



Referanser:

Arkivsak: 23/02443-19

Saksdokumenter:

Høringsoppsummering tilskuddsforvaltning

KM 09 19 Forslag til nye fordelingsnøkler mellom bispedømmeråd for tilskudd til prestedtjeneste

Rapport fra trosopplæringsutvalget

Tilskuddsforvaltning i Den norske kirke

Sammendrag

Deler av statens tilskudd til Den norske kirke tildeles fra bispedømmerådene til lokalkirken. Tilskudd til diakoni, trosopplæring, kirkelig undervisning og kirkemusikk skal sikre mest og best mulig tjenester for mennesker som kommer i kontakt med kirken. Kirkemøtet 2019 behandlet sak om fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til menighetsprestedtjeneste. I høringen i forkant av Kirkemøtets behandling ønsket flere høringsinstanser endring av tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, og trosopplæringsmidler. Kirkemøtet vedtok derfor blant annet: «Kirkemøtet ber Kirkerådet gjennomgå ordningene for tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og tilskudd til trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B, med sikte på samordning av regelverk og tildelingskriterier.» De ulike tilskuddene har oppstått på ulike tidspunkter, og det er ulike logikker knyttet til dem. Dette har gjort dagens tilskuddsforvaltning uhensiktsmessig komplisert. Denne saken foreslår et overordnet vedtak som legger grunnlag for å utvikle en ny tilskuddsforvaltning som bidrar til mer helhet og sammenheng i Den norske kirke, og en mer enhetlig og effektiv forvaltning.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

1. Tilskuddsforvaltningen skal bidra til å realisere Kirkemøtets strategi for Den norske kirke, og bispedømmerådets strategiske planer.
2. I tilskuddsforvaltningen knyttet til budsjettgruppe 2 skal bispedømmerådene tildele tilskudd til kirkelig fellesråd for gjennomføring av aktiviteter innenfor diakoni, undervisning og kirkemusikk.
3. Kirkelig fellesråd avgjør hvordan tilskuddet anvendes med utgangspunkt i soknerådets planer, for å nå de oppsatte mål med tildelingen.
4. For å stimulere til oppfølging av Kirkemøtets kvalifikasjonskrav skal det avsettes midler nasjonalt til kvalifiseringsstipender.

Saksorientering

Bakgrunn

Innledning

Tilskudd er en vesentlig del av totaløkonomien til rettssubjektet Den norske kirke. 20 %, eller over 500 millioner kroner, blir utbetalt hvert år til fellesråd som tilskudd til trosopplæring, diakoni og kirkemusikk. Erfaringene så langt indikerer at tilskuddsmidlene bidrar til «silo-tenking» mer enn helhetlig oppgaveløsning. Det er det behov for å endre. Den norske kirke må se alle behov og alle ressurser i lokalkirken mer i sammenheng. Dette må også inkludere å se hvordan midler til prestatjeneste og tilskuddsmidler til diakoni og undervisning kan brukes best mulig sammen. En slik utvikling vil gi mer helhet og fleksible løsninger på tilskuddsforvaltningen.

Tilskuddsforvaltningen gir bispedømmerådet en mulighet til å gi mål og retning, samtidig som prost og kirkeverge må finne de samlede gode løsninger innenfor tilgjengelige ressurser. Dette vil styrke bispedømmerådet som strategisk organ. Det er viktig å bygge fleksibilitet for god ressursutnyttelse.

Også tilskuddsforvaltning som fagområde bør gjennomgå en skrittvis utvikling. Det er viktig å gjøre erfaringer og justere kurs før man tar neste steg. Det vil være ved endring og ledige ressurser at det er mulig å endre tenkingen og prinsipper for fordeling. Dagens tilskudd går i hovedsak til finansiering av stillinger hvorav mange er deltidsstillinger. En omlegging til mer aktivitetsbaserte tilskudd må samtidig sørge for å ta vare på høy faglig kompetanse innenfor diakoni, undervisning og

kirkemusikk. Og det vil stimulere til samarbeid lokalt og muligheten for flere hele stillinger.

Dersom Den norske kirke får til en endring av tilskuddsforvaltningen langs de linjene denne saken trekker opp, vil dette kunne være et verdifullt bidrag til samhandlingen mellom prost og kirkeverger og gi konkret innhold til samledelse, samhandling og fellesløsninger.

