



Referanser: KM 7/08

Trosopplæringsreformen - administrative systemer for driftsfasen

Sammendrag

Trosopplæringsreformen har vært et hovedsatsningsområde i Den norske kirke siden den ble vedtatt av Stortinget i mai 2003. Kirkerådet (KR) har ansvar for å lede utviklingen og innføringen av reformen.

Reformens målsetting er en systematisk og sammenhengende trosopplæring for alle døpte i aldersgruppen 0-18 år, med en veiledende norm på 315 timer for den enkelte.

Kirkemøtet vedtok i 2009 "Gud gir – vi deler" som plan for utvikling av en fornyet trosopplæring. Planen danner grunnlag for menighetenes lokale utviklingsarbeid når trosopplæringsreformen nå trappes opp og skal gjennomføres i alle landets menigheter. Fra 2012 vil de første menighetene få godkjent sine lokale planer for trosopplæring og gå over i driftsfasen.

De administrative systemene for driftsfasen skal nå fastsettes. Dette gjøres på bakgrunn av modellen for reformens gjennomføringsfase som ble vedtatt i Kirkemøtesak 07/08.

På bakgrunn av erfaringer fra gjennomføringsfasen, har Kirkerådet ledet et arbeid med å etablere administrative systemer for trosopplæringsreformen i driftsfasen. Det har blitt nedsatt en bredt sammensatt arbeidsgruppe. Gruppen har diskutert ulike sider ved tildelingssystemet, rapportering på aktivitet og økonomi og i noen grad støttestrukturer for en fornyet trosopplæring.

Hovedprinsippene for arbeidet har vært i størst mulig grad å følge ordinære ordninger i Den norske kirke, samtidig som reformens resultater fortsatt må kunne dokumenteres. Dette innebærer en forenkling av de administrative systemene både når det gjelder tildeling av midler og rapportering på aktivitet og økonomi.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet gir sin tilslutning til prinsippene som er skissert i sakspapiret og ber om at dette konkretiseres videre.
2. Kirkerådet ber FAD om at det etableres en ny funksjon for trosopplæring i Fellestrådenes regnskap og at forskriften endres tilsvarende.
3. Kirkerådet peker på de store utfordringene kirken står overfor når det skal utvikles tilbud for alle døpte mellom 0-18 år i hele landet, og understreker nødvendigheten av at Stortinget følger opp sitt vedtak fra 2003 med fortsatt økning i bevilgningene opp til minimum 250 millioner 2003-kroner.

Saksorientering

Bakgrunn

Trosopplæringsreformen har vært et hovedsatsningsområde i Den norske kirke siden den ble vedtatt av Stortinget i mai 2003. Kirkerådet (KR) har ansvar for å lede utviklingen og innføringen av reformen. Reformens målsetting er en systematisk og sammenhengende trosopplæring for alle døpte i aldersgruppen 0-18 år, med en veiledende norm på 315 timer for den enkelte. Reformen henvender seg også til foreldre, foresatte og faddere til de døpte. Barn og unge skal få utforske troen de er døpt til og kirken de tilhører slik at de kan vokse i tro og forbli hos Kristus slik de ble forenet med ham i dåpen. Det er således en omfattende, folkekirkelig reform med høye ambisjoner når det gjelder innhold, omfang og oppslutning fra et stort antall av kirkens medlemmer.

Det er et hovedanliggende å arbeide for raskere opptrapping av ressurser til reformen over statsbudsjettet, slik at alle landets menigheter kommer inn i gjennomføringen av reformen. Opptrappingsmodellen forutsetter en samlet tildeling på 250-millioner i 2003-kroner.

Kirkemøtet vedtok i 2009 ”Gud gir – vi deler” som plan for utvikling av en fornyet trosopplæring. Planen danner grunnlag for menighetenes lokale utviklingsarbeid når trosopplæringsreformen nå trappes opp og skal gjennomføres i alle landets menigheter. Fra 2012 vil de første menighetene få godkjent sine lokale planer for trosopplæring og gå over i driftsfasen.

