



Referanser: KM 09/19

Arkivsak: 23/02443-1

Saksdokumenter:

Rapport fra utvalg for tilskuddsforvaltning

Høring – tilskuddsforvaltning i Den norske kirke

Sammendrag

Kirkemøtet vedtok i 2019: «Kirkemøtet ber Kirkerådet gjennomgå ordningene for tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og tilskudd til trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B, med sikte på vedtak om samordning av regelverk og tildelingskriterier på Kirkemøtet i 2021.» Denne saken følger opp dette vedtaket. Et utvalg har jobbet tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke, og deres rapport foreslås sendt på høring. En høring nå gjøres at saken kan forberedes til Kirkemøtet 2024.

Forslag til vedtak

Kirkerådet sender rapport fra utvalg for tilskuddsforvaltning i Den norske kirke på høring.

Saksorientering

Bakgrunn

I Den norske kirke gis tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og trosopplæring. Tilskuddene kommer fra statstilskuddet til rettssubjektet Den norske kirke og fordeles videre til lokalkirken via bispedømmerådene. I 2023 er disse tilskuddene på totalt 541 millioner kroner.

Kirkemøtet vedtok i 2019: «Kirkemøtet ber Kirkerådet gjennomgå ordningene for tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og tilskudd til trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B, med sikte på vedtak om samordning av regelverk og tildelingskriterier på Kirkemøtet i 2021.» Det har vært arbeidet med oppfølging av dette vedtaks punktet i flere år. Trosopplæringsutvalget berørte også tilskuddsforvaltning i sin rapport, og anbefalingene deres følges opp gjennom dette arbeidet.

Tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke er kompleks. Den har en historisk bakgrunn flere tiår tilbake, henger sammen med ansvar og roller som dels i dag er endret, og berører sentrale oppgaver for Kirkerådet, bispedømmerådene og fellesrådene. Våren 2023 ble det derfor nedsatt et utvalg bestående av representanter for disse ulike nivåene som skulle se på tilskuddsforvaltningen. Utvalget skulle blant annet foreslå tiltak for mer lik praksis, administrativ forenkling og oppfølging av flere Kirkemøtevedtak som har sammenheng med tilskuddsforvaltningen. Utvalget bestod av:

- Knut Are Hole, økonomisjef i KA, oppnevnt av Norges Kirkevergelag
- Johannes Sørhaug, kirkesjef i Skien, oppnevnt av Norges Kirkevergelag
- Ole Christian Erikstad, stiftsdirektør i Sør-Hålogaland bispedømme
- Håkon Leinonen, økonomimedarbeider i Felles Økonomiteam i rettssubjektet Den norske kirke
- Øyvind Berntsen, økonomisjef i Kirkerådet
- Jan Christian Kielland, avd.dir kirkefag og økumenikk i Kirkerådet

Utvalget leverte rapporten som ligger vedlagt og står samlet bak denne. Nedenfor følger en kort oppsummering av rapporten:

Dagens tilskuddsforvaltning i korte trekk

I dag er det to modeller i tilskuddsforvaltningen:

1. Menighetene har laget trosopplæringsplan som er godkjent av biskopen. Midler tildeles som en ramme til hver enkelt trosopplæringsenhet, og det rapporteres hvert år detaljert på aktivitet i trosopplæringsverktøyet.
2. For diakoni og kateketstillinger tildeles midler til stillinger. I bispedømmenes oppfølging av tilskuddene, sees ikke disse i sammenheng med aktivitetsrapportering. Det mangler dermed en vurdering av om f.eks. tilskudd til en diakonistilling fører til et økt diakonalt tilbud.

Praksisen knyttet til disse tilskuddene varierer fra bispedømme til bispedømme. Dette fører til mer administrasjon for rettssubjektet enn hva som er mulig med en mer lik praksis. Det har også ført til negative reaksjoner fra kirkelige fellesråd som erfarer at et nabofellesråd i et annet bispedømme kan ha andre vilkår for tilskuddene som tildeles. Eksempler på variasjon er hvordan bispedømmene forholder seg til mindreforbruk, hvor mye av tilskuddet som kan avsettes til administrasjon og om tilskuddet varierer utfra de faktiske lønnskostnadene til fellesrådet. En mer enhetlig tilskuddsforvaltning vil kunne gi mindre administrasjon og den vil være mer forutsigbar for tilskuddsmottakerne.

Tilskuddsforvaltning i Den norske kirke har tilknytning til og betydning for flere andre sentrale saksfelter i kirken. Kirkemøtet vedtok i KM 10/22 Kirkelig organisering blant annet: «I det videre arbeidet skal det utarbeides felles rammeverk, strategier, politikk og systemer for å legge til rette for enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet.» Det er potensial for at også tilskuddsforvaltningen kan bidra til enhetlig og effektiv forvaltning og