Sakens formål

Kirkemøtet vedtok i KM 09/19: «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 vedtakspunktet i flere år. Trosopplæringsutvalget ble nedsatt i KR 28/20 for å utrede innhold i og organisering av trosopplæringen. Utvalget kom med flere anbefalinger om tilskuddsforvaltningen i sin rapport levert 1.1.2022. Våren 2023 jobbet et utvalg med tilskuddsforvaltningen, og utvalget leverte sin rapport i juni 2023. Kirkerådet sendte i KR 67/23 utvalgets rapport på høring. Det kom inn 92 høringssvar. Høringssvarene har vært førende for utforming av denne Kirkemøtesaken, og høringsoppsummeringen er vedlagt saken.

Formålet med denne saken er å realisere en tilskuddsforvaltning som gir gode rammer for videreutvikling av arbeidet i lokalkirken som finansieres av tilskudd til diakoni, trosopplæring, kirkelig undervisning og kirkemusikk. Sentralt for disse rammene er forholdet mellom bispedømmerådet, som forvalter tilskuddet på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og kirkelig fellesråd, som forvalter tilskuddet på vegne av soknet. Når bispedømmerådene samlet gir over 500 millioner i tilskudd, må kontroll være en del av forholdet mellom bispedømmerådet og fellesrådet. Samtidig er potensialet i dette forholdet større enn kontroll: Dialogen om tilskuddet kan bli et avgjørende punkt for bispedømmerådets bidrag til utviklingen av lokalkirken.

Saken må også gi rammer som er de beste for mottakerne av og deltakerne i diakoni, trosopplæring/undervisning og kirkemusikk. Kirken har et oppdrag knyttet til disse formålene, og tilskuddsforvaltningen må legge til rette for at dette oppdraget utføres.

Tilskuddsforvaltningen 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.» En helhetlig tilskuddsforvaltning bidrar nettopp til enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet. Kirkemøtet gjorde også vedtak knyttet til biskopens tilsyn og bispedømmerådets rolle som strategisk organ, og begge forhold har sammenheng med tilskuddsforvaltning. Kirkemøtets vedtak i saken om kirkelig organisering i 2023 (KM 5/23) bygget videre på disse elementene fra 2022-vedtaket. Tilskuddsforvaltningen har også konsekvenser for oppfyllelsen av de kravene til kvalifikasjoner som Kirkemøtet har stilt til diakoner, kateketer og kantorer i KM 24/21 *Kvalifikasjonskrav for kirkelige stillinger*. Det er også sammenhenger mellom tilskuddsforvaltningen og KM 17/21 *Rekrutteringsstrategi for Den norske kirke*, ved at tilskuddsforvaltningen kan stimulere til rekruttering og kompetanseutvikling.

Rammer fra staten

Staten gir rammer som rettssubjektet Den norske kirke må handle innenfor i tilskuddsforvaltningen. Rammene uttrykkes i statens tilskuddsbrev til Den norske kirke. I tilskuddsbrevet for 2023 skriver departementet blant annet:

«1. Mål og oppfølgingskriterier 2023

Formålet med rammetilskuddet under kap. 880, post 70, er å støtte opp under Den norske kirke som folkekirke i samsvar med Grunnloven § 16. I Prop. 1 S (2022-2023) er det ut fra dette utledet følgende retningsgivende mål for anvendelsen av bevilgningen:

-Den norske kirke skal være en landsdekkende, selvstendig og demokratisk folkekirke.

Prop. 1 S (2022-2023) operasjonaliseres dette på følgende måte:

«*Finansieringa av Den norske kyrkja skal leggje til rette for at kyrkja framleis kan vere ei folkekyrkje med ei sterk lokal forankring. Dei som er medlemmer av kyrkja, skal kunne ta del i gudstenester og kyrkjelege handlingar der dei bur. Ei folkekyrkje er kjenneteikna av at folk sluttar opp om kyrkja, og at ho er synleg i lokalsamfunna, både som trussamfunn og som kulturberar. Dette byggjer på at prestetenesta har gode vilkår, og at kyrkjebygga blir haldne i hevd. Det er òg viktig at dei kyrkjelege organa har*

legitimitet og forankring hos medlemmene. Då er det ein føresetnad at det blir gjennomført demokratiske val både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan i kyrkja. Oppgåva til staten er å gi kyrkja høvelege rettslege rammer og føreseielege økonomiske rammer for arbeidet sitt, slik at kyrkja kan halde fram som ei demokratisk folkekyrkje. Strategiar og tiltak for å nå målet må kyrkja sjølv utforme».

