En tendens er, at frivillige knyttes direkte til institutioner. Dette ses bl.a. i kommuner, der i stigende omfang efterspørger frivillig indsats på velfærdsinstitutioner, som plejehjem, skoler og børnehaver.

En anden tendens er "programfrivillighed", ofte i et samarbejde mellem offentlige og private aktører om konkrete frivillige initiativer. Der er tale om initiativer, der rettes mod en specifik målgruppe, og som ofte er organiseret som et projekt med en begrænset tidsramme. Der er tale om en form for top-down orienteret frivillighed, hvor de frivillige løser på

forhånd fastsatte opgaver. Fænomenet kaldes også "plug-in volunteering".

En tredje tendens er "tidsbegrænset eller episodisk" frivilligt arbejde, der omfatter frivillig indsats i en begrænset tidsperiode, hvor engagementet ikke fortsætter ud over den afgrænsede periode. En relativ stor andel på ca. 20 pct. af befolkningen bidrager med sådanne indsatser. Konkret kan nævnes afvikling af sportsarrangementer eller festivaler.

En fjerde tendens er relateret til aktiviteter på internettet. Der kan i den forbindelse nævnes politiske diskussioner organiseret via blogs og chatfora eller hjemmesider til indsamling til velgørende formål. Det er dog kun 2-3 pct. af befolkningen, der er engageret i denne form for virtuel frivillighed.

Endelig er en ny frivillig tendens "corporate voluntering", hvor en virksomheds medarbejdere har mulighed for at yde frivillig indsats i en beskeden del af arbejdstiden. Omfanget af denne form er ikke kendt, men er formentlig beskeden, ligesom det kan diskuteres, om der reelt er tale om frivilligt arbejde, idet medarbejderen får løn fra arbejdsgiveren i de timer, som vedkommende bruger på det frivillige arbejde.

Skov Henriksen konkluderer, at frivillighedskulturen er karakteriseret ved en pluralisering af organisationsformer, idet frivilligheden bevæger sig ud af foreningerne og finder ind i mange af samfundets øvrige områder.

Frivillighedskulturen står ifølge Skov Henriksen over for nogle udfordringer i forbindelse med denne udvikling. Det karakteristiske ved de nye former for frivillighed er, at de er nemme at tilgå, men også nemme at forlade igen. Loyalitet, forpligtelse og fastholdelse er derfor en generel udfordring i frivillighedssektoren. Tidsforbruget er ligeledes en udfordring, hvor de frivillige bruger mindre tid på deres engagement end tidligere.

En anden udfordring er de motiver, som er vigtige for de frivilliges engagement. Den yngre generation, som er på vej ind i den frivillige sektor, lægger vægt på instrumentelle begrundelser, f.eks. læring og de netværk og kontakter, man kan få ved det frivillige arbejde, og mindre vægt på f.eks. fællesskab, som de generationer, der er på vej ud, har vægtet. Forklaringen ligger her ifølge Skov Henriksen ikke nødvendigvis kun i indstillingen hos den nye generation af frivillige, men lige så meget hos organisationerne, der forsøger at tiltrække frivillige ved at fokusere på, hvad den frivillige får ud af det.

### 3.2.2. Særlige tendenser for frivillighed inden for religion og kirke

I forbindelse med udvalgets arbejde har udviklingen og karakteren af det frivillige engagement, der finder sted i tilknytning til menighedsrådsarbejde mv. været drøftet.

Skov Henriksen fremhæver, at andelen af befolkningen, der udfører en ulønnet, frivillig indsats på området religion og kirke, udgør ca. 2 pct. Selv om dette ikke lyder af meget, skal man huske på, at 1 pct. af befolkningen svarer til ca. 45.000 personer. Der er således mange personer involveret. Og selv om området kirke og religion omfatter mere end folkekirken, vil en stor del af de frivillige givetvis være involveret i arbejde, der udspringer af eller har forbindelse til folkekirkens virke. Der er heller ikke umiddelbart grund til at tro, at det frivillige engagement er faldende, idet andelen af aktive har været stabil over tid. Der rekrutteres også bredt, hvad angår de frivilliges køns- og uddannelsesprofil. En væsentlig udfordring knytter sig imidlertid til det faktum, at frivillige på området kirke og religion i meget stor udstrækning tilhører gruppen over 65 år, mens der omvendt er færre yngre og midaldrende frivillige sammenlignet med de øvrige frivilligområder. Tæt på 40 pct. er således over 65 år. Det udgør en betydelig udfordring for den fremtidige rekruttering.

Omvendt tyder undersøgelser på, at frivillige på området kirke og religion er stærkere motiveret for deres arbejde end frivillige på andre samfundsområder. Frivillige på området religion og kirke skiller sig ud ved i meget høj grad at begrunde deres frivillige engagement ved, at man som frivillig kan vise medfølelse med andre. Desuden lægger man mere vægt på betydningen af, at der er fællesskaber og venskaber knyttet til det frivillige arbejde. Disse resultater peger i retning af en høj grad af værdi- og fællesskabsorienteret motivation. Endvidere er det bemærkelsesværdigt, at frivillige på området kirke og religion i sammenligning med frivillige på andre samfundsområder scorer de fleste begrundelser for frivilligt arbejde højere end øvrige frivillige. Generelt kan resultaterne derfor ses som et udtryk for en meget høj grad af motivation, hvor man mener, at det frivillige er væsentligt og værdifuldt af flere forskellige grunde. Dette kan skyldes, at frivillige på området religion og kirke er tættere knyttet til de organisationer, de arbejder frivilligt for, og har en høj grad af identifikation med værdigrundlaget. Den stærke motivation kan ses som en afgørende styrke ved det frivillige arbejde på det kirkelige område sammenlignet med andre frivilligområder.

Det er usikkert, i hvor høj grad de ændringstendenser, man ser på mange frivilligområder i dag, i retning af svagere identifikation og løsere

tilknytning til organisationen også vil slå igennem i forhold til folkekirkenes organisationer i takt med, at de meget aktive og stærkt motiverede generationer afløses af yngre generationer. Frivillighedskulturen ændres både ved, at nye organiseringsformer med mere vægt på fleksibilitet og mindre vægt på kontinuitet i tilknytningen vokser frem, og ved at normer og værdier ændrer sig. Men generelt må man forvente, at folkekirken på linje med andre organisationer i samfundslivet skal arbejde hårdere for at begrunde og retfærdiggøre sin rolle i samfundet for at kunne tiltrække og motivere frivillige til et aktivt engagement i den lokale folkekirke.

### **3.3. Kandidatvillighed til menighedsråd**

Som baggrund for nedsættelsen af nærværende udvalgsarbejde fremhæves næst efter færre afstemningsvalg og faldende valgdeltagelse, at der i nogle sogne er problemer med at sammensætte fuldtallige menighedsråd. Udvalget har derfor bedt sociolog Steen Marquard Rasmussen, der er ansat ved Folkekirkenes Uddannelses- og Videnscenter (FUV), om at foretage en undersøgelse af, hvilke parametre der har betydning for, hvorvidt man er villig til at indgå i menighedsrådsarbejdet.

Marquard Rasmussens rapport "Kandidatvillighed – at være eller ikke være kandidat til menighedsråd" blev offentliggjort den 10. januar 2017 og har været drøftet i udvalget. Rapporten kan læses på <http://www.fkuv.dk/videnscenter/projekter-undersogelser-og-rapporter/kandidatvillighed>. Den rummer en lang række interessante resultater, hvoraf der i denne sammenhæng specielt skal fremhæves elementer af særlig interesse for kandidatvilligheden til menighedsråd.

#### **3.3.1. Spørgeskemaundersøgelsen**

Rapporten belyser, hvor stor interessen er for at stille op som kandidat til menighedsrådsvalget blandt voksne medlemmer af folkekirken, og hvad de væsentligste forskelle er mellem dem, der er villige til at være kandidater, og dem, der ikke er.

Udgangspunktet er en repræsentativ stikprøveundersøgelse med 2.700 respondenter. Når man ser på det absolutte antal fra undersøgelsens stikprøve, ser interessen for at være kandidat ikke ud af meget: Kun 50 personer svarer, at de er villige til uopfordret at stille op til et menighedsråd, mens yderligere 164 er villige, hvis de bliver opfordret til det af en fra menighedsrådet, af sognepræsten, af en ven eller af en fra lokalsamfundet. Omregnet til procent udgør disse to grupper af ja-sigere ca. 8

pct. af de opstillingsberettigede. Dertil kommer 24 personer (svarende til ca. 0,9 pct.), som er villige til at ændre deres beslutning fra et nej til et ja i den særlige situation, hvor nogen fra menighedsrådet fortæller, at de mangler kandidater og derfor har brug for, at netop den pågældende person stiller sig til rådighed som kandidat.

Når disse tilsyneladende lave tal omregnes til absolutte tal på landsplan, bliver der imidlertid alligevel tale om særdeles mange mennesker, som umiddelbart eller under visse betingelser er villige til at stille op til menighedsrådsvalg. Undersøgelsens resultater og de estimerede tal på landsplan er gengivet i tabel 1.

**Tabel 1: Villighed til at stille op som kandidat til menighedsrådet**

Er du villig til selv at stille op som kandidat til et menighedsråd?	Stikprøven		Estimerede tal på landsplan	
	Antal	Procent	Antal	Kumuleret antal
(1) Ja, jeg har allerede overvejet det	50	1,9	67.469	67.469
(2) Ja, men kun hvis jeg bliver opfordret til det	164	6,0	213.060	280.528
(3) Nej, men jeg ville ændre mening, hvis menighedsrådet fortæller, at de mangler kandidater	24	0,9	31.959	312.487
(4) Nej, ubesvaret eller ved ikke	2.481	91,2	3.238.505	3.550.992
Total	2.719	100,0	3.550.992	

Af kolonnen yderst til højre i Tabel 1 ser man, at skønsmæssigt godt 280.000 personer kan være klar til at være kandidater, hvis menighedsrådene eller andre kommer med en opfordring dertil. Set i lyset af, at der i forbindelse med et menighedsrådsvalg på landsplan skal vælges under 13.000 menighedsrådsmedlemmer, er der tale om ganske mange potentielle kandidater. Det skal dog understreges, at man ikke kan slutte direkte fra den villighed, der kan registreres i en spørgeskemaundersøgelse, til den faktiske interesse for at være kandidat til et kommende menighedsrådsvalg i det enkelte sogn.

Til sammenligning viser en række ældre undersøgelser, at interessen for at stille op som kandidat til kommunalbestyrelsen er lidt større. På



spørgsmålet: Hvis du blev opfordret til det, kunne du så tænke dig at opstille som kandidat til kommunalbestyrelsen”, svarede 7 pct. i 2005 ja. Dertil kommer 8 pct., som ville overveje det.

### **3.3.2. Sociologiske faktorerers betydning**

Marqvard Rasmussens undersøgelser viser videre, at størrelsen på den by, personerne bor i, ikke har nogen betydning for, hvordan de er fordelt på de fire grupper.

Ikke overraskende viser analysen, at personer, der allerede sidder i menighedsråd eller har deltaget i opstillingsmøder, i højere grad er villige til at være kandidater end andre. Mere bemærkelsesværdigt er det, at det har lige så stor betydning, hvis man er eller har været medlem af et politisk parti, eller hvis man er aktiv i det lokale foreningsliv. Det forhold, at der i visse familier er tradition for at deltage i menighedsrådsarbejdet, som tidligere undersøgelser har påvist, understøttes også af denne undersøgelse.

Det er heller ikke overraskende, at ønsket om at stille op til menighedsrådet er mest udbredt blandt de mere religiøse folkekirkemedlemmer. Det er dog værd at bemærke, at der på dette punkt ikke er forskel på dem, der er lidt og meget religiøse. Ca. 5 pct. af folkekirkemedlemmerne er meget religiøse, mens 25 pct. er lidt religiøse. De resterende 70 pct. kan opfattes som kulturkristne, hvis man definerer disse som personer, der ikke er religiøse, men er medlemmer af folkekirken, fordi de mener, at kristendommen er til gavn for landets kultur.

Det afgørende skel går mellem dem, der ikke er religiøse, og dem, der er lidt religiøse. Religiøsiteten har altså den betydning, at det er fuldt ud tilstrækkeligt at være lidt religiøs for at kunne se sig selv som en kandidat til menighedsrådet. Det vil sige, at menighedsrådet ikke har det image, at det kun er for de særligt fromme; lidt religiøsitet er nok.

Dertil kommer, at antallet af forskellige kontakter til folkekirken i det forløbne år er af stor betydning. Men også her gælder det, at det afgørende skel går mellem dem, der har haft 0-1 kontakt, og dem, der har haft 2-3 forskellige kontakter. Det har altså betydning for villigheden til at være kandidat, at man har haft kontakt til folkekirken til mere end én slags arrangementer, men det er ikke vigtigt, om man har deltaget i mere end tre forskellige slags kirkelige aktiviteter eller ej. Dette viser, at menighedsrådet ikke har det image, at det kun er for de særligt aktive; deltagelse i få forskellige aktiviteter er nok.

Folkekirkemedlemmernes uddannelse har også en vis betydning, dog således at det alene er personer med en lang eller en mellemlang uddannelse, der skiller sig ud ved at have en næsten dobbelt så stor tilbøjelighed til at melde sig som kandidater.

Betydningen af folkekirkemedlemmernes kulturelle orientering er for det første, at de jordbundne og de pragmatisk eksperimenterende er de mindst tilbøjelige til at stille op som kandidater. Herefter følger de finkulturelle og de utraditionelle feinschmeckere, som er næsten dobbelt så villige til at være kandidater som de to førstnævnte grupper. Den gruppe, der er mest villig til at stille op som kandidater til menighedsrådet, er de kulturelle generalister. Det tyder på, at de mennesker, der lettest kan se sig selv som kandidater, er nogle, der ikke har snævert profilerede kulturelle præferencer, men i høj grad trives med meget forskellige kulturelle tilbud.

Ser man på den gruppe af folkekirkemedlemmer, som på den ene side aldrig selv har siddet i et menighedsråd, men som på den anden side er meget kirkeligt aktive, er den vigtigste faktor graden af religiøsitet, men det har også ret stor betydning, om man er aktiv i det lokale foreningsliv eller ej, da denne aktivitet betyder, at sandsynligheden for at melde sig som kandidat bliver tre gange så stor, som den ellers ville have været. Den tredje faktor, som også har en vis betydning, er, om man kender nogen, der er eller har været medlem af et menighedsråd.

### **3.3.3. Betydningen af opfordringer**

Marquard Rasmussen har også undersøgt, hvilke opfordringer om at blive kandidat der i særlig grad bliver imødekommet. Det viser sig, at opfordringer fra en i lokalsamfundet har størst chance for at få en positiv respons, hvorefter følger opfordringer fra en ven, mens opfordringer fra sognepræsten har den laveste effekt.

Analyserne viser også, at de forskellige opfordringsgivere har forskellig grad af succes afhængig af, hvem de henvender sig til. Det er således især dem, der aldrig har været medlemmer af menighedsråd, der er modtagelige for en opfordring fra en i lokalområdet. Dette gælder også for de ikke-religiøse. I modsætning hertil er det især de meget religiøse, der svarer positivt på en opfordring fra sognepræsten. Sidstnævntes held med en opfordring er endvidere betinget af uddannelsen hos den, der modtager opfordringen, forstået på den måde, at chancen for en positiv respons er lav, hvis henvendelsen er rettet til en person med en er-

hvervsuddannelse eller en kort uddannelse. Dette tyder på, at uddannelseskløften mellem præsten og den pågældende har en vis betydning. Hvad denne nærmere går på, siger analysen dog ikke noget om.

Det viser sig også, at en opfordring fra kirkens folk (dvs. menighedsrådet eller præsten) i særlig grad har effekt, hvis den henvender sig til en person, der ikke er aktiv i det lokale foreningsliv. Det fremgår også, at en opfordring fra menighedsrådet i særlig grad får den ønskede effekt, hvis den er henvendt til en person med en lang eller mellemlang videregående uddannelse.

Det er også bemærkelsesværdigt, at opfordringen fra en ven har lige stor betydning i alle de undersøgte grupper af folkekirkemedlemmer. Alle personer er altså lige modtagelige for en opfordring fra en ven, uanset om den person, der modtager opfordringen, er meget eller lidt religiøs, er aktiv eller ikke aktiv i det lokale foreningsliv, har været medlem af et menighedsråd eller ej, og uanset hvilken uddannelse, den pågældende har.

### 3.3.4. Typer af villige og uvillige

På baggrund af en statistisk analyse af den indbyrdes sammenhæng mellem de forskellige sociologiske variable opstiller Maqvard Rasmussen fem idealtyper af henholdsvis villige (dvs. ja-sigerne i gruppe 1 og 2 i tabel 1, samt de mulige ja-sigere i gruppe 3) og uvillige (dvs. nej-sigerne i gruppe 4 i tabel 1) til at stille op som kandidater til et menighedsrådsvalg.

De villige til at være kandidater til menighedsrådet kan opdeles i følgende fem idealtyper:

- **De menighedsrådsferne kandidater** (udgør 5,1 pct. af alle villige) er nuværende eller tidligere medlemmer af et menighedsråd, som er villige til uden særlige opfordringer at stille op til en ny periode i menighedsrådet.
- **De kirkeligt og politisk aktive kandidater** (4,5 pct.) er også villige til uden særlige opfordringer at stille op som kandidater, hvilket bl.a. hænger sammen med, at de på forhånd er aktive deltagere i det kirkelige liv.
- **De meget religiøse kandidater** (16,9 pct.) har alle en høj grad af religiøsitet og har ikke tidligere siddet i et menighedsråd.

- **Civilsamfundets kandidater** (22 pct.) er dem, der kun på opfordring fra en person i lokalområdet er villige til at stille op til menighedsrådsvalget.
- **Sidste-øjeblikskandidaterne** (10,1 pct.) har ikke tænkt sig at stille op og er heller ikke modtagelige for en opfordring til at være kandidater. De er dog indstillet på at ændre holdning i den særlige situation, hvor menighedsrådet fortæller, at der ikke er kandidater nok, og at man derfor har brug for, at den pågældende stiller sig til rådighed som kandidat.

Kun relativt få respondenter blandt nej-sigerne (gruppe 4 i tabel 1) benyttede sig af muligheden for at begrunde deres nej. Det er derfor vanskeligt at drage statistiske konklusioner om baggrunden for nej-sigernes uvillighed til at stille op. På baggrund af kvalitative studier af besvarelsen fra de 168 folkekirkemedlemmer, som begrundede deres nej, kan der dog opdeles i følgende idealtyper:

- **De ureflekterede**, som ikke har begrundet, hvorfor de siger nej. Den består især af folkekirkemedlemmer, som ikke er religiøse, som højst har haft én enkelt kontakt med kirken i det forløbne år, som aldrig har deltaget i et opstillingsmøde, og som ikke kender nogen, der er eller har været medlem af et menighedsråd. Med hensyn til kulturel orientering er de jordbundne, de pragmatisk eksperimenterende og de kulturelle generalister overrepræsenteret i denne gruppe.
- **De travle**, der alle siger, at de ikke har tid, og hvor hver femte ikke ved noget om menighedsrådsarbejdet. Her finder vi især midaldrende kvinder, dem der er lidt religiøse, folk med erhvervs- eller korte uddannelser samt dem, der er klassificeret som utraditionelle feinschmeckere.
- **De uinteresserede**, hvor 50 pct. ikke ved noget om menighedsrådsarbejdet, og ca. hver tredje ikke interesserer sig for folkekirkens daglige forhold. Denne gruppe består især af mænd, der ikke er religiøse og har haft få forskellige kontakter til kirken i 2015. Deres sidst afsluttede uddannelse er ofte gymnasiet og den mest udbredte kulturelle orientering er klassificeret som pragmatisk eksperimenterende.
- **De socialt fremmede**, der alle siger, at de tror, at de ikke ville føle sig socialt hjemme i et menighedsråd. Det er også denne gruppe, der har den klart største andel, der tror, at menighedsrådsarbejdet er kedeligt. Gruppen består i særlig grad af unge folkekirkemedlemmer og – til dels som følge af dette – dem, der ikke har afsluttet en uddannelse efter folkeskolen. De

jordbundne er den kulturelle orientering, som er mest overrepræsenteret i denne gruppe.

Den sidste gruppe er kendetegnet ved, at alle har anført **andre grunde** i et særligt skrivefelt, og at man ellers ikke har markeret ret mange af de øvrige motivmuligheder. Gruppen består især af ældre, finkulturelle og personer med videregående uddannelser. I denne gruppe er de meget religiøse og dem med mange forskellige kontakter til folkekirken også stærkt repræsenteret. Dette er ikke overraskende, da en betydelig del af de andre grunde er, at man selv tidligere har været menighedsrådsmedlem eller er i familie med en, som er det.



## 4. Nordiske lande<sup>2</sup>

Til brug for arbejdet i Udvalg om menighedsrådsvalg og fremtidig valgform anmodede Kirkeministeriet i foråret 2016 den relevante myndighed og/eller kirke i henholdsvis Færøerne, Grønland, Norge, Sverige, Finland samt Island om at besvare et spørgeskema om valg til menighedsråd, for derigennem at indhente erfaringer og inspiration til ændringer i den nugældende valgordning.

Dette kapitel er en sammenfatning af de modtagne svar. Der anvendes i sammenfatningen de respektive landes egne betegnelser for det, der svarer til menighedsråd i Danmark:

- Færøerne: Menighedsråd.
- Grønland: Menighedsrepræsentation.
- Norge: Menighedsråd.
- Sverige: Kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktige kan være valgt for et enkelt sogn (församling) eller fælles for sognene i et pastorat.
- Finland: Kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktige kan være valgt for et enkelt sogn (församling) eller fælles for sognene i en "kyrklig samfällighet", f.eks. flere sogne, der ligger i samme kommune.

### 4.1. Menighedsrådet

#### 4.1.1. Menighedsrådets sammensætning

##### Færøerne

Et menighedsråd består af valgte medlemmer samt sognepræsten som er født medlem.

I sogne med op til 59 folkekirkemedlemmer vælges 4 medlemmer. I sogne med 60-999 medlemmer vælges 6 medlemmer. I sogne med 1000 folkekirkemedlemmer og derover vælges der yderligere et medlem pr. påbegyndt tusinde folkekirkemedlemmer. Et råd kan dog højst have 12 valgte medlemmer.

---

<sup>2</sup> Udvalget har ikke modtaget svar fra Island. Betegnelsen "nordiske lande" fastholdes i kapitlet, men omfatter ikke Island.

Biskoppen kan give et menighedsråd med mindst 3 valgte medlemmer dispensation til at fungere med fulde beføjelser, hvis der hverken ved valg eller nyvalg er blevet valgt et fuldtalligt menighedsråd.

Sognepræster er ikke valgbare til formand, kirkeværge eller kasserer og har ikke stemmeret ved et formandsvalg.

### Grønland

En menighedsrepræsentation består af valgte menighedsrepræsentanter samt stedets kateket<sup>3</sup> eller kateketer og den eller de tjenestegørende præster, der bor det pågældende sted.

Der er ikke lovgivet om antallet af valgte repræsentanter bortset fra, at det altid skal være større end antallet af præster og kateketer i repræsentationen.

Selvstyret fastsætter i en bekendtgørelse forud for hvert valg, hvor mange steder der skal være valg til menighedsrepræsentationen, og hvor mange der skal vælges hvert sted.

En præst kan i øvrigt uden stemmeret deltage i menighedsrepræsentationers møder andre steder i pastoratet end det sted, hvor præsten bor.

### Norge

Et menighedsråd består af sognepræsten og 4, 6, 8 eller 10 valgte medlemmer. Antallet af valgte medlemmer fastsættes på et menighedsmøde.

I kommuner, hvor der kun er et sogn, vælger kommunen desuden et medlem og en stedfortræder til menighedsrådet. Det kommunalt valgte medlem tiltræder rådet ved behandling af bl.a. økonomiske og administrative sager. I kommuner med flere sogne behandles sådanne sager af kirkeligt fællesråd, der består af repræsentanter for hvert menighedsråd og en repræsentant for kommunen.

Hvis et medlem udtræder af eller får varigt forfald fra menighedsrådet, indtræder en af de mindst fem stedfortrædere, der vælges samtidig med valget af menighedsrådsmedlemmer.

### Sverige

Kyrkofullmægtige består af et antal valgte medlemmer. Antallet, der skal være ulige, bestemmes af kyrkofullmægtige forud for valget. Der er dog i Kirkeordningen fastsat, at der mindst skal være:

---

<sup>3</sup> En kateket er en uordineret hjælpepræst, der ikke er teolog, men kan have gennemgået en særlig kateketuddannelse.



- 15 medlemmer i församlinger med højst 5.000 stemmeberettigede.
- 25 medlemmer i församlinger med 5.000-20.000 stemmeberettigede.
- 35 medlemmer i församlinger med over 20.000 stemmeberettigede.

Hvis kyrkofullmäktige er fælles for församlinger i et pastorat, er det antallet af stemmeberettigede i pastoratet som helhed, der bestemmer antallet af kyrkofullmäktige.

Når et medlem har forfald, hvad enten det er for et enkelt møde eller af længere varighed, indkaldes en stedfortræder fra den nomineringsgruppe (svarer til kandidatlistor ved danske menighedsrådsvalg), som medlemmet med forfald er valgt for. Antallet af stedfortrædere skal svare til mindst halvdelen af det antal mandater, som en nomineringsgruppe får valgt. For en nomineringsgruppe med kun et enkelt mandat skal der være mindst to stedfortrædere.

### Finland

Kyrkofullmäktige består af et antal valgte medlemmer. Antallet afhænger af indbyggertallet i församlingen eller - hvis kyrkofullmäktige er fælles for flere församlinger - af det samlede indbyggertal inden for det område, som kyrkofullmäktige dækker.

Antallet af medlemmer skal være følgende:

- 11 medlemmer ved op til 1.000 indbyggere.
- 15 medlemmer ved 1.001-4.000 indbyggere.
- 19 medlemmer ved 4.001-7.000 indbyggere.
- 23 medlemmer ved 7.001-10.000 indbyggere.
- 27 medlemmer ved 10.001-20.000 indbyggere.
- 33 medlemmer ved 20.001-50.000 indbyggere.
- 39 medlemmer ved flere end 50.000 indbyggere.

## **4.2. Menighedsrådets kompetencer**

### Færøerne

Menighedsrådets kompetencer er principielt stort set som i Danmark. I praksis er der dog store forskelle på færøske og danske forhold.

Dels fordi der stort set ingen ansatte er ved kirkerne i Færøerne - praktisk talt al virksomhed (bortset fra sognepræstens) beror på frivilligt arbejde. Dels fordi kirkegårdene er kommunale, og stiftet ejer og administrerer præstegårdene.

Endnu en væsentlig forskel er, at kirkernes drift stort set finansieres ved fordeling af fælles, solidarisk landskirkeskat, der pålignes alle medlemmer af kirken med den samme ligningsprocent. Der er dog en mulighed for at påligne en lokal kirkeskat til (bygge-) projekter.

### Grønland

Menighedsrepræsentationens lovbundne kompetencer og opgaver er:

- At arbejde for gode vilkår for evangeliets forkyndelse, herunder f.eks. at støtte en række aktiviteter for både børn, unge og voksne.
- At samarbejde med den kirkebogsførende præst om tilsynet med kirkebygningen og at have ret til overfor præsten at fremsætte forslag vedrørende indretning og udsmykning samt vedligeholdelse og evt. opførelse af folkekirkens bygninger.
- At beslutte tidspunkt for faste gudstjenester og indførelse af nye salmebøger m.v. samt datoer for konfirmation.
- At give samtykke til bl.a. indsamlinger ved gudstjenester og anvendelse af anden liturgi og andre ritualer end hidtil.

### Norge

Menighedsrådets opgaver og kompetencer er bl.a.:

- At arbejde for at vække og nære det kristne liv i sognet.
- At have ansvar for, at kirkelig undervisning, kirkemusik og diakoni indarbejdes og udvikles i sognet.
- At beslutte om der skal foretages indsamling i kirken og i givet fald forvalte de midler, der bliver samlet ind, eller på anden måde bliver givet til en kristen virksomhed i sognet.
- At medvirke ved udnævnelse og ansættelse i kirkelige embeder og stillinger.

Hvis sognet ikke er omfattet af et kirkeligt fællesråd, er menighedsrådet desuden ansvarlig for:

- Forvaltning af de økonomiske midler, der af staten og kommunen bevilges til opgaver i sognet.
- Drift og vedligeholdelse af kirker og gravpladser.

- Lokalt ansatte kirkelige medarbejdere.
- Anskaffelse og drift af menigheds- og præstekontor samt lokaler og udstyr til konfirmandundervisning.

### Sverige

Kyrkofullmäktige er det øverste besluttede organ i församlingen eller pastoratet og træffer beslutninger i alle spørgsmål vedrørende församlingens opgaver.

Kyrkofullmäktige træffer herunder bl.a. beslutninger om:

- Mål og retningslinjer for den kirkelige virksomhed.
- Budget, kirkeafgift (lokal kirkeskat) og andre økonomiske spørgsmål.

### Finland

Kyrkofullmäktige er det øverste besluttede organ i församlingen og træffer bl.a. beslutninger om:

- Hovedprincipperne i församlingens virksomhed og økonomi.
- Fastsættelse af kirkeskat.
- Byggeprojekter.
- Medarbejderstillinger i församlingen.

## **4.3. Valg til menighedsråd**

### **4.3.1. Valgform**

#### Færøerne

Menighedsråd vælges hvert 4. år ved direkte og almindelige valg blandt alle folkekirkens medlemmer. Valget afvikles efter samme principper som kommunalvalg. Menighedsrådsvalg og kommunalvalg afholdes dog på forskellige tidspunkter.

#### Grønland

Menighedsrepræsentationer vælges på grundlag af den kommunale valglov og supplerende bestemmelser i bekendtgørelse fra Selvstyret.

Valget afholdes hvert 4. år på samme dag som de kommunale valg. Der stemmes på samme valgsted til kommunalbestyrelser, bygdebestyrelser og menighedsrepræsentationer. Valget til menighedsråd har dog på de større steder (byer) sin egen valgboks. Det at valgdagen ligger sammen

med de kommunale valg har efter alt at dømmes stor indflydelse på valgdeltagelsen til valg af menighedsrepræsentationen.

### Norge

Menighedsrådet vælges af kirkemedlemmerne gennem flertalsvalg eller forholdstalsvalg.

Den mest almindelige ordning er flertalsvalg med én liste. Ordningen kan sammenfattes således:

- En nominationskomitee, som er udpeget af menighedsrådet, forbereder en kandidatliste. Der skal være mindst ligeså mange kandidater, som der er medlemmer og stedfortrædere i menighedsrådet tilsammen og højst dobbelt så mange kandidater, som der er medlemmer og stedfortrædere tilsammen.
- Hvis nominationskomiteen ikke kan skaffe et tilstrækkeligt antal kandidater inden 1. maj, kan valgstyret godkende en liste med færre kandidater end det antal, der skal vælges ifølge beslutning på menighedsmøde. Hvis der i sådan et tilfælde ikke foreligger andre godkendte kandidatlistes end nominationskomiteens liste, skal der åbnes for supplerende nomination. Det indebærer, at mindst fem stemmeberettigede medlemmer på egen hånd kan nominere én ekstra kandidat.
- Vælgerne kan give tillægsstemme til op til tre kandidater, samt opføre op til tre navne på valgbare personer i sognet. Vælgerne kan ikke stryge kandidater fra listen.
- Under optællingen har hver kandidat på listen som udgangspunkt modtaget én personstemme per stemmeseddel, hvortil kommer de tillægsstemmer, som kandidaterne får fra vælgerne. De kandidater, som har fået flest stemmer er valgt.