De administrative systemene for driftsfasen skal nå fastsettes og etableres. Dette gjøres på bakgrunn av modellen som ble vedtatt i Kirkemøtesak 07/08 og som gjelder for menigheter i gjennomføringsfasen. Modellen har følgende hovedemener:

- Reformen bygges ut ved at det tildeles midler til alle menigheter i et prosti samtidig. Dette gir mulighet for samarbeid og koordinering der det er tjenelig.
- Tildelingen er basert på en nasjonal fordelingsnøkkel som tar utgangspunkt i antall døpte mellom 0-18 år i menighetene i prostiet.
- Med utgangspunkt i nasjonalt fastsatte kriterier fordeler bispedømmerådene midlene etter en involverende prosess der de ansvarlige organer deltar.
- Bispedømmerådet fastsetter tildelingen og gir tildelingsbrev til fellesrådene (til menighetsrådet i ettsoknskommuner) i prostiet.
- Gjennomføringsfasen er treårig og har som hovedmål å utvikle en lokal plan for trosopplæring for aldersgruppen 0-18 år.
- I driftsfasen integreres trosopplæringsarbeidet i menighetens ordinære virksomhet med et fortsatt utviklingsfokus.

1. Arbeidet med administrative systemer for trosopplæringsreformen i driftsfasen.

På bakgrunn i erfaringer fra gjennomføringsfasen, har Kirkerådet ledet et arbeid med å etablere administrative systemer for trosopplæringsreformen i driftsfasen. Det har blitt nedsatt en arbeidsgruppe bestående av:

Bård Andreas Bårdsen, kirkeverge i Spydeberg og nestleder i Norges Kirkevergelag.
Inger Bore, rådgiver trosopplæring, Tunsberg Bispedømmeråd
Åge Bognø, stiftsdirektør, Stavanger Bispedømmeråd
Kjersti W. Årdal, rådgiver Økonomi, Stavanger Bispedømmeråd
Betty Haga, økonomisjef, KA
Øystein Dahle, direktør, avdeling for samfunnskontakt og interessevirksomhet, KA
Svein M. Køhn, seniorrådgiver økonomi, Kirkerådet
Dag-Håkon Eriksen, seniorrådgiver trosopplæring i Kirkerådet har vært sekretær for gruppen.
Kristine Aksøy, seksjonsleder, seksjon for barn, unge og trosopplæring i Kirkerådet har ledet gruppen.
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) har vært konsultert underveis.

Gruppen har diskutert ulike sider ved tildelingssystemet, rapportering på aktivitet og økonomi og i noen grad støttestrukturer for en fornyet trosopplæring.
Hovedprinsippene for arbeidet har vært i størst mulig grad å følge ordinære ordninger i Den norske kirke og forenkling av de administrative systemene.
Som forutsetning ligger det at menighetene i denne fasen har fått en tildeling i tråd med nasjonal fordelingsnøkkel, og at de har vedtatt en lokal plan for trosopplæringen som er godkjent av biskopen.

2. Tildelingssystemet

Kirkerådet vil gi tilsagnsbrev til bispedømmerådene der det er fastsatt hvor mye midler departementet skal tildele det aktuelle bispedømmet til trosopplæring. Kirkerådet utarbeider maler for tildelingsbrev som bispedømmerådet sender til de kirkelige fellestrådene.