Det vil ligge til Kirkemøtet, eller Kirkerådet etter fullmakt fra Kirkemøtet, å fastsette ytterligere mål for bevilgningen, samt indikatorer som belyser måloppnåelsen. Det samme gjelder for å fastsette strategier og tiltak for å sikre måloppnåelse.»

Gjennom siste avsnitt gir staten Den norske kirke ansvar for å fastsette mål og å ha indikatorer som belyser måloppnåelsen. Dette gjelder også for bruken av den delen av statens tilskudd som gis videre som tilskudd til kirkelige fellestråd. Videre i tildelingsbrevet presiserer departementet at «Tilskuddet kan ikke nyttas til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgifter etter trossamfunnsloven §14 annet ledd.»

Staten har også fastsatt «RETNINGSLINJER FOR TILSKUDD TIL RETTSSUBJEKTET DEN NORSKE KIRKE –KAP. 880, POST 70. Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 5. februar 2021». I disse skriver departementet blant annet:

«Tilskuddet skal også anvendes til kirkens trosopplæring, diakoni og annen virksomhet som bidrar til å støtte opp under Den norske kirke som folkekirke. Tilskuddet kan ikke benyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgiftsoppgaver etter lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 annet ledd. (...) Dersom Den norske kirke disponerer deler av tilskuddet gjennom å gi økonomisk støtte til andre mottakere, skal Kirkerådet ha utarbeidet egne retningslinjer for dette.»

Årsrapport for Den norske kirke skal også redegjøre for forvaltningen av tilskudd til andre enn rettssubjektet.

Dagens tilskuddsforvaltning i Den norske kirke

Dagens tilskuddsforvaltning i Den norske kirke har en historisk bakgrunn flere tiår tilbake, og den henger sammen med ansvar og roller som dels i dag er endret.

Lov om katekettjeneste trådte i kraft 1.1.1970. Loven fastsatte at «Etter avgjerd av departementet kan det i ein kyrkjelyd skipast kateketstilling.» Videre het det at «Kateketane vert lønte etter det vanlege lønnsregulativet for tenestemenn i staten. Lønnsutgiftene vert dekte av staten.» I forbindelse med kirkeloven av 1996 bestemte departementet at kateketstillingene skulle overføres fra staten til soknene ved kirkelig fellesråd. Selve overføringen ble gjennomført 1. mars 2001 og omfattet i overkant av 130 stillinger. Det var partenes oppfatning at en forutsetning for overføringen av kateketene i 2001 var at staten skulle dekke fellesrådenes utgifter til lønn, pensjon og arbeidsgiveravgift fullt ut. Dette premisset har vært søkt opprettholdt fra statens side ved at tildelingen – og etter hvert statstilskuddet – til Den norske kirke har blitt regulert i tråd med statens anslag for lønns- og prisvekst. Kirkerådet gjør vedtak om økning i bispedømmerådernes tilskudd i forbindelse med årlig budsjettbehandling, og bispedømmerådene avgjør anvendelsen av tilskuddet i sitt bispedømme. Tilskuddet følges opp gjennom økonomirapportering fra kirkelig fellesråd til bispedømmerådet, men ikke gjennom rapportering på hvilke aktiviteter tilskuddet har ført til.

Lov om diakontjeneste i Den norske kirke trådte i kraft 1.1.1986. Loven fastsatte at «Når en opprettet soknediakonstilling er godkjent av bispedømmerådet etter nærmere regler gitt av departementet, refunderer staten inntil 50 pst. av stillingens lønnsutgifter». Staten etablerte en tilskuddsordning der stat og kommune bidrar med om lag 50 % hver som grunnlag for tilsetting av diakon. Forutsetningen for å få det statlige tilskuddet var at det var forelå trygghet for langsiktig vilje til lokal delfinansiering av 50 % av stillingene, oftest gjennom tilsagn fra kommunen. Statstilskuddet ble inntil 1997 utbetalt til kommunene, men fra 1997 ble tilskuddet gitt til soknet som lokal arbeidsgiver, ved kirkelig fellesråd. Bispedømmerådene forvalter i dag tilskudd fra rettssubjektet til diakonstillinger. Tilskuddet følges opp gjennom økonomirapportering, men ikke gjennom rapportering på hvilke aktiviteter tilskuddet har ført til.