Et menighedsråd kan også vælges ved forholdstalsvalg med flere lister. Der blev kun afholdt forholdstalsvalg i 5 menigheder i 2015. Ordningen kan sammenfattes således:

- Inden 1. maj kan der indleveres forslag til kandidatlistes. Mindst 10 stemmeberettigede skal stå bag listen som forslagsstillere.
- Vælgerne kan give tillægsstemme til op til tre kandidater, samt opføre op til tre navne fra andre kandidatlistes.
- Optællingen deles i udregningen af listestemmer og personstemmer. Listestemmerne afgør mandatfordelingen mellem li-

sterne. Ved fordelingen anvendes St. Laguës metode med delingstal 1, 3, 5, 7, osv. Personstemmerne afgør, hvilke kandidater der bliver valgt på de enkelte lister.

Uanset om der er én eller flere kandidatlisters gennemføres valget ved afstemning (senest den 13. og 14. september 2015). Desuden er der i nogle uger før valgdagen(e) mulighed for, at kirkemedlemmer kan afgive deres stemme på forhånd, hvis de ikke har mulighed til at deltage i valget på valgdagen(e).

#### Sverige

Kyrkofullmægtige vælges ved direkte valg, som holdes hvert 4. år. Forskellige nomineringsgrupper - ofte med partipolitisk baggrund - opstiller kandidatlisters. Valget opgøres som et forholdstalsvalg.

#### Finland

Kyrkofullmægtige vælges ved direkte valg, der opgøres som forholdstalsvalg.

Hvis der på de godkendte kandidatlisters kun er opført lige så mange kandidater eller i det mindste fire femtedele af det antal, der skal vælges, anses de opstillede for at være valgt uden afstemning.

### **4.3.2. Valgdeltagelse**

#### Færøerne

Valgdeltagelsen er i gennemsnit 30,8 pct. Valgdeltagelsen er størst de steder, hvor der traditionelt holdes valg, og kandidaterne står på forskellige listers.

Der er kun to gange gennemført valg ved en ordning, hvor der *skal* afholdes afstemningsvalg i sogne med over 500 medlemmer, så det er endnu ikke muligt at udtale sig om en tendens med hensyn til valgdeltagelsen.

46 pct. af de valgte er kvinder, og 54 pct. er mænd. Medlemmer under 40 år er kraftigt underrepræsenteret.

Der kan ikke med sikkerhed påpeges nogen forskelle i valgdeltagelsen mellem land og by eller små kontra store sogne. Valgdeltagelsen tenderer dog mod at være lavest i Tórshavn og forstæderne, som er det eneste egentligt urbaniserede område i Færøerne.

I Klaksvík, der er det eneste store kirkesogn med rigtig høj valgdeltagelse, har der – modsat i Tórshavnsområdet – traditionelt altid været kampvalg mellem 2-3 listers.

I 3 ud af de 4 kirkesogne, hvor der var afstemningsvalgvalg, selv om kirkesognets størrelse ikke tilsagde det, var valgdeltagelsen højere end den gennemsnitlige.

### Grønland

Der er i Grønland ikke offentliggjort statistik vedrørende valg til menighedsrepræsentationer.

Det kan dog nævnes, at der i 2013 skulle vælges 73 menighedsråd. Der blev imidlertid kun opstillet kandidater i 65 menighedsråd. Dermed mistede Grønland 8 menighedsrepræsentationer i 2013. En menighedsrepræsentation, som ikke oprettes ved valget "uddør" for den pågældende valgperiode. Opstilles der blot én person, kan menighedsrepræsentationen efterfølgende udvikle sig fra denne ene person gennem et selvsuppleringsystem med hjemmel i den kommunale valglov.

Af de 65 valgte menighedsrepræsentationer ved valget i 2013 blev 26 valgt ved afstemningsvalg ("kampvalg"), hvilket svarer til 35,61 pct. De resterende 39 steder var der tale om "fredsvalg" svarende til 53,42 pct.

Den samlede valgdeltagelse i (kun) byerne (ingen bygder) var 31,35 pct. ved valget i 2013. Valgdeltagelsen i hovedstaden Nuuk var på 17,59 pct. Landsresultatet for valgdeltagelsen (kun byerne), hvis man regner Nuuk fra, var 43,88 pct. i 2013.

Kvinder udgør 51,6 pct. af de fungerende menighedsrepræsentanter pr. 19. april 2016 (valgets resultat med fradrag af de som efterfølgende fortabte valgbarhed men med tillæg af de som efter valget blev indsuppleret ("selvsupplering")) – og godkendt af Valgbarhedsnævnet. Der findes ingen statistik på aldersgrupper fra valget i 2013, da medlemmerne for indeværende valgperiode alene registreres med navn.

Hvad angår forskelle på valgdeltagelsen mellem land og by, findes der ingen statistik derpå, men det kan nævnes, at der er langt flere afstemningsvalg i byerne end i bygdernes valgsteder.

### Norge

I 2001 var valgdeltagelsen på 3,6 pct., i 2005 på 4,2 pct., i 2009 var den på 13,1 pct., i 2011 på 13,5 pct. og i 2015 på 15,7 pct.

Valgdeltagelsen er dermed steget fra 3,6 pct. i 2001 til 15,7 pct. i 2015. Stigningen i valgdeltagelsen kan forklares ud fra de ændringer, der er foretaget i valgloven.

Der findes ingen statistik på valgdeltagelsen for vælgere over 18 år, men derimod på aldersgruppen under 18 år, som først fik stemmeret i 2009.

Det er forholdsvis få vælgere under 18 år, der stemmer. Ved valget i 2009 var der 1,1 pct. i aldersgruppen 15-17 år, som stemte. I 2011 var det 1,6 pct. i nævnte aldersgruppe, som stemte, og i 2015 var der 2,3 pct., som stemte.

Det er kendetegnende for menighedsrådsvalg i Norge, at jo mindre et sogn er, des højere er valgdeltagelsen. Det ses af følgende tabel.

**Tabel 1: Valgdeltagelse ved menighedsrådsvalg inddelt efter sogne-størrelse**

	2009	2011	2015
Sogne med mindre end 500 medlemmer	35,3 pct.	34,8 pct.	34,1 pct.
Sogne med mellem 500-999 medlemmer	26,7 pct.	26,9 pct.	26,4 pct.
Sogne med 1000-1999 medlemmer	19,8 pct.	20,1 pct.	20,9 pct.
Sogne med 2000-4999 medlemmer	12,9 pct.	13,1 pct.	15,7 pct.
Sogne med 5000 eller flere medlemmer	9,1 pct.	9,3 pct.	12,4 pct.

### Sverige

Valgdeltagelsen var højest i 2001, som var det år, hvor kirkevalget for første gang blev gennemført i kirkens eget regi. Før det blev det kirkelige valg administreret sammen med almindelige valg.

I 2001 var valgdeltagelsen 14,2 pct. Siden har der kun været små udsving i valgdeltagelsen. I 2005 var valgdeltagelsen således 12 pct., i 2009 var den 11,9 pct., og i 2013 var valgdeltagelsen 12,8 pct.

### Finland

Valgdeltagelsen har i flere år været lav. I 2014 var valgdeltagelsen for hele landet på 15,5 pct. Valgdeltagelsen varierer dog fra församling til församling. For eksempel var den højeste valgdeltagelse for en församling i 2014 på 43,8 pct., og den laveste var 6 pct.

Ved valget i 2014 blev der ført statistik over stemmeadfærd blandt vælgere i alderen 16-17 år. Af de unge, som udnyttede deres stemmeret, var 55,4 pct. piger og 44,6 pct. drenge. Valgdeltagelsen er også i andre aldersgrupper noget højere blandt kvinder end mænd.

Valgdeltagelsen er som regel højere i små land-forsamlinger end i by-forsamlinger med større medlemstal. Ved valget i 2014 var de fleste af de 20 forsamlinger, der havde den højeste valgdeltagelse, at finde i land-distrikter, og deres gennemsnitlige medlemstal var under 3.000. De 20 forsamlinger, der havde den laveste valgdeltagelse var i byer, og deres gennemsnitlige medlemstal var næsten 19.000.

### 4.3.3. Valgret

#### Færøerne

For at kunne stemme til menighedsrådsvalget på Færøerne skal man være 18 år på valgdagen, hvilket er den generelle valgretsalders. Udover dette er der visse andre betingelser, som skal være opfyldt, før man har valgret. Man skal være medlem af folkekirken og optaget på den kommunale valgliste i kirkesognet senest en uge før valget. Udlændinge skal desuden have haft fast bopæl på Færøerne 1 år uafbrudt. Sognebåndsløserne har valgret i det kirkesogn, hvortil de har løst sognebånd. Sognepræster og kirketjenere kan vælge at få stemmeret i det kirkesogn, hvor de har deres virke, hvis de ikke er bosat i det pågældende sogn.

#### Grønland

For at kunne stemme til menighedsrådsvalget på Grønland, skal man være 18 år. Desuden skal man være medlem af folkekirken, have haft fast bopæl i kommunen i mindst 6 måneder forud for valgets afholdelse og have enten: 1) dansk indfødsret, eller 2) fast bopæl i riget i mindst 3 år og fast bopæl i Grønland i mindst 6 mdr. Herudover findes der i § 2 i den kommunale valglov nogle undtagelsesbestemmelser fra det hovedsagelige bopælskriterium, som grundlæggende alle handler om en tilladelse til at stemme for de grønlandske borgere, som af den ene eller anden pligtæssige grund opholder sig udenfor Grønland.

#### Norge

Man skal være fyldt 15 år i valgåret for at stemme til menighedsrådsvalget (og alle andre kirkelige valg i Den Norske Kirke), jf. Kirkelovens § 4. Desuden skal man være medlem af Den Norske Kirke og være bosat i sognet.

#### Sverige

For at stemme til menighedsrådsvalget i Sverige, skal man være fyldt 16 år på valgdagen. Desuden skal man være medlem af den svenske kirke, være bosat i forsamlingen (hvis det drejer sig om valg til kirkefuldmægtige i forsamlingen) eller bosat i en af forsamlingerne (hvis det drejer sig om valg til kirkefuldmægtige i et pastorat).



## Finland

Man skal være fyldt 16 år senest på valgdagen for at stemme til menighedsrådsvalg i Finland. Derudover skal man være medlem af den finske kirke, og man skal have fast bopæl i Finland. Stemmeretten udøves i den församling, hvor man senest den 15. august i valgåret var opført som medlem.

### **4.3.4. Valgbarhed**

#### Færøerne

For at kunne stille op til menighedsrådsvalget på Færøerne skal man være 18 år på valgdagen. Derudover skal man være stemmeberettiget til valget og ikke have mistet sin valgbarhed (praktisk talt identiske betingelser og procedurer som i Danmark). Menighedsrådet tager stilling til eventuelle spørgsmål om mistet valgbarhed, medmindre Lagtinget eller kommunalbestyrelse tidligere har taget stilling til spørgsmålet. Sognepræster og biskoppen er ikke valgbare.

#### Grønland

For at kunne stille op til menighedsrådsvalget på Grønland skal man være 18 år på valgdagen. Derudover er betingelserne identiske med valgretsbetingelserne – med et konkret krav om bopæl i valgkredsen senest 6 uger før valget.

#### Norge

For at kunne stille op til menighedsrådsvalget i Norge skal man være fyldt 18 år i valgåret. Derudover skal man have stemmeret, hvilket vil sige, at man skal være medlem af Den Norske Kirke og bosat i sognet.

#### Sverige

Alle kan stille op til menighedsrådsvalget, men for at blive valgt skal man være fyldt 18 år senest på valgdagen. Der er således ingen bestemmelser, der begrænser hvem, der kan opstille til menighedsrådsvalget, men det er kun dem, der på valgdagen er valgbar, og hvor der ikke foreligger valgbarhedshinder, der kan udpeges til medlem eller stedfortrædere for kirkefuldmægtige. Udover at være fyldt 18 år senest på valgdagen, så er man valgbar, når man er medlem af den svenske kirke, er døbt og er bosat i församlingen (hvis det drejer sig om valg til kirkefuldmægtige i församlingen).

Følgende personer er ikke valgbar til kyrkofullmægtige:

- biskopper,

- kyrkoherden (den ledende sognepræst),
- ansatte i en församling, som har en lederstilling og
- personer, som har et tillidshverv i en anden församling.

#### Finland

Valgbare er personer, som senest på valgdagen er fyldt 18 år, som er konfirmerede, som er kendt for en kristen overbevisning, og som ikke er umyndiggjort. Man skal desuden have givet sit samtykke til at blive valgt.

Personer, der ansat i en församling som kyrkofullmægtige, er ikke valgbare.

## **4.4. Rekruttering af kandidater**

### **4.4.1. Rekrutteringsproblemer ift. kandidater**

Det er kendetegnende for alle de nordiske lande, at det er problematisk at finde kandidater til menighedsrådsvalget.

Der er ikke nogen nævneværdig overvægt af enten kvinder eller mænd i de pågældende landes menighedsråd.

Det er karakteristisk for alle de nordiske lande, at gennemsnitsalderen for menighedsrådsmedlemmerne er lidt over 50 år, og at det er vanskeligt at få unge til at stille op som kandidater.

#### Færøerne

Det er vanskeligt at rekruttere i de helt små kirkesogne, hvilket er naturligt, da afholdelse af gudstjenester kan være besværliggjort på grund af mangel af organister o.l. (der er 20 eller færre medlemmer i ca. 12 pct. af kirkesognene). Problemet er dog ikke større, end at det er blevet løst i samtlige sogne.

Fordelingen er på 54 pct. mænd og 46 pct. kvinder.

Der er en tendens, der peger i retning af, at det er svært at rekruttere de unge til frivilligt menighedsarbejde. Traditionen med at de erfarne påtager sig endnu en valgperiode, er måske også med til at fastholde en høj gennemsnitsalder blandt menighedsrådsmedlemmerne. En betydelig del af de yngre, der rekrutteres til menighedsrådsarbejde i de større sogne, er i forvejen aktive i de frie, kirkelige organisationer, og bliver "prikket på skulderen" af ældre menighedsrådsmedlemmer, der kender dem herfra.

## Grønland

Der er klare vanskeligheder med at finde kandidater til alle de normerede menighedsrepræsentationer. I forbindelse med valget i 2013 modtog Grønlands Stift løbende besked om de opstillede frem mod deadline for opstilling. To gange kontaktede stiftet både provster og præster med henblik på at holde yderligere orienteringsmøder de pågældende steder, så der ikke blev tabt flere menighedsrepræsentationer end de 8, der endte med ikke at kunne blive valgt.

Der kan ikke påpeges en over- eller underrepræsentation af enten kvinder eller mænd i menighedsrepræsentationerne.

Der er ikke dokumentation for kandidaternes alder, men oplevelsen er, at der blandt medlemmerne er en klar overvægt i aldersgrupperne over 55 år. Aldersgrupperne under 35 år er kun i yderst beskedent omfang repræsenteret i menighedsrepræsentationerne.

## Norge

Nogle steder er det vanskeligt at finde kandidater til at stille op til menighedsrådet.

I 2009 gennemførte forskningsstiftelsen KIFO – institut for kirke-, religions- og livssynsforskning - en spørgeundersøgelse, hvor 66 pct. af de adspurgte ledere af nominationskomiteer svarede, at det var vanskeligt at skaffe nok egnede kandidater, mens 19,4 pct. svarede, at det var let og 14,6 pct. svarede, at det var hverken let eller vanskeligt.

I 2011 gennemførte KIFO en lignende undersøgelse, hvor administrativt ansvarlige valgmedarbejdere i menighederne blev bedt om at svare. 68,5 pct. svarede, at det var vanskeligt at skaffe nok egnede kandidater, 19,3 pct. svarede, at det var hverken let eller vanskeligt, og 12,3 pct. svarede, at det var let.

Der blev ikke gennemført en tilsvarende undersøgelse i 2015, men KIFO pegede i sin evaluering af valget i 2015 på, at de tidligere undersøgelser stadig er relevante for at forstå, hvorfor der fortsat er så store problemer med at få nok kandidater på listerne.

I forhold til kønsfordelingen var der 59 pct. kvinder og 41 pct. mænd på de indleverede kandidatlistor i 2015. I 2011 var der 41,3 pct. mænd, og i 2009 var der 40,5 pct. mænd.

Kandidaternes gennemsnitsalder var i 2015 53 år, i 2011 51,6 år og i 2009 51,1 år. Kirkemødet har en målsætning om, at mindst 20 pct. af kandidaterne skal være under 30 år. Ved valget i 2015 blev der valgt 5,8 pct. faste medlemmer og 3,9 pct. stedfortrædere under 30 år.

## Sverige

Den svenske kirke foretog i forbindelse med kirkevalget i 2013 en omfattende strukturændring, som indebar, at antallet, der vælges ved direkte valg, blev mindsket væsentligt. Dermed faldt også antallet af medlemmer, der var behov for, og dette gjorde nok rekrutteringsprocessen lettere.

En del nomineringsgrupper oplever dog problemer med at rekruttere nye - og især unge - kandidater til deres lister.

Kirkens nationale valgkontor producerer informationshæftet "Att ställa upp", som er målrettet personer, der overvejer at engagere sig i en nomineringsgruppe eller starte en helt ny gruppe.

Der foreligger ikke statistik over dem, der rekrutteres til menighedsrådene fordelt på køn. Men nedstående tabel viser de valgte medlemmer på nationalt niveau fordelt på køn. Sådant statistik foreligger også for stifts- og lokalniveau. Parentesen angiver tallene fra 2012.

**Tabel 2: Kyrkofullmäktige i församling/pastorat samt i Göteborg (Tallene for 2012 omfatter også fælles kyrkofullmäktige)**

Ledamöter (medlemmer)		Ordförande (formand)		Vice ordförande (næstformand)	
Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd
8030 (10218)	6905 (9265)	222	342	339	376
54 pct. (52 pct.)	46 pct. (48 pct.)	39 pct.	61 pct.	47 pct.	53 pct.

Kilde: Kyrkostyrelsens skrivelse 2016:4

## Finland

Det påpeges, at det er arbejdskrævende at rekruttere nye kandidater. I 2014 stillede ca. 19.300 kandidater op, og af dem var 72,2 pct. nye. Der var kun et fåtal unge, der stillede op.

Kandidatrekrutteringen skete i samarbejde med de politiske partier og kirkens vækkelsesbevægelser. 45 pct. af kandidatlisterne var navngivet med politiske kendetegn. Af vækkelsesbevægelserne var det kun "gamle læstadianerne", der havde egne lister.

Der er nogenlunde ligelig fordeling mellem kvindelige og mandlige kandidater, ved det seneste valg i 2014 dog en lille overvægt af kvinder.

Manglen på unge kandidater er et større problem. På landsniveau var 7,2 pct. af kandidaterne under 30 år, og kandidaternes gennemsnitsalder var 53 år.

Færre unge stemmer, og i Finland er vækkelsesbevægelserne aktive i valget. Ved valget i 2014 faldt antallet af unge både blandt kandidater og valgte og blandt vælgere sammenlignet med valget i 2010. Valgkampen i 2010 fokuserede på unge og nye vælgere. I 2010 var valgdeltagelsen blandt unge 15,2 pct., og 9,5 pct. af kandidaterne under 30 år. Ved valget i 2014 var kun 7,2 pct. af kandidaterne under 30 år, og andelen af valgte under 30 år faldt fra 8,7 pct. til 6,1 pct. Erfaringen er dog, at hvor der er unge kandidater, der stemmer de unge også i højere grad. For eksempel i Kontiolahti församling var valgdeltagelsen blandt unge 40 pct. sammenlignet med 16,3 pct. i den øvrige befolkning. Unge opleves som stemmemagneter.

#### **4.4.2. Ændringer i valgloven som konsekvens af rekrutteringsproblemer og mangel på demokratisk legitimitet**

Færøerne, Norge, Sverige og Finland har alle foretaget ændringer i valgloven for at imødegå rekrutteringsproblemer og mangel på demokratisk legitimitet. Grønland har ikke foretaget sådanne ændringer, da det påpeges, at den demokratiske legitimitet på sin vis er på plads. Det hænger sammen med, at valg til menighedsråd afholdes samme dag og samme sted som valget til kommunalbestyrelsen.

##### Færøerne

I 2009 blev der på Færøerne indført tvungne afstemningsvalgvalg i sogne med 500 eller flere medlemmer af folkekirken, også selv om der kun er en kandidatliste.

Ved valglovens revision i 2009 var der forslag om at slå valghandlingen sammen med kommunalvalgene og om, at valget skulle foregå omtrent som den i kommissoriet skitserede "valgforsamling med ventil" i forlængelse af en ordinær gudstjeneste.

Begge forslag blev dog under høringsprocessen afvist af brede kredse under henvisning til, at begge forslag ville medføre en systematisk skæv valgdeltagelse i forhold til, hvem der reelt måtte være interesseret i kirkelige forhold. Man mente, at valghandling i forlængelse af en ordinær gudstjeneste ville give for snæver valgdeltagelse og på sigt ville kunne give folkekirken et mindre folkekirkeligt udtryk. I forhold til valghandling samtidig med f.eks. kommunalvalg mente man, at det ville afføde en

betydelig andel af stemmeafgivning fra medlemmer, der reelt var uinteresserede i konkrete kirkelige anliggender. Det kunne gøre de kirkelige valg til arenaer for kandidater med kommunal- eller landspolitiske ambitioner, men uden kirkepolitisk engagement.

### Norge

I Norge blev Kirkeloven den 21. juni 2013 ændret, med ikrafttrædelse fra 1. januar 2014. Ændringerne var en følge af det forlig, som alle politiske partier i Stortinget indgik den 10. april 2008 om løsere bånd mellem stat og kirke. En forudsætning i forliget var, at der skulle gennemføres en demokratireform i Den Norske Kirke, således at kirkens organer fik en stærkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmerne. Det hed videre i forliget bl.a.: "Reformen skal indeholde etablering af reelle valgmuligheder, øget brug af direkte valg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Der bør gennemføres forsøg med forskellige ordninger, som evalueres i samarbejde med kirkens organer, før Stortinget vedtager endelig ordning for valg til Kirkemødet og Bispedømmeråd. Det lægges til grund, at en tilfredsstillende demokratireform ud fra ovennævnte forhold, er gennemført i Den norske kirke i løbet af 2011."

Som følge af ændringerne i kirkeloven vedtog Kirkemødet i 2014 nye regler for valg til menighedsråd med ikrafttrædelse den 8. april 2014. Stemmeretsalderen blev sænket fra 18 år til 15 år, og det blev besluttet, at afholdelse af valg skal ske samtidig med og i lokaler i umiddelbar nærhed af valg til Stortinget eller kommunale valg. I 2009 og 2011 var afholdelse af valg samtidig med og i lokaler i umiddelbar nærhed af valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre en prøveordning.

Desuden blev der i reglerne for valg af menighedsråd i 2014 vedtaget en særlig ordning med supplerende nomination, som havde til hensigt at imødegå rekrutteringsproblemerne. Ordningen er således:

- Hvis nominationskomiteen ikke lykkes med at fremskaffe et tilstrækkeligt antal kandidater inden 1. maj, kan valgstyret godkende en liste med færre kandidater end det antal, der skal vælges.  
Hvis der i sådan et tilfælde ikke foreligger andre godkendte kandidatlistes end nominationskomiteens liste, skal der åbnes for supplerende nomination. Det indebærer, at mindst fem stemmeberettigede medlemmer på egen hånd kan nominere én ekstra kandidat.

Desuden førte kirkerådet en kommunikationskampagne ved valget i 2015 for at fremme kirkevalget som sådan – altså både valg til menighedsråd og valg til bispedømmeråd og Kirkemødet. Meget af pressedæk-

ningen var knyttet til valg af bispedømmeråd og Kirkemødet. Bispedømmeråd og menighedsråd stod for vigtige informationstiltag i forbindelse med valget.

### Sverige

Ved strukturændringer, som trådte i kraft ved kirkevalget i 2013, blev antallet af direkte valgte organer mindsket væsentligt ved, at man afskaffede organer med beslutningskompetence i de församlinger, som indgår i pastorater med fælles kyrkofullmægtige.

Det blev indført, at stemmeberettigede kan stemme i hvilket som helst stemmelokale i hele landet i den tid, det er muligt at stemme på forhånd (fra og med 13 dage før valgdagen). Dette giver bl.a. studerende større mulighed for at stemme det sted, hvor de studerer.

Unge demokratiske indflydelse i den svenske kirke er blevet diskuteret på nationalt niveau, og Kirkemødet har besluttet at følge Kirkernes Verdensråds og Det Lutherske Verdensforbunds principper om generationsspredning i besluttede organer og råd, som udpeges af kirkemødet og kirkestyrelsen. Det indebærer, at 20 pct. af medlemmerne i besluttede organer skal være under 30 år. Dette bliver kommunikeret ud i kirkeblade før valget 2017.

### Finland

Valgdeltagelsen ved valgene har været meget lav. For eksempel var den 13,7 pct. ved valget i 1998, 14 pct. ved valget i 2000 og 14,5 pct. ved valget i 2006. Derfor blev stemmeretsalderen sænket fra 18 år til 16 år før menighedsrådsvalget i 2010. Man forventede at øge de unges deltagelse i kirkelige valg og deres muligheder for at påvirke udviklingen af församlingernes virksomhed og forvaltning, så det bedre ville imødekomme de unges mål og behov. Desuden vurderede man, at det kunne føre til valg af flere unge end tidligere til kyrkofullmægtige. Man vurderede også, at stemmeret og brugen af den kunne styrke et positivt og fastere engagement i kirkemedlemskabet, aktiv deltagelse i menighedens virksomhed og øget udnyttelse af menighedernes mange forskellige tilbud også efter at de unge er flyttet til en anden by på grund af studier og arbejde.

Valgkampagnen var ved valget i 2010 også meget fokuseret på at aktivere de unge.

### 4.4.3. Effekter af ændringerne

#### Færøerne

Det påpeges, at det er for tidligt at udtale sig med nævneværdig sikkerhed om de ændringer, der er foretaget; men der er sket en ikke ubetydelig udskiftning af medlemmer, og der var også flere steder en del overraskelser i stemmefordelingen blandt de indvalgte, hvilket nok har været med til at skærpe interessen for valgene.

#### Norge

Den vigtigste effekt af ændringerne i Norge er, at valgdeltagelsen er øget fra 4,2 pct. i 2005 til 15,7 pct. i 2015. Før demokratireformen lå valgdeltagelsen således mellem 3-4 pct. Ved kirkevalget i 2009 (prøveordning med nye valgeregler, jf. demokratireformen) var valgdeltagelsen på 13,1 pct., i 2011 var den på 13,4 pct. (prøveordning med nye valgeregler, jf. demokratireformen), og i 2015 – som var det første valg, efter at demokratireformen var gennemført og nye valgeregler vedtaget – var valgdeltagelsen 15,7 pct.

Desuden blev der ved valget i 2015 skaffet 107 kandidater gennem supplerende nomination, hvilket udgjorde 0,7 pct. af alle kandidater ved valget. Ordningen bidrog altså til, at der blev rekrutteret flere kandidater, end der ellers ville være blevet.

Hvad angår informationstiltaget, konkluderer KIFO i sin evaluering af valget i 2015:

”Dette kirkevalg skiller sig ud fra de foregående ved den store opmærksomhed, som det fik i både lokale og nationale medier. Mediedækningen er nært knyttet til debatten om vielse af homoseksuelle i kirken, som har haft indflydelse på antallet af personer, som har stemt. Men den ser også ud til at have haft en betydning for, i hvor stor grad menighederne har informeret om valget, da de var langt mindre aktive i informationsformidlingen end ved tidligere valg. Det er ikke muligt at sige, om denne nedgang er et udtryk for en varig tendens, eller om det først og fremmest er et resultat af de specielle omstændigheder ved dette valg.

Selv om menighederne har gjort mindre for at informere vælgerne, har vælgerne generelt følt sig mere informeret end ved valget i 2011. Det bør imidlertid ikke tolkes som et udtryk for, at menighedernes formidling om valget er irrelevant. Dette kan vi delvis se på vælgernes viden om de lokale kandidater, som er den laveste af de tre sidste valg. Desuden ses det, at 30 pct. af kirkemedlemmerne stadig mener, at menighedsbladet er vigtigt for deres viden om kirkevalget. Det er derfor vig-



tigt, at menighederne gør en fornyet indsats for at informere om de lokale kandidater. Vælgernes oplevelse af at være informeret kommer sandsynligvis i stor grad fra de nationale og lokale mediers dækning”.

### Finland

Effekten har været, at valgdeltagelsen blev øget fra valget i 2006 (14,5 pct.) til valget i 2010 (16,5 pct.). Ved valget i 2014 faldt valgdeltagelsen til 15,5 pct., men det er alligevel noget højere end de år, hvor valgdeltagelsen var lavest, som var i 2002 og 1998.



## 5. Valg til bestyrelse og råd på andre ministerområder

Til brug for arbejdet i Udvalg om menighedsråd og fremtidig valgform har Kirkeministeriet i sommeren 2016 indhentet oplysninger fra en række ministerier om valg til bestyrelser og råd på ministeriernes områder for derigennem at få inspiration til ændringer i den nugældende valgordning for menighedsråd.<sup>4</sup>

Erfaringer fra andre ministerområder viser, at valg gennemføres på forskellige måder og med forskelle i detailreguleringen. Generelt kan det siges, at menighedsrådsvalg adskiller sig ved at have en lovbunden, fast form uden lokale variationsmuligheder.

### 5.1. Valg til ældreråd<sup>5</sup>

#### 5.1.1. Valgform

Hver kommune har pligt til at etablere mindst ét ældreråd.

Alle personer, som er fyldt 60 år på valgdagen, kan stemme og vælges til ældrerådet.

Kommunalbestyrelsen sørger for, at der afholdes valg til ældrerådet og fastsætter i samarbejde med ældrerådet regler for, hvordan valget skal afholdes.

Medlemmer skal vælges ved direkte valg, dvs. at ældrerådsmedlemmer vælges som enkeltpersoner.

Kommunalbestyrelsen og ældrerådet beslutter i samarbejde, hvornår og hvordan valghandlingen rent praktisk tilrettelægges i den enkelte kommune.

Det kan eksempelvis besluttes, at valghandlingen skal foregå ved et møde, hvortil de ældre indkaldes via lokalpressen, at der udsendes stemmesedler/valgkort, at valget afholdes over en eller flere dage, og om afstemningen skal foregå pr. brev m.v.

---

<sup>4</sup> Fra Sundheds- og Ældreministeriet er modtaget svar i forhold til valg til ældreråd, fra Social- og Indenrigsministeriet er modtaget svar i forhold til valg til lokalråd og fra Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling er modtaget svar i forhold til valg til skolebestyrelsen i folkeskolen, frie grundskoler, efterskoler og frie fagskoler.

<sup>5</sup> Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §§ 30-33.

Kommunalbestyrelsen kan 4 uger før den planlagte valgdag og i samråd med det siddende ældreråd beslutte, at der ikke skal afholdes valg til ældrerådet, hvis valgets resultat er givet på forhånd. Aflysning af valget medfører, at alle de opstillede kandidater er valgt.

### **5.1.2. Sammensætning og funktionsperiode**

Ældrerådet skal bestå af mindst 5 medlemmer. For at sikre størst mulig kontinuitet i arbejdet kan der vælges et antal stedfortrædere.

Kommunalbestyrelsen beslutter i samarbejde med ældrerådet hvor ofte, der skal afholdes valg. Valget skal dog afholdes mindst hvert 4. år.

### **5.1.3. Kompetencer**

Ældrerådet rådgiver kommunalbestyrelsen i ældrepolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører ældre.

Kommunalbestyrelsen skal i samarbejde med ældrerådet fastlægge de nærmere rammer for rådets virke, herunder aftale nærmere om, hvordan og i hvilket omfang ældrerådet skal høres. Såfremt der ikke kan opnås enighed om, hvordan og i hvilket omfang ældrerådet skal høres, skal kommunalbestyrelsen høre ældrerådet om alle forslag, der vedrører ældre.