- Utbetalingene gjøres med henvisning til avtaler og vedtak fattet i gjennomføringsfasen og til Kirkeloven §§ 14 og 9. Formålet med tildelingen er at de lokale planer for trosopplæring i menighetene skal realiseres.
- De kirkelige fellestråd vedtar budsjett i tråd med Forskrift om økonomiforvaltning for menighetsråd og fellestråd av 25.09.2003, og i korrespondanse med de rapporteringskrav som fastsettes.
- Ubenyttede midler ved årsskiftet avsettes som bundne fond til trosopplæring. Ubenyttede midler inntil 10.000 kr, eller opptil 5 % av tildelingssum overføres automatisk uten søknad til det påfølgende år. Ubenyttede midler over 10.000 kr eller utover 5 % av tildelingssum vil gå til fratrukk i neste års bevilgning og forvaltes av bispedømmerådet til trosopplæring i bispedømmet.
- Tildelingen til kirkelige fellestråd vil bli indeksregulert, så fremt det blir økning i tildelingen til reformen over statsbudsjettet.
- Tildelingen til kirkelige fellestråd vil bli regulert etter demografiske endringer over tid. Kirkerådet utreder modeller for dette.

Disse prinsippene vil bli konkret utformet av Kirkerådet i malen for tildelingsbrev som bispedømmerådene sender de kirkelige fellestrådene.

3. Rapportering

3 a. Aktivitetsrapportering

I tildelingsbrev fra FAD til KR er det understreket at ”Kirkerådet har ansvar for at det etableres tilfredsstillende rapporteringssystemer som grunnlag for å evaluere reformen, dens resultater osv. [...] Slik dokumentasjonen skal gi grunnlag for å vurdere opplæringstilbudenes omfang og oppslutning, men også andre resultatindikatorer vil være aktuelle.”

Departementet har foreløpig fastsatt følgende styringsparametere og indikatorer knyttet til trosopplæringsreformen:

Styringsparametere:

- Utbredelse av reformen
- Omfanget av opplæringstilbud i menighetene
- Oppslutning om opplæringstiltak

Indikator:

- Andel menigheter som er tilført trosopplæringsmidler.
- Gjennomsnittlig antall timer opplæringstilbud i menigheter som er i gjennomføringsfasen.
- Gjennomsnittlig deltakerandel ved et utvalg trosopplæringstilbud i de menigheter som er i gjennomføringsfasen

Det foreslås at aktivitetsrapportering skal skje på soknenivå, på bakgrunn av godkjent lokal plan. Dette gjør det mulig å kartlegge den informasjonen som trengs for å rapportere videre til Departement og Storting om status og utvikling i reformen, samtidig som det innebærer en forenkling i forhold til dagens tiltaksrapportering.

Konkret vil dette kunne innebære at når tiltak beskrevet i planen er gjennomført, skal menighetene krysse av for antall deltakere, frivillige og ansatte fordelt på kjønn. Man kan også vurdere å be om flere opplysninger som; om tiltaket var tilrettelagt, om det ble gjennomført brukerevaluering, og forslag til videreutvikling. Omfanget på tilbudet i form av antall timer gjennomførte trosopplæringstiltak oppsummeres ut fra planen.

Etter hvert som alle landets menigheter omfattes av reformen vil det være et mål at de tallene som en skal samle inn når det gjelder trosopplæring kan rapporteres inn sammen med andre tall i kirkelig årsstatistikk. Her er det et større arbeid på gang i kirken relatert til IKT-satsningen som vil ta noe tid. Fram til da vil rapportering på bakgrunn av godkjent lokal plan være et godt alternativ som også vil opprettholde rapporteringens funksjon som videreutvikling og læring. Dette er et viktig element i fornyelsen av trosopplæringen for alle dømte i en ny tid.

Rapporteringsfrist

Rapporteringen via planskjemaet kan gjøres kontinuerlig gjennom året, ettersom tiltak gjennomføres. Det bør derfor ikke bli en stor rapporteringsjobb på slutten av året. Det

foreslås å sette 15. januar som frist slik at Bispedømmerådene og Kirkerådet har data som kan brukes i årsrapportering videre.

3.b Økonomirapportering

Økonomirapporteringen må forholde seg til statlig reglement.

A. Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.6:

”Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader.”

B. Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 6.3.8.2:

”Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløpet og tildeling.”

C. Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt statstilskudd fra KKD, fastsatt 04.06.08:

Pkt 3.2:

”Institusjoner/organisasjoner som mottar statstilskudd, skal oversende revisorbekreftet regnskap til departementet/tilskuddforvalteren så snart som mulig og senest innen 30. juni året etter at tilskuddet er mottatt. Regnskapet må underskrives av virksomhetens styre/ledelse. Signert revisjonsberetning må legges ved regnskapet, med mindre tilskuddet er på under kr 400 000.”

Pkt 5.4:

”Dersom det i ettertid viser seg at tilskuddet ikke er benyttet til det gitte formål, kan tilskuddsforvalter kreve hele eller deler av tilskuddet tilbakebetalt”

Rapportering på økonomi skal skje på fellesrådsnivå med senere rapporteringsfrist enn tiltaksrapporteringen, for å unngå unødig press på regnskapsfunksjonene i fellesråd/kommuner.

Erfaring tilsier at det vil være tilstrekkelig med rapportering på økonomi rundt 15.05. Eventuell avregning av ubenyttede midler og indeksregulering skal skje på utbetaling til fellesrådene i september. Fellesrådenes vedtatte budsjetter og foregående års regnskap for trosopplæringstilskuddet skal følge med i regnskapsrapporteringen.

Det er ønskelig at det i regnskapet for de kirkelige fellesråd opprettes en egen funksjon for trosopplæring. Det vil sikre en tydeliggjøring av ressursinnsatsen på dette området i alle ledd i fellesrådenes budsjett- og regnskapsarbeid. Og det vil lette rapporteringsrutinene.

Pr. i dag finnes det følgende fire funksjoner i fellesrådenes regnskap:

'Kirkelig administrasjon', 'Kirker', 'Kirkegårder' og 'Annen kirkelig virksomhet'. Trosopplæring føres i dag som en del av 'Annen kirkelig virksomhet'.

Oppretting av trosopplæring som egen funksjon i fellesrådenes budsjett/ regnskap betyr at

- Ressursinnsatsen til trosopplæringen blir synliggjort i alle ledd i fellesrådenes budsjettprosess.
- Regnskapsrapporteringen til bispedømmerådene kan skje ved oversending av hele fellesrådenes regnskap sammen med revisorgodkjenning. Om ønskelig kan bare funksjon trosopplæring oversendes.
- Fellesrådenes regnskapsrapportering vil også skje som integrert del av samlet regnskapsrapportering til SSB. Utgifter og inntekter vil være spesifisert i henhold til økonomiforskriftens detaljeringskrav.
- Kirkerådet og bispedømmerådene vil ha tilgang på innrapporterte data når disse frigis av SSB. Innrapporterte data kan enkelt overføres til regneark, og brukes direkte inn i oppfølging/analyse, uten å registrere innrapporterte data på nytt
- *Enhetlig* funksjonsbruk – Muliggjør sammenligning på tvers av kommuner/fellesråd

Oppretting av egen funksjon i regnskapet forutsetter at FAD gjør en endring i økonomiforskriften.

Dersom det ikke blir gjort, vil fellesrådene – som nå – måtte føre trosopplæringsmidler på eget kostnadssted under funksjonen Annen kirkelig virksomhet. Dette kan også rapporteres direkte fra regnskapet, men krever ekstra ressursbruk.

Dersom trosopplæringsvirksomheten har hatt refusjoner / egenbetaling, antas det at statstilskuddet ”brukes først”. Det betyr at så lenge utgifter til trosopplæring overstiger statstilskuddet, så er mindreforbruk som skal overføres /avregnes lik null.

Disse prinsippene vil bli konkret utformet av Kirkerådet i mal for tildelingsbrev som bispedømmerådene sender de kirkelige fellesrådene.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Enklere administrative systemer for trosopplæring vil medføre arbeidsbesparelser både i menighetene, fellesrådene og på bispedømmekontorene. Systemene søker også å ivareta god kvalitet på dokumentasjonen som innhentes om reformen. Dette vil forenkle Kirkerådets arbeid med videre rapportering på reformens resultater.