

Rapport fra utvalg for tilskuddsforvaltning

1. Mandat:

1. Foreslå prinsipper og tiltak som gir enhetlig praksis mellom bispedømmene i forvaltning av tilskudd fra budsjettgruppe 2, herunder utarbeide forslag til felles policy for tilskuddsforvaltning i rDnk. Sentralt i arbeidet skal være roller, ansvar, forenkling og effekt av midlene.
2. Vurdere hvordan man kan få størst mulig effekt av midlene som deles ut og hvilke kriterier som da må ligge til grunn.
3. Vurdere om det eventuelt skal finnes unntak fra en lik praksis, og i tilfelle hvilke.
4. Vurdere hvordan det kan skapes best mulig sammenheng mellom Kirkemøtets kvalifikasjonskrav, Dnks rekrutteringsstrategi og tilskudd til stillinger som omfattes av kvalifikasjonskravene.

Utvalgets medlemmer:

- 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 står samlet bak rapporten.

Kirkemøtet

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 svarer ut dette vedtaket og foreslår utforming av den etterspurte samordningen.

Knyttet til mandatet er også følgende Kirkemøtevedtak særlig relevante:

Kvalifikasjonskrav

Kirkemøtet vedtok i KM 24/21 kvalifikasjonskrav for de kirkelige stillingene diakon, kantor, kateket og prest. Siden ansatte innen undervisningstjenesten, diakoni og kirkemusikk er tilsatt i kirkelig fellesråd, kan tilskudd være et virkemiddel for å stimulere til oppfyllelse av kvalifikasjonskravene. Dersom kirkelige fellesråd får økt tilskudd når tilsatte oppfyller kvalifikasjonskravene, vil dette stimulerer til å oppfylle disse.

Rekruttering

Kirkemøtet vedtok i KM 17/21 blant annet: «Koordinert, tverrfaglig samarbeid om rekruttering utvikles på tvers av nivåer, yrkeskategorier, arbeidsområder og

virksomheter.» Arbeidsområdet tilskuddsforvaltning kan legge til rette for rekruttering ved at det i tilskuddsforvaltningen stimuleres til at tilsatte kan kvalifisere seg for vigsling. Den norske kirke rekrutterer ikke tilstrekkelig antall unge til å studere kirkelig utdanning. Ordninger som sikrer at ansatte kan kvalifisere seg til å bli diakon, kantor eller kateket, kan sikre at Den norske kirke likevel får rekruttert det som på sikt blir fullt ut kvalifiserte medarbeidere.

2. Statens rammer

Historie

Tilskudd til diakonstillinger

I 1985 ble det vedtatt en egen lov om diakontjeneste i Den norske kirke. Loven fastsatte at staten kunne dekke inntil 50 % av lønnen til soknediakoner. 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 lokal arbeidsgiver, dvs kirkelig fellesråd. Den gangen omfattet tilskuddordningen i underkant av 150 stillinger.

Tilskudd til kateketstillinger

I forbindelse med kirkeloven av 1996 bestemte departementet at kateketstillingene skulle overføres til 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 tilskuddsposten ble regulert i tråd med statens anslag for lønns- og prisvekst.

Dagens rammer fra staten

Staten uttrykker i tildelingsbrev til Den norske kirke forventninger til forvaltning av tilskudd som kommer fra det statlige tilskuddet.

For 2022 skriver departementet blant annet:

2. Mål og oppfølgingskriterier 2022

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. S (2020-2021) 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 (2021-2022) 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 medlemmar av kyrkja, skal kunne ta del i gudstenester og kyrkjelege handlingar der dei bur. Ei folkekyrkje blir kjenneteikna av at folk sluttar opp om kyrkja, og at ho er synleg i lokalsamfunna, både som trussamfunn og kulturberar. Dette byggjer på at prestenesta har gode vilkår, og at kyrkjebygga blir haldne i hevd. Det er òg viktig at dei kyrkjelege organa har legitimitet og forankring hos medlemmane. Då er det ein føresetnad at det blir gjennomført demokratiske