### **5.1.4. Valgdeltagelsen**

I 2013/14 gennemførte DANSKE ÆLDRE RÅD en spørgeskemaundersøgelse blandt ældre-/seniorråd om forløb og erfaringer fra det seneste valg. 80 ældreråd holdt valg i 2013, heraf 51 i november måned. De sidste 11, der besvarede spørgsmålet, holdt valg tidligere.

Den gennemsnitlige stemmeprocent var 51,9 pct. blandt kommuner, der afholdt valg. Det er en lille fremgang fra forrige valg, der havde en gennemsnitlig stemmeprocent på 51,3 pct.

Den gennemsnitlige stemmeprocent var 71,4 pct. for de 21 ældre-/seniorråd, der holdt fremmødevalg samtidig med kommunalvalget i 2013.

Den gennemsnitlige stemmeprocent var 47,8 pct. for de 30 ældre-/seniorråd, der afholdt brevvalg i november 2013.

Den gennemsnitlige stemmeprocenten var 45,3 pct. for de 22 ældre-/seniorråd, der holdt valg på andre tidspunkter i 2013.

I 12 kommuner blev valget aflyst.

### **5.1.5. Overvejelser om ændringer af valgform**

Der er ingen overvejelser om ændring af valgformen. DANSKE ÆLDRE-RÅD opfordrer til, at så mange kommuner som muligt afholder fremmødevalg.

## **5.2. Valg til lokaludvalg<sup>6</sup>**

### **5.2.1. Valgform**

Kommunalbestyrelsen kan i medfør af den kommunale styrelseslov beslutte at nedsætte lokaludvalg. Medlemmer heraf vælges af kommunalbestyrelsen.

Der er ikke hjemmel til, at lokaludvalgets medlemmer vælges ved et (direkte) afholdt valg blandt lokalområdetets vælgere, men kommunalbestyrelsens valg kan ske efter indstilling fra andre, f.eks. lokale foreninger eller interessegrupper.

Kommunalbestyrelsens valg sker som udgangspunkt ved forholdstalsvalg (D'Hondtske metode). Der er dog hjemmel til, at styrelseslovens almindelige regler kan fraviges for så vidt angår lokaludvalg, der er tillagt selvstændig kompetence, i det omfang disse regler godkendes af social- og indenrigsministeren.

### **5.2.2. Sammensætning og funktionsperiode**

Om sammensætning, se ovenfor. Funktionsperiodens længde er ikke særskilt reguleret i styrelsesloven, men det følger af styrelseslovens § 17, stk. 3, at kommunalbestyrelsens valg (af udvalg) har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode – dvs. for fire år.

Der er dog hjemmel til, at styrelseslovens almindelige regler kan fraviges for så vidt angår lokaludvalg, der er tillagt selvstændig kompetence, i det omfang disse regler godkendes af social- og indenrigsministeren.

---

<sup>6</sup> Den kommunale styrelseslov § 65 d.

### 5.2.3. Kompetencer

Kommunalbestyrelsen kan nedsætte lokaludvalg, der alene er rådgivende eller har begrænset beslutningskompetence. Til sådanne lokaludvalg kan kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg således henlægge opgaver ved delegation. En sådan bemyndigelse indebærer, at lokaludvalget er undergivet kommunalbestyrelsens (økonomiudvalgets eller vedkommende stående udvalgs) beslutninger i enhver henseende.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere nedsætte lokaludvalg med selvstændig beslutningskompetence på særlige områder, der i den kommunale styrelsesloves § 65 d, stk. 2, er afgrænset til:

- 1) Opgaver vedrørende tilvejebringelse af lokalplaner, jf. kapitel 5 og 6 i lov om planlægning, inden for områder, der i kommuneplanens rammer er udlagt til boligformål.
- 2) Dispensationer fra lokalplaner og byplanvedtægter, jf. §§ 19, 20 og 21, stk. 1, i lov om planlægning, inden for de i nr. 1 nævnte områder.
- 3) Opgaver vedrørende servitutbestemmelser, jf. § 43 i lov om planlægning for så vidt angår ejendomme inden for de i nr. 1 nævnte områder.
- 4) Opgaver vedrørende trafiksikring, trafiksanering og færdselsregulerende foranstaltninger, jf. kapitel 2 i lov om offentlige veje og § 44 i lov om private fællesveje.
- 5) Opgaver vedrørende vedligeholdelse og istandsættelse af private fællesveje, jf. kapitel 6 og 10 i lov om private fællesveje.
- 6) Opgaver vedrørende støjulemper i forbindelse med fritidsaktiviteter, jf. § 42 i lov om miljøbeskyttelse.
- 7) Opgaver efter regler vedrørende forurening, der er fastsat i medfør af §§ 16 og 18 i lov om miljøbeskyttelse.
- 8) Opgaver efter kapitel 6 i lov om folkeskolen.
- 9) Opgaver vedrørende dag- og klubtilbud til børn og unge, jf. §§ 7, 19 og 63 i lov om social service.
- 10) Opgaver efter de uskrevne retsregler om kommunernes opgavevaretagelse.

Beslutning herom træffes af kommunalbestyrelsen.

I tilfælde hvor der henlægges selvstændig kompetence til lokaludvalgene, kræver dette social- og indenrigsministerens godkendelse af et regulativ, der skal indeholde de nærmere regler om lokaludvalgenes virksomhed.

#### **5.2.4. Valgdeltagelse**

Da lokaludvalget nedsættes af kommunalbestyrelsen, er spørgsmålet om valgdeltagelse ikke relevant.

#### **5.2.5. Overvejelser om ændringer i valgform**

Der er ingen aktuelle overvejelser om ændring af valgformen.

### **5.3. Valg til skolebestyrelsen (folkeskolen)**

#### **5.3.1. Valgform**

Kommunalbestyrelsen fastsætter efter godkendelse af de berørte skolebestyrelser regler om valg af forældrerepræsentanter til skolebestyrelsen. Der er mulighed for både fredsvalg, brevvalg, fremmøde og elektronisk valg.

#### **5.3.2. Sammensætning og funktionsperiode**

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om skolebestyrelsens sammensætning efter indhentet udtalelse fra den pågældende skolebestyrelse. Skolebestyrelsen skal bestå af følgende:

- 1) Et flertal af repræsentanter for forældrene valgt af og blandt personer, der har forældremyndigheden over børn, der er indskrevet i skolen. Herunder gælder følgende:
  - a) Hvis skolen har undervisning på flere afdelinger, skal der vælges mindst 1 forældrerepræsentant for hver afdeling.
  - b) Hvis flere skoler har fælles leder og fælles bestyrelse, skal der vælges mindst 1 forældrerepræsentant fra hver af de deltagende skoler.
  - c) Hvis skolen har specialklasser på mindst tre klassetrin, skal forældrerepræsentationen for specialklasserne udgøre mindst 1.

- 2) Mindst 2 repræsentanter for det undervisende personale og de øvrige medarbejdere valgt af og blandt medarbejdere på skolen.
- 3) Mindst 2 repræsentanter for eleverne valgt af og blandt elever på skolen, jf. dog stk. 3<sup>7</sup>. Herunder gælder følgende:
  - a) Hvis skolen har undervisning på flere afdelinger, skal der vælges mindst 1 elevrepræsentant for hver afdeling.
  - b) Hvis flere skoler har fælles leder og fælles bestyrelse, skal der vælges mindst 1 elevrepræsentant fra hver af de deltagende skoler.
- 4) Hvis skolen optager børn i skolens skolefritidsordning, der endnu ikke har nået den alder, hvor de kan indskrives i folkeskolen, skal der vælges mindst 1 forældrerepræsentant af og blandt forældrene til disse børn.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at indtil to pladser i skolebestyrelsen skal tildeles repræsentanter for det lokale erhvervsliv, lokale ungdomsuddannelsesinstitutioner eller lokale foreninger.

Funktionsperioden for forældrerepræsentanter er fire år.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at valgperioden er to år for forældrerepræsentanter ved skoler og afdelinger af skoler, der alene har 7. klasse og højere klassetrin.

Funktionsperioden for de øvrige medlemmer er et år.

### 5.3.3. Kompetencer

Skolebestyrelsen fører tilsyn med alle dele af skolens virksomhed, undtagen personale- og elevsager. Skolebestyrelsen fastsætter principper for skolens virksomhed, herunder bl.a. om undervisningens organisering og samarbejdet mellem skole og hjem. Skolebestyrelsen godkender inden for de økonomiske rammer, der er fastlagt for skolen, skolens budget. Skolebestyrelsen godkender undervisningsmidler og fastsætter skolens ordensregler og værdiregelsæt. Skolebestyrelsen skal afgive udtalelse til kommunalbestyrelsen om ansættelse af ledere, lærere og pædagoger. Skolebestyrelsen kan afgive udtalelse og stille forslag til skolens leder og kommunalbestyrelsen om alle spørgsmål, der vedrører

---

<sup>7</sup> Af folkeskolelovens § 42, stk. 3, fremgår: "Ved skoler eller afdelinger, der kun har til og med 5. klassetrin, kan kommunalbestyrelsen efter anmodning fra skolebestyrelsen fravige bestemmelsen om elevrepræsentation i skolebestyrelsen."



skolebestyrelsens virksomhed. Skolebestyrelsen skal afgive udtalelse om alle spørgsmål, som kommunalbestyrelsen forelægger den.

Ovenstående er ikke en udtømmende opremsning af skolebestyrelsens kompetencer. Der henvises i øvrigt til folkeskolelovens § 44 for yderligere oplysninger om skolebestyrelsens kompetencer.

Den enkelte skolebestyrelsens kompetencer afhænger i øvrigt af, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen har delegeret beføjelser til skolebestyrelsen.

### **5.3.4. Valgdeltagelse**

Ifølge organisationen Skole og Forældre var stemmeprocenten i 2006 på 3,6 pct., i 2010 på 3 pct. og i 2014 på 5,47 pct.

### **5.3.5. Overvejelser om ændring af valgform**

Der er ikke aktuelle overvejelser om ændring af reglerne for skolebestyrelsesvalg. Reglerne er for nylig blevet ændret som led i folkeskolereformen.

De tidligere valgregler for skolebestyrelsesvalg var inspireret af reglerne for menighedsrådsvalg. Der var tale om detaljerede valgregler med en del frister for de forskellige skridt i valgproceduren.

Valget i 2014 var det første skolebestyrelsesvalg efter de mere enkle regler, hvor det er op til kommunalbestyrelsen at fastsætte regler for valgproceduren.

## **5.4. Valg til bestyrelsen (friskoler og private grundskoler)<sup>8</sup>**

### **5.4.1. Valgform**

Skolens vedtægt kan højst tillægge generalforsamlingen kompetence til at træffe beslutning om bl.a. valg af bestyrelsesmedlemmer.

Det skal fremgå af skolens vedtægt, hvornår og med hvilket varsel der skal indkaldes til generalforsamling.

---

<sup>8</sup> Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler, §§ 6,7 og 11

Indkaldelse til generalforsamling skal indeholde en dagsorden. Heraf fremgår bl.a. et punkt om valg af bestyrelsesmedlemmer og suppleanter.

Hvis skolen har en generalforsamling, skal vedtægterne indeholde en bestemmelse om, at generalforsamlingen består af forældrekrædsen eller en bestemmelse om, at generalforsamlingen består af personer, som er medlem af forældrekrædsen og skolekrædsen.

Bestyrelsen konstituerer sig selv, og formanden vælges af og blandt bestyrelsens medlemmer.

Afstemningsregler ved valg af bl.a. bestyrelse fastsætter hver enkel skole i vedtægterne.

Det er ikke muligt at afholde e-valg.

### **5.4.2. Sammensætning og funktionsperiode**

Frige grundskolers bestyrelser skal have mindst 5 medlemmer, heraf skal mindst 2 medlemmer vælges af og blandt forældrene til elever på skolen. Derudover skal det fremgå af skolens vedtægt, hvem bestyrelsesmedlemmerne i øvrigt udpeges eller vælges af.

Det skal fremgå af vedtægten, hvor længe bestyrelsens eller de enkelte bestyrelsesmedlemmers funktionsperiode varer, idet funktionsperioden højst kan være fire år.

Bestyrelsen bør så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af kvinder og mænd.

Medarbejdere kan være medlem af bestyrelsen under visse betingelser.

### **5.4.3. Kompetencer**

Der henvises til § 6 i Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler.

### **5.4.4. Valgdeltagelse**

Der foreligger ikke statistik på dette.

### **5.4.5. Overvejelser om ændring af valgform**

Der er ikke overvejelser om ændring af valgformen.

## **5.5. Valg til bestyrelsen (efterskoler og frie fagskoler)<sup>9</sup>**

### **5.5.1. Valgform**

Valg til bestyrelsen, herunder afstemningsprocedure m.v., er fastlagt i den enkelte efterskoles eller frie fagskoles vedtægt. Ifølge standardvedtægten for efterskoler og frie fagskoler vælges flertallet af bestyrelsens medlemmer på skolens generalforsamling af og blandt skolekredsens/repræsentantskabets medlemmer. De øvrige kan udpeges af navngivne foreninger, kommuner m.v.

### **5.5.2. Sammensætning og funktionsperiode**

Bestyrelsens sammensætning herunder antal bestyrelsesmedlemmer er fastlagt i den enkelte skoles vedtægt, jf. afsnit 5.1.5.1.

Funktionsperiodens længde fremgår af den enkelte skoles vedtægt.

### **5.5.3. Kompetencer**

Bestyrelsen for en efterskole eller fri fagskole varetager den overordnede ledelse af skolen og er ansvarlig over for ministeren for børn, undervisning og ligestilling og over for skolens skolekreds/repræsentantskab. Bestyrelsens ansvar og kompetencer fremgår af den enkelte skoles vedtægt. Ifølge standardvedtægten for efterskoler og frie fagskoler er bestyrelsen ansvarlig for skolens økonomi, ansætter og afskediger forstanderen og lærere, træffer beslutning om køb, salg og pantsætning af fast ejendom, udnævner revisor, fastsætter elevbetalingen, godkender årsplan og indholdsplan for det enkelte kursus og godkender en plan for skolens evaluering af dens virksomhed i forhold til skolens værdigrundlag. Endvidere er bestyrelsen ansvarlig for skolens vedtægt, udarbejdelse af korrekt årsrapport med underskrifter og frister. Endelig er bestyrelsen ansvarlig for at underrette Undervisningsministeriet om institutionens nedlæggelse.

### **5.5.4. Valgdeltagelse**

Undervisningsministeriet har ikke informationer herom.

---

<sup>9</sup> Lov om efterskoler og frie fagskoler § 7.

## 5.5.5 Overvejelser om ændring af valgform

Der er ikke aktuelle overvejelser om ændring af reglerne for bestyrelserne på efterskoler og frie fagskoler.

## 5.6. Valg til forældrebestyrelsen i dagtilbud<sup>10</sup>

### 5.6.1. Valgform

Forældrerepræsentanterne til bestyrelsen i en daginstitution vælges af og blandt forældre til børn i institutionen.

De nærmere bestemmelser omkring valgprocessen skal fremgå af den kommunale styrelsesvedtægt for dagtilbudsområdet. I vedtægten kan fremgå følgende:

- Hvornår valg finder sted.
- Hvornår valgperioden påbegyndes og varigheden heraf.
- Om nogle forældre vælges i lige år og andre i ulige år.
- Hvor længe et forældrevalgt bestyrelsesmedlem kan fortsætte i bestyrelsen efter barnets udmeldelse af den pågældende daginstitution.
- Antallet af suppleanter, og hvorvidt disse skal være personlige eller ej.
- Hvordan antallet af stemmeberettigede opgøres, f.eks. om hvert barn udløser to stemmer eller andet.

### 5.6.2. Sammensætning og funktionsperiode

Ud over de forældrevalgte bestyrelsesmedlemmer skal daginstitutionens medarbejdere også være repræsenteret i forældrebestyrelsen.

Medarbejderrepræsentanter vælges af og blandt medarbejderne i daginstitutionen. Kommunalbestyrelsen fastlægger, om medarbejderrepræsentanterne skal have stemmeret.

---

<sup>10</sup> Dagtilbudslovens §§ 14-16.

### **5.6.3. Kompetencer**

Efter dagtilbudslovens § 15 har forældrebestyrelsen i en kommunal daginstitution et retskrav på en vis minimumskompetence.

Den lovsikrede minimumskompetence kan ikke fratages forældrebestyrelsen ved en lokal beslutning i kommunalbestyrelsen.

Minimumskompetencen omfatter:

- Principperne for daginstitutionens arbejde.
- Principperne for anvendelsen af en budgetramme.
- Beslutning om at fravælge et sundt frokostmåltid.
- Indstillingsret samt ret til deltagelse ved ansættelsen af ledelsen.
- Indstillingsret ved ansættelsen af personale.

### **5.6.4. Valgdeltagelse**

Undervisningsministeriet har oplyst, at valgdeltagelsen er forskellig fra institution til institution.

### **5.6.5. Overvejelser om ændring af valgform**

Der er ingen overvejelser herom.



## 6. Gældende ret om valg til menighedsråd

### 6.1. Menighedsrådets opgaver

Som udgangspunkt er der et menighedsråd i hvert sogn.

To eller flere menighedsråd i et provsti kan dog oprette et fælles menighedsråd, når det besluttet på et menighedsmøde i hvert af sognene, jf. lov om menighedsråd § 1, stk. 3.

Menighedsrådets opgave er overordnet set beskrevet i lov om menighedsråd § 1, stk. 1 og 2:

**”§ 1.** Sognets kirkelige og administrative anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.

*Stk. 2.* Det påhviler menighedsrådet at virke for gode vilkår for evangeliets forkyndelse.”

Hermed er det præciseret, at menighedsrådet - valgte medlemmer og præst(er) - har ansvaret for at lede det kirkelige liv i sognet, både for så vidt angår rammerne og for så vidt angår indholdet, samt at valgte medlemmer og præst(er) er forpligtet til at samvirke om det kirkelige liv i sognet.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 37, hvor det fremgår, at præsten i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, er uafhængig af menighedsrådet.

### 6.2. Menighedsrådets sammensætning

Menighedsrådet består både af valgte medlemmer og af præster. Af lov om menighedsråd § 2, stk. 1, fremgår det, at menighedsrådet har mindst fem valgte medlemmer, ligesom sognets tjenestemandsansatte sognepræst(er) og de overenskomstansatte præster, hvis ansættelse i sognet har en varighed af et år eller mere, er fødte medlemmer.

Hvis der er ansat andre præster i sognet – f.eks. en vikar med en kortere ansættelse – har disse præster ret til at deltage i menighedsrådets møder uden stemmeret, jf. lov om menighedsråd § 2, stk. 2.

Reglerne om antallet af valgte medlemmer findes i § 2, stk. 4–5, i lov om menighedsråd.

På baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse af antallet af folkekirke-medlemmer i sognet pr. 1. januar i valgåret fastsætter menighedsrådet, hvor mange medlemmer der skal vælges til menighedsrådet.

Som minimum skal der være 5 valgte medlemmer i et menighedsråd. Det højst mulige antal valgte medlemmer i menighedsrådet er 15. Antallet stiger med 1 valgt medlem for hvert påbegyndt tusinde folkekirkemedlemmer i sognet.

Antal folkekirkemedlemmer	Antal valgte medlemmer
Til og med 1.000	5 medlemmer
1.001-2.000	6 medlemmer
2.001-3.000	7 medlemmer
3.001-4.000	8 medlemmer
(osv. indtil) 10.001 og derover	15 medlemmer

Hvis sognet indgår i et fælles menighedsråd, består menighedsrådet også her af mindst 5 valgte medlemmer, sognenes tjenestemandsansatte sognepræster og de overenskomstansatte præster, hvis ansættelse i de respektive sogne har en varighed af 1 år eller mere, jf. lov om menighedsråd § 2, stk. 3.

Det er det fælles menighedsråd, der fastsætter antallet af valgte medlemmer i rådet. Rådet må højst bestå af summen af det antal valgte medlemmer, som de deltagende menighedsråd enkeltvis er berettiget til, jf. ovenfor, og skal mindst bestå af det antal valgte medlemmer, som det samlede antal folkekirkemedlemmer i de deltagende sogne ville berettigede til, jf. ovenfor, hvis sognene udgjorde én samlet menighedsråds-kreds. Hvert sogn skal mindst have 1 valgt medlem.

Et illustrerende eksempel:

Tre sogne, A, B og C har fælles menighedsråd. Sognene har følgende antal folkekirkemedlemmer: 3.333, 1.001 og 301. Hver for sig er antallet af medlemmer i menighedsrådene henholdsvis 8, 6 og 5 – i alt 19. Det sammenlagte antal folkekirkemedlemmer, som er 4.635, betyder, at rådet skal have mindst 9 valgte menighedsrådsmedlemmer. Det fælles menighedsråd kan således fastsætte antallet af valgte medlemmer til at være mellem 9 og 19 valgte medlemmer.

En repræsentant for sognets kirkefunktionærer har ret til at deltage i menighedsrådets møder med tale- og forslagsret, men uden stemmeret, jf. lov om menighedsråd § 3.

Medlemskabet af menighedsrådet er ikke et borgerligt ombud, og der består derfor ikke nogen pligt til at lade sig indvælge i et menighedsråd.



Hvis man er blevet valgt til et menighedsråd, er man dog forpligtet til at modtage valg til udvalg og til at udføre øvrige hverv, herunder f.eks. formandshvervet, som menighedsrådet tildeler én.

### 6.3. Valg til menighedsråd

Hvert 4. år holdes der valg til menighedsråd den 2. tirsdag i november måned.

Det seneste valg til menighedsråd blev afholdt den 8. november 2016.

Funktionsperioden for de nyvalgte menighedsråd begynder den 1. søndag i kirkeåret. De nyvalgte menighedsråd trådte derfor i funktion den 27. november 2016.

Hovedreglen i lov om valg til menighedsråd er, at valget afvikles som et afstemningsvalg mellem kandidater opstillet på flere lister. Men den faktiske hovedregel har udviklet sig til at være et aftalevalg med én kandidatliste.

#### 6.3.1. Valgret og valgbarhed

Af lov om valg til menighedsråd<sup>11</sup> § 2 fremgår det:

**”§ 2.** Valgret har ethvert medlem af folkekirken, der er fyldt 18 år og har dansk indfødsret eller har haft fast bopæl i riget uafbrudt i et år forud for valgdagen.

*Stk. 2.* Valgmenighedsmedlemmer har ikke valgret til menighedsråd.

*Stk. 3.* Den, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, har ikke valgret.”

Ingen kan udøve valgret uden at være optaget på en valgliste, jf. § 4 i lov om valg til menighedsråd.

Valgbar er enhver, der har valgret.

Præster, der er ansat i folkekirken, er dog ikke valgbare.

Kirkefunktionærer, hvis ansættelsesforhold er omfattet af § 1, stk. 1, i lov om arbejdsgiveres pligt til at underrette lønmodtageren om vilkårene for ansættelsesforholdet, er ikke valgbar til menighedsrådet i den menighedsrådsreds, hvor de har tjenestested.

---

<sup>11</sup> Lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juni 2013.

Det betyder, at kirkefunktionærer og andre ansatte ved kirken eller kirkegården, som har et ansættelsesforhold, der har en varighed på mere end en måned, og hvis gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er mere end 8 timer, ikke er valgbare.

Reglerne om valgbarhed findes i § 3, stk. 1–3, i lov om valg til menighedsråd. I § 3, stk. 4–8, i samme lov findes nogle bestemmelser om tab af valgbarhed på grund af straf.

§ 5 i lov om valg til menighedsråd indeholder bestemmelser om, at bl.a. sognebåndsløserne kan vælge at flytte deres valgret og valgbarhed til sognebåndsløserpræstens valgkreds.

### **6.3.2 Forberedelse af valget**

Valget forberedes og ledes i hvert sogn (valgkreds) af en valgbestyrelse, der består af 3 medlemmer valgt efter forholdstal af og blandt menighedsrådets medlemmer. Menighedsrådet vælger valgbestyrelsens formand blandt valgbestyrelsens medlemmer

Reglerne om valg af valgbestyrelsen findes i § 6 i lov om valg til menighedsråd.

### **6.3.3. Bekendtgørelse af valget og offentligt orienterings- og opstillingsmøde**

Valgbestyrelsen skal sørge for, at reglerne om opstilling og indgivelse af kandidatlister bekendtgøres ved de regelmæssige gudstjenester i sognet den 1. og 2. søndag i september samt i stedlige dagblade eller lokalaviser i første halvdel af september.

Menighedsrådet skal senest 8 uger før valgdagen holde et offentligt orienteringsmøde, hvor der redegøres for menighedsrådets arbejde i den forløbne periode og for kommende opgaver. Samtidig gennemgås reglerne for opstilling af kandidater.

Reglerne om orienteringsmødet findes i § 5a i lov om valg til menighedsråd.

Menighedsrådet har ansvaret for orienteringsmødets tilrettelæggelse og afholdelse. Menighedsrådet kan overlade det praktiske arbejde med orienteringsmødet til valgbestyrelsen.

Orienteringsmødet er offentligt. Offentlighed har kun en reel betydning, hvis tid og sted for mødet er bekendtgjort på forhånd. Menighedsrådet beslutter selv, hvordan mødet skal bekendtgøres.

Menighedsrådet beslutter mange steder at afholde et opstillingsmøde i forlængelse af orienteringsmødet. Det bør i så fald fremgå af bekendtgørelsen af orienteringsmødet, at der afholdes opstillingsmøde i forlængelse af orienteringsmødet.

Ved menighedsrådsvalget i 2016 opfordrede kirkeministeren sammen med formanden for Landsforeningen af Menighedsråd til, at der blev afholdt offentlige opstillingsmøder i alle sogne på samme dag – nemlig tirsdag den 13. september 2016.

Rammerne for opstillingsmødet er beskrevet i "Vejledning om struktur og offentligt opstillingsmøde i forbindelse med menighedsrådsvalget 2016". Her fremgår det, hvordan et opstillingsmøde i forlængelse af orienteringsmødet kan afvikles. Der blev ligeledes lavet en dagsorden, som mødet kan afvikles efter.

Der er tale om et offentligt opstillingsmøde, hvilket betyder, at også personer, der ikke har valget, har mulighed for at overvære mødet. Det bør dog alene være personer, der opfylder betingelserne for valget til menighedsrådet, som deltager i afstemningen.

Af vejledningen fremgår, at mødet er inddelt i to dele. Del 1 er orienteringsmødet, som afholdes af menighedsrådet. Under denne del af mødet redegør menighedsrådet for dets arbejde i den forløbne periode og for kommende opgaver. Derudover gennemgås reglerne for opstilling af kandidater. Herefter overgår mødet til del 2, som er opstillingsmødet.

Til opstillingsmødet forsøger deltagerne, om de kan danne en fælles kandidatliste. Det er frivilligt, om man ønsker at deltage i opstillingsmødet, eller om man vil sammensætte sin egen kandidatliste.

På mødet vil det være hensigtsmæssigt, hvis der er mulighed for en præsentation af de opstillede kandidater efterfulgt af en debat om deres ønsker til og prioriteter for menighedsrådsarbejdet. Herved får de personer, der ønsker at opstille, mulighed for at uddybe deres ønske om at blive en del af menighedsrådet.

Efter præsentation af kandidaterne og efterfølgende debat bør de fremmødte gennemføre en skriftlig og hemmelig afstemning om de opstillede personer. En sådan afstemning medvirker til at sikre, at valget mellem de opstillede personer på mødet bliver mere demokratisk. Samtidig skabes der ved afstemning om de opstillede personer en synlighed om opbakningen til den enkelte kandidat.

Vejledningen indeholder en beskrivelse af, hvordan afstemningen kan tilrettelægges og i den forbindelse også et forslag til, hvordan den enkelte stemmeberettigede kan tildeles et antal stemmer, jf. kapitel 7.1.4. (flere stemmer til fordeling med højst 1 stemme per kandidat).

Ifølge vejledningen bør der ikke kunne deltages i afstemningen ved fuldmagt, ligesom der ikke kan afgives brevstemme. Deltagelse i afstemningen sker således ved personligt fremmøde.

Resultatet af afstemningen afgør, hvem der skal anføres på kandidatlisten.

Såfremt der ikke findes minimum 5 stillere på opstillingsmødet, skal kandidaterne efter opstillingsmødet finde stillere til kandidatlisten. Det er ikke et krav, at disse stillere har deltaget i opstillingsmødet.

Hvis der ikke findes nogen eller nok kandidater til kandidatlisten på opstillingsmødet, bør kandidaterne og stillerne aftale, hvordan der eventuelt kan ske en supplerings af kandidatlisten efter opstillingsmødet.

Mødet kan afsluttes med, at dirigenten oplyser, at såfremt der er deltagere i mødet, der ikke har været tilfredse med afviklingen eller resultatet af mødet, har de mulighed for at indlevere deres egen kandidatliste.

Det er ikke muligt at klage over afviklingen eller resultatet af selve opstillingsmødet.

#### **6.3.4. Kandidatlistor**

Kandidatlistor kan udarbejdes uafhængigt af orienteringsmødet, men kan også udarbejdes i forbindelse med dette, jf. afsnit 6.3.3. om et offentligt orienterings- og opstillingsmøde ved valget i 2016. Det er ikke en betingelse for at kunne indlevere en kandidatliste, at kandidaterne eller stillerne har deltaget i orienteringsmødet.

Kandidatlistor kan afleveres til valgbestyrelsens repræsentant i perioden kl. 19 tirsdagen 7 uger før valgdagen til kl. 19 tirsdagen 6 uger før valgdagen.

En kandidatliste kan indeholde færre kandidater end det antal medlemmer, der skal vælges – f.eks. er en enkelt kandidat tilstrækkeligt. Kandidatlisten kan højst indeholde dobbelt så mange navne som det antal medlemmer, der skal vælges.

Det er en betingelse, at kandidatlisten er underskrevet af mindst 5 og højst 15 af valgkredsens vælgere som stillere. Stillerne skal således opfylde betingelserne for valgret, jf. afsnit 6.3.1.

Kandidatlisten skal indeholde oplysning om kandidaterne og stillernes navn, bopæl og cpr-nr. og være underskrevet af dem. Kravet om underskrift også af kandidaten hænger sammen med, at hvervet som medlem af menighedsrådet ikke er borgerligt ombud. Man kan derfor kun blive opstillet, hvis man samtykker i opstillingen.

Af kandidatlisten skal det også fremgå, om listen er sideordnet eller prioriteret, og hvilke kandidater der skal være henholdsvis medlemmer og stedfortrædere, hvis afstemningen aflyses, fordi der kun indleveres en liste.

Kirkeministeriet har udarbejdet en blanket til anmeldelse af kandidatli-ster. Denne blanket skal bruges.

Ingen kan være stiller for mere end én kandidatliste eller for en liste, hvorpå den pågældende selv er opført som kandidat. En stiller for en li-ste kan være kandidat på en anden liste.

Ingen kan opstilles som kandidat på mere end én liste. En kandidat på en liste kan være stiller på en anden liste.

Reglerne om kandidatlisten findes i § 12 i lov om valg til menighedsråd.

### **6.3.5. Prøvelse af kandidaterne**

Valgbestyrelsen skal straks efter, at fristen for anmeldelse af kandidatli-ster er udløbet undersøge, om kandidaterne opfylder kravet om valg-barhed og om stillerne opfylder kravet om valgret, samt om kandidat-anmeldelsen i øvrigt er korrekt udfyldt.

Senest tirsdagen 5 uger før valgdagen giver valgbestyrelsen stillernes kontaktperson besked om eventuelle mangler ved kandidatlisten. Samti-dig orienteres kontaktpersonen om, at mangler kan afhjælpes indtil kl. 19 tirsdagen 4 uger før valgdagen.

Reglerne om afhjælpning af mangler findes i § 13 i lov om valg til menig-hedsråd.