1. Gjennom trosopplæringsreformen fikk alle sokn beregnet tilskudd til trosopplæring gjennom et sett kriterier. For å få tilskudd måtte hvert sokn ha godkjent trosopplæringsplan. Tildelingen gjøres på grunnlag av en fordelingsnøkkel som tar for seg blant annet fellesrådets størrelse og dåpstill. Ved innføring av reformen fikk bispedømmerådene i oppgave å fordele midler

innenfor bispedømmet utfra følgende kriterier i prioritert rekkefølge: Antall døpte mellom 0 og 18 (De første 18 årskull inkl. tilhørende 0-åringer) i den enkelte menighet utfra medlemsregisteret. Minimum 75 % av de tildelte midlene til prostiet skal normalt fordeles etter dette kriterium.

2. Bemanning av stillinger med direkte tilskudd over statsbudsjettet innen undervisning (post 71.16)
3. Den generelle bemanningen av stillinger finansiert over statsbudsjettet som er knyttet til undervisning vurderes også i denne sammenhengen, særlig gjelder dette (ungdoms-) prestestillinger og ungdomsdiakonstillinger etc. Denne bemanningssituasjonen må sees i forhold til antall døpte i de aktuelle menighetene.
4. Geografiske og sosiogeografiske forhold (reise – avstand – tilflytting – skolesentrum, sammensatt befolkningsmasse, tospråklighet osv)

Trosopplæringstilskuddet varierer ikke utfra hvilke kvalifikasjoner de tilsatte medarbeiderne har. Hvert år blir det rapportert på gjennomførte aktiviteter. I de fleste bispedømmer er det en årlig samtale mellom bispedømmekontoret og lokalt ansatte om rapporten.

Kirkerådet nedsatte i KR 28/20 «Trosopplæring - 20 års erfaring og veien videre» et utvalg som gikk igjennom trosopplæringen i Den norske kirke. Utvalget ga i sin rapport flere anbefalinger som har tilknytning til tilskuddsforvaltningen. Blant annet anbefalte de:

- Sammenhengen mellom plan og rapportering bør styrkes, være både kvalitativt og kvantitativt orientert og i større grad ses på som strategiske verktøy for evaluering og utviklingsarbeid.
- Rapportering på kirkelig undervisning og læring på lokalt plan bør være helhetlig og tverrfaglig.
- Helhetlig menighetsplan¹ gjøres obligatorisk på sikt.
- Ved mindreforbruk av tildelte midler bør det i større grad kunne være mulig å sette av udisponerte midler for større satsinger og mer langsiktighet i arbeidet med kirkelig undervisning og læring.
- Tilskuddet til lokalkirken bør fremdeles sendes til fellesrådsnivået for hensiktsmessig ressursutnytting.

¹ «Helhetlig menighetsplan» byttet siden navn til «Kirka vår – samlet plan for arbeidet i soknet».

- Det bør være en stillingsandel på minimum 50 % for å forhindre at det blir for mange små stillinger som arbeider med kirkelig undervisning og læring.

Det nevnte utvalget for tilskuddsforvaltning, som jobbet våren 2023, pekte i sin rapport på at det i dag er to ulike modeller i tilskuddsforvaltningen:

1. For trosopplæring tildeles midler på bakgrunn av godkjent trosopplæringsplan og som en ramme til hver enkelt trosopplæringsenhet. 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.

Utvalget pekte også på at praksisen knyttet til disse tilskuddene varierer fra bispedømme til bispedømme. 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. Noen bispedømmer gir høyere tilskudd til fellesråd som tilsetter medarbeidere som oppfyller Kirkemøtets kvalifikasjonskrav, andre gir det ikke. Mange bispedømmer samler inn og lyser ut mindreforbruk, men dette gjøres på ulike måter fra bispedømme til bispedømme.

Alt i alt er det flere utfordringer med dagens tilskuddsforvaltning:

5. Den er uhensiktsmessig komplisert, noe som igjen fører til mer administrasjon enn det som burde være nødvendig.
6. Forvaltningen er ulik fra bispedømme til bispedømme, noe som er i strid med Kirkemøtets mål om enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet (KM 10/22, punkt f)
7. Tilskuddsforvaltningen er preget av siloer og mangler ordninger som legger til rette for en helhetlig samtale mellom bispedømmerådet og fellesrådet om bruk av tilskudd for å utføre kirkens oppdrag.
8. Tilskuddsforvaltningen mangler ordninger som legger til rette for å se de ulike tilskuddene i sammenheng, og i sammenheng med ressursbruken knyttet til prestatjeneste.