sammenheng i hele trossamfunnet. Kirkemøtet gjorde også vedtak knyttet til biskopens tilsyn og bispedømmerådets rolle som strategisk organ som har sammenheng med tilskuddsforvaltning. Tilskuddsforvaltningen har også konsekvenser for oppfyllelsen av Kirkemøtets kvalifikasjonskrav og Kirkemøtets rekrutteringsstrategi for Den norske kirke. I dag gir noen bispedømmer høyere tilskudd til fellesråd som tilsetter medarbeidere som oppfyller kvalifikasjonskrav for diakon og kateket, andre gir det ikke. Fellesråd som ikke får tilskudd etter ansattes kvalifikasjoner, har en motivasjon til å tilsette mindre kvalifiserte kandidater for å spare lønnskostnader. Dermed motiveres heller ikke aktuelle kandidater til å videreutdanne seg til diakon eller kateket. Dersom rettssubjektet konsekvent gir høyere tilskudd til fellesråd som tilsetter medarbeidere som oppfyller kvalifikasjonskravene, vil kvalifikasjonskravene i større grad bli fulgt. Da vil også flere motiveres til å videreutdanne seg for å oppfylle kvalifikasjonskravene. Dette bidrar til å realisere både Kirkemøtets kvalifikasjonskrav og Kirkemøtets rekrutteringsstrategi.

Tilskuddsforvaltning har også sammenheng med biskopens rolle i godkjenning av menighetenes planer. Ved trosopplæringsreformen kom krav om biskopens godkjenning av plan for at det skulle utbetales tilskudd. Det er derimot ikke krav om diakoniplan for å få tilskudd til diakon eller krav om kirkemusikkplan for å få tilskudd til kirkemusikk. På denne måten er det ulik praksis når det gjelder oppfølging av trosopplæringstilskudd, kirkemusikktilskudd og tilskudd til diakon- og katekestillinger, og biskopen forholder seg forskjellig til ulike sektorplaner i menighetene. Med innføring av «Kirka vår – samlet plan for arbeidet i soknet» er det behov for å finne én praksis når det gjelder biskopens rolle knyttet til menighetens samlede plan. Kirkemøtet vedtok i KM 12/21 blant annet: «Kirkemøtet ber om at biskopens rolle i arbeidet med å utvikle en god strategisk menighetsplan avklares nærmere i forbindelse med ny organisering, inkludert hva som skal gjelde for trosopplæringsplanen». De ulike modellene beskrevet i den vedlagte rapport tematiserer også godkjenningsrollen.

I utvalgets vedlagte rapport presenteres to alternative modeller for tilskuddsforvaltning i Den norske kirke: Stillingsmodellen og aktivitetsmodellen.

- **Stillingsmodellen** bygger på dagens praksis for tilskudd til kateket- og diakonstillinger, ved at bispedømmerådets rolle er å avgjøre hvor det skal gis tilskudd til stillinger. Modellen hvor bispedømmerådet plasserer stillinger, innebærer også at bispedømmene mer konsekvent dekker fullt ut utgiftene til stillingene. Den underliggende logikken i modellen er at tilskuddet sikrer kvalifiserte medarbeidere i lokalkirken og at aktiviteten så er opp til lokalkirken. Bispedømmerådets rolle er å endre plassering av stillinger.
- **Aktivitetsmodellen** bygger på dagens praksis for trosopplæringstilskudd. Den underliggende logikken i modellen er at rettssubjektet som tilskuddsgiver gjennom plan og rapportering fra tilskuddsmottaker sikrer at tilskuddet brukes til de riktige aktivitetene, og at det øvrige er opp til tilskuddsmottaker. Etter hvert kalenderår rapporteres det på de gjennomførte aktivitetene målt

opp mot samlet plan, og det gjennomføres en samtale mellom bispedømmerråd og menighetsråd eller fellesråd om bruk av tilskuddet. Bispedømmerrådets rolle er å øke eller redusere tilskuddet utfra hvor det er strategisk å bruke midlene.

Utvalget har i tillegg foreslått modelluavhengige elementer, blant annet at bispedømmerrådet må sikres strategiske midler på andre måter enn gjennom mindreforbruk.

Ingen av modellene får konsekvenser for Kirkerådets økonomireglement eller for Kirkemøtets budsjettreglement. Den videre prosessen foreslås derfor å være at Kirkemøtet gjør et overordnet vedtak i 2024 som følges opp av Kirkerådet. I implementeringen av ny tilskuddsforvaltning er det avgjørende med forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Dersom Kirkemøtet gjør vedtak i saken i 2024 vil en ny tilskuddsforvaltning trolig kunne tre i kraft 1. januar 2026.

En høring knyttet til tilskuddsforvaltning gir en anledning til også å få tilbakemelding om hvordan tilskuddsforvaltning fra rettssubjekt til fellesrådene kan bidra til at fellesrådene kan stimuleres til samarbeid. Mange små fellesråd gir små stillinger og en større andel administrasjon sett opp mot utadrettet arbeid. Motsatt vil samling av arbeidsgiveransvar for stillinger knyttet til trosopplæring, undervisning og diakoni gi mindre administrasjon. Det foreslås derfor at høringen også skal invitere til tilbakemeldinger rundt større stillingsprosenter og fagmiljøer.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Begge modellene som foreslås sendt på høring har administrative konsekvenser for rettssubjektet. Aktivitetsmodellen vil gi mindre administrasjon når det gjelder rettssubjektets økonomiske oppfølging av tilskudd til fellesråd. Stillingsmodellen vil gi økt administrasjon sammenlignet med i dag. I begge modeller legges det opp til en tettere oppfølging av aktiviteter knyttet til tilskuddet. Dette gir bispedømmernivået en forsterket rolle overfor lokalkirken, som også innebærer økt tidsbruk.