### **6.3.6. Aflysning af afstemningsvalg til fordel for aftale-valg**

Er der ved udløbet af fristen for afhjælpning af mangler – dvs. kl. 19 tirs-dagen 4 uger før valgdagen – kun indleveret én gyldig liste, bekendtgør valgbestyrelsen, at afstemningen aflyses.

Ved aftalevalg har stilleren adgang til senest tirsdagen 1 uge før valgda-gen at indlevere en særlig liste over de personer, der ønskes som sted-fortrædere. I dette tilfælde kan stedfortræderne anføres som personlige.

Reglerne om aflysning af afstemningen og om den særlige stedfortræ-derliste findes i § 16 i lov om valg til menighedsråd.

### 6.3.7. Gennemførelse af afstemningsvalg

Hvis der er indkommet to eller flere gyldige kandidatlistes, gennemføres en afstemning mellem disse lister.

I dette tilfælde kan kandidatlistes anmelde listeforbund. Listeforbundet skal være anmeldt senest kl. 19 tirsdagen 4 uger før valgdagen. Samtlige kandidater og stillere på de pågældende kandidatlistes skal samtykke i listeforbundet.

Kandidatlistes og de anmeldte listeforbund bekendtgøres af valgbestyrelsen senest 3 uger før valgdagen. Bekendtgørelsen skal indeholde oplysninger om kandidaterne og stillernes navne og adresser, samt om listen er sideordnet eller prioriteret opstillet.

Reglerne om listeforbund og valgets bekendtgørelse findes i §§ 14–15 i lov om valg til menighedsråd.

Valget afvikles ved brug af en valgliste over vælgerne i sognet. Har flere sogne fælles menighedsråd, udarbejdes særskilt valgliste for hvert af de pågældende sogne. Valglisten bestilles hos KMD, der også udarbejder valgkort til den enkelte vælger. Det er valgbestyrelsens ansvar at bestille valgliste og valgkort hos KMD. Regler om valglisten findes i §§ 7–9 i lov om valg til menighedsråd.

Valgret udøves ved personligt møde på valgstedet, og stemmeafgivningen er skriftlig og hemmelig. Der er dog mulighed for at brevstemme på folkeregistre, på visse institutioner og i eget hjem, jf. §§ 25–28 i lov om valg til menighedsråd.

Der kan afgives stemme enten på en liste som sådan eller på en af de personer, der er opført på listen.

Valget opgøres som et forholdstalsvalg ved hjælp af den D'Hondtske metode, som kendes fra kommunal- og folketingsvalg.

De kandidater, der ikke erklæres for valgte, betragtes som stedfortrædere for de valgte på samme liste. Rækkefølgen blandt stedfortrædere bestemmes ved sideordnet opstilling af antallet af personlige stemmer og ved prioriteret opstilling ved summen af personlige stemmer og eventuelle resterende listestemmer. Ved stemmelighed afgøres rækkefølgen ved sideordnet opstilling ved lodtrækning og ved prioriteret opstilling ved placeringen på listen.

Har flere sogne fælles menighedsråd, foretages valget selvstændigt og med særlige kandidatlistes for hvert af sognene under ledelse af den fælles valgbestyrelse. Opgørelsen af valget foretages i hvert sogn for sig.

Reglerne om afstemningen og valgets opgørelse findes i §§ 19–21 i lov om valg til menighedsråd.

### 6.3.8. Fuldmagt

Stillere og kandidater kan give skriftlig fuldmagt til en eller flere stillere til at anmelde listeforbund. Fuldmagten skal vedlægges anmeldelsen. Dette fremgår af § 14 i lov om valg til menighedsråd.

Det er en forudsætning for at være kandidat på en kandidatliste, at den pågældende kandidat samtykker i opstillingen. Samtykket skal foreligge skriftligt overfor valgbestyrelsen, og typisk vil kravet være opfyldt ved kandidatens underskrift på kandidatlisten.

Valget udøves ved personligt fremmøde på valgstedet, og det er således ikke muligt at stemme ved brug af fuldmagt. Derimod er der mulighed for at brevstemme på folkeregistreret, i eget hjem og på visse institutioner, jf. ovenfor i afsnit 6.3.7.

Ved orienterings- og opstillingsmødet i forbindelse med menighedsrådsvalget i 2016 var det muligt at opstille ved fuldmagt. Samtidig fremgik det af vejledningen, at det ikke burde være muligt at deltage i afstemningen ved fuldmagt, ligesom der ikke kunne afgives brevstemme. Deltagelse i afstemningen på opstillingsmødet skulle således ske ved personligt fremmøde.





## **7. Andre valgmodeller og erfaringer fra gennemførte forsøg**

I overensstemmelse med sit kommissorium skal udvalget overveje fordele og ulemper ved en generalforsamlingsmodel samt erfaringerne fra de gennemførte forsøg ved tidligere menighedsrådsvalg. I dette kapitel gennemgås generalforsamlingsmodellen og de gennemførte forsøg med bl.a. en såkaldt "valgforsamling med ventil" samt nedsættelse af menighedsrådets funktionsperiode.

### **7.1. Generalforsamling**

#### **7.1.1. Generelt**

En generalforsamling i klassisk forstand er den øverste myndighed i de fleste foreninger og i mange virksomheder, selskaber og organisationer. En generalforsamling i en forening har adgang for foreningens medlemmer og har typisk til opgave at vælge foreningens bestyrelse, fastsætte kontingent samt godkende budget og regnskab for foreningen.

De nærmere regler for generalforsamlingen fremgår af vedtægterne, som kan variere ganske betydeligt med hensyn til hyppighed og tidspunkt for generalforsamlingen, valgbarhed og stemmeret, samt afstemningsform og regler for stemmeafgivning ved fuldmagt m.v.

Generalforsamlingsmodellen, som den kendes fra frivilligheds- og til dels også virksomhedssektoren i Danmark, bygger ikke på love, men på aftalefrihed. Det er således indholdet af vedtægten, der regulerer, hvad der gælder i foreningen. Der vil som udgangspunkt være en stiftende generalforsamling, hvor det bliver aftalt, hvad der gælder for den pågældende forening. Er der på et senere tidspunkt et ønske om at ændre indholdet af vedtægten (regelgrundlaget), sker dette efter de regler, der er fastsat i foreningens vedtægt.

Der kan skelnes mellem lokale og centrale vedtægter. Store landsdækkende foreninger kan have centrale vedtægter, som lokale underorganisationer skal tage højde for ved udarbejdelse af lokale vedtægter.

Ordringen med generalforsamling kendes i folkekirkensammenhæng fra valgmenighederne, hvis vedtægter bl.a. skal indeholde bestemmelser

om valg af bestyrelse og af formand og næstformand<sup>12</sup>. Valgmenighedens vedtægter fastsættes af menigheden og skal godkendes af biskoppen.

### **7.1.2. Generalforsamlings-hyppighed**

Tidspunkt og hyppighed for generalforsamlinger skal fremgå af foreningens vedtægt. Ofte vil der også være fastsat bestemmelser om indkaldelse til generalforsamling, herunder at dette skal ske med bestemt varsel.

Mange foreninger har et vedtægtskrav om en årlig generalforsamling, hvor der bl.a. skal vælges medlemmer til bestyrelsen. Der kan i vedtægterne være fastsat regler om, hvor ofte bestyrelsen er på valg, dvs. f.eks. hvert år eller hvert andet år. Der kan også være fastsat regler om, at der kan være forskudte valg til bestyrelsen, således at det ikke er hele bestyrelsen, der er på valg samtidig, men kun f.eks. halvdelen, hvorved der sker en løbende fornyelse af bestyrelsens sammensætning.

I vedtægterne kan der ligeledes fastsættes regler for valget af bestemte bestyrelsesposter, herunder formandsposten. Formanden og eventuelt andre faste poster kan enten vælges af generalforsamlingen, eller det kan overlades til den valgte bestyrelse at konstituere sig selv efter generalforsamlingen.

### **7.1.3. Dagsorden**

Generalforsamlingen afvikles som udgangspunkt efter en fast dagsorden. Det vil ofte i vedtægterne være beskrevet, hvilke punkter der som minimum skal medtages i dagsordenen, samt hvordan man eventuelt kan få yderligere punkter optaget på generalforsamlingens dagsorden. Generalforsamlingsmødet vil oftest indledes med valg af en dirigent, der bemyndiges til at lede og gennemføre generalforsamlingen.

Dirigenten vil som det første begynde med at konstatere, om der er sket indkaldelse til generalforsamlingen i overensstemmelse med vedtægten.

På generalforsamlingen aflægger formanden for foreningen beretning om det forgangne år, hvorefter der er debat om beretningen og godkendelse af beretningen. Herudover vil typiske dagsordenspunkter være

---

<sup>12</sup> Lov om valgmenigheder § 5, 1. pkt., jf. lovbekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2013.

valg af bestyrelse, samt godkendelse af foreningens regnskab og budget, herunder fastsættelse af kontingent.

#### **7.1.4. Afstemningsformer**

Afstemningsformer ved generalforsamlinger varierer betydeligt fra vedtægt til vedtægt. Der kan både være hemmelig, skriftlig afstemning med stemmesedler og afstemning ved håndsoprækning. Og der kan i princippet tænkes både listevalg (som ved den nuværende hovedregel ved valg til menighedsråd, beskrevet i kapitel 6) og personvalg.

Langt den mest udbredte valgform ved generalforsamlingsmodellen er formentlig personvalget, hvor der stemmes på personer fremfor på lister. Personvalg kan gennemføres på en række forskellige måder, som tager mere eller mindre hensyn til den indbyrdes prioritering mellem kandidaterne fra den enkelte vælgers side. I det følgende beskrives kort fire blandt mange mulige metoder.

##### 1 mand M/K – 1 stemme

Ved denne afstemningsform kan hver stemmeberettiget afgive én stemme. Denne metode er kendt fra bl.a. alle offentlige valg som valg til folketinget, kommunal- og regionsrådsvalg samt de nugældende regler for afstemningsvalg til menighedsråd.

Hvis der kun deltager få personer i afstemningen, og der skal foretages valg af et større antal personer, vil der være en risiko for, at kun en del af pladserne bliver besat i første afstemningsrunde. Dette kan betyde, at der må gennemføres flere afstemningsrunder.

I tilfælde af stemmelighed ved valg til et mindre antal pladser end de personer med lige mange stemmer, vil der ofte blive gennemført endnu en afstemningsrunde mellem de personer med samme antal stemmer. I tilfælde af fortsat stemmelighed vil der skulle foretages lodtrækning.

##### Flere stemmer til fordeling med højst 1 stemme per kandidat

Denne metode kan anvendes, når man skal vælge mere end en person, f.eks. til en bestyrelse.

Hver stemmeberettiget tildeles et antal stemmer til fordeling med højst 1 stemme per kandidat. Ved optællingen vælges kandidaterne efter højeste samlede stemmetal. Metoden indebærer dels en spredning af de afgivne stemmer og dermed en vis proportionalitet i den endelige personsammensætning, dels giver metoden større sikkerhed for, at der sammensættes et fuldtalligt kollegium i situationer, hvor der er krav om et mindste antal medlemmer.

Det bemærkes, at en bestemt variation af denne metode blev anvendt i forbindelse med forsøg med valgforsamling ved menighedsrådsvalgene i 2012, ligesom den blev anbefalet i Kirkeministeriets Vejledning om struktur og offentligt opstillingsmøde i forbindelse med menighedsrådsvalg 2016. Med denne variation blev hver stemmeberettiget tildelt et antal stemmer svarende til halvdelen af pladserne i menighedsrådet plus 1. Hvis der skal vælges et ulige antal medlemmer, blev antallet af stemmer rundet op til nærmeste hele tal.

Forsøgene med valgforsamling med ventil beskrives nærmere nedenfor i afsnit 7.3.2.

#### Pointmetoden

Pointmetoden er også en af de valgmetoder, der kan bruges, når man skal vælge mere end en person. Som navnet siger, er pointmetoden en afstemningsmetode, hvor de opstillede kandidater tildeles point.

Skal der f.eks. vælges fem personer, opfører hver stemmeberettiget fem navne på stemmesedlen. Ved optællingen tildeles kandidaterne point i den rækkefølge, de er opført. Førstepladsen giver fem point, andenpladsen fire point osv. Valgt er de kandidater, der sammenlagt får flest point.

#### Prioriteringsmetoden

Prioriteringsmetoden går ud på, at man på stemmesedlen opfører navnene på dem, man helst ser valgt, i prioriteret rækkefølge.

I forbindelse med optællingen udregnes først et fordelingstal. Fordelingstallet er antallet af gyldige stemmer divideret med antallet af kandidater, der skal vælges. Giver divisionen en brøk, forhøjes til nærmeste hele tal. Valgt er de kandidater, der først opnår fordelingstallet på 1. stemmerne – dernæst 1. + 2. stemmerne; 1. + 2. + 3. stemmerne osv.

Umiddelbart er det den vanskeligste afstemningsmetode at tage i brug, men det er formentlig samtidig den, der yder størst minoritetsbeskyttelse.

### **7.1.5. Valgbarhed og stemmeret ved fuldmagt**

Ofte vil det fremgå af vedtægten, at generalforsamlingen er åben for foreningens medlemmer, og at det er foreningens medlemmer, der har stemmeret på generalforsamlingen. Generalforsamlingen er derimod sjældent åben for ikke-medlemmer og dermed som udgangspunkt heller ikke for pressen.

Der kan i vedtægterne fastsættes regler om, hvem der kan vælges til forningens bestyrelse – altså regler om valgbarhed, herunder hvis det pågældende medlem er forhindret i at deltage personligt i generalforsamlingen.

Udgangspunktet på en generalforsamling er demokratiske beslutninger ved personligt fremmøde og debat, men der kan i vedtægterne indsættes regler om fuldmagt. Stemmeafgivelse ved fuldmagt kan enten være mulig eller forbudt, eller der kan være fastsat bestemmelser, der begrænser antallet af fuldmagter, som én person kan medbringe til generalforsamlingen.

## **7.2. Forsøg i 2008 med elektronisk afstemning**

Ved menighedsrådsvalget i 2008 var det som et forsøg muligt at stemme elektronisk i brevstemmeperioden, dvs. forud for selve valgdagen. E-valget skulle ses som et supplement til det konventionelle valg, og det var forhåbningen, at det kunne øge valgdeltagelsen generelt, samtidig med at der også kunne gøres erfaringer ved elektroniske valg.

Forhåbningen om, at e-valget kunne øge interessen for menighedsrådsvalget og resultere i en højere stemmedeltagelse, kom ikke til at holde. I alt 1.101 vælgere benyttede sig af muligheden for at stemme elektronisk svarende til knap 1,5 pct. af de 77.370 stemmer, der blev afgivet ved valget. Det spillede ind, at kun ca. 1 million danskere på daværende tidspunkt havde digital signatur. Det betød, at kun ca. 20 pct. af vælgerne faktisk kunne stemme elektronisk.

## **7.3. Forsøg i 2012 med nye valgformer og funktionsperioder**

Ved menighedsrådsvalget i 2012 blev der åbnet for muligheden for, at menighedsråd kunne gennemføre valget på nye måder.

Kirkeministeriet inviterede i februar 2012 alle menighedsråd til at deltage i tre forsøg:

- 2-årig funktionsperiode.
- Valgforsamling med ventil.
- Valgforsamling med ventil kombineret med 2-årig funktionsperiode.

Det var samtidig en del af forsøget i 2012, at valgforsamlingen skulle gennemføres på en nationalt fastsat dato, nærmere bestemt tirsdag den 11. september 2012.

De interesserede menighedsråd skulle søge ministeriet om tilladelse til at gennemføre valget på en af de nye måder. Det skyldtes, at forsøgene kun kunne gennemføres med dispensation fra en række af de almindelige bestemmelser om menighedsrådsvalg.

Ministeriet gav i 2012 i alt 190 menighedsråd dispensation til at gennemføre valget på en ny måde. Det svarer til ca. 10 pct. af alle menighedsråd i folkekirken. Nogle af de 190 menighedsråd var fælles for to eller flere sogne. Forsøgene omfattede derfor i alt 245 af folkekirken – på daværende tidspunkt - 2.182 sogne.

Der var tre muligheder for at gennemføre valget på en anden måde end normalt. De tre muligheder beskrives kort i det følgende.

### **7.3.1. Halvering af menighedsrådets funktionsperiode fra 4 til 2 år**

Dette forsøg betød, at valget til menighedsråd blev gennemført efter de almindelige regler, men at det nye menighedsråds funktionsperiode blev forkortet til 2 år. Der skulle således afholdes nyvalg til menighedsrådet i 2014, ligeledes for en funktionsperiode på 2 år.

71 menighedsråd deltog i forsøg med en funktionsperiode på 2 år. De 71 menighedsråd omfattede tilsammen 85 sogne.<sup>13</sup>

I 2014 deltog 69 menighedsråd – der omfattede 83 sogne – i forsøget med 2-årig funktionsperiode.

Ved menighedsrådsvalget i 2016 videreførte Kirkeministeriet muligheden for, at menighedsrådet kunne vælges for en 2-årig periode. I alt 152 menighedsråd – der omfattede 187 sogne – benyttede sig af denne mulighed. Ca. 9 pct. af de nuværende menighedsråd er således valgt for en 2-årig periode og skal nyvælges i 2018 efter de nugældende regler.

---

<sup>13</sup> I Evalueringsrapporten fra april 2013 nævnes, at 72 menighedsråd dækkende 85 sogne deltog i forsøget. Det korrekte tal er dog 71 menighedsråd dækkende 85 sogne.

### 7.3.2. Valgforsamling med ventil

Dette forsøg indebar, at valget af medlemmer samt stedfortrædere til menighedsrådet skete på et møde, der skulle holdes på den nationalt fastsatte dato, tirsdag den 11. september 2012. Valget skete efter en debat på mødet.

Der var offentlig adgang til valgforsamlingen, men kun personer med valgret i sognet havde tale- og stemmeret. Ved indgangen til valgforsamlingen blev der med brug af en valgliste foretaget kontrol af de fremmødtes identitet og stemmeret og udleveret stemmekort til de stemmeberettigede.

Valgforsamlingen skulle afvikles efter en fast dagsorden med redegørelse for menighedsrådets arbejde siden sidste valg og redegørelse for kommende opgaver, valg af stemmetællere, valg af valgform, præsentation af kandidater og stedfortrædere, debat og mulighed for spørgsmål til kandidaterne, afstemning og meddelelse af afstemningsresultatet. På mødet skulle der også orienteres om muligheden for at indlevere en ventilliste og om klagemulighederne.

Valgforsamlingen kunne vælge mellem to valgformer: a) forhandling om fælles liste eller b) personvalg.

Valgform a) betød, at der blev valgt en fælles liste efter forhandling. Denne valgform var især relevant, hvor der var grupperinger i menighedsråds kredsen – geografiske, politiske, kirkepolitiske eller andre – som spillede en rolle, og hvor grupperne kunne blive enige om en fælles liste.

Valgform b) betød, at man først foretog valg af menighedsrådsmedlemmerne og derefter af stedfortræderne. Dette gav i modsætning til de almindelige valgeregler en ny mulighed for kun at give samtykke til at stille op til et af valgene – altså enten som menighedsrådsmedlem eller som stedfortræder. Ved begge personvalg skulle bruges en fast afstemningsmetode, hvor hver stemmeberettiget havde et antal stemmer svarende til halvdelen af pladserne i menighedsrådet plus 1. Hvis der skulle vælges et ulige antal medlemmer, skulle antallet af stemmer rundes op til nærmeste hele tal. Stemmerne skulle fordeles på de opstillede kandidater, således at der kun kunne afgives en stemme på en enkeltkandidat. Hensigten var at sikre en bred fordeling af stemmerne med mulighed for at tilgodese mindretal.

Valget skulle gennemføres ved en skriftlig, hemmelig afstemning.

Det var ikke muligt at brevstemme eller at stemme ved fuldmagt.

Der var knyttet en såkaldt ventil til valg på en valgforsamling. Ventilen bestod i, at medlemmer af folkekirken, der havde valgt til menighedsrådet, efter valgforsamlingen kunne indgive en kandidatliste. Dette skulle ske senest en uge efter valgforsamlingen, det vil sige senest tirsdag den 18. september 2012. Hvis der blev indgivet en liste, bortfaldt resultatet af valgforsamlingen, og der blev gennemført menighedsrådsvalg efter de almindelige regler. Da valgforsamlingens resultat bortfaldt ved indlevering af en kandidatliste, skulle også de personer, der var blevet udpeget på valgsamlingen, indlevere en kandidatliste, hvis de ønskede at bevare deres kandidatur.

68 menighedsråd – der omfattede tilsammen 89 sogne – deltog i forsøg med valg ved en valgforsamling i 2012, og i alt 81 pct. af de deltagende menighedsråd valgte valgform b) personvalg, mens 19 pct. valgte valgform a) forhandling om fælles liste.

### **7.3.3. Valgforsamling med ventil og funktionsperiode på 2 år**

Dette forsøg var en kombination af de to førstnævnte forsøgsmuligheder. Det vil sige, at valget blev gennemført på ét møde, der skulle holdes tirsdag den 11. september 2012, men at funktionsperioden for menighedsrådet kun var 2 år. Også her var der knyttet en såkaldt ventil til valget på valgforsamlingen, således at der var mulighed for at udløse et menighedsrådsvalg efter de almindelige regler ved indgive en kandidatliste efter valgforsamlingen senest en uge efter valgforsamlingen, dog fortsat med en funktionsperiode på 2 år.

51 menighedsråd deltog i forsøget med valget på denne måde. De 51 menighedsråd omfattede tilsammen 71 sogne. Ved nyvalget i 2014 deltog 52 menighedsråd, der omfattede 71 sogne.<sup>14</sup>

### **7.3.4. Forsøg med nationalt fastsat dato**

Ved menighedsrådsvalget i 2012 var det en del af forsøget ”valgforsamling med ventil” at afholde valgforsamling på en fast dato i hele landet, jf. afsnit 7.3.2.

---

<sup>14</sup> Ændringen i antallet af menighedsråd skyldes, at et menighedsråd, der var valgt for en 2-årig periode i 2012, ved valget i 2014 også ønskede at prøve modellen med valgforsamling med ventil. Antallet af sogne er uændret, fordi to sogne – der i 2012 havde fælles menighedsråd – var blevet lagt sammen til et sogn.



Ved menighedsrådsvalget i 2016 opfordrede kirkeministeren og Landsforeningen af Menighedsråd bredere til, at alle menighedsråd skulle afholde et fælles orienterings- og opstillingsmøde på samme dato landet over.

I alt 946 sogne ud af folkekirkens 2.160 sogne har i forbindelse med validering af kandidatlisterne oplyst, at de havde opstillingsmøde i 2016; 897 af disse sogne afholdt opstillingsmødet den foreslåede dag.<sup>15</sup> 24 af de 52 sogne, der havde afstemningsvalg ved menighedsrådsvalget i 2016, har oplyst, at de havde opstillingsmøde på den foreslåede dato.

### 7.3.5. Evaluering af forsøgene

Baggrunden for udarbejdelsen af forsøgstyperne i 2012 var, at flere menighedsråd havde ytret ønske om at afprøve forsøg med valgformen og med funktionsperiodens længde. Valgforsøgene havde særligt to overordnede formål:

- En mere demokratisk og gennemsigtig valgproces – Valgfor-samlingen var et forsøg på at nå dette mål.
- Et større rekrutteringsgrundlag – 2-årige funktionsperioder var et forsøg på at nå dette mål. Tanken var også, at valgfor-samlingsmodellen med en mere demokratisk og gennemsigtig proces ville kunne medvirke til at opnå et større rekrutte-ringsgrundlag.

Gennem en spørgeskemaundersøgelse primo 2013 blandt de deltagende menighedsråd er det forsøgt afdækket, dels hvordan forsøgene i 2012 er foregået, og dels hvad de deltagende menighedsråds holdning var til, om forsøgene virkede i forhold til formålene.

Der var en generel positiv holdning til forsøgene hos de menighedsråd, der havde deltaget i forsøgene, hvoraf 46 pct. anførte som deres hoved-begrundelse for at deltage "at få flere kandidater" og 36 pct. anførte "at gennemføre valget på en lettere måde".

Overordnet var de to væsentligste fælles resultater for forsøgene, at forsøgsdeltagerne gerne ville anbefale forsøget til andre, og at forsøgsdeltagerne mente, at forsøget burde være en mulighed i fremtiden.

De menighedsråd, der deltog i forsøg med valgfor-samling, oplevede, at valget var mere åbent, gennemsigtigt og demokratisk ved, at valgfor-

---

<sup>15</sup> De resterende 1.214 sogne har ikke oplyst, om de har afholdt opstillingsmøde eller ej.

samlingen blev afviklet efter et mere detaljeret regelsæt. Desuden oplevede menighedsrådene et større fremmøde og en større deltagelse i debatten ved valgforsamlingen end ved de tidligere orienteringsmøder.

Forsøgsdeltagerne skulle i spørgeskemaundersøgelsen også vurdere, hvorvidt kravet om at afholde valgforsamlingen på en fast dato fungerede. 83,5 pct. svarede ja til, at det fungerede med en fast dato, 4,6 pct. svarede nej, mens 11,9 pct. svarede ved ikke.

Det kan dog også konstateres, at forsøgene ikke løste rekrutteringsproblemerne til menighedsrådene. Således var hverken en ændret valgform eller en kortere funktionsperiode afgørende for at tiltrække flere kandidater, og menighedsrådene blev ikke i højere grad fuldtallige end landsgennemsnittet. Der var blandt forsøgsdeltagerne 16 pct., som ikke fik valgt et fuldtalligt menighedsråd, hvor det tilsvarende tal på landsplan i 2012 var 6 pct.

Der er ikke foretaget en evaluering af effekten af opfordringen til en fast dag for opstillingsmødet i 2016.

## 8. Udvalgets overvejelser og anbefaling

Udvalget har i sit arbejde indhentet analyser af legitimitet og frivillighed i folkekirken og den danske frivillighedssektor samt undersøgt situationen i de andre nordiske lande og i andre sektorer af det danske samfund.

På baggrund af en gennemgang af gældende ret, generalforsamlingsmodellen og de gennemførte forsøg ved tidligere menighedsrådsvalg har udvalget i overensstemmelse med sit kommissorium overvejet en række specifikke forhold, der skal tages stilling til i forbindelse med en fremtidig valgform for menighedsrådsvalg set i lyset af de særlige forhold, som gælder for den danske folkekirke.

I dette kapitel præsenteres udvalgets overvejelser og konkrete anbefaling om fremtidig valgform for menighedsrådsvalg i folkekirken.

### 8.1. Overvejelser om konkrete aspekter af en fremtidig valgform

#### 8.1.1. Forening eller forvaltning?

I det omfang den fremtidige valgform for menighedsråd lader sig inspirere af eksisterende valgformer fra andre områder, bør man være opmærksom på mulige indirekte signaler, som en ændring af valgformen dermed kan sende om menighedsrådenes status og rolle i den danske folkekirke.

Lovgivningens nuværende hovedregel om afstemningsvalg mellem konkurrerende lister efter den D'Hondtske metode understreger således allerede gennem sin lighed med valgformen for kommunalvalg menighedsrådets karakter af et forvaltningsorgan, hvor beslutningstagerne vælges gennem repræsentativt demokrati, og hvor de valgte for en længere (4-årig) periode gives ansvar og beføjelse til at træffe bindende beslutninger på et lokalsamfunds vegne i henhold til national lovgivning. Menighedsrådets karakter af demokratisk baseret forvaltningsorgan understreges også af, at valg til menighedsråd altid har været lovreguleret, ligesom sammenhængen til det almindelige repræsentative demokrati i Danmark understreges af, at valgretsaldere til menighedsråd i medfør af grundlovens § 86 udtrykkeligt følger valgretsaldere for valg til folketinget.

Ved en klassisk generalforsamlingsmodel, som den kendes fra civilsamfundet, understreges omvendt foreningskarakteren og de valgte typi-

ske karakter af at være særligt engagerede repræsentanter for foreningens medlemmer, som betros ledelsen af foreningens aktiviteter for en kortere periode på frivillig basis og med udgangspunkt i aftalefriheden frem for i lovgivning.

Selv om landsdækkende organisationer kan have både centrale og lokale foreninger, kan indførelse af begrebet ”generalforsamling”, der normalt forbindes med en øverste besluttende myndighed for en forening, desuden af nogle bliver set som u hensigtsmæssig som generel betegnelse og valgform i en national folkekirke, der også rummer andre niveauer og myndigheder.

Det er ikke udvalgets hensigt at ændre på den nuværende folkekirkeordning, herunder på menighedsrådenes status som lokale forvaltningsorganer i en samlet dansk folkekirke. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem valgform og menighedsrådenes formelle status, og at det derfor er muligt at justere og tilpasse den nuværende hovedregel for valg af menighedsråd, uden at der derved ændres på menighedsrådenes og menighedsrådsmedlemmernes opgaver og fortsatte ansvar som forvaltningsmyndighed ud fra en almen interesse og i henhold til lovgivningen.

Inden for folkekirken kendes generalforsamlingsmodellen særligt fra valgmenighederne, som har betydelig selvstændighed og dermed variation i forhold til vedtægter, organisering af menighedsråd og gennemførelse af valg.

Udvalget finder i den forbindelse, at en fremtidig valgform for menighedsråd uanset valgformens konkrete udformning bør udfærdiges med respekt for en samlet folkekirke med en bred lokal forankring. Lovgivning, bekendtgørelser og vejledninger for menighedsråd bør derfor indeholde relativt præcise og ensartede procedurer og betingelser med generel gyldighed, og mulighederne for lokale variationer bør tilsvarende være relativt præcist beskrevne.

### **8.1.2. Legitimitet gennem konkurrence, dialog eller tillid**

Udvalget skal i henhold til kommissoriet særligt overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres i forbindelse med en fremtidig valgform.

Udvalget har til det formål bl.a. bedt fhv. professor Jørgen Grønnegård Christensen ved Aarhus Universitet om en analyse af sammenhængen mellem valgform og legitimitet i folkekirken. Analysen er sammenfattet i kapitel 3.1. og optrykt som bilag 1.

En af analysens centrale iagttagelser er, at valgformen til besluttende organer kun er en del af den samlede legitimitet, som folkekirken og menighedsrådsarbejdet har og bør have. Grønnegård Christensen sonderer her mellem input-legitimitet, altså om valgformen til og beslutningsprocedurerne for de besluttende organer opfattes som retmæssige af dem, der træffes beslutninger for, og output-legitimitet, dvs. om organisationens ydelser og beslutninger opfattes som acceptable og relevante.

Udvalget er på den baggrund opmærksom på, at et udvalgsarbejde, der som det foreliggende alene fokuserer på valgformer – og alene på én om end central folkekirkelig myndighed, nemlig menighedsrådene – ikke i sig selv kan ændre afgørende på folkekirkens fortsatte samlede legitimitet. En ny valgform må ses som ét blandt flere instrumenter, og folkekirkens legitimitet vil først og fremmest afhænge af, om dens samlede virke fortsat opfattes som væsentligt og relevant af medlemmerne.

En anden vigtig iagttagelse i Grønnegård Christensens analyse er, at sammenhængen mellem valgform og legitimitet er ganske kompleks. Grønnegård Christensens analyse inddrager her borgernes eller medlemmernes reaktionsmuligheder og sonderer mellem "fravalg", "aktiv deltagelse" og "loyalitet", dvs. om medlemmerne fravælger ydelser eller udmelder sig, om de aktivt bruger ydelserne eller engagerer sig i tilfælde af uenighed eller utilfredshed; og om de har en stærk eller svag tilknytning til organisationen, hvilket kan få indflydelse på, om de vælger "fravalg" eller "aktiv deltagelse" som reaktion på uenighed eller utilfredshed. Grønnegård Christensen vurderer ud fra en umiddelbar betragtning, at svigtende kandidatvillighed, færre afstemningsvalg og lav valgdeltagelse kan udgøre et legitimitetsproblem for menighedsrådene i folkekirken.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at problemer med at sammensætte fuldtallige menighedsråd, et faldende antal afstemningsvalg og faldende valgdeltagelse ved de få afstemningsvalg ikke kan ses adskilt fra udviklingen såvel i det kirkepolitiske landskab som i frivillighedskulturen i det omgivende danske samfund. Menighedsrådenes legitimitet kan således ikke nødvendigvis og i hvert fald ikke alene aflæses af udviklingen i kandidatvillighed, afstemningsvalg og valgdeltagelse.