Innretning av fremtidig tilskuddsforvaltning

Utvalget for tilskuddsforvaltning presenterte i sin rapport to alternative overordnede modeller for tilskuddsforvaltning i Den norske kirke: stillingsmodellen og aktivitetsmodellen. Begge modellene skaper en sterkere sammenheng mellom ansvar og myndighet enn i dag:

I stillingsmodellen får *bispedømmerådet* økt ansvar og myndighet over stillinger knyttet til tilskuddet. Bispedømmerådet får ansvar for reelle utgifter til stillingene som etableres ved bruk av tilskudd. Sammen med økt ansvar får bispedømmerådet også økt myndighet over stillingene; både knyttet til hvor de skal være plassert, hvilken stillingsstørrelse det skal være og hvilke kvalifikasjoner som skal kreves. Logikken i modellen er at tilskuddet sikrer de rette stillingene i lokalkirken og at aktiviteten så er opp til lokalkirken. Bispedømmerådet rolle er å sikre best mulig måloppnåelse ved hjelp av tilskuddet og om nødvendig å endre plassering av stillinger for i større grad å nå målene.

I aktivitetsmodellen får *fellesrådet* økt ansvar og myndighet over stillinger knyttet til tilskuddet. Bispedømmerådet tildeler en ramme og følger opp at tilskuddet brukes til aktiviteter. Fellesrådet får økt myndighet og ansvar når det gjelder hvordan aktivitetene skal skapes: hvilke ansatte og frivillige som brukes, hvilke stillingsstørrelser og stillingskombinasjoner som brukes og hvilke kvalifikasjoner ansatte skal ha. Dagens tilskudd til kateket- og diakonstillinger vil videreføres inntil bispedømmerådet vedtar justeringer, men bispedømmerådets oppfølging av tilskuddet vil heretter ha fokus på aktiviteter. Hvert år rapporteres det på de gjennomførte aktivitetene målt opp mot samlet plan, og det gjennomføres en samtale mellom representanter for bispedømmerådet og fellesrådet om bruk av tilskuddet. Bispedømmerådets rolle er å sikre best mulig måloppnåelse ved hjelp av tilskuddet, og ved behov å endre fordelingen av tilskudd i sitt bispedømme. Bispedømmerådets styrkes som strategisk organ ved at rådet kan se tilskudd i sammenheng med drift, og etter grundige prosesser kan omdisponere tilskudd mellom fellesråd.

For å følge opp intensjonen til Kirkemøtet 2019 og for å «legge til rette for enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet» (KM 10/22, punkt f), må Kirkemøtet velge én av de to modellene, og Kirkerådet må følge opp dette i nærmere utarbeiding av tilskuddsforvaltningen. Dette vil være administrativt forenkende for både rettssubjektet og fellesrådene, etablere arenaer for å styrke

samhandlingen mellom bispedømmeråd og fellesråd, og sette bispedømmerådet i stand til å se helheten i tilskuddsforvaltningen og sammenhengen mellom drift og tilskudd.

Tilbakemeldinger i høringen

I høringen om tilskuddsforvaltning høsten 2023 ble det spurt hvilken modell som bør velges for tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke. 86 høringsinstanser svarte på dette spørsmålet. Hele 65 høringsinstanser (76 % av de 86) foretrakk aktivitetsmodellen. Dette inkluderte 7 av 11 bispedømmeråd. 21 høringsinstanser (24 % av de 86) foretrakk stillingsmodellen.

Høringsinstansene som ønsker aktivitetsmodellen legger vekt på de strategiske vurderingene bør gjøres av de som kjenner de lokale forholdene best, nemlig fellesråd og sokn. De peker på at aktivitetsmodellen gir større fleksibilitet. Elverum kirkelige fellesråd skriver:

«Elverum kirkelige fellesråd mener at Aktivitetsmodellen er å foretrekke. Den gir fellesrådet mulighet til å vurdere hvordan man får mest aktivitet for pengene basert på lokale forhold, så som rekrutteringsmuligheter, geografisk avstand og mulighet for å kombinere med andre stillinger i fellesrådet. F.eks kan midler til trosopplæring og diakoni samles til en større stilling, eller man kan velge å samarbeide med fellesråd dersom det ligger til rette for det. Slike vurderinger kan gjerne gjøres i dialog med bispedømmet.»

Når det gjelder samhandling mellom bispedømmeråd og fellesråd, skriver Borg bispedømmeråd:

«Borg bispedømmeråd er ikke enig i at systematiske samtaler mellom bispedømmeråd og fellesråd er «mer administrasjon». Derimot er økt samhandling mellom nivåene i Dnk et ønsket og prioritert strategisk valg.»

Høringsinstansene er opptatt av forutsigbarhet, både i overgangen til ny ordning og fra år til år. Kirkelig felleråd i Oslo beskriver det som er intensjonen i den videre utviklingen av tilskuddsforvaltningen:

«Vi legger til grunn at en videreutvikling av aktivitetsmodellen må bygge på forutsigbarhet og langsiktighet både for menigheter og ansatte. Mesteparten av tilskuddene vil være bundet i stillinger. Justeringer i tilskudd kan derfor ikke komme som brå, dramatiske endringer for verken menighet eller ansatte, men må bygge på løpende dialog og forutsigbarhet gjennom klare premisser og romslige frister.»

Høringsinstansene viser også til at i aktivitetsmodellen kan midlene brukes til lønn til frivillige eller ansatte i små stillinger, til å støtte frivillige organisasjoner som driver menighetsbyggende arbeid eller til å lønne frivillige medarbeidere. Øksnes kirkelige fellesråd skriver:

«Aktivitetsmodellen gir det enkelte fellesråd mulighet til å fordele tilskuddet mellom lønnskostnader og andre utgifter til relevante aktiviteter (leir, bøker for utdeling, aktivitetsmateriell, etc.). Det gir frihet til å benytte deler av tilskuddet også til lønnskostnader for andre ansatte som tar del i eksempelvis trosopplæring (konfirmentarbeid) gjennom leir, eller en merkantilt ansatt som utfører mange praktiske oppgaver knyttet til markedsføring, påmelding og registrering av deltakere på trosopplæringstiltak.»

Tunsberg bispedømmeråd er ett av sju bispedømmeråd som ønsker aktivitetsmodellen, og skriver:

«Aktivitetsmodellen kan også bidra til økt aktivitet selv om en ikke får besatt aktuelle stillinger».

Mens noen av høringsinstansene ser friheten og fleksibiliteten som aktivitetsmodellen legger opp til som en styrke, er andre bekymret for at friheten vil føre til mer bruk av små stillinger og mindre kvalifisert personell. Diakonforbundet skriver:

«Diakonforbundet tror ikke denne modellen vil bidra til å sikre stabilitet og kompetanse i stillingene i kirken, hvilket vil være forutsetning for å skape og videreutvikle kvalitet i arbeidet. Vi frykter denne modellen vil stimulere til kortsiktig tenkning der en benytter midlertidige kontrakter og mindre

stillingsstørrelser. Denne modellen vil ikke skape bærekraftig diakoni og undervisning slik vi ser det.»

Samtidig pekes det på at det uansett er vanskelig å rekruttere kvalifisert personell til små menigheter. Noen mener at behovet for kompetanse kanskje nettopp er størst i små menigheter med mindre frivillig engasjement, og er redde for at fleksibiliteten vil føre til at fellesrådet vil velge å ansette de som mangler fagutdanning.

Den mest problematiserte konsekvensen av aktivitetsmodellen er om den kan få negative konsekvenser for oppfølgingen av Kirkemøtets kvalifikasjonskrav. Flere av hørings svarene mener det er bra at aktivitetsmodellen ikke stimulerer til å oppfylle kvalifikasjonskravene. Mange av høringsinstansene understreker samtidig at det er viktig å stimulere til oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Ullensaker kirkelige fellesråd skriver:

«Både fellesråd og menighetsråd er, på samme måte som Den norske kirke nasjonalt og på bispedømmerådsnivå, opptatt av å rekruttere kvalifiserte medarbeidere til lokalkirken. Vi oppfatter at dersom det på bispedømmerådsnivå, eller nasjonalt, avsettes stimuleringsmidler for kvalifisering som kateket, menighetspedagog, diakon og kantor, og at dette vil være hensiktsmessig motivasjonsfaktor slik at fellesrådene som arbeidsgivere tilrettelegger for ønsket kompetanseutvikling.»

Høringsvaret fra Lunner kirkelige fellesråd beskriver hvilken rolle økonomien kan spille i prioriteringene som gjøres lokalt:

«Det viktigste for kirken bør være at vi gjør de «riktige tingene», og ikke at vi finner de riktige personene (les: som oppfyller kvalifikasjonskravene) for å utføre oppgavene. (...) en stadig med utfordrende økonomi som gjør det vanskeligere å kunne lønne høyt kvalifisert personell, og et behov «på bakken» i møte med barn, unge eller voksne som ikke nødvendigvis krever lang utdanning tilsier at kirken må være fleksibel, og sette inn ressurser på den måten og gjennom de menneskene som til enhver tid er mest hensiktsmessig.»