Da den første lov om menighedsråd blev vedtaget i 1903, var en række kirkepolitiske retninger inden for den danske folkekirke stærkt engagerede i at søge indflydelse på de nyoprettede menighedsråd og deres beføjelser til at præge det kirkelige liv. Denne konkurrenceprægede tilgang til menighedsrådsvalg er i dag i vidt omfang afløst af en konsensustilgang, som i praksis har gjort aftalevalg til hovedreglen for langt de fleste menighedsrådsvalg (97,6 pct. af valgene i 2016). Det er ikke nødvendig-

vis udtryk for fravær af legitimitet, at menighedsrådsvalg ikke som tidligere har samme konkurrencepræg, som det fortsat kendes fra kommunal- og folketingsvalg.

Den danske befolknings generelle tilgang til foreningsmedlemskab og frivilligt arbejde er desuden forandret over de seneste årtier. Det er en af konklusionerne i den analyse af tendenser i den danske frivillighedssektor, som udvalgsmedlem, professor Lars Skov Henriksen fra Aalborg Universitet har udarbejdet, og som er opsummeret i kapitel 3.2. og optrykt i bilag 2. Det fremgår af analysen, at større dele af det frivillige arbejde i dag tilrettelægges mere fleksibelt og udføres af personer med en mere løs, f.eks. projektorienteret eller tidsbegrænset, tilknytning til organisationerne frem for gennem deltagelse i bestyrelsesarbejde eller i valg hertil.

Udvalget finder på den baggrund, at politisk konkurrence i form af afstemningsvalg mellem forskellige kandidatlistes ikke er eneste kilde til legitimitet. Også dialog og bredere folkelig deltagelse i aktiviteter og i løbende demokratisk debat kan udgøre et væsentligt legitimitetsgrundlag, i god overensstemmelse med den demokratitradition, som i Danmark især forbindes med Hal Kochs tanker om, at demokrati ikke er bestemt ved selve beslutningen, men ved den løbende samtale, forhandling, gensidige respekt og forståelse. En valgform og en praksis, som har fokus på åben og gensidig debat mellem de opstillede kandidater og menigheden vil således kunne styrke denne deliberative demokratiske legitimitet.

Udvalget vurderer samlet set, at det må lægges til grund, at folkekirke-medlemmer har stor loyalitet over for folkekirken, og som udgangspunkt har stor tillid til menighedsrådsmedlemmernes varetagelse af deres tillidshverv på medlemmernes vegne. Det tyder det fortsat høje medlemstal på, trods ovennævnte udvikling i såvel det kirkepolitiske landskab som det omgivende samfunds frivillighedskultur.

Legitimiteten i fremtidige menighedsrådsvalg bør således efter udvalgets opfattelse ikke – og i hvert fald ikke alene – ses som knyttet til afstemningsvalg mellem forskellige kandidatlistes og valgdeltagelsen heri. Under de vilkår, der eksisterer i dag, er det formentlig af større betydning, at valgformen sikrer synlighed og transparens samt debat og dialog forud for demokratiske valg til de besluttende organer.

Ikke desto mindre er det efter udvalgets opfattelse fortsat væsentligt, at muligheden for at afprøve tillid ved et afstemningsvalg bevares. Det giver legitimitet, både når der afholdes valg, og når der ikke afholdes valg.

### **8.1.3. Smidiggørelse og afbureaukratisering i muligt omfang**

De nugældende regler for valg til menighedsråd er ganske omstændelige. Det følger af, at den formelle hovedregel i dag er et afstemningsvalg, der som parallel til det repræsentative demokrati ved kommunal- og folketingsvalg nødvendigvis må overholde nøje beskrevne procedurer.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det faktum, at kun 2,4 pct. af menighedsrådsvalgene i 2016 foregik ved afstemningsvalg, i sig selv tilsliger en ændring af den formelle hovedregel i lovgivningen. En lovændring bør samtidig sikre mere smidige valghandlinger, der ikke opfattes som unødigt bureaukratiske, idet det dog af hensyn til legitimitet og transparens fortsat vil være væsentligt at sikre overholdelse af nøje beskrevne regler.

Udvalget finder, at en fremtidig valgform kan tage udgangspunkt i de gennemførte forsøg med valgforsamlinger ved menighedsrådsvalgene i 2012 og opfordringen til opstillingsmøder i 2016. Valgforsamlingsforsøgene indebar således afholdelse af både orienterings- og opstillingsmøde samt afholdelse af valg ved det samme møde. At det hele foregår på ét og samme møde gør, at processen bliver forenklet og nemmere at overskue tidsmæssigt – ligesom deltagerne kun skal sætte én aften af til det.

Uanset at selve valget dermed som udgangspunkt gennemføres på ét møde, kan der være behov for yderligere tiltag for at sikre synlighed, transparens og engagement, bl.a. med henblik på rekruttering af kandidater.

Steen Marquard Rasmussen fremhæver således i sin rapport "Kandidatvillighed – at være eller ikke være kandidat til menighedsrådet", som er sammenfattet i kapitel 3.3., at personlige opfordringer til at opstille som menighedsrådsmedlem har en positiv effekt på kandidatvilligheden.

Udvalget finder på den baggrund, at der med fordel kan indtænkes en tilstrækkelig lang periode som optakt til selve valghandlingen, hvori der kan gøres opmærksom på det forestående menighedsrådsvalg nationalt og lokalt, og hvor der kan arbejdes aktivt med at rekruttere kandidater.

### **8.1.4. Valgretsaldere**

Udvalget har med inspiration fra den norske valgform, jf. kapitel 4, ved valg til menighedsråd overvejet muligheden for at sænke valgretsaldere. Dette kunne medvirke til at etablere og fastholde en interesse og en

relation til menighedsrådet fra den yngre befolkningsgruppe. Forskningen viser dog samtidig, at valgdeltagelsen hos den yngre generation er lavere end gennemsnittet, ligesom forældres demokratiske adfærd er en betydelig faktor for de unges valgdeltagelse.

Valgretsaldere til menighedsrådsvalg fremgår som nævnt af grundlovens § 86 og følger valgretsaldere for valg til folketinget. Ændring af valgretsaldere til valg til menighedsråd forudsætter derfor, at valgretsaldere ved valg til folketinget ændres. På den baggrund foreslår udvalget ikke at ændre valgretsaldere.

## **8.1.5. Funktionsperioder og forskudte valg**

### **8.1.5.1. Funktionsperiodens længde**

Den nugældende periode på 4 år er lig funktionsperiodens længde for kommunalbestyrelser og er dermed med til at betone parallellen mellem kommunalvalg og menighedsrådsvalg.

Evalueringen af forsøget i 2012 med 2-årige funktionsperioder viser, at de deltagende menighedsråd var tilfredse med muligheden for at nedsætte funktionsperioden, også selv om den kortere periode ikke løste menighedsrådenes rekrutteringsproblem, som var baggrunden for gennemførelsen af forsøget. I 2016 blev næsten 10 pct. af menighedsrådene valgt for en 2-årig funktionsperiode.

En 4-årig periode vil kunne gøres helt sammenfaldende med valg til kommunalvalg. Hvis der afviges herfra, vil de valg, der foretages herimellem, ikke kunne koordineres hermed.

I lyset af den ikke ubetydelige interesse for en kortere funktionsperiode finder udvalget, at muligheden for at nedsætte den normale funktionsperiode til 2 år bør indføres i lovgivningen. En afvigelse fra hovedreglen om en 4-årig funktionsperiode bør dog ske på baggrund af en begrundet ansøgning. Udvalget anbefaler, at godkendelse heraf gives af biskoppen i lighed med biskoppens beføjelser i situationer med rekrutteringsproblemer, hvor der ikke er valgt et fuldtalligt menighedsråd, jf. lov om valg til menighedsråd § 23.

### **8.1.5.2. Forskudte valg**

Forskudte valg betyder, at halvdelen af menighedsrådet udskiftes hvert andet år. Dette har ikke hidtil været praksis ved valg til menighedsråd, men kan være en mulighed ved en valgforsamlingsmodel.



Det er dog udvalgets opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt belæg for at antage, at en ændring af den hidtidige tradition og valgform til menighedsråd på dette punkt vil ændre væsentligt på valgenes legitimitet eller menighedsrådenes funktionsdygtighed. Udvalget foreslår således ikke indførelse af forskudte valg.

### **8.1.6. Synlighed gennem valg af tidspunkt for valgprocessen**

Inspireret af erfaringer fra bl.a. andre nordiske lande, jf. kapitel 4, har udvalget overvejet, hvilken effekt valget af tidspunkt for valgprocessen, herunder eventuelt en fælles nationalt fastsat valgdato, kan have for synlighed og rekruttering til menighedsrådsvalg. Udvalget har i den forbindelse overvejet såvel mulige sammenfald med kommunalvalg, kirkelige handlinger og eksisterende menighedsmøder som muligheden for at skabe synlighed gennem henlæggelse af valg og valgproces på nationalt fastlagte datoer. Udvalgets overvejelser om den tidsmæssige afvikling af valget sammenfattes til slut i dette afsnit efter en gennemgang af de identificerede muligheder.

#### **8.1.6.1. Sammenfald med kommunalvalg**

Ved at lægge valgdagen samme dag som valg til kommunalbestyrelse understreges parallellen mellem valg til menighedsråd og valg til kommunalbestyrelser. Det kan desuden have den effekt, at valgdeltagelsen øges og den demokratiske adfærd styrkes (jf. erfaringer fra Norge). Stordriftsfordele i forbindelse med udarbejdelse af valglisten og valgkort kan desuden have en positiv økonomisk effekt.

Kommunalvalget ligger ligesom valg til menighedsråd om efteråret. Afvikling af menighedsrådsvalget samme dag som kommunalvalget vil derfor ikke påvirke menighedsrådets arbejde væsentligt i forhold til i dag, idet forberedelsen op til menighedsrådsvalg kan foregå på samme tid af året, som det plejer. De nyvalgte menighedsråd vil fortsat kunne træde i funktion ved kirkeårets start den første søndag i advent i valgåret.

Da kommunalvalg i dag falder året efter, at der har været valg til menighedsråd, vil der skulle tages stilling til længden af menighedsrådets funktionsperiode i overgangsåret. Det kan ske ved at forlænge de nuværende menighedsråds funktionsperiode med 1 år, sådan som det skete for kommunalbestyrelser i forbindelse med kommunalreformen i 2007.

Det vil i givet fald indebære, at der næste gang skal være menighedsrådsvalg i 2021 i stedet for som planlagt i 2020.

### **8.1.6.2. Sammenfald med højsæson for kirkelige handlinger**

Marquard Rasmussen fremhæver i sin rapport "Kandidatvillighed – at være eller ikke kandidat til menighedsrådet", som er sammenfattet i kapitel 3.3., at jo større graden af kontakt med kirken er, desto større er chancen for, at vedkommende stiller op. Dette vil for ellers mindre hyp-pige kirkegængere gøre sig gældende om foråret, hvor flere har kontakt med kirken.

Ved at flytte valgdagen til foråret, dvs. lige efter påsken, hvor folkekirke-medlemmerne i større grad har benyttet kirken i forbindelse med højti-den, kan bekendtgørelsen af valget, som bl.a. sker i forbindelse med en gudstjeneste, nå ud til flere folkekirkemedlemmer og bidrage til at skabe interesse om rådets arbejde og det kommende valg.

Valget ville i givet fald også finde sted i konfirmationsperioden, hvor kir-ken bliver brugt flittigt, hvilket kan være med til at skabe opmærksom-hed om valget i en bredere kreds af folkekirkemedlemmer. Det kan dog omvendt indebære, at sognets medlemmer og kirkens ansatte ikke har den fornødne tid til at engagere sig i arbejdet med menighedsrådsvalg grundet de mange kirkelige handlinger.

### **8.1.6.3. Valg i forlængelse af gudstjeneste**

Det kan eventuelt have betydning for valgdeltagelsen, hvis valget finder sted i umiddelbar forlængelse af en kirkelig aktivitet, som f.eks. en guds-tjeneste, da man må forvente, at flere folkekirkemedlemmer end vanligt bliver gjort opmærksomme på valget ved gudstjenesten.

Valg i umiddelbar forlængelse af en kirkelig aktivitet kan for de kirkeligt engagerede have en positiv effekt, da båndet mellem kirken og den del-tagende del af menigheden betones. Modsat kan det sende et signal til de folkekirkemedlemmer, der ikke bruger kirken i det daglige, om, at valget primært er for de kirkeligt engagerede.

### **8.1.6.4. Valg i forlængelse af menighedsmøde**

Man kan ligeledes overveje at koordinere valgprocessen med det åbne menighedsmøde, som menighedsrådet allerede i dag skal afholde hvert

år i foråret, jf. lov om menighedsråd § 41, stk. 2. Her skal menighedsrådet redegøre for rådets virksomhed i det forløbne år og orientere om den planlagte virksomhed i det kommende år. Rådet skal desuden redegøre for sidste års regnskab, og der skal være dialog med menigheden om det kommende års aktiviteter og budget (jf. punkt 4 i Vejledning om kirke- og provstiudvalgskassernes budget, regnskab og revision m.v.). Menighedsrådets emner har således en naturlig sammenhæng med den debat, som bør være en del af et menighedsrådsvalg, hvorfor menighedsrådets struktur vil være et godt afsæt for valget.

For at give et retvisende og balanceret indtryk af menighedsrådets arbejde vil det være nødvendigt, at menighedsrådet i valgåret har ekstra fokus på den del af mødet, som vedrører orientering om rådets virksomhed i det forgangne år og på den fremadrettede visionsdebat.

Menighedsrådet skal iflg. gældende regler afholdes i perioden 15. april til 15. juni. Intervallet indebærer lokal fleksibilitet og muliggør, at præster, der er ansat i flersognspastorater uden fælles menighedsråd, kan deltage i alle menighedsrådets møder i pastoratet. Over for dette må dog afvejes, at en lokal fastsat mødedag betyder, at det ikke gennem en landsdækkende kampagne vil være muligt at sætte fokus på en bestemt dag i alle sogne.

#### **8.1.6.5. Nationalt fastsat valgdato**

Erfaringerne fra forsøgene i 2012, hvor valgforsamlingen for de omfattede menighedsråd skulle finde sted på en fastsat dag, var generelt positive. Mange menighedsråd fulgte tilsvarende opfordringen i 2016 til, at orienterings- og opstillingsmøderne fandt sted på samme, nationalt fastsatte dag.

En fælles national valgdato muliggør en styrket national indsats for at skabe opmærksomhed om betydningen og eksistensen af de mange lokale valg. Faste datoer for afholdelse af møder som led i valgprocessen udgør omvendt en udfordring med hensyn til deltagelse af præster, som er ansat i flersognspastorater uden fælles menighedsråd.

#### **8.1.6.6. Udvalgets overvejelser om den tidsmæssige afvikling af valgprocessen**

Det er udvalgets opfattelse, at en fremtidig valgform for menighedsrådsvalg med fordel kan omfatte såvel en optaktsfase som en valgfase, og at

den tidsmæssige placering heraf med fordel kan koordineres med relevante eksisterende møder og valg handlinger.

Optaktsfasen kan således med fordel finde sted i foråret, hvor kirken bruges flittigt og af en bredere kreds af medlemmer, og hvorved der kan sikres passende tid til debat og rekruttering af kandidater, hvis valget afholdes om efteråret. Optaktsfasen kan indledes med et obligatorisk orienteringsmøde, der i valgårene kan kombineres med det lovpligtige menighedsrådsmøde, idet begge møder har til formål at sikre åbenhed og debat om menighedsrådets virke.

Valgfasen kan som nævnt ovenfor tage udgangspunkt i forsøgene med gennemførelse af valg ved valgforsamling. Valgfasen bør i lighed med forsøgene omfatte muligheden for at udløse afstemningsvalg efter nærmere bestemmelser, og det er udvalgets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at afholde et eventuelt afstemningsvalg samtidig med kommunalvalget. Tidspunktet for valgforsamlingen må i lyset af de nødvendige frister herfor placeres i det tidlige efterår.

Det vil efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt at sikre så stor samtidighed på nationalt plan som muligt for de enkelte faser i valgprocessen. Det vil muliggøre national opmærksomhedsskabelse og kampagner til gavn for opbakningen på lokalt niveau.

Meget præcise krav om samtidige datoer for valgprocessen kan dog have betydning for, om præster ansat i flersognspastorater uden fælles menighedsråd har mulighed for at deltage i processen i alle sogne i pastoratet. Selv om præsten kun kan udøve sin valgret i én af de menighedsråds kredse, hvor præsten er ansat, vil præstens tilstedeværelse i forbindelse med en styrket vægt på dialog og debat i forbindelse med alle menighedsrådsvalg være et hensyn, der må afvejes over for hensynet til at kunne skabe øget opmærksomhed om valget ved at sætte fokus på én bestemt dag.

Udvalget finder på den baggrund, at fremtidige valgbestemmelser med fordel kan sætte fokus på én dag for afholdelse af hhv. orienteringsmøde og valgforsamling, men med lokal mulighed for at vælge en anden dag i samme uge, hvis det er nødvendigt for at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af valgprocessen i et flersognspastorat. Derved muliggøres fortsat nationale opmærksomhedsskabende tiltag samtidig med, at en vis fleksibilitet muliggør berørte præsters deltagelse i alle menigheds møder/orienteringsmøder og valgforsamlinger i pastoratet.

## **8.1.7. Afstemningsformer**

### **8.1.7.1. Hemmelige, skriftlige valg**

Ved den nuværende valgform er hovedreglen hemmeligt og skriftligt afstemningsvalg mellem flere kandidatlistor, der enten kan være sideordnet eller prioriteret opstillet. En generel model med valgforsamlinger og ønsker om afbureaukratisering af valgprocessen rejser spørgsmålet, om denne fremgangsmåde bør justeres f.eks. til stemmeafgivning ved håndsoprækning, som det ofte ses på generalforsamlinger i civilsamfundet.

Udvalget finder i den forbindelse, at menighedsrådets karakter af forvaltningsorgan og valghandlingens almene legitimitet tilsiger, at menighedsrådsvalg fortsat bør afvikles som et hemmeligt, skriftligt valg med stemmesedler som ved almindelige frie valg. Det sikrer, at ingen føler sig tvunget til at stemme på nogen, man ikke kan stå inde for.

### **8.1.7.2. Personvalg eller listevalg**

Listevalg er udgangspunktet i den nugældende lovgivning og er især relevant, hvor der er grupperinger i menighedsråds kredsen – geografiske, politiske, kirkepolitiske eller andre. Ved listevalg vejer alle stemmer på listen til fordel for den samlede liste, også selv om de måtte samle sig om en eller få særligt populære kandidater på listen. En effekt af listevalg er derfor, at jo flere kandidater, der er opstillet på en liste, desto større sandsynlighed er der for, at ens holdning vil blive proportionalt repræsenteret i menighedsrådet – modsat i tilfælde, hvor der kun er opstillet én person på en liste.

Ved generalforsamlingsmodellen er personvalg mest udbredt. Mødevalgformer bygger således typisk på, at den enkelte kandidat skal have gjort rede for sit engagement og dermed for, hvad vedkommende mener, han/hun kan bidrage med.

Udvalget finder, at en fremtidig valgform for menighedsrådsvalg bør følge den ovenfor beskrevne tilgang, således at valg ved valgforsamling sker som personvalg, mens valg ved et eventuelt afstemningsvalg sker ved listevalg, som det kendes i dag.

Udvalget finder desuden, at demokratiet kan styrkes ved kun at tillade sideordnet opstilling ved listevalg. Dette vil tilskynde til en mere aktiv valgkamp, ligesom vælgerne sikres størst mulig direkte indflydelse på valgresultatet.

Der bør i lighed med i dag være mulighed for at indgå listeforbund mellem kandidatlistor ved afstemningsvalg.

### **8.1.8. Stedfortrædere**

Ved den nuværende valgform betragtes de kandidater, der ikke erklæres for valgte, som stedfortrædere for de valgte på samme liste. Rækkefølgen blandt stedfortrædere bestemmes ved sideordnet opstilling af antallet af personlige stemmer og ved prioriteret opstilling ved summen af personlige stemmer og eventuelle resterende listestemmer. Ved stemmelighed afgøres rækkefølgen ved sideordnet opstilling ved lodtrækning og ved prioriteret opstilling ved placeringen på listen.

Hvis valget i dag er afviklet som et aftalevalg, er der mulighed for at indlevere en særlig stedfortræderliste, hvor stedfortræderne kan anføres som personlige stedfortrædere for en eller flere af de valgte medlemmer.

Der kan være tilfælde af aftalevalg, hvor kandidater kun ønsker at opstille som stedfortrædere. Dette er ikke reguleret i det nugældende cirkulære, men har typisk været håndteret lokalt af den enkelte valgbestyrelse.

Udvalget finder, at ordningen fra forsøg med valgforsamling, hvor der først stemmes om medlemmerne, og derefter stemmes om stedfortræderne, bør videreføres i en fremtidig valgform, idet dette allerede nu foregår i praksis lokalt.

### **8.1.9. Udfyldningsvalg**

I tilfælde af, at det nyvalgte menighedsråd ikke er fuldtalligt, beslutter biskoppen efter de nugældende valgeregler, om rådet skal fungere med det mindre antal, eller om der skal udskrives udfyldningsvalg.

Hvis der efter udfyldningsvalg stadig ikke er blevet valgt et fuldtalligt råd, beslutter biskoppen, om rådet skal fungere med det mindre antal medlemmer, eller om rådets funktioner skal henlægges til et andet menighedsråd i valgperioden.

Hvis afstemningen bortfalder, fordi der kun er indleveret én gyldig kandidatliste, har man mulighed for at indlevere en særlig stedfortræderliste. Men hvis der ikke er kandidater nok på den indleverede liste, er det ikke muligt efterfølgende at fylde de tomme pladser op ved at finde personer, som bliver opført på en særlig stedfortræderliste. Personer på en

stedfortræderliste kan kun være stedfortrædere for de pladser, som den givne liste råder over i menighedsrådet.

Udvalget finder, at der bør afholdes ekstraordinær valgforsamling to uger efter den først afholdte valgforsamling, hvis der ikke på den første valgforsamling bliver valgt et fuldtaligt menighedsråd. Hermed smidiggøres processen, og det sikres, at "udfyldningsvalget" kan afvikles inden kirkeårets start, og dermed inden det nyvalgte menighedsråd træder i funktion. Den ekstraordinære valgforsamling afvikles efter samme retningslinjer som den ordinære valgforsamling.

Hvis der efter en ekstraordinær valgforsamling stadig ikke er et fuldtaligt råd, beslutter biskoppen som i dag, om rådet skal fungere med det mindre antal medlemmer, eller om rådets funktioner skal henlægges til et andet menighedsråd i valgperioden.

### **8.1.10. Opstilling og stemmeafgivelse ved fuldmagt**

Efter de nugældende regler forudsætter opstilling som kandidat til menighedsrådsvalget et skriftligt samtykke fra den pågældende. Udøvelsen af stemmeretten sker ved personligt fremmøde på valgdagen. Hvis man er forhindret, er der – i lighed med valg til f.eks. folketinget og kommunale valg – mulighed for at brevstemme både på folkeregistreret, i eget hjem og på institutioner.

Opstillingsmødet – og dermed det mest udbredte aftalevalg – er i dag ikke reguleret, og der er derfor ikke fastsat bindende regler om opstilling og afgivelse af stemme ved brug af fuldmagt på dette møde. Ved menighedsrådsvalget i 2016 tilkendegav Kirkeministeriet dog i Vejledning om struktur og offentligt opstillingsmøde i forbindelse med menighedsrådet 2016, at det var muligt at blive opstillet ved fuldmagt. Samtidig fremgik det af vejledningen, at det ikke burde være muligt at deltage i afstemningen ved fuldmagt, ligesom der ikke kunne afgives brevstemme. Deltagelse i afstemningen skulle således ifølge vejledningen ske ved personligt fremmøde.

Ved valg på møder – som ved den klassiske generalforsamlingsmodel eller ved valgforsamlinger – udgør opstilling og stemmeafgivning ved fuldmagt et dilemma.

På den ene side henter valg på møder væsentlig legitimitet ved netop den dialog og debat, som muliggøres på et åbent møde med adgang for alle medlemmer eller den brede offentlighed. Denne debat begrænses i sagens natur, hvis fuldmagter accepteres. Fuldmagter kan desuden anvendes mod hensigten ved, at eventuelle særinteresser indhenter et

større antal fuldmagter fra personer, der ikke møder op, og dermed får mulighed for at dominere afstemningen.

På den anden side betyder regler imod opstilling og stemmeafgivelse ved fuldmagt, at kandidatur og deltagelse i den demokratiske proces afskæres for personer, der er forhindret i at møde frem den pågældende dag, f.eks. fordi man er indlagt på sygehus.

Udvalget finder samlet set, at det selv ved mødevalgformer ikke bør være en forudsætning for opstilling, at den pågældende er til stede ved mødet, uanset at vedkommende ikke får mulighed for at præsentere sig, og at de tilstedeværende ikke har mulighed for at spørge til kandidatens synspunkter. Opstilling uden fremmøde bør i givet fald forudsætte en skriftlig fuldmagt fra den pågældende.

Udvalget finder endvidere, at hensynet til de personer, der er forhindret i at deltage ved mødevalgformer, må veje tungt i forbindelse med valg til et forvaltningsorgan som et menighedsråd. Det taler for, at det i givet fald bliver muligt at afgive stemme ved fuldmagt. For at fastholde dialog og debat på mødet som omdrejningspunkt og for ikke at skabe grundlag for uhensigtsmæssig spekulation i fuldmagter, finder udvalget dog, at afstemning ved fuldmagt bør begrænses til, at hver fremmødt person kun kan medbringe én fuldmagt.

### **8.1.11. Ansvar for gennemførelse af valg, kontrol med valgret, offentlighed m.v.**

Uanset valgmodel skal fremtidige valgbestemmelser sikre den fornødne offentlighed og ansvarsplacering i forbindelse med valgets korrekte gennemførelse.

Ved den nuværende valgform – ligesom ved forsøgsordningen i 2012 – er det en forudsætning for valgene, at der vælges en særskilt valgbestyrelse, der varetager opgaverne i forbindelse med selve valget, jf. lov om valg til menighedsråd § 6. En valgbestyrelse er bemyndiget til at varetage en forvaltningsopgave med henblik på at sikre et åbent og korrekt gennemført valg i overensstemmelse med lovgivningen.

Ved den nuværende valgform skal valgbestyrelsen – umiddelbart efter at fristen for indlevering er udløbet – foretage en kontrol af, om de opstillede kandidater og stillere opfylder betingelserne for at være henholdsvis kandidater og stillere. Dette sker ved en kontrol af de pågældendes valgbarhed og valgret i kandidatsystemet.

Valgbestyrelsen skal på afstemningsdagen kontrollere medlemmernes valgret. Til brug for dette bliver der ved udtræk fra CPR (kombineret



med SBL-protokollens oplysning om sognebåndsløsere med parlamentariske rettigheder i sognet) udarbejdet en valgliste, der udgør et hjælpemiddel til validering af de fremmødtes valgret.

Det er udvalgets opfattelse, at der også ved en fremtidig valgform bør vælges en valgbestyrelse, der varetager opgaverne i forbindelse med valget og således har ansvar for tilrettelæggelse og gennemførelse af valget, annoncering, kontrol med valgbarhed og valgret, offentlighed om valghandlingen og offentliggørelse af valgresultatet m.v.

## **8.2. Udvalgets anbefaling: Valgforsamling til menighedsråd**

Udvalget har i lyset af overvejelserne om de forskellige valgmodeller og deres konkrete aspekter taget stilling til en række specifikke og detaljerede emner, som må afklares i forbindelse med en fremtidig valgform, herunder personvalg, listevalg, afstemningsformer, fuldmagt, stillere, stedfortrædere, udfyldningsvalg, frister m.v. Der har været bred enighed om, at der ved en eventuel valgreform i muligt omfang bør ske en regelforenkling, idet der dog fortsat vil være behov for detaljerede regler og vejledninger for at sikre transparens, legitimitet og ensartethed, bl.a. i forhold til eventuelle variations- og dispensationsmuligheder.

Udvalget fremlægger på baggrund heraf sit forslag til fremtidig valgform, hvor valgforsamling til menighedsråd gøres til den formelle hovedregel i lovgivningen modsat den nuværende valgform, hvor den formelle hovedregel er afstemningsvalg. Ved valgforsamlingen bliver lovgivningens hovedregel dialog og debat mellem de opstillede kandidater og menigheden samt valg af menighedsrådet på et møde, men efterfølgende afstemningsvalg bevares som en mulighed i de tilfælde, hvor et antal medlemmer ikke er tilfreds med udfaldet og ønsker det prøvet ved et almindeligt valg.

Udgangspunktet for valgforsamling til menighedsråd er, at alt ordnes på ét møde. Valgforsamlingen kombineres dog med et optaktsforløb og en mulighed for at udløse et efterfølgende afstemningsvalg, som det kendes i dag, og valgprocessen får dermed tre trin: 1) optakt med annoncering af det forestående valg, 2) valg på en valgforsamling, og 3) offentliggørelse af resultatet med mulighed for at udløse et afstemningsvalg.

Menighedsrådet skal således allerede i foråret afholde et orienteringsmøde, hvis primære formål er at sikre åbenhed og skabe interesse om menighedsrådsarbejdet gennem en drøftelse af ideer og ønsker til det kirkelige liv og menighedsrådets prioriteringer. På orienteringsmødet skal det også undersøges, om der er personer, der ønsker at blive med-

lemmer af menighedsrådet. Samtidig bruges orienteringsmødet til general information om f.eks. datoen for valgforsamlingen, antallet af kandidater, der skal vælges til rådet m.v.

Selve valget gennemføres på valgforsamlingen, der afholdes om efteråret.

Efter valgforsamlingen offentliggøres resultatet, og der gives mulighed for at udløse et afstemningsvalg inden for en fastsat frist, inspireret af forsøget ved menighedsrådsvalget i 2012 med "valgforsamling med ventil"<sup>16</sup>. Modsat forsøget i 2012, hvor fristen for at udløse et afstemningsvalg var 1 uge, finder udvalget, at fristen i en fremtidig valgform skal sættes til 4 uger for at give tilstrækkelig tid til at indgive en kandidatliste og dermed styrke den proceduremæssige legitimitet af valgforsamlingens resultat, også hvis der ikke udløses et afstemningsvalg.

Valgforsamlingen skal afholdes hvert fjerde år i samme år, som der afholdes valg til kommunalbestyrelsen. Ønsker menighedsrådet at afvige fra hovedreglen om 4-årig funktionsperiode og nedsætte funktionsperioden til 2 år, skal rådet fremsende en begrundet ansøgning til biskoppen, som får beføjelse til godkendelse heraf. Såfremt der efter valgforsamlingen bliver udløst afstemningsvalg, afholdes valget den 3. tirsdag i november.

Det anbefales, at orienteringsmøde og valgforsamling afholdes på en nationalt fastsat tirsdag i hhv. første halvdel af maj og midt i september, men med lokal mulighed for at vælge en anden dag i samme uge, således at man i flersognspastorater kan tilrettelægge processen, så præsten kan deltage i alle sognenes orienteringsmøder og valgforsamlinger. Datoen for et eventuelt afstemningsvalg er samme dag, som der afholdes valg til kommunalbestyrelser.