En del høringsinstanser uttrykker bekymring for hvordan rekrutteringen til de kirkelige stillingene vil ha betydning for den faglige kvaliteten i arbeidet. Oslo bispedømmeråd skriver:

«en fristilling av midlene fra faglig baserte stillinger på sikt svekke det faglige nivået på arbeidet.»

Også Sør-Hålogaland bispedømmeråd, Bjørgvin bispedømmeråd, Diakonforbundet og Stavanger bispedømmeråd er inne på dette. Flere hørings svar mener også at å ikke stimulere til å oppfyllelse av kvalifikasjonskravene kan ha betydning for rekrutteringen til de kirkelige utdanningene.

Høringsoppsummeringen vedlagt gir nærmere beskrivelse av tilbakemeldingene på aktivitetsmodellen og stillingsmodellen i høringen, og av andre forhold. Samlet sett er det som nevnt stort flertall for aktivitetsmodellen blant høringsinstansene.

Oppslutningen fra både fellesråd og bispedømmeråd kan tolkes som et generelt ønske om forenkling og mer samhandling basert på dialog og tillit.

Aktivitetsmodellen gjør det enklere å gjennomføre aktiviteter fordi tilskuddet kan brukes til å lønne frivillige eller andre medarbeidere ved vakanser. Fellesrådene, som kjenner lokalkirken best, får større rom til å gjøre vurderinger basert på lokale utfordringer og muligheter. Mange høringsinstanser peker også på at aktivitetsmodellen bidrar til mindre administrasjon og byråkrati.

Samtidig peker flere høringsinstanser som vist på at modellen svekker oppfølgingen av Kirkemøtets kvalifikasjonskrav. Dette framstår som hovedargumentet mot aktivitetsmodellen og for stillingsmodellen. Stillingsmodellen vil samtidig gi økt administrasjon, rapportering og detaljstyring. Flere høringsinstanser peker på at det vil være krevende for bispedømmerådet som regionalt organ å ha myndighet og ansvar knyttet til stillinger i hele bispedømmet. Vestvågøy kirkelige fellesråd skriver:

«Dersom et organ skal jobbe strategisk, må det ha oversikt og kontroll på de fleste innsatsfaktorer. Ut fra dette, kan vi ikke se at bispedømmerådet strategisk styrker lokalkirken ved å vurdere plassering av stillingene. De har jo ikke oversikt over andre ressurser eller begrensinger, som hvem er det mulig å rekruttere. I disse stillingene vil rekrutteringsarbeidet være vesentlig og da må folk utfordres. Det er som regel ingen kø av interesserte.»

På bakgrunn av svært tydelig flertall i høringen, foreslås det at en skrittvis utvikling av tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke skal baseres på at bispedømmerådene

tildeler tilskudd til kirkelig fellesråd for gjennomføring av aktiviteter. Kirkelig fellesråd avgjør hvordan tilskuddet anvendes for å gjennomføre aktivitetene. For å bøte på at aktivitetsmodellen innebærer mindre stimulering av oppfølging av Kirkemøtets kvalifikasjonskrav enn i dag, foreslås det at det i ny tilskuddsforvaltning skal avsettes midler til kvalifiseringsstipender nasjonalt. Kirkerådet har siden 2018 tildelt stipender for kvalifisering til kateket eller menighetspedagog gjennom hovedorganisasjonen KA. I 2021 ble det opprettet kvalifiseringsstipend for diakon, og i 2022 for kantor. Midlene har vært tildelt til fellesrådsansatte for at disse skulle kunne kvalifisere seg for vigsling, og i søknadsprosessen har arbeidsgiver måttet gi sin tilslutning til søknaden. Erfaringen er at midlene har vært høyt etterspurt, noe som er et tegn på at mange fellesråd anerkjenner betydningen av kompetanse og ønsker å legge til rette for at ansatte oppfyller kvalifikasjonskravene. Like fullt bør Kirkerådet følge nøye med på den videre utviklingen når det gjelder kvalifikasjonene i stillinger som finansieres av tilskuddene, og vurdere tiltak for økte kvalifikasjoner dersom det er behov for dette.