Både orienteringsmødet og valgforsamlingen er offentlige møder, hvor alle har adgang. Stemmeberettigede medlemmer af folkekirken har taleret og adgang til afgive stemme.

Orienteringsmødet og valgforsamlingen skal annonceres på en måde, så flest muligt får kendskab til mødernes afholdelse, f.eks. gennem information på sognets hjemmeside, på sogn.dk, i kirkebladet og i stedlige dagblade og lokalaviser. Annonceringen skal ske senest en måned før mødedatoen og bør gentages fjorten dage inden møderne. Endvidere informeres der om møderne ved gudstjenesterne de to søndage forud for mødernes afholdelse.

---

<sup>16</sup> Se kapitel 7.3. for nærmere beskrivelse af forsøgsordningen.

### **8.2.1. Orienteringsmøde**

Orienteringsmødet skal ligge i foråret inden valgforsamlingen om efteråret. Ud over at menighedsrådet på orienteringsmødet skal oplyse om arbejdet i den forgangne periode, bør orienteringsmødet også bruges til en visionsdebat, dvs. hvilke overvejelser menighedsrådet og menigheden gør sig om arbejdet i den kommende periode. På mødet orienteres der om den kommende valgforsamling, og det oplyses, hvor mange kandidater der skal vælges til rådet.

Orienteringsmødet tjener også til at give menighedsrådet et overblik over, om der er personer, der er interesseret i at blive kandidater til menighedsrådet. Dermed bliver menighedsrådet tidligere end i dag opmærksom på, om der er nok kandidater til et fuldtalligt menighedsråd med stedfortrædere, og man kan således tage rettidige initiativer til at rekruttere yderligere kandidater.

Orienteringsmødet kombineres med det menighedsråd, som menighedsrådet skal afholde i foråret, hvor rådet redegør for sin virksomhed i det forløbne år og orienterer om den planlagte virksomhed i det kommende år. Det er vigtigt, at menighedsrådet i valgåret sørger for, at visionsdelen får en central placering i mødet, og at der sættes god tid af til debatten om menighedsrådets og menighedens ideer og ønsker.

Menighedsrådet skal iflg. gældende regler afholdes i perioden 15. april til 15. juni, hvilket hænger sammen med den lokale budgetproces. Det er imidlertid vurderingen, at perioden – i hvert fald i valgåret – kan indsnævres yderligere, uden at påvirke dette hensyn væsentligt. Udvalget anbefaler, at menighedsrådet/orienteringsmødet afholdes én fast tirsdag i første halvdel af maj, men med lokal mulighed for at vælge en anden dag i samme uge, så man i flersognspastorater kan tilrettelægge møderne, således at præster, der er medlem af flere menighedsråd, har mulighed for at deltage i møderne.

### **8.2.2. Valgforsamling**

Valgforsamlingen afholdes tirsdag 9 uger før valgdagen for kommunalvalget, men med lokal mulighed for at vælge en anden dag i samme uge. Hermed sikres det, at der gennem generelle kampagner kan sættes fokus på valget, samtidig med at præster, der er medlemmer af flere menighedsråd, kan deltage i alle menighedsrådenes valgforsamlinger.

På valgforsamlingen afvikles valget som et valg mellem valgbare personer. Der stilles ikke som i dag krav om, at de opstillede kandidater skal have opbakning fra et vist antal stillere.

Afstemningen er hemmelig og skriftlig.

Valgforsamlingen er offentlig, men det er kun stemmeberettigede medlemmer af sognemenigheden, som har taleret og adgang til at afgive stemme.

Valgbestyrelsen er sammen med dirigenten ansvarlig for afviklingen af afstemningen. Valgbestyrelsen skal forud for mødet have sørget for materiale til afstemningen såsom tykt papir, skriveredskaber og en stemmeurne til afstemningen.

Det er en forudsætning for stemmeretten, at de fremmødte på valgforsamlingen kan legitimere sig ved fremvisning af sygesikringskort eller pas. Valgbestyrelsen kontrollerer medlemmernes valgret og valgbarhed. Til brug for dette bruges der udtræk fra CPR (kombineret med SBL-protokollens oplysning om sognebåndsløserne med parlamentariske rettigheder i sognet) og udarbejdes en valgliste, der udgør et hjælpemiddel til validering af de fremmødtes valgret.

Mødet indledes med, at der vælges en dirigent. Dirigenten bemyndiges af valgbestyrelsen og forsamlingen til at lede og gennemføre valgforsamlingen og til at træffe beslutninger på forsamlingens vegne, hvis der opstår behov herfor. Dirigenten vil som led i sin mødeledelse fastsætte rammerne for mødet og skal sikre, at kandidaterne får lige vilkår for at præsentere sig.

Valgforsamlingen afvikles efter en fast dagsorden, som dirigenten følger. Dagsordenen skal sikre dialog og debat mellem kandidaterne og menigheden.

En dagsorden kan se således ud:

1. Velkomst ved menighedsrådets formand.
2. Valg af dirigent.
3. Formanden for menighedsrådet beskriver menighedsrådets opgaver, kompetencer og hidtidige arbejde.
4. Tilkendegivelse af ønsker om kandidatur til menighedsrådet.
5. Kandidaternes egen præsentation.
6. Debat og mulighed for spørgsmål til kandidaterne.
7. Skriftlig og hemmelig afstemning ved valgbestyrelsen.
8. Annoncering af afstemningsresultatet ved valgbestyrelsen.
9. Valg af stedfortrædere efter samme model som i pkt. 4-8.

10. Valgbestyrelsen orienterer om mulighed for afstemningsvalg inden for en frist på 4 uger.

11. Eventuelt.

Det er som nævnt væsentligt, at de personer, der ønsker at stille op til menighedsrådet, og de menighedsrådsmedlemmer, der ønsker at genopstille, på valgforsamlingen får ordet og præsenterer sig selv og redegør for, hvorfor de ønsker at blive medlem af menighedsrådet. Herved sikres åbenhed om, hvem kandidaterne er, og hvad de står for, hvilket også bidrager til legitimiteten ved valg uden modkandidater.

Efter præsentationen skal der tilsvarende være mulighed for dialog og debat mellem og med kandidaterne og menigheden med det formål at øge de fremmødtes kendskab til kandidaternes ønsker og prioriteter for menighedsrådsarbejdet.

Efter debat og præsentation afvikles valget ved skriftlig og hemmelig afstemning om de opstillede personer.

Udvalget anbefaler – i lyset af erfaringerne fra forsøget med valgforsamling i 2012 – at afstemningen på selve valgforsamlingen gennemføres som et personvalg efter følgende retningslinjer:

Hver stemmeberettiget person kan stemme på et antal kandidater, der svarer til halvdelen af pladserne i menighedsrådet. Skal der vælges et ulige antal menighedsrådsmedlemmer, rundes resultatet op.

**Eksempel 1:** Menighedsrådet har 8 valgte medlemmer. Hver stemmeberettiget kan stemme på  $8 \times \frac{1}{2} = 4$  kandidater.

**Eksempel 2:** Menighedsrådet har 11 valgte medlemmer. Hver stemmeberettiget kan stemme på  $11 \times \frac{1}{2} = 5,5 = 6$  kandidater.

Der kan ikke afgives mere end 1 stemme per kandidat. Der kan afgives blanke stemmer.

Den kandidat, der har fået det største antal stemmer, er først valgt og dernæst den, der har næstflest stemmer og så fremdeles i den rækkefølge, antallet af stemmer berettiger til. Ved valget af medlemmer stopper man ved det antal medlemmer, der skal vælges ind i rådet. Hvis der skal vælges 6 medlemmer til menighedsrådet, tilfalder mandaterne derfor de 6, der har fået flest stemmer, mens resten bortfalder. En kandidat skal have fået mindst 1 stemme for at kunne erklæres som valgt. Ved stemmelighed afgøres rækkefølgen ved lodtrækning.

Afstemningsmetoden indebærer dels en spredning af de afgivne stemmer og dermed en vis proportionalitet i den endelige personsammensætning, dels giver metoden større sikkerhed for, at der sammensættes

et fuldtalligt menighedsråd i situationer, hvor der er krav om et mindste antal medlemmer. En del menighedsråd har opnået praktisk erfaring med denne metode i forbindelse med forsøg med valgforsamling ved menighedsrådsvalget i 2012 og i forbindelse med afholdelse af offentligt opstillingsmøde ved menighedsrådsvalget i 2016.

Hvis der ikke falder stemmer på tilstrækkeligt mange kandidater til at danne et fuldtalligt menighedsråd, er de kandidater, der blev valgt ved første afstemningsrunde, valgt til menighedsrådet, og der gennemføres endnu en eller flere afstemningsrunder efter samme model mellem de øvrige kandidater.

Hvis der fortsat ikke vælges tilstrækkeligt mange kandidater til at danne et fuldtalligt menighedsråd, eller hvis der ikke er opstillet tilstrækkeligt mange kandidater, indkaldes til en ekstraordinær valgforsamling, jf. nedenfor.

Efter valg af menighedsrådet, stemmes der om stedfortrædere. Der kan både stemmes om de personer, der ikke blev valgt til menighedsrådet, og personer, der blot ønsker at være stedfortrædere.

Præsentationen af kandidater og den efterfølgende dialog på valgforsamlingen bør være det bærende element ved forsamlingen, hvorfor udgangspunktet er, at man stemmer ved fremmøde. Da kandidaterne først opstilles på selve mødet, vil der ikke som i den gældende ordning være mulighed for at brevstemme. Af samme grund er der ikke behov for at indarbejde mulighed for at brevstemme elektronisk til valg ved valgforsamling.

Det er imidlertid ikke en forudsætning for at opstille, at man er til stede ved mødet. Det forudsætter i givet fald en fuldmagt fra den pågældende. Det er tilsvarende muligt at stemme ved fuldmagt, men muligheden begrænses ved, at en fremmødt person kun kan medbringe én fuldmagt til valgforsamlingen.

Bliver menighedsrådet ikke fuldtalligt ved valgforsamlingen, afholdes der ekstraordinær valgforsamling tirsdag 6 uger før valgdagen for kommunalvalg, men med mulighed for lokalt at vælge en anden dag i samme uge. Den ekstraordinære valgforsamling afvikles efter samme retningslinjer som den ordinære valgforsamling, idet der alene foretages udfyldningsvalg. På den ekstraordinære valgforsamling stemmes der således kun om ledige pladser i menighedsrådet samt (eventuelt yderligere) stedfortrædere. Hvis der efter en ekstraordinær valgforsamling stadig ikke er et fuldtalligt råd, beslutter biskoppen som i dag, om rådet skal fungere med det mindre antal, eller om rådets funktioner henlægges til et andet menighedsråd i valgperioden.

### 8.2.3. Mulighed for afstemningsvalg

Hvis der ikke er lokal opbakning til resultatet af valgforsamlingen, skal det efter nærmere bestemmelser være muligt at udløse et afstemningsvalg i lighed med den nuværende hovedregel i lovgivningen.

De valgte på valgforsamlingen er efter mødet som udgangspunkt valgt til menighedsrådet, og sammensætningen af menighedsrådet skal offentliggøres umiddelbart efter valgforsamlingen. Samtidig skal det oplyses, at der senest fire uger efter valgforsamlingen kan gøres indsigelse mod det valgte menighedsråd ved at indlevere en kandidatliste, hvorved der udløses afstemningsvalg.

Offentliggørelsen af navnene på medlemmerne af det nye menighedsråd, der blev valgt på valgforsamlingen, skal ske ved første gudstjeneste efter valgforsamlingen samt i stedlige dagblade og lokalaviser og på sognets hjemmeside. Dette skal ske hurtigst muligt og senest en uge efter valgforsamlingen af hensyn til fristen for indlevering af en kandidatliste.

Ved valgforsamlingen er det tilstrækkeligt at være til stede og valgbar for at kunne stille op til menighedsrådet. Vil man efterfølgende stille op, skal det ske ved indleveringen af en kandidatliste underskrevet af et antal stemmeberettigede folkekirkemedlemmer som stillere, uanset om man stiller op som enkeltperson eller sammen med flere. Antallet af stillere for hver kandidatliste skal være lig antallet af menighedsrådsmedlemmer, der skal vælges i sognet. Antallet af stillere kan således variere mellem 5 til 15, idet de mindste sogne skal have 5 valgte medlemmer i menighedsrådet, mens de største sogne skal have 15 valgte medlemmer.

Med det ekstra krav om stillere for hver kandidatliste understreges vigtigheden af deltagelse i selve valgforsamlingen, hvor der ikke kræves stillere. Har man ikke deltaget i valgforsamlingen, kræves der dermed en ekstra indsats for at stille op til menighedsrådet, hvilket samtidig vil udgøre en tærskel mod, at enkeltpersoner udløser afstemningsvalg og således "spolerer" et allerede valgt menighedsråd, hvor deltagerne med engagement har deltaget i valgforsamlingen.

Udvalget anbefaler, at datoen for afstemningsvalget er samme dag som kommunalvalg. Udvalget anbefaler samtidig, at det første valg efter den nye valgform gennemføres i 2021, og at de nuværende menighedsråds funktionsperiode som overgangsbestemmelse forlænges med et år fra 2020 til 2021<sup>17</sup>.

Udvalget er bevidst om, at den praktiske tilrettelæggelse af samtidige valg til kommunalbestyrelse og menighedsråd må overvejes nærmere. I

---

<sup>17</sup> For menighedsråd med 2-årig funktionsperiode, som har nyvalg i 2018, forlænges næste funktionsperiode tilsvarende til 3 år.

Norge afholdes valg til menighedsråd samtidig med og i lokaler i umiddelbar nærhed af valg til Stortinget eller kommunale valg. I et dansk perspektiv må man som minimum sikre kontrol med separate stemmesedler samt selvstændig optælling af stemmer. Her kan man eventuelt lade sig inspirere af tidligere danske erfaringer med sammenfald af valg.

Alle folkekirkemedlemmer med valgret i sognet kan udløse afstemningsvalg ved at indgive en kandidatliste, også personer, der deltog i valgforsamlingen.

Valgbestyrelsen vil – i lighed med i den nuværende valgordning – have ansvaret for at kontrollere gyldigheden af efterfølgende indleverede kandidatlister med stillere. Såfremt der er mangler ved kandidatlisten, skal disse afhjælpes senest to uger før afstemningsvalget. Valgbestyrelsen skal således senest tre uger før valgdagen meddele om eventuelle mangler ved listen.

Indlevering af en kandidatliste udløser listevalg mellem de personer, der blev valgt på valgforsamlingen, og de personer, der fremgår af den/de indleverede kandidatlister.

De personer, der blev valgt på valgforsamlingen, bliver automatisk kandidater på samme liste, medmindre de ønsker at opstille på en/den anden liste. Det samme gælder stedfortrædere, der blev valgt på valgforsamlingen, hvis de ønsker det. Personer, der forbliver på listen over valgte på valgforsamlingen, anføres på stemmesedlen i den rækkefølge, de fik stemmer på valgforsamlingen, idet stedfortrædere, der ønsker at opstille, opføres til sidst på listen.

Kandidaterne opstilles sideordnet, således at det personlige stemmetal på den enkelte kandidat er afgørende for fordelingen af mandater mellem kandidaterne på listen. De kandidater, der ikke opnår valg, er stedfortrædere for mandaterne fra samme liste.

Udvalget anbefaler, at hver stemmeberettigede ved afstemningsvalget har én stemme – svarende til ordningen ved det nuværende menighedsrådsvalg og ved folketings- og kommunalvalg.

Ved afstemningsvalget vil der kunne brevstemmes efter samme regler som i dag, idet muligheden for at brevstemme vil være koordineret med kommunalvalget. Der er således ikke behov for at brevstemme elektronisk, medmindre det senere bliver muligt at brevstemme elektronisk til kommunalvalg.

Det er ikke muligt at klage over selve afstemningsresultatet, men der kan indbringes klager over eventuelle procedurefejl ved valget.



Tidsfrister såfremt afstemningsvalg afholdes samme dag som kommunalvalget i 2021:

<p>Orienteringsmøde (en tirsdag i første halvdel af maj)</p>	<p>Tirsdag den 4. eller 11. maj 2021 (lokalt en anden dag i samme uge)</p>
<p>Valgforsamling (tirsdag 9 uger før valgdagen falder)</p>	<p>14. september 2021 (lokalt en anden dag i ugen 13.-19. september 2021)</p>
<p>Bekendtgørelse af valgte medlemmer på valgforsamlingen (ugen efter valgforsamlingen)</p>	<p>20.-26. september 2021</p>
<p>Ekstraordinær valgforsamling (hvis rådet ikke blev fuldtalligt ved først afholdte valgforsamling) (tirsdag 6 uger før valgdagen falder)</p>	<p>5. oktober 2021 (lokalt en anden dag i ugen 4.-10. oktober 2021)</p>
<p>Frist for indlevering af kandidatliste – der udløser afstemningsvalg (tirsdag 4 uger før valgdagen)</p>	<p>19. oktober 2021</p>
<p>Frist for 1) valgbestyrelsens anmodning til valgte medlemmer på valgforsamlingen, om de pågældende ønsker at stille op på anden liste end fælleslisten for valgte på valgforsamlingen; 2) valgbestyrelsens anmodning til valgte stedfortrædere på valgforsamlingen, om de pågældende ønsker at stille op som kandidater på fælleslisten for valgte på valgforsamlingen; 3) valgbestyrelsens meddelelse til kontaktpersoner om mangler ved kandidatliste (tirsdag 3 uger før valgdagen)</p>	<p>26. oktober 2021</p>
<p>Frist for</p>	<p>2. november 2021</p>

<p>1) besvarelse af valgbestyrelsens anmodning til valgte medlemmer hhv. stedfortrædere på valgforsamlingen, jf. ovenfor;</p> <p>2) afhjælpning af mangler ved kandidatlisten. Foreligger der ingen gyldig kandidatliste, aflyses afstemningen og de valgte på valgforsamlingen er valgt</p> <p>(tirsdag 2 uger før valgdagen)</p>	
<p>Afstemning</p> <p>(3. tirsdag i november)</p>	<p>16. november 2021</p>

### **Et eksempel på udløsning af afstemningsvalg**

Et sogn skal vælge 5 medlemmer til menighedsrådet. På valgforsamlingen den 14. september 2021 (9 uger før kommunalvalg), bliver der valgt 5 medlemmer, som herefter udgør menighedsrådet, samt 3 stedfortrædere.

Der indgives inden fristen den 19. oktober 2021 en kandidatliste med 3 kandidater. Valgbestyrelsen konstaterer en mangel, som de meddeler listens kontaktperson senest tirsdag den 26. oktober 2021. Disse mangler kan herefter afhjælpes inden for en uge og senest tirsdag den 2. november 2021. Valgbestyrelsen beder desuden de valgte medlemmer på valgforsamlingen meddele, hvis de *ikke* ønsker at opstille på den fælles liste over valgte på valgforsamlingen, og beder stedfortræderne meddele, *om* de ønsker at opstille på den fælles liste over valgte på valgforsamlingen. Fristen herfor er 2. november 2021. Ingen af de 5 valgte medlemmer udtrykker ønske om at opstille på andre lister. 2 af de valgte stedfortrædere udtrykker ønske om at opstille som kandidater på fælleslisten over valgte på valgforsamlingen.

Herefter har valgbestyrelsen to uger til at udarbejde valgmaterialet til brug for afstemningen, der skal afholdes tirsdag den 16. november 2021 samtidig med kommunalvalget. Kandidaterne opføres på stemmesedlen på en liste med i alt 7 kandidater og en liste med 3 kandidater. De 5 personer, der opnår flest mandater, er herefter valgt til menighedsrådet. De 5 personer, der ikke har opnået nok mandater til at blive en del af menighedsrådet, bliver stedfortrædere for kandidaterne fra den liste, de var opstillet på.

### **Et andet eksempel på udløsning af afstemningsvalg**

Et sogn skal vælge 10 medlemmer til menighedsrådet. På valgforsamlingen tirsdag den 14. september 2021 er der 13 opstillede kandidater. De 10 kandidater, der efter afstemningen har opnået flest stemmer, er valgt til menighedsrådet. Der stemmes herefter om stedfortrædere, og 3 personer vælges som stedfortrædere. En af de valgte stedfortrædere er utilfreds, og vedkommende indgiver inden fristen den 19. oktober 2021 en kandidatliste til valgbestyrelsen, hvor vedkommende står som eneste kandidat med 10 stillere.

Efter udførelse af samme procedure som i eksemplet ovenfor udarbejder valgbestyrelsen valgmaterialer til brug for afstemningen, der skal afholdes den 16. november 2021. Kandidaterne opføres på stemmesedlen på en liste med 12 kandidater (de 10 valgte medlemmer og de to øvrige valgte stedfortrædere, hvis disse ønsker) og en liste med 1 kandidat. De 10 personer, der opnår flest stemmer, er herefter valgt til menighedsrådet. Hvis kandidaten fra listen med 1 kandidat bliver valgt, har vedkommende ikke nogen stedfortræder. Hvis kandidaten fra listen med 1 kandidat ikke bliver valgt, vil de to ikke-valgte personer fra listen med 12 kandidater være henholdsvis 1. og 2. stedfortræder.



# Bilag 1: Notat om valgform og legitimitet i folkekirken

*Udarbejdet for udvalget af professor Jørgen Grønnegård Christensen.*

## Indledning

I 2014 afgav Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken sin betænkning (Bet. 1544 om Folkekirkens styre). Udvalget beskæftigede sig alene med de overordnede rammer for folkekirkens styre. Det vil sige de retlige, økonomiske og organisatoriske rammer over sogneniveauet. Det lokale styre var ikke omfattet af udvalgets kommissorium. Det var imidlertid i kommissoriet forudsat, "at udvalget arbejder ud fra den danske folkekirkens tradition for decentral opbygning på grundlag af lokale sognemenigheder, rummelighed, frihedslovgivning, mindretalshensyn og demokratiske, valgte organer."

Udvalget opstillede syv pejlemærker for sit arbejde. Et af disse pejlemærker var demokratisk legitimitet. Jeg blev i den sammenhæng af udvalget anmodet om at udarbejde et notat om styring og legitimitet i folkekirken. Betænkningen såvel som notatet behandlede problemstillingen ud fra den brede institutionelle ramme, som udvalgets kommissorium definerede (Bet. 1544, 2014, 160-162; Christensen 2013).

I august 2016 har Kirkeministeriet nedsat et nyt udvalg, der denne gang skulle beskæftige sig med det lokale niveau, nemlig valgformen ved valg til menighedsrådet. Kommissoriet begrunder nedsættelsen af udvalget med den faldende deltagelse i menighedsrådsvalgene, idet 1) antallet af afstemningsvalg er faldende, 2) stemmeprocenten er lav, hvor der holdes afstemningsvalg samt 3) at der ofte er problemer med at finde opstillingsvillige medlemmer til menighedsrådene (Kirkeministeriet 2016). I udvalgets kommissorium indgår på denne baggrund, at det skal

1. komme med "forslag til, hvordan valg til menighedsråd fremover kan afvikles."
2. "overveje, hvordan menighedsrådenes demokratiske legitimitet kan sikres, ligesom der er en forudsætning, at en kommende valgordning lever op til kravene om åbenhed og demokrati."

Kirkeministeriet har i denne sammenhæng anmodet mig om i forlængelse af 2013-notatet at udarbejde et nyt notat, der i et legitimitetsperspektiv vurderer muligheden for at erstatte de nuværende valg til menighedsrådene med generalforsamlinger.

Dette sker i det følgende. De næste to afsnit redegør generelt for legitimitetsproblematikken og den grundlæggende sondring mellem input- og outputlegitimitet samt for deres relevans i folkekirkens sammenhæng. Det følgende afsnit trækker med udgangspunkt i kirkestatistikken udviklingen inden for folkekirken op. Denne gennemgang understreger, at der er et reelt problem. I forlængelse heraf behandler jeg spørgsmålet om, hvordan overgangen til generalforsamlinger ser ud i et legitimitetsperspektiv. Det sker ud fra to synsvinkler:

1. Lader det sig gøre at erstatte de nuværende menighedsrådsvalg med generalforsamlinger uden tab af åbenhed og demokratisk legitimitet?
2. Kan overgang til en generalforsamlingsløsning bidrage til minimering af det legitimitetsproblem, som folkekirken ud fra nogen synsvinkler lider under?

Notatet er baseret på en "skrivebordsanalyse". Jeg har dog i bestræbelser på at beskrive en generalforsamlingsløsning været i kontakt med nogle få valgmenigheder inden for folkekirken.

### **Legitimitetsproblemet**

Legitimitet er knyttet til accepten af et styre eller en styreform. Styret eller styreformen betragtes som legitimt, hvis de mennesker, der er underlagt det eller den, opfatter styret eller styreformen som retmæssig og således er indstillet på at acceptere de beslutninger, der bliver truffet. Begrebet er altså ikke som sådan knyttet til en demokratisk styreform.

Under demokratiske former er legitimiteten dog knyttet sammen med den måde, som styret vælges eller udpeges på. Det er yderligere knyttet sammen med de beslutningsprocedurer, som bliver benyttet inden for styreformen. Man taler i dens sammenhæng om input-legitimitet. Logikken bag denne sprogbrug er, at legitimiteten, altså borgernes eller medlemmernes oplevelse af, om en styreform eller et styre er legitimt, ikke er betinget af, om borgerne eller medlemmerne er enige i de beslutninger, som styret træffer. Afgørende for deres accept er, at beslutningerne er blevet til i et forum og på en måde, som de accepterer som retmæssig. Input-legitimiteten er altså et proces- og procedurefænomen.

Man kobler det ofte sammen med demokrati, typisk i form af et repræsentativt demokrati. Logikken er, at mindretallet i et repræsentativt demokrati underkaster sig de beslutninger, som det aktuelle flertal træffer – blot de overholder de spilleregler, som er givet for den demokratiske beslutningsproces.

Output-legitimiteten er derimod knyttet til beslutningernes indhold og konsekvenser. Legitimiteten er da betinget af borgernes eller medlemmernes tilfredshed med de beslutninger og dispositioner, der bliver truffet. Det er altså ikke nødvendigvis forudsat, at beslutningerne er blevet til gennem den demokratiske beslutningsprocedure. De kan f.eks. være truffet af embedsmænd eller af særligt sagkyndige eksperter, som det eller de repræsentative organer har overdraget nærmere afgrænsede opgaver til (Scharpf 1997, 152-155).

Selv om der således ikke er nogen nødvendig kobling mellem input- og output-legitimiteten, er det i praksis nærliggende at se de to former for legitimitet i sammenhæng. Denne sammenhæng er etableret, hvis man inddrager borgernes eller medlemmernes reaktionsmuligheder i analysen. En sådan sammenkobling er mulig, hvis man inddrager begreberne "exit, voice and loyalty", som kan fordanskes til fravalg, aktiv deltagelse og loyalitet. Begreberne er oprindeligt introduceret af den amerikanske økonom Albert O. Hirschman (1970). Hans forskningsspørgsmål var: Hvilke muligheder har individer for at reagere, når de oplever et forfald i virksomheder, organisationer og stater? Det er altså en problemstilling, der har betydelig relevans, når man rejser spørgsmålet om, hvordan man sikrer legitimiteten inden for givne institutioner, altså f.eks. folkekirken. Der er samtidig den fordel ved Hirschmans problemstilling og begrebsdannelse, at den ikke ensidigt fokuserer på enten input- eller output-legitimiteten. Det kommer frem, når man ser på, hvordan han definerer de to første grundbegreber, fravalg og aktiv deltagelse. Argumentet er kort sagt, at medlemmerne, efter omstændighederne også medarbejdere, kunder eller borgere, kan give udtryk for deres utilfredshed på to forskellige måder:

1. Ved fravalg (exit) forlader de ganske enkelt organisationen: De holder op med at handle med den, de siger op, eller de melder sig ud.
2. Ved aktiv deltagelse (voice) ytrer de sig om organisationen, dens ledelse og virksomhed. Det kan være positivt eller kritisk, men Hirschman ser især den aktive deltagelse som en mulighed for medlemmerne til at give udtryk for deres utilfredshed f.eks. ved at stemme anderledes end tidligere, ved at organisere modstand, f.eks. i form af en konkurrerende liste eller ved at ytre kritik, det være sig internt eller offentligt. Han ser også samspillet mellem fravalg og aktiv deltagelse som en styrke i legitimitetsmæssig henseende.

Logikken er, at medarbejdere, medlemmer eller borgere på denne måde kan give deres utilfredshed til kende. Forudsætningen er dog lydhørhed hos den siddende ledelse. Den skal, når den oplever kritikken, tage den

alvorligt, forholde sig til den og aktivt tage stilling til, om og hvordan den vil forsøge at imødekomme den. Ligeledes skal den, hvis den oplever, at medarbejdere, medlemmer, kunderne eller borgerne forlader organisationen, spørge sig selv, om den kan gøre noget og i givet fald, hvad den kan gøre for at vende afvandringen fra organisationen (Hirschman 1970, 21-43). Der er således en sammenkobling af input- og output-legitimiteten.

Hirschman arbejder imidlertid også med begrebet loyalitet. Loyalitet beskriver et medlems tilknytning til en institution eller en organisation. Det åbner flere muligheder. Tilknytningen kan være så stærk, at det enkelte medlem affinder sig med situationen. Loyalitetsbegrebet får dermed en anden status i teorien end de to reaktionsformer, fravalg og aktiv deltagelse. Loyaliteten bliver den mekanisme, som bestemmer, hvordan f.eks. det enkelte medlem reagerer i en bestemt situation. Medlemmer med en høj grad af loyalitet over for organisationen, kan således antages at ville bruge aktiv deltagelse, mens medlemmer med en lav grad af loyalitet over for organisationen vil opleve en tilskyndelse til at bruge fravalg, altså til helt at opgive deres medlemskab eller anden tilknytning til organisationen (Hirschman 1970, 77-92; Dowding og John 2012, 49).

### **Legitimitetsproblemet i sognedemokratiet**

Mens den generelle legitimitetsproblematik har været anvendt i analysen styreformuler på alle niveauer, f.eks. det nationale, det lokale og det europæiske niveau, har koblingen til individers reaktionsmuligheder over for organisationer eller institutioner, som de på den eller anden måde har tilknytning til, især tiltrukket sig interesse, når det gælder studiet af borgeres og brugeres samspil med lokale institutioner typisk på kommunalt niveau. Det er altså i sammenhænge, som er sammenlignelige med de vilkår, der gælder for sognedemokratiet i folkekirken. Den grundlæggende lighed ligger i valget af menighedsråd gennem lige og almindelige valg. Der er dog også en grundlæggende forskel. Den opstår, fordi mulighederne for udmeldelse gør fravalgs-muligheden langt mere nærværende i sognesammenhængen end i den kommunale sammenhæng. Denne forskel havde ikke de store konsekvenser i den lange periode, hvor så godt som alle danskere var medlemmer af folkekirken. Det betød også, at folkekirken institutionelle indretning helt naturligt havde væsentlige fællestræk med den offentlige sektor i øvrigt. Valget af menighedsrådet ved almindelige valg svarende til valgene til kommunalbestyrelserne var derfor også naturlige paralleller. Endelig var det uproblematisk, at folkekirken varetog en række forvaltningsopgaver. De var placeret hos folkekirken, fordi det var en praktisk løsning på et forvaltningsmæssigt problem.



Ikke desto mindre kan sondringen mellem input- og output-legitimitet og sammenkoblingen af de to former for legitimitet gennem inddragelse af individernes reaktionsmuligheder bidrage til en mere dybtgående forståelse af, hvad det er for et problem, som folkekirken står overfor. Der er nemlig tale om et væsentligt mere komplekst problem end umiddelbart antaget. Man kan nemlig ikke uden videre sætte lighedstegn gennem lav deltagelse og svigtende legitimitet. Det kommer frem, hvis man sondrer mellem sider af deltagelsesproblemet. Boks 1 sammenfatter dem.