Bispedømmerådet som strategisk lederorgan

Kirkemøtet vedtok i KM 12/22 at «Bispedømmerådets rolle som strategisk lederorgan i bispedømmet skal styrkes». Dette ble fulgt opp av Kirkemøtet 2023 som i KM 5/23 ba om å få en sak om blant annet bispedømmerådet som strategisk organ. Kirkemøtet 2024 behandler en egen sak om dette. Knyttet til tilskuddsforvaltning vil bispedømmerådets rolle være å sikre måloppnåelse gjennom midlene på budsjettgruppe 2 i sitt bispedømme. Dette innebærer at bispedømmerådene må gjøre en vurdering av hvordan midlene brukes i bispedømmet.

Gjennom trosopplæringsreformen ble det etablert en praksis med årlige samtaler mellom trosopplæringsenhet og bispedømmekontoret. Dette til forskjell fra tilskudd til diakon- og kateketstillinger og kirkemusikk. Tilskuddsutvalget foreslo at det skal gjennomføres én årlig samtale mellom bispedømmeråd og fellesråd knyttet til de ulike tilskuddene som fellesrådet mottar knyttet til kirkemusikk, diakoni, trosopplæring og kirkelig undervisning. I høringen kommenterte 72 høringsinstanser dette forslaget. Over 50 høringsinstanser gir uttrykk for at en slik samtale kan være til gjensidig nytte og bidra til bevisstgjøring, forutsigbarhet og inspirasjon. Gjennom dette har et tydelig flertall blant høringsinstansene uttrykt ønske om økt dialog mellom fellesråd og bispedømmeråd knyttet til tilskuddene. Kirkerådet vil følge opp dette i den videre utarbeidelsen av tilskuddsforvaltningen.

Aktivitetsmodellen innebærer at bispedømmerådet får ansvar for å sikre at tilskudd brukes etter formålet: at kirkens medlemmer og den øvrige befolkningen får tilbud knyttet til undervisning, diakoni og kirkemusikk i menighetene. Dette innebærer også at bispedømmerådet må sette inn tiltak dersom fellesrådet ikke er i stand til å sikre det tilbudet som mennesker skal få fra lokalkirken.

Videre arbeid

I det videre arbeidet med tilskuddsforvaltning vil det legges opp til en skrittvis utvikling. Utvalget for tilskuddsforvaltning kom med en rekke andre forslag til detaljer i tilskuddsforvaltningen. Disse er berørt i høringen og i den vedlagte høringsoppsummeringen. Kirkerådet vil i forlengelse av Kirkemøtets vedtak utvikle nærmere regler for tilskuddsforvaltningen.

I implementeringen av ny tilskuddsforvaltning er det avgjørende med forutsigbarhet av hensyn til tilskuddsmottakerne og til ansatte. Dagens tildelinger vil videreføres med ny tilskuddsforvaltning, men bispedømmerådet vil få et helhetlig fokus på aktiviteter i lokalkirken. På sikt setter dette bispedømmerådet i stand til å gjøre justeringer i tilskuddene.

Dersom Kirkemøtet gjør vedtak i saken i 2024 vil en ny tilskuddsforvaltning trolig kunne tre i kraft 1. januar 2026.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Tilskuddsforvaltning har administrative konsekvenser for rettssubjektet som tilskuddsforvalter og kirkelig fellesråd som tilskuddsmottaker. Den foreslåtte aktivitetsmodellen vil gi mindre administrasjon når det gjelder rettssubjektets økonomiske oppfølging av tilskudd til fellesråd. Samtidig legges det opp til en tettere oppfølging av aktiviteter knyttet til tilskuddet. Dette gir bispedømmenivået en forsterket rolle overfor lokalkirken, som også innebærer økt tidsbruk for bispedømmekontorets administrasjon på denne oppgaven. Den forsterkede rollen styrker bispedømmerådet som strategisk organ og skaper flere arenaer for dialog mellom fellesråd og bispedømmeråd.

Stillingsmodellen gir behov for to årlige rapporteringer fra fellesrådene til bispedømmerådene; én i forbindelse med utbetaling av tilskudd og én for informasjon om hva de reelle utgiftene har vært i gjeldende år. Dette vil føre til økt administrasjon både i fellesrådene og i rettssubjektet Den norske kirke.

Stillingsmodellen innebærer videre at stillinger skal fullfinansieres. Det er sannsynlig at dette vil føre til en reduksjon i antall stillinger som finansieres av tilskudd.