### ***Boks 1. Deltagelse og legitimitet i folkekirken***

<p><b>Lav deltagelse = lav input-legitimitet.</b> Lav deltagelse tolkes som udtryk for lav inputlegitimitet. Den siger i sig selv intet om output-legitimiteten.</p>
<p><b>Høj output-legitimitet = generelt høj legitimitet.</b> Medlemmerne er grundlæggende tilfredse med deres medlemskab og de ydelser, som det giver dem adgang til. De føler derfor ingen anledning til aktiv deltagelse i sognedemokratiet. Den lave deltagelse skaber altså ikke problemer for input-legitimiteten, idet medlemmerne er indforståede med de dispositioner, som menighedsrådet træffer.</p>
<p><b>Lav deltagelse = lav loyalitet over for folkekirken.</b> Lav deltagelse indikerer en lav grad af loyalitet over for kirken, hvor udmeldelse kan være en mulighed. Traditionen holder dog medlemmerne fast i et medlemskab.</p>
<p><b>Ligegyldighed.</b> Der er lav deltagelse, som afspejler Folkekirkens ligegyldighed for en del medlemmer. Medlemmerne oplever derfor ikke deltagelse som relevant for dem, idet de ydelser som de har adgang til, ikke betyder meget for dem. Udmeldelse (fravalg) er en mere nærliggende mulighed end både aktiv deltagelse og modtagelse af de ydelser, som Folkekirken tilbyder. Den lave deltagelse er således udtryk for en lav grad af loyalitet over for folkekirken, hvor utilfredshed let bliver omsat i udmeldelse. Det har meget lidt med legitimitet at gøre.</p>
<p><b>Lav deltagelse = svag demokratisk kultur.</b> Lav deltagelse er udtryk for en konsensuskultur, som undertrykker debat og deltagelse blandt medlemmerne.</p>
<p><b>Høj deltagelse = vanepæret norm.</b> Man deltager, fordi det bliver anset for passende og rigtigt at gøre det. Den høje deltagelse kan da vanskeligt tages som udtryk for en høj grad legitimitet; det gælder både input- og output-legitimiteten. Fravalg er ingen nærliggende reaktion, da medlemskab også er normbundet.</p>

**Høj deltagelse = aktiv konkurrencedemokrati.** Deltagelsen er højere, fordi der i sognet brydes forskellige synspunkter og holdninger, som kommer til udtryk i opstilling af konkurrerende lister og kandidater i aktiv debat med hverandre om kirkens rolle i lokalsamfundet.

De syv reaktionsmønstre, der er beskrevet i Boks 1, viser for det første, hvor kompliceret sammenhængen mellem input- og output-legitimiteten er. Man kan sagtens have det ene uden at have opnået det andet. En lav input-legitimitet er altså ikke ensbetydende med, at opbakningen til folkekirken svigter. Tilsvarende kan man forestille sig, at en høj input-legitimitet primært er udtryk for en traditionsbunden deltagelsesnorm, der ikke er genspejlet i en høj grad af deltagelse i kirkelivet i øvrigt og dermed vanskeligt kan tages som udtryk for en høj grad af outputlegitimitet.

For det andet er der forskellige demokratiopfattelser knyttet til de forskellige reaktionsmønstre. Der er en meget stor forskel mellem et konsensusdemokrati, hvor man lægger vægt på at optræde i enighed, og et konkurrencedemokrati, hvor man anser holdningsmæssige brydninger som en naturlig ting og som en forudsætning for et aktivt demokrati. I konsensusdemokratiet kan der være en tendens til, at man lukker sig om sig selv og dermed lægger en dæmper på medlemsdeltagelsen. I konkurrencedemokratiet kan der tilsvarende være en tendens til at dyrke uenighed og konflikt, men spørgsmålet er, om det i sig selv styrker input-legitimiteten.

For det tredje rejser de syv reaktionsmønstre i høj grad spørgsmålet, om man på langt sigt kan opretholde et sognedemokrati, hvis der ikke er en vis form for balance mellem input-legitimitet og demokratisk deltagelse på den ene side og out-legitimiteten i form af aktiv deltagelse i sognets kirkelige liv.

### **Deltagelse i folkekirken**

Alle tre problemer finder aktualitet i de tre tabeller om dels medlemsdeltagelsen i sognedemokratiet, dels opslutningen omkring folkekirken gennem deltagelse i det kirkelige liv. De tre tabeller opdaterer tal fra 2013-notatet om styring og legitimitet i folkekirken (Christensen 2013).

Tabel 1 viser temmelig entydigt, at der er et deltagelsesproblem på sogneniveau. I løbet af de sidste knap 30 år er andelen af sogne, der afholder afstemningsvalg, reduceret meget drastisk. Det har været en løbende proces, der viser et fald fra 18 procent i 1988 til 3 procent ved

menighedsrådsvalgene i 2016. Adgangen til for flere sogne at gå sammen om et menighedsråd, som gjaldt ved 2016-valget, har altså tilsyneladende ikke ført til afholdelse af flere afstemningsvalg. Tabel 1 viser yderligere, at stemmeprocenten i de sogne, hvor der er afholdt afstemningsvalg, holder sig på et lavt, men over hele perioden ret stabilt niveau på 15-18 procent. Stemmeprocenten er samtidig stærkt varierende fra sogn til sogn. Det afspejler regionale forskelle med den væsentlige tilføjelse, at der i sogne inden for samme stift og samme provsti er betydelige variationer i stemmeprocent. Det stærkt faldende antal sogne med afstemningsvalg er således et problem; holdes der imidlertid afstemningsvalg, er det gennemsnitlige deltagelsesniveau derimod stabilt, og der er samtidig et ikke ubetydeligt antal valg, hvor stemmeprocenten har været ganske høj (<http://www.km.dk/aktuelt/singlevisning/news/menighedsraadsvalg-2016-faerre-afstemninger-uaendret-stemmeprocent/>).

**Tabel 1. Medlemsdeltagelsen i folkekirken ved valg til menighedsråd 1988-2012**

	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016
Afstemningsvalg/pct. af alle sogne	18.0	15.8	14.9	10.9	9.3	7.7	4.8	2.4
Stemmeprocent i sogne med kampvalg/afstemningsvalg (gennemsnit)	17.8	16.7	16.5	17.0	17.5	15.7	15.0	15.1

Kilde: Statistisk årbog. Diverse årgange samt for 2016: <http://www.km.dk/aktuelt/singlevisning/news/menighedsraadsvalg-2016-faerre-afstemninger-uaendret-stemmeprocent/>

Den demokratiske deltagelse og aktivitetsniveauet er imidlertid kun ét mål på tilslutningen til folkekirken. Tabel 2 viser, hvordan medlemsprocenten gradvis er faldet hen over perioden. Selv om tre fjerdedele af befolkningen i 2016 var medlemmer af folkekirken, er der tale om et løbende og procentvis stærkt fald siden 1988; dengang var ni ud af ti danskere medlemmer af folkekirken. Dåbsprocenten, som angiver andelen af alle nyfødte, der inden for deres første leveår er døbt, indikerer, at tilslutningen også på dette mål er vigende, og at der igen er tale om en

langsigtet tendens uden brud. Dåbsprocenten er i 2016 foreløbig opgjort til 62.6.

**Tabel 2. Tilslutningen til folkekirken 1990-2012**

	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2016
Medlemsprocent	89.3	87.0	85.1	83.3	80.9	79.8	76.9
Dåbsprocent	80.6	79.8	77.2	75.4	69.2	65.6	62.6

Kilder: Kirkeministeriet: <http://www.km.dk/folkekirken/kirkestatistik/>

Medlemskab gennem dåben er betingelsen for deltagelse i det kirkelige liv, det være sig i sognedemokratiet eller deltagelse i kirkelivet i almindelighed. Spørgsmålet er derfor, hvordan udviklingen ser ud for det, der her er defineret som output-legitimiteten. Det er i Tabel 3 belyst som dels et spørgsmål, om medlemmernes aktive tilvalg af kirkelige ydelser eller handlinger, dels et spørgsmål om medlemmernes aktive fravalg.

Der er tre mål for medlemmernes aktive tilvalg. Det første er andelen af kirkeligt konfirmerede. Den har siden 2008 ligget stabilt på 71 procent. Der er dog over perioden som helhed tale om et fald fra 82 procent. Imidlertid viser tabellen, at andelen af børn, der bliver konfirmeret, overstiger dåbsprocenten. Der er altså en del børn, der bliver døbt senere.

Den anden er andelen af kirkelige vielser i procent af alle vielser. Også dette mål har været vigende over perioden, men dog samtidig siden årtusindskiftet ligget ret stabilt på 40-45 procent. Spørgsmålet er dog, hvor god en indikator målet er for aktiv tilslutning til folkekirken, når man tager hensyn til den generelle udvikling i samlivsformerne.

Den tredje indikator er andelen af kirkelige bisættelser (dvs. begravelser eller bisættelser, hvor der medvirker en præst fra folkekirken). Der er igen tale om en vigende tendens, idet det store flertal af bisættelserne dog fortsat er kirkelige.

Tabel 3 viser endelig også, at der er et betydeligt aktivt fravalg, idet der gennemgående er flere udmeldelser end indmeldelser i folkekirken. Det er her i øjnene faldende, at der har været år, hvor udmeldelsesoverskuddet har været meget stort med knap 11.000 udmeldelser i 1988 og mere end 14.000 i 2012.

**Tabel 3. Aktivt til- og fravalg blandt folkekirkens medlemmer 1988-2011**

	1988	1993	1998	2003	2008	2012	2015
Aktivt tilvalg							
Konfirman- der/pct. af alle unge	82.0	80.0	80.0	73.0	71.0	71.0	71.0
Pct. af alle viel- ser	55.3	53.3	49.5	45.7	40.7	42.4	42.8
Kirkelige begra- velser/ bisættelser i pct. af alle	93.5	93.0	93	90.9	89.0	88.0	86.4
Aktivt fravalg							
Indmeldelser / udmeldelser (netto) <sup>1</sup>	- 10.956	- 1.359	+225	-909	- 3399	- 14498	- 3012

Kilder: Kirkeministeriet: <http://www.km.dk/folkekirken/kirkestatistik/> samt Danmarks Statistik: . <http://www.statistikbanken.dk/>

Note: <sup>1</sup> Indmeldelser er opgjort uden de 0-1 årige.

Den foreløbige konklusion er således, at der både er et problem med inputlegitimiteten, idet deltagelsen er lav og den demokratiske proces på sogneniveau er ganske svag, og med outputlegitimiteten, idet medlemmernes aktive tilvalg af kirkelige handlinger er vigende, og idet et ikke ubetydeligt antal medlemmer i en længere årrække netto har meldt sig ud. Det er samtidig også iøjnefaldende, at medlemmernes deltagelse i sognedemokratiet er stærkt varierende. Der er således i nogle sogne et ret højt demokratisk deltagelsesniveau, når medlemmerne får mulighed for at deltage gennem et afstemningsvalg. Det hører dog med til billedet, at det nogle steder er svært at finde kandidater, der er villige til at stille op til menighedsrådet.

## **Valgform og demokratisk legitimitet**

### ***Valg til menighedsråd***

Reglerne for valg til menighedsråd er fastlagt ved lov (LBK nr. 772 af 24.6. 2013). De ligger tæt op ad de regler, der gælder for valg til kommunalbestyrelser. Der er lige og almindelig valgret for medlemmerne, som også er valgbare til menighedsrådet efter regler, der svarer til dem, der gælder for kommunale valg. Proceduren for valget er også reguleret af loven, som forudsætter afholdelse af et forberedende offentligt møde og menighedsrådets udpegning af en valgbestyrelse.

Loven forudsætter yderligere et valg mellem kandidatlistes, der hver er støttet af et antal stillere. Der kan ved valget indgås listeforbund. Valget er hemmeligt og afvikles efter regler svarende til reglerne ved andre offentlige valg, ligesom der er adgang til at afgive brevstemmer. Valget afgøres ved forholdstalsvalg.

Såfremt der kun er opstillet en kandidatliste, aflyses valget. Der er dog ud fra valglovens udformning ingen tvivl om, at den i sin nuværende udformning har hvilet på en antagelse om afholdelse af afstemningsvalg som normen. Den gamle betegnelse kampvalg indikerede da også meget klart, at menighedsrådsvalgene og sognedemokratiet hvilede på opfattelsen af konkurrencedemokratiet som den form for repræsentativt demokrati, der klarest bidrager til sikring af legitimiteten hos menighedens medlemsvalgte ledelse.

### ***Forsøgsordningen***

Valgperioden er i lighed med, hvad der gælder for andre offentlige hverv, fire år. Der har dog siden menighedsrådsvalget i 2012 været åbnet mulighed for forsøg med andre måder for afholdelse af valget. Godt ti procent af landets sogne har på den ene eller andet måde deltaget i forsøget (<http://www.km.dk/folkekirken/valg/valg-til-menighedsraad-2014/forsoeg-med-nye-valgmaader/>):

1. Valgperiode på to år.
2. Valg ved valgforsamling.
3. Valgperiode på to år kombineret med valg ved valgforsamling.

Spørgsmålet er nu for det første, hvordan en overgang fra de nuværende regler til en valgordning med valg af menighedsrådet på en generalforsamling kunne se ud. Det er dernæst for det andet, hvordan man må vurdere det i et legitimitetsmæssigt perspektiv.

## ***Generalforsamlingsformen***

Generalforsamlingsformen er den normale valgform i alle grene af foreningslivet. Den hviler normalt på en høj grad af decentralisering, hvor vedtægter vedtaget af generalforsamlingen også regulerer valget af bestyrelse (og andre ledende og kontrollerende organer). Der er yderligere forudsat åbenhed i proceduren, ligesom der er regler for, hvordan bestyrelsen gennem generalforsamlingen står til ansvar over for medlemmerne.

Ud fra en formel betragtning er der således ingen tvivl om, at generalforsamlingsmodellen er i stand til at leve til krav om en høj grad af inputlegitimitet. Der er gennem reglerne for dels regelmæssige valg, dels bestyrelsens rapportering til medlemmerne gennem generalforsamlingen også skabt procedurer til sikring af output-legitimiteten. Man kan endog argumentere for, at den sidste procedure er stærkere i en generalforsamlingsmodel end i en model med almindelige valg, som man kender det fra menighedsråd og kommunale råd. Endelig gælder, at fravalgsmuligheden i frivillige foreninger er en særdeles reel mulighed og dermed en stærk reaktionsform for medlemmer, som enten ikke oplever den siddende bestyrelse som retmæssig i den måde, som den forvalter ledeshvervet på, eller er utilfredse med de ydelser, som foreningen leverer.

Formelt er der altså intet i generalforsamlingsmodellen, som i sig selv gør, at den sikrer en mindre grad af legitimitet end modellen med almindelige valg. Det gælder både, hvis man alene ser på input-legitimiteten, som lægger vægten på de formelle procedurer, og hvis man også inddrager output-legitimiteten i vurderingen. Det næste spørgsmål er derefter, hvorledes man kan tilpasse en generalforsamlingsmodel til anvendelse i folkekirken.

## ***Valgmenighedsmodellen***

Forsøgsordningen, der i 2012 og 2014 åbnede for valg ved valgforsamling og kortere valgperioder, kan ses som en variant af generalforsamlingsmodellen. Det samme gælder den model, som man bruger i valgmenigheder inden for folkekirken (LBK nr. 797 af 24.6. 2013). De sidste kommer meget tæt på det, der ovenfor er beskrevet som den generelle foreningsmodel.

En vigtig forskel mellem forsøgsordningen og valgmenighedsmodellen er, at forsøgsordningen er meget detaljeret reguleret. Dertil kommer, at den er blevet til som led i en aftale mellem en interesseorganisation, Landsforeningen af Menighedsråd, og Kirkeministeriet, altså en klassisk korporatistisk model, som man kender det fra arbejdsmarkedet eller erhvervsreguleringen (Ministeriet for Ligestilling og Landsforeningen af

Menighedsråd 2012). Valgmenighedsloven forudsætter alene, at valgmenigheden vælger en bestyrelse i henhold til vedtægter, som biskoppen skal godkende.

En gennemgang af vedtægterne for et antal valgmenigheder tegner et ret ensartet mønster om end sprogbrugen varierer fra menighed til menighed. Der er således en fælles forudsætning om årlige generalforsamlinger, som ofte vælger bestyrelsens formand såvel som de øvrige medlemmer. Det sker yderligere sådan, at medlemmerne af bestyrelsen er valgt for korte perioder på ofte to år, samt således at en del af medlemmerne bliver udskiftet hvert år. Der er i nogle vedtægter yderligere krav til tilslutningen fra medlemmerne for at opnå valg til bestyrelsen, f.eks. således at en kandidat skal have opnået tilslutning fra mindst halvdelen af de medlemmer, der er til stede på generalforsamlingen. Omvendt er der vedtægter, som ikke forudsætter et quorum for gyldig afholdelse af generalforsamling.

Forsøgsordningen afviger på nogle vigtige punkter fra valgmenighedsmodellen. Der er således fastlagt en ret udførlig procedure for forberedelse af valget. For det andet skal valgforsamlingen vælge mellem forskellige procedurer for afvikling af valget:

3. Valgforsamlingen gennemfører en forhandling om en fællesliste, hvor forskellige grupperinger aftaler, hvordan pladserne på listen skal fordeles mellem dem. Denne procedure instituerer således en form for freds- eller aftalevalg.
4. Valgforsamlingen gennemfører personvalg, hvor forsamlingen gennemfører en afstemning mellem de opstillede og konkurrerende kandidater.
5. Valgforsamling med ventil, idet indlevering af en kandidatliste en uge efter valgforsamlingen, fører til, at der skal gennemføres et menighedsrådsvalg efter reglerne i lov om menighedsrådsvalg i stedet for valg af menighedsrådet på valgforsamlingen.

### ***Sammenligning***

En sammenligning af den nuværende model med dels forsøgsordningen, dels valgmenighedsmodellen viser grundlæggende, at alle tre modeller lever op til almindelige forestillinger om demokratisk legitimering. I valgordningen for menighedsråd, som har været gældende siden den nuværende folkekirkeordning blev fastlagt i 1903, er det det repræsentative folkestyres principper, der sikrer legitimiteten. Det sker efter regler, som i meget høj grad svarer til dem, der gælder i det lokale selvstyre i kommunerne. I valgmenighedsmodellen er det foreningsdemokratiets



principper, der er overført til menigheder, der fungerer inden for rammerne af folkekirken, men med en højere grad af selvstyre. I begge tilfælde er det modeller, som forudsætter demokratisk konkurrence, hvor individer og grupper med forskellige synspunkter og holdninger stiller op i indbyrdes konkurrence, hvorefter medlemmerne afgør, hvem der skal have sæde i menighedsrådet eller bestyrelsen.

Forsøgsmodellen er delvis anderledes. Der er åbnet for et aftaledemokrati, hvor grupperinger, hvis status ikke er ganske præcist beskrevet, indbyrdes forhandler med hinanden om en fordeling af posterne i menighedsrådet. Om man skal bruge denne valgform eller gennemføre et personvalg, hvor deltagerne i valgforsamlingen stemmer på opstillede kandidater, afgøres af valgforsamlingen ved simpelt flertal; afstemningen kan ske ved håndsoprækning. Det er nærliggende at se forsøgsordningens model med en forhandlet fællesliste som en variant af fredsvalget, som man kender det inden for den nuværende valgordning. I et legitimitetsperspektiv står den dog svagere end den nuværende valgform såvel som forsøgsordningens personalvalgsmulighed og valgmenighedsmodellens generalforsamling. De tre modeller er beskrevet over for hinanden i boks 2.

***Boks 2. Sammenligning af nuværende valgordning med to generalforsamlingsmodeller***

Valgformens hovedelementer	Nuværende valgordning	Forsøgsordningen	Valgmenighedsmodellen
Valgret og valgbarhed	Lige og almindelig for myndige medlemmer	Lige og almindelig for myndige medlemmer	Lige og almindelig for myndige medlemmer
Forberedelse af valget	Offentligt møde efterfulgt af annoncering	Indkaldelse til valgforsamling	Indkaldelse til generalforsamling
Administration af valget	Valgbestyrelse	Valgbestyrelse	Siddende bestyrelse
Valgets form	Listevalg/fredsvalg	1) Forhandlet fællesliste 2) Personvalg 3) Udløsning af ventiler efterfulgt af	

		menighedsrådsvalg efter gældende valgeregler	Personvalg med almindeligt flertal I nogle valgmenigheders vedtægter krav om en vis minimumstilslutning blandt deltagerne i generalforsamlingen Generalforsamlingsvalgt formand
Mandatfordeling	Forholdstalsvalg	Afhænger af valgets form	
Valgperiode	4 år	2 eller 4 år	Årlig generalforsamling, hvor medlemmer af bestyrelsen glidende er på valg
Demokratisk praksis	Kontinuitet og konsensus, men stor variation mellem sogne	Kontinuitet og konsensus, men variationsmønster ukendt	Kontinuitet og konsensus, men stor variation mellem menigheder

Vurderingen beror på en formel sammenligning af den nuværende ordning med dels valgmenighedsmodellen, dels forsøgsordningens to forskellige valgformer. Det er derfor nødvendigt også at inddrage adfærdsaspektet i vurderingen. Det er ovenfor vist, at tilslutningen til folkekirken er ganske stærkt vigende og deltagelse forholdsvis lav og faldende. Hvordan dette hænger sammen med sognedemokratiets legitimitet, er ikke helt enkelt at vurdere. Det indikerer dog eksistensen af et problem. Hvor stort problemet er, afhænger dog af, hvad man sammenligner med. Der foreligger således en del forskning om udviklingen i foreningsdemokratiet. Den peger samstemmende på, at der er indtruffet en mere generel ændring i befolkningens deltagelsesmønstre og deltagelsesadfærd. Deltagelsen er således ikke nødvendigvis mindre, men den finder andre former end dem, der forbindes med foreningslivet (Gundelach og Torpe 1997; Andersen og Lüchau 2011; Torpe 2011; Fridberg, Skov Henriksen og Boje 2014). Denne ændring er yderligere kendetegnende for en generel udvikling i de vestlige demokratier. Udviklingen på det kirkelige område afviger ikke fra dette mønster, og så vidt det på det foreliggende grundlag kan skønnes, er der ikke holdepunkter for, at problemet er større her end inden for andre felter på forenings- og frivillighedsområdet.

## Sammenfattende vurdering

Det er væsentligt at have dette adfærdsperspektiv med, når man vurderer behovet, mulighederne og perspektiverne for at ændre den nuværende valgform til en valgform baseret på generalforsamlingsvalg. Der er i denne sammenhæng en række konklusioner:

1. Ud fra formelle kriterier er der ikke nødvendigvis negative konsekvenser for sognedemokratiets legitimitet ved en overgang til generalforsamlingsvalg, men modellens præcise udformning bestemmer i høj grad, hvor let det er at forsvare den i et demokratisk styringsperspektiv, hvor der bliver lagt stor vægt på input-legitimiteten. Forsøgsordningens model med valgforsamling og forhandlet fællesliste som den primære valgform er på den standard sværere at forsvare end den gældende ordning og valgmenighedsmodellen.
2. Sognedemokratiets legitimitet bestemmes også af medlemmernes aktive deltagelse. Den har været vigende, men dette er sket parallelt til udviklingen foreningslivet. Der er ingen grund til at antage, at en overgang fra den nuværende valgform til generalforsamlingsvalg vil ændre dette. Erfaringerne fra foreningsdemokratiet peger i samme retning. Ligeledes peger en sammenligning med valgmenighederne, der har væsentlige lighedstræk med folkekirkens menigheder, ikke i retning af, at en overtagelse af deres generalforsamlingsform i sig selv vil føre til højere deltagelse og en højere grad af medlemsengagement i valget af bestyrelse/menighedsråd.
3. En styrkelse af et aktivt sognedemokrati forudsætter derfor andre tiltag. Man kan ikke se bort fra, at de lettere lader sig udvikle og gennemføre i en model med generalforsamlingsvalg, men det forudsætter i givet fald et meget højt initiativ- og aktivitetsniveau hos menighedsrådet. Man kunne f.eks. koble afholdelsen af generalforsamlingen sammen med andre arrangementer i menighedens/sognets regi i bestræbelse på at øge deltagelsen.
4. Legitimitetsproblematikken har som det er vist både et input- og et outputaspekt, og der er en indikation af en vigende output-legitimitet. I hvilket omfang den lader sig påvirke gennem indførelsen af en ny valgform er uvist.

Der blev i indledningen stillet to spørgsmål, som notatet skulle besvare:

1. Lader det sig gøre at erstatte de nuværende menighedsrådsvalg med generalforsamlinger uden tab af åbenhed og demokratisk legitimitet? Svaret på dette spørgsmål er entydigt ja. Der er dog den væsentlige tilføjelse, at overgangen fra den nuværende valgform, hvor valg til menighedsråd gennemføres efter regler, der svarer til valgreglerne på kommunalt niveau, kræver en begrundelse. Alt afhængigt af generalforsamlingsmodellens præcise udformning vil det være mere eller mindre nemt at begrunde, at overgangen til en ny valgform ikke går ud over kravet om sikring af den demokratiske legitimitet.
2. Kan overgang til en generalforsamlingsløsning bidrage til minimering af det legitimitetsproblem, som folkekirken ud fra nogen synsvinkler lider under? Svaret på dette spørgsmål er svært at give. Der er dog ikke noget, der umiddelbart taler for, at overgangen fra den nuværende valgform til en generalforsamlingsmodel afgørende vil ændre på dette forhold. Man kan dog forestille sig, at en model baseret på en høj grad af decentralisering, kan animere til lokale tiltag, som tilstræber en højere grad af aktivering af menigheden.

Denne vurdering er formuleret på baggrund af de to ret snævre spørgsmål, som er notatets udgangspunkt. Uden at udvide analysens perspektiv kan der være grund til kort at henlede opmærksomheden på, at det tilsyneladende tekniske spørgsmål om erstatningen af de kendte og traditionsfæstede menighedsrådsvalg med generalforsamlinger kan rejse videregående spørgsmål. Man kan således overveje, om afskaffelsen af menighedsrådsvalget ikke vil markere et brud med de traditionelle bånd, der siden 1903 har været mellem staten og folkestyret på den ene side, folkekirken på den anden side. Spørgsmålet vil derfor være, hvordan man tilrettelægger overgangen til generalforsamlingsvalg, så man ikke utilsigtet bryder med den gældende folkekirkeordning og forvandler folkekirken som fællesinstitution til en samling løst forbundne valg- eller frimenigheder.

Men der er andet videregående perspektiv, som trækker i modsat retning. Man må, som det er fremgået, fastslå, at med afstemningsvalg i meget få sogne, er det oprindelige grundlag for sognedemokratiet, således som det var tænkt ind i folkekirkeordningen af 1903, i betydeligt omfang undergravet. Anskuer man alene overgangen til en generalforsamlingsløsning som en teknisk foranstaltning, er spørgsmålet, om den kan rette op på det. Der er den risiko forbundet med modellen, at generalforsamlingsvalg bliver tilrettelagt på en måde, så overgangen fra den nuværende valgmodel blot dølger eksistensen af et alvorligt problem med in-

put-legitimiteten. Det kan være konsekvensen af en generalforsamlingsmodel, hvor konsensus forlods er taget for givet, og hvor generalforsamlingen blot indkaldes for at tage den forlods forhandlede enighed til efterretning. Hvis dette ikke skal ske, forudsætter det, at man i den enkelte menighed lægger vægt på og er i stand til at sætte en dagsorden, som animerer medlemmerne til aktiv deltagelse. Modellen må ud fra dette ræsonnement skrues sammen, så den ikke lægger op til en forlods forhandlet konsensus, som lukker for diskussion, og som af nogle kunne opfattes som et klikestyre. Men skal man nå det, kræver det en stor indsats for tema- og dagsordensætning af problemer, som medlemmerne oplever som så relevante i en sognesammenhæng, at de vil deltage ikke alene i kirkelivet, men også i en generalforsamling, hvor man ud over at sammensætte menighedsrådet også debatterer, hvad der skal ske i og omkring kirken.

## Henvisninger

Andersen, Peter B. og Peter Lüchau (2011). Individualisering og aftraditionalisering af danskernes religiøse værdier. I Peter Gundelach (Red.): *Små og store forandringer. Danskernes værdier siden 1981*. København: Hans Reitzels Forlag.

Bet. 1544. 2014. *Folkekirkens styre. Betænkning fra Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken*. København: Kirkeministeriet.

Christensen; Jørgen Grønnegård (2013). Notat om styring og legitimitet i folkekirken.

Dowding, Keith og Peter John (2012). *Exits, Voices and Social Investment. Citizens' Reaction to Public Services*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fridberg, Thorkild, Lars Skov Henriksen og Thomas P. Boje (2014). Tendenser og perspektiver i det frivillige arbejde 2004-2012, i Michael Böss (Red.): *Folkestyrets rugekasser. Frivillige foreninger og folkestyre*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Gundelach, Peter og Lars Torpe (1997). Social kapital og foreningernes demokratiske rolle. *Politica*, 29, 1, 16-30.

Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

LBK nr. 772 af 24.6. 2013. Bekendtgørelse af lov til valg af menighedsråd.

LBK nr. 797 f 24.6. 2013. Bekendtgørelse af lov om valgmenigheder (valgmenighedsloven).

Ministeriet for Ligestilling og Kirke og Landsforeningen af Menighedsråd (2012). Vilkår for forsøg med valg til menighedsråd. 24. februar 2012. Korrigeret 27. februar 2012.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Public Policy*. Boulder, CO: WestviewPress.

Torpe, Lars (2011). Foreningsdanmark. I Peter Gundelach (Red.): *Små og store forandringer. Danskernes værdier siden 1981*. København: Hans Reitzels Forlag.

## Bilag 2: Notat om struktur og kultur i den danske frivilligsektor

*Udarbejdet for udvalget af professor Lars Skov Henriksen.*

I forbindelse med arbejdet i Udvalg om menighedsråd og fremtidig valgform har man ønsket en generel belysning af udviklingen i strukturen og kulturen i den danske frivillige sektor med henblik på at inddrage denne udvikling i vurderingen af vilkårene for arbejdet i menighedsråd. I dette notat forsøger jeg at fremdrage en række centrale kendetegn og tendenser i den måde det frivillige arbejde er organiseret på. Desuden ser jeg på udviklingen i det frivillige arbejde og den kultur arbejdet er indlejret i. Notatet bygger i overvejende omfang på data, analyser og overvejelser fra Frivillighedsundersøgelsen (Fridberg og Henriksen 2014).

Notatet disponeres på følgende måde:

- Definition og afgrænsning af frivilligt arbejde
- Typer af frivilligt arbejde
- Omfang og fordeling af det frivillige arbejde
- Fra medlemsfrivillighed til en pluralitet af organiseringsformer
- Frivilligt arbejde på området "Religion og kirke" sammenlignet med øvrige områder

### Definition og afgrænsning

Det første man skal være opmærksom på, når man taler om "den danske frivilligkultur" - i bestemt form - er, at det frivillige arbejde og organiseringen af det ikke er et entydigt fænomen. Frivilligt arbejde er en samlebetegnelse, der dækker over forskellige aktiviteter på mange forskellige samfundsområder, og som kan være organiseret på ret forskellig vis.

En generel definition og afgrænsning af det frivillige arbejde og generelle tendenser og karakteristika siger derfor ikke nødvendigvis noget om, hvad der karakteriserer arbejdet og kulturen på et specifikt område, fx det der finder sted i tilknytning til menighedsråd.

Først og fremmest er det væsentligt at være opmærksom på, at frivilligt arbejde både har en individside og en organisationsside. Og det er vigtigt at skille dem ad.

På indvidsiden defineres frivilligt arbejde oftest som en handling eller en aktivitet, der for det første er frivillig, dvs. den udføres uden fysisk,

retlig eller økonomisk pres. Det betyder, at den frivillige til enhver tid uden fysiske, retlige eller økonomiske konsekvenser kan trække sig tilbage fra aktiviteten. For det andet er aktiviteten ikke lønnet, hvilket dog ikke udelukker omkostningsgodtgørelse, gratisydelser og symbolske betalinger. For det tredje udføres arbejdet i en organisatorisk sammenhæng (privat eller offentlig), som ligger ud over familie og slægt for at adskille det fra almindeligt husholdningsarbejde, uformel omsorg og lignende. For det fjerde har indsatsen til hensigt at gavne andre end én selv og familien, dvs. aktiviteten skal tage sigte på positive velfærdsvirkninger for andre (hvilket ikke udelukker det modsatte resultat; og heller ikke at den frivillige selv kan opleve positive gevinster ved udførelsen af arbejdet). Og endelig for det femte skal indsatsen være aktiv, dvs. at det blotte medlemskab af en organisation eller forening ikke er tilstrækkeligt. Disse kriterier ligger til grund, når vi i videnskabelige undersøgelser forsøger at måle omfanget og karakteren af det, vi i daglig tale kalder frivilligt arbejde.

To forhold er særligt vigtige at være opmærksomme på i forhold til arbejdet i udvalget. For det første at det frivillige arbejde, der finder sted i tilknytning til menighedsråd, klart må siges at falde ind under definitionen. Og for det andet at den frivillige indsats, der udføres af befolkningen, finder sted i både private og offentlige organisationer. Private foreninger er det typiske organisatoriske omdrejningspunkt for frivilligt arbejde. Men der udføres også frivilligt arbejde i tilknytning til offentlige institutioner (skoler, børnehaver, sygehuse, plejehjem etc.) og i tilknytning til private virksomheder (fx i relation til fagforeninger, branche- eller erhvervsorganisationer, personaleklubber, firmaidræt mm.).

På organisationssiden omfatter det, vi i en dansk sammenhæng oftest foretrækker at benævne den frivillige sektor (til forskel fra fx den foretrukne amerikanske betegnelse non-profit sektoren) af organisationer med følgende karakteristika: For det første består sektoren af organisationer, der har en vis grad af formalisering og institutionel realitet. Oftest vil det sige, at organisationen har en juridisk status, et navn, en adresse, jævnlige møder og aktiviteter mv. For det andet er disse organisationer formelt private, dvs. at de organisatorisk er adskilt fra og ikke kontrolleret af hverken den offentlige sektor eller andre organisationer. Frivillige organisationer er således ikke oprettet ved lov, de har ret til at opløse sig selv ved egen beslutning, og de har ret til at bestemme over egne anliggender. For det tredje er organisationerne non-profitorienterede, hvilket vil sige, at det primære formål ikke er at tjene penge eller skabe overskud. En eventuel økonomisk gevinst må derfor ikke tilfalde medlemmer, bestyrelse eller andre "organisationsejere" (såkaldt "non-distribution constraint"). For det fjerde skal deltagelsen i organisationen



være frivillig, dvs. medlemskab eller deltagelse udspringer af en selvstændig beslutning og er ikke (retligt) påkrævet eller påtvunget af andre. Endelig indgår også et vist minimum af frivillig arbejdskraft som en del af organisationens ressourcegrundlag. I en dansk sammenhæng inkluderer denne formelle definition tre forskellige organisationsformer, som alle formelt lever op til ovenstående kriterier, nemlig foreningen, den selvejende institution samt den almennyttige fond (se Ibsen & Harbermann 2006: 25 for en udvidet diskussion).

I forhold til arbejdet i dette udvalg er det derfor afgørende, at menighedsrådene ikke falder ind under den frivillige sektor, fordi menighedsrådene reguleres ved lov og er en del af folkekirken som statslig institution.

Menighedsrådene som institution og organisation er således ikke en frivillig organisation. Men den ulønnede indsats, der udøves i tilknytning til menighedsrådene falder ind under definitionen af frivilligt arbejde. At den frivillige indsats i tilknytning til menighedsråd finder sted i en lov-bunden kontekst sætter derfor bestemte rammer og betingelser for arbejdet, der gør, at man ikke nødvendigvis kan sammenligne denne type frivillig indsats med det, der foregår i andre dele af samfundet.

### **Typer af frivilligt arbejde**

Den kontekst, det frivillige arbejde foregår i, og den funktion, som det frivillige arbejde har i forskellige sammenhænge, har betydning for frivilligrollen, og hvad de frivillige motiveres af. Man kan her sondre mellem fire roller eller funktioner for den frivillige sektors organisationer og det frivillige arbejde, der foregår i dem (Salamon 2004:23).

For det første kan den frivillige sektor være et omdrejningspunkt for udøvelse af aktiviteter, som medlemmer eller brugere har en særlig interesse for. Dette er i meget stort omfang tilfældet i de nordiske lande, hvor kultur, idræt, fritid og hobbyorganisationer udgør en meget stor andel af den samlede frivillige sektor. De frivillige er her oftest medlemmer af foreningen, og det frivillige arbejde er en integreret del af medlemsrollen. Det, der er karakteristisk her, er, at foreningen producerer et kollektivt gode, som fortrinsvis kommer medlemmerne selv til gode (et såkaldt klub-gode), og som foreningens medlemmer derfor har en særlig interesse i at forsvare. Uden den frivillige indsats ville en lang række kollektive goder være væsentligt mere omkostningsfulde at producere. Der er en høj grad af "nødvendighed" knyttet til denne type frivilligt arbejde. Man tager sin tur i bestyrelsen eller som holdleder, fordi det er den eneste måde, klubgodet kan opretholdes på.

For det andet er det igennem det frivillige arbejde i foreninger og organisationer, at samfundets medlemmer kan organisere og varetage kollektive interesser. Der er en grundlæggende politisk og demokratisk komponent i det frivillige engagement, som ikke mindst er væsentlig i en dansk og nordisk sammenhæng. Det er igennem den frivillige indsats i foreninger og organisationer, at vi kan forsvare og være fortalere for bestemte interesser, hvad enten det drejer sig om konkrete gruppers vilkår, f.eks. de ældre, de arbejdsløse, de syge eller de handicappede, eller mere almene sager som miljø, sundhed, kunst, menneskerettigheder og international solidaritet. Frivilligrollen er her knyttet til en "advocacy"-funktion eller fortalerrolle, og det frivillige arbejde er orienteret mod en "sag", som ofte er politisk eller ideologisk motiveret. Det kan gælde både i det lokale, i det nationale og i det internationale. Typiske eksempler er politiske partier, fagforeninger, brancheorganisationer, miljøorganisationer, patientforeninger, humanitære organisationer mv.

For det tredje kan frivillige organisationer være orienteret mod at levere service og omsorg til andre. Det er måske den måde, som den offentlige diskurs i dag primært forstår frivillig indsats på i kraft af den politiske interesse for at supplere offentlig velfærd med frivillig indsats. Denne type frivilligt arbejde omfatter klassisk frivilligt socialt arbejde og filantropiske indsatser inden for de store velfærdsområder (især sundhed og socialt arbejde – men også fx undervisning), hvor der sigtes mod at levere en service eller forøge velfærden for andre. Dette omfatter fx frivillige rådgivnings- og retshjælpsindsatser, besøgstjenester, pensionistforeninger, selvhjælpsgrupper, misbrugsforeninger, psykiatriske indsatser, besøgsvener på hospitaler, lektiecafeer mv. I denne kategori kan man også inkludere arbejdet i de fri- og folkekirkelige hjælpeorganisationer som Kirkens Korshær, KFUMs Sociale Arbejde, Frelsens Hær m.fl.

Endelig kan man sige, at den frivillige sektors organisationer også er væsentlige udgangspunkter og omdrejningspunkter for lokal integration. Nogle organisationer har opbygning af lokale netværk og social kapital som primær funktion – fx lokalsamfundsarbejde i boligområder, beboerhuse, sogneforeninger – andre har det som afledte funktioner af deres aktiviteter – fx idrætsforeninger.

Frivilligt arbejde i tilknytning til menighedsråd kan næppe entydigt placeres i nogle af disse kategorier. Den del af det frivillige arbejde, der er knyttet til de valgte medlemmer af menighedsrådene har en klar politisk komponent. Man varetager den lokale kirkes interesser og prioriteringer, og indgår i en større folkekirkelig politisk og administrativ sammenhæng. Den del af det frivillige arbejde, der er knyttet til sognearbejdet i bredere forstand kan både være aktivitets- og hjælpeorienteret. Endelig

spiller menighedsrådene og sognearbejdet givetvis også en større eller mindre rolle som lokal integrationsarena.

Hvis man skal karakterisere den danske frivillighedskultur (fra 1950'erne og frem) mere generelt er det for det første især i rollen som omdrejningspunkt for (lokale) aktiviteter, at sektoren fylder noget. Mere end halvdelen af alle frivillige foreninger findes inden for områderne sport, kultur og fritid – og mere end en tredjedel af alle frivillige er aktive på disse områder. For det andet er foreninger og organisationer stadig en vigtig del af den demokratiske infrastruktur. Den nordiske medlemsmodel (Selle 2013), hvor lokale medlemsforeninger er ryggraden i en vertikal organisationsstruktur, der typisk også omfatter både regionale og landsdækkende organisationer, har historisk været vigtig som både politisk mobiliserings- og rekrutteringsbase samt for lokal og national interessevaretagelse - og er det stadig (Torpe 2013). Selv om de store interesseorganisationer i dag er professionaliserede og det lokale medlemsdemokrati ikke lige levende alle steder, så er organisationerne på alt fra idrætsområdet over ældreområdet til naturfredning stadig organiseret efter denne model, og de lokale medlemmer har principielt mulighed for indflydelse.

Derimod har omsorgs- og serviceorienteringen (i modsætning til både angelsaksisk filantropi og kontinentaleuropæisk frivillighed) på grund af det dominerende offentlige ansvar for velfærd traditionelt fyldt relativt lidt i Danmark (men alligevel altid været der; og også med mere rum end i både Sverige og Norge). Men der er ingen tvivl om, at der fra politisk side er store interesser knyttet til at mobilisere og ansvarliggøre befolkningen i forhold til at bidrage til at løse udfordringer af velfærdspolitisk karakter. Flygtningearbejdet er et meget aktuelt eksempel på det, hvor også kirker og sogne spiller en rolle.

### **Omfang og fordeling af det frivillige arbejde**

Man kunne tro, at den offentlige og politiske interesse for det frivillige arbejde på især velfærdsområderne kunne flytte de frivillige væk fra kultur, idræt og fritid og over mod social- og sundhedsområderne. I det store billede er der dog ikke umiddelbart tegn på det. Hvis man ser på både den samlede andel af den danske befolkning, der udfører en frivillig indsats og hvilke områder, folk er aktive på, så tegner der sig et billede af stor stabilitet, jf. nedenstående tabel. En stor del af stabiliteten skal givetvis forklares ved, at foreninger og organisationer trækker det nødvendige antal frivillige ind. Man har ofte en forestilling om, at de frivillige kommer af sig selv, fordi de er motiverede for det. Et mere realistisk bud er, at de fleste rekrutteres via opfordringer, når foreninger har

brug for frivillige. I frivillighedsundersøgelsen svarede således godt halvdelen af alle frivillige, at de var kommet i gang med deres frivillige arbejde, fordi de var blevet opfordret eller valgt til det (Fridberg & Henriksen 2014).

### **Tabel 1.**

Andelen af den danske befolkning, som har udført frivilligt arbejde inden for det sidste år på forskellige områder. 2004 og 2012. Procent.

Område:	2004	2012
<b>Kulturområdet</b> (Fx museer, lokalhistoriske arkiver, sangkor)	3	5
<b>Idrætsområdet</b> (Fx sportsklubber, danseforeninger, svømmehaller)	11	11
<b>Fritidsområdet i øvrigt</b> (Fx hobbyforeninger, slægtsforskning, spejder)	5	3
<b>Uddannelse, undervisning og forskning</b> (Skolebestyrelse, voksen- og fritidsundervisning, husholdningsforening).	3	4
<b>Sundheds- og sygdomsområdet</b> (Fx bloddonor, patientforening, krisehjælp).	3	4
<b>Det sociale område</b> (Fx pensionistforeninger, væresteder, flygtningevenner, daginstitutionsbestyrelser).	3	3
<b>Miljøområdet</b> (Fx naturfredning, dyreværn, selvejende haver).	1	1
<b>Bolig og lokalsamfundsområdet</b> (Fx beboerforeninger, antenneforeninger, grundejerforeninger)	6	5
<b>Fagligt arbejde og erhvervs- og brancheorganisationer</b> (Fx fagforbund, handelsstandsforening, turistforening)	3	2
<b>Området omhandlende rådgivning og juridisk bistand</b> (Fx forbrugerorganisationer, menneskerettigheder, retshjælp)	0	1
<b>Politik og partiforeninger</b> (Fx vælgerforeninger, græsrodsorganisationer)	1	1
<b>Internationale aktiviteter</b> (Fx humanitære, freds og solidaritetsorganisationer)	2	2

<b>Religion og kirke</b>		
<i>(Fx menighedsarbejde, søndagsskole)</i>	2	2
<b>Andre områder</b>	3	4
<b>Frivilligt arbejde i alt</b>	35	35
<b>Antal</b>	3134	2809

Kilde: Frivillighedsundersøgelserne 2004 og 2012.

Reference: Fridberg og Henriksen, 2014, tabel 3.3.

Andelen på de enkelte områder summer til mere end 35 %, fordi den enkelte person kan være frivillig på flere områder.

Som det fremgår, udfører ca. 2 procent af den danske befolkning frivilligt arbejde på området "religion og kirke", der omfatter frivillige indsats i relation til både folkekirkelige og frikirkelige sammenhænge. Området udgør således en relativt lille del af den samlede frivillige indsats. Der er dog stadig tale om mange personer. 2 procent af den voksne danske befolkning svarer således til ca. 90.000 personer.

Langt det meste af det samlede frivillige arbejde, nemlig ca. to tredjedele, finder sted i foreningsregi. Foreningerne står således stadig stærkt som omdrejningspunkt for det frivillige arbejde.

### **Fra medlemsfrivillighed til en pluralitet af organisationsformer**

Alligevel er det i de frivilliges tilknytning til foreningerne, at vi ser en af de mest markante ændringer. Den samlede andel af det, vi kan kalde "medlemsfrivillighed", dvs. den andel af det frivillige arbejde, der bliver udført af personer, der samtidig er medlemmer af den organisation, de arbejder frivilligt for, er således faldet fra 79 procent i 2004 til 70 procent i 2012. Dette svarer til norske erfaringer, hvor andelen af medlemsfrivillige i perioden 1998 til 2014 også er gået ned (Folkestad 2015:35).

Tilbagegangen for medlemsfrivilligheden findes på de fleste områder, men er markant på kultur-, idræts- og fritidsområdet. En stadig større andel af det frivillige arbejde på de områder, der udgør den største del af den frivillige sektor, udføres således af frivillige, som ikke samtidig står som medlemmer. Tilbagegangen ses dog ikke på området "religion og kirke", hvilket formentlig skyldes, at størstedelen af den frivillige indsats udføres i tilknytning til Folkekirken, som ca. 77 pct. af den danske befolkning er medlemmer af.

Men generelt ser frivilligkulturen ud til at ændres på dette punkt: Større dele af det frivillige arbejde tilrettelægges fleksibelt og udføres af personer med en mere løs tilknytning til organisationerne. Medlemskabet har traditionelt fungeret som det hængsel, der knytter den enkelte til den frivillige forening med indflydelsesmuligheder og -rettigheder. Ændringen kan derfor ses som en svækkelse af organisationsfundets demokratiske funktion. Samtidig signalerer ændringerne, at selve tilknytningen til foreningen i dag er mindre afgørende for de frivillige, mens den frivillige aktivitet i sig selv er blevet vigtigere. Denne udvikling understøttes givetvis også af ændringer hos organisationerne selv, der i forsøget på at rekruttere og fastholde frivillige, tilpasser organisationen til det, man forventer, er de frivilliges behov og præferencer – i form af fx mere fleksibilitet, mindre vægt på medlemskab, projektorganisering etc.

En nogenlunde sikker konklusion er, at forenings- og medlemsmodellen har mistet sit tidligere monopol. Organisering og rekruttering af frivillige er ikke længere alene knyttet til foreningsformen. Andre organisationsformer dukker op som alternativer og supplement og medvirker til at ændre frivilligkulturen. Jeg skal prøve at nævne nogle af de væsentligste ændringer og nye former:

Én væsentlig ændring sker inden for det offentlige, hvor frivillige knyttes direkte til institutioner. Især kommuner efterspørger i stigende omfang frivillig indsats på velfærdsinstitutioner som plejehjem, skoler og børnehaver. I nogle tilfælde rekrutterer og organiserer kommunen eller den enkelte institution selv den frivillige indsats uden om de frivillige foreninger. I andre tilfælde foregår det i samarbejde med et lokalt frivilligcenter eller i samarbejde med lokale foreninger. Vi har dog ikke kunnet konstatere signifikante ændringer i den andel af de frivillige, der svarer, at de udfører deres frivillige indsats i offentligt regi. Det har overrasket os. Det kan skyldes, at det man kunne kalde "offentligt initieret frivillig indsats" i større omfang end forventet finder sted i et samarbejde mellem kommuner og frivillige organisationer. Eksempelvis at frivillige besøgsvenner på et kommunalt plejehjem er organiseret i regi af Dansk Røde Kors. Det støttes af, at 80 pct. af kommunale fagchefer (i øvrigt på tværs af fagområder) siger, de har særlig fokus på at opbygge nye samarbejder med civile aktører inden for de seneste år (Ibsen og Espersen 2016).

En anden tendens er, at nye frivillige initiativer organiseres og lanceres som en slags "programfrivillighed", ofte i et samarbejde mellem offentlige og private aktører (fx fonde, frivillige organisationer, kommuner, stat mv.). Med "program" mener jeg dels, at disse initiativer retter sig mod en specifik målgruppe eller problem, der skal afhjælpes. Dels at ini-

tiativerne ofte er organiseret som et projekt med en begrænset tidsramme. Og endelig at initiativerne er finansieret af et særligt (offentligt og/eller privat) program. Eksempler på sådanne initiativer er fx "Lokal-samfundet bygger bro" (samarbejde mellem Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og kommuner på flygtningeområdet), Helsefondens mentorordning for udsatte (anbragte) børn, "Alliancen mod mobning" (Red Barnet, Børns Vilkår, Mary Fonden, folkeskoler), "Hjem til alle" (Bikubenfonden, Realdania, Helsefonden, Københavns Kommune, rettet mod hjemløshed). Den A.P. Møllerske Støttefonds donation på 750 millioner kroner til at komme negativ social arv til livs og hjælpe udsatte borgere i arbejde kan også nævnes i denne sammenhæng. Også her skal pengene udmøntes til projekter i samarbejde mellem det offentlige, erhvervsliv og frivillige organisationer. Tendensen ses også på det kirkelige område, fx i projektet "Folkekirkens Familiestøtte" (Satspuljen, Finansloven, Trygfonden, lokale sogne). Der er her tale om en form for top-down orienteret frivillighed, hvor de frivillige løser på forhånd fastlagte opgaver (nogle taler derfor om "plug in volunteering").

En tredje ny form kan benævnes "tidsafgrænset eller episodisk" frivilligt arbejde. Det omfatter frivillige indsatser, som er karakteriseret ved at finde sted i en begrænset tidsperiode, og uden at engagementet fortsætter ud over denne afgrænsede periode. Konkret kan det eksempelvis dreje sig om frivillige indsatser i forbindelse med afvikling af sportsarrangementer eller musikfestivaler, indsamling af penge til en bestemt organisation eller affaldsindsamling i boligområder eller naturområder. En relativt stor andel af befolkningen, nemlig ca. 20 pct., bidrager med sådanne indsatser (Fridberg & Henriksen 2014). En del af dette udgør klart en gråzone i forhold til den formelle definition af frivilligt arbejde. Mange festivaler rekrutterer fx 'frivillige' ved at give billetten som modydelse for indsatsen. Her er der i mange tilfælde tale om mere end en symbolsk betaling. En del festivaler, især de som er for-profit organiseret, fx North Side og Tinderbox, har da også oplevet et stort frafald blandt de frivillige, når billetten var indløst, og den frivillige skulle tage sin vagt.

En fjerde ny form er relateret til aktiviteter på internettet. I takt med at stadig flere aktiviteter i samfundet organiseres med udgangspunkt i digitale platforme og virtuelle løsninger, følger den frivillige organisering med. Et eksempel kan være politiske diskussioner organiseret via blogs, chatfora eller lignende, et andet eksempel kan være hjemmesider til indsamling af penge til forskellige velgørende formål ('crowd funding filantropi'), et tredje eksempel kan være online lektiecafeer eller andre former for virtuel rådgivning, og et fjerde frivilligt arbejde for online-encyklopædier som Wikipedia og lignende. Som selvstændigt fænomen har

den rene virtuelle frivillighed et beskedent omfang. Kun 2-3 pct. af befolkningen er engageret i frivilligt arbejde, der er organiseret virtuelt og foregår uden ansigt-til-ansigt kontakt (heri medregnes med andre ord ikke fx vedligeholdes af hjemmesider eller Face book-grupper for foreninger mv.).

Endelig må man nævne 'corporate volunteering' som en ny form. Med dette menes, at en virksomheds medarbejdere har mulighed for at yde en frivillig indsats i en beskedent del af arbejdstiden. Det kan fx være bankansatte, der arbejder som frivillige gældsrådgivere. Man kan også godt i dette tilfælde diskutere, om dette falder ind under kategorien frivilligt arbejde, idet medarbejderen af virksomheden får stillet en del af arbejdstiden (typisk 2-3 timer pr. måned) til rådighed. Den "frivillige" får med andre ord løn i disse timer. Omfanget af denne form er ikke kendt, men den er formentlig beskedent.

Frivilligheden bevæger sig altså ud af foreningerne og finder ind på mange af samfundets øvrige arenaer. Andre aktører end de traditionelle foreninger og frivillige organisationer har fået øje på frivilligheden som en ressource – af såvel materiel som symbolsk karakter. En konklusion er derfor, at frivilligkulturen er karakteriseret ved en pluralisering af organiseringsformer. Spørgsmålet er, hvad konsekvenserne af dette er?

Et karakteristikum ved flere af de nye former er den lette og smidige organisering, ofte uden medlemskab og egentlig foreningsorganisation. Et aktuelt eksempel er Venligboerne. Fordelen er den hurtige og brede mobilisering. Bagsiden er det svage socialiseringspotentiale samt, at det, der kommer nemt, også ofte går nemt. Mange frivillige foretrækker nemme indgange – men også nemme udgange. Derfor er loyalitet, forpligtelse og fastholdelse en udfordring.

En anden udfordring er den tid, de frivillige investerer eller bruger på deres frivillige aktivitet. Gennemsnitligt bruger de frivillige i dag mindre tid på deres frivillige engagement end tidligere. En del af nedgangen i tidsforbruget kan forklares med faldet i medlemsfrivillighed (Qvist, Henriksen & Fridberg 2017). Det er selvfølgelig muligt, at de frivillige og organisationer er blevet mere effektive. En mere sandsynlig forklaring er dog nok, at tiden i dag opleves som en mere knap ressource, der skal fordeles mellem flere aktiviteter (aktive såvel som passive, jf. Bonke 2012).

En tredje udfordring knytter sig til de begrundelser eller motiver, som er vigtige for de frivilliges engagement. Det er svært at måle motiver og værdier. Men vi har forsøgt at gøre det ved at stille de frivillige spørgsmål om hvilke begrundelser, de finder, er vigtige for deres engagement (se de enkelte begrundelser i tabel 2 neden for). Spørgsmålene rummer



for det første frivillighedens mere instrumentelle side i form af det, man fx kan lære ved at være frivillig og de kontakter, man kan få. For det andet omfatter spørgsmålene det, man kan kalde værdiorienterede og fællesskabsorienterede begrundelser. En konklusion på disse analyser er, at yngre generationer af frivillige lægger relativt mere vægt på instrumentelle begrundelser og relativt mindre vægt på fællesskab og værdiorienterede begrundelser. De generationer, der er på vej ind i den frivillige sektor har med andre ord en anden orientering end de generationer, der er på vej ud. Dette skyldes ikke nødvendigvis først og fremmest mere egoistiske indstillinger hos de unge. Det skyldes formentlig også, at mange af de nye organisationer og initiativer forsøger at tiltrække frivillige ved også at slå på det, man selv får ud af det. Hos Lektier Online hedder det fx: *"Vil du have et meningsfyldt frivilligjob, som giver dig pluser på CV'et?"* (Grubb 2016).

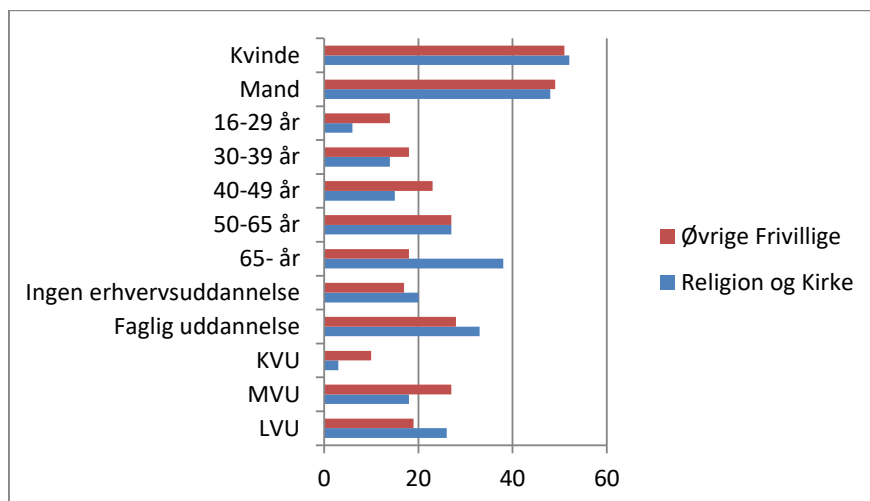
### **Frivilligt arbejde på området "Religion og kirke" sammenlignet med øvrige områder**

Afslutningsvis en karakteristik af de frivillige, der er aktive på området "Religion og kirke". Som sagt drejer det sig om ca. 2 pct. af befolkningen. De følgende oversigtstal skal tages med forbehold. Selv om vi i Frivillighedsundersøgelsen har en forholdsvis stor stikprøve på i alt 2809 personer, så udgør de 2 pct. frivillige på delområdet religion og kirke ikke mere end godt 50 svarpersoner.

For det første ser den socio-demografiske profil for de frivillige på området religion og kirke sammenlignet med frivillige på alle øvrige områder således ud:

**Figur 1.**

Frivilliges køn, alder og uddannelse. Frivillige på området Religion og kirke sammenlignet med øvrige frivillige. Procent. 2012



Kilde: Frivillighedsundersøgelsen 2012. N = 971

Det væsentlige er, at aldersprofilen, ikke overraskende, afviger en del fra de frivillige på de øvrige områder. De frivillige på området religion og kirke tilhører i højere grad gruppen over 65 år, mens der omvendt er færre yngre og midaldrende frivillige sammenlignet med de øvrige frivilligområder. Det udgør en udfordring for den fremtidige rekruttering.

For det andet kan vi sammenligne de begrundelser, som frivillige på området for religion og kirke lægger vægt på, med de øvrige frivilliges begrundelser. Det fremgår af tabellen neden for.

**Tabel 2.**

Frivilliges vurdering af forskellige grunde til at udføre frivilligt arbejde. Gennemsnitscore på en skala fra 1-7. Frivillige på området Religion og kirke sammenlignet med øvrige frivillige. 2012

Hvor stor betydning har det ...	Øvrige	Religion og Kirke
at du som frivillig kan gøre noget konkret på områder, som optager dig?	5.58	6.15
at du som frivillig deltager i et socialt fællesskab, som du værdsætter?	5.46	6.00
at du som frivillig kan gøre noget, som er vigtigt for lokalsamfundet?	5.06	5.18
at du som frivillig bliver mere tilfreds med dig selv?	4.84	5.27
at du kan lære mere om det, du arbejder med?	4.63	5.33
at du som frivillig lærer noget gennem praktiske erfaring?	4.54	5.05
at du føler dig betydningsfuld, når du arbejder som frivillig?	4.14	4.70
at du som frivillig viser medfølelse med dem, som har det værre end dig?	4.09	5.65
at du har venner, som arbejder frivilligt?	3.94	5.12
at du kan få kontakter, som kan hjælpe dig i arbejdslivet senere?	3.16	2.67
at det er godt at have en attest på, at man har arbejdet som frivillig?	2.20	2.19
at du oplever et socialt pres for at deltage?	1.91	1.89

Kilde: Frivillighedsundersøgelsen 2012. N = 971

Frivillige på området for religion og kirke skiller sig ud ved at lægge mere vægt på "medfølelse" og betydningen af "venner" sammenlignet med øvrige frivillige. Samtidig scores betydningen af kontakter, der kan hjælpe senere i arbejdslivet, lavere. Disse resultater peger i retning af en høj grad af værdi- og fællesskabsorienteret motivation. Ellers følger rangordenen med enkelte undtagelser øvrige frivilliges. Den mest bemærkelsesværdige forskel er dog nok, at frivillige på området religion og kirke scorer de fleste begrundelser højere end øvrige frivillige. Generelt kan resultaterne derfor ses som et udtryk for en meget høj grad af motivation, hvor man mener, at det frivillige er væsentligt og værdifuldt af flere forskellige grunde. Dette kan skyldes, at frivillige på religion og

kirke er tættere knyttet til de organisationer, de arbejder frivilligt for og har en høj grad af identifikation med værdigrundlaget. Den stærke motivation kan ses som en afgørende styrke ved det frivillige arbejde på dette område sammenlignet med andre frivilligområder.

## Referencer

Bonke, J. (2012). *Har vi tid til velfærd? - Om danskernes brug af deres tid ude og hjemme*. Kbh.: Gyldendal.

Folkestad, Bjarne m.fl. (2015): *Frivillig innsats i Noreg 1998-2014*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2015:4

Fridberg, Torben og Lars Skov Henriksen (red.) (2014): *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004 - 2012*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Grubb, Ane (2016): *"Vi skal bare hjælpe og spise chokoladestik": - En kvalitativ undersøgelse af unge frivilliges deltagelse i en ikke-medlemsbaseret, digitalt koordineret organiseringsform af frivilligt socialt arbejde*. Ph.D.-afhandling, Aalborg Universitet. [http://vbn.aau.dk/files/238343489/PHD\\_Ane\\_Grubb\\_E\\_pdf.pdf](http://vbn.aau.dk/files/238343489/PHD_Ane_Grubb_E_pdf.pdf)

Ibsen, Bjarne & Ulla Habermann (2006): Definition af den frivillige sektor i Danmark. I Boje, Thomas P, Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (red.): *Den frivillige sektor i Danmark - omfang og betydning*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 06:19

Ibsen, Bjarne og Helle Hygum Espersen(2016): Kommunernes samarbejde med civile aktører. KORA og SDU. <http://www.kora.dk/media/5619317/10995-kommunernes-samarbejde-med-civile-aktoerer.pdf>

Qvist, Hans-Peter, Lars Skov Henriksen & Torben Fridberg (2017): The Consequences of Weakening Organizational Attachment for Volunteering in Denmark, 1993-2012. Artikel under fagfællebedømmelse.

Salamon, Lester M. et al. (2004): *Global Civil Society. Volume Two*. Kumarian Press.

Selle, Per (2013): Reflektioner kring medlemsmodellens betydelse. I Trägårdh, Lars, Per Selle, Lars Skov Henriksen & Hanna Hallin (red.): *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital*. Stockholm: SNS Förlag.

Torpe, Lars (2013): *De stærke samfund*. Frydenlund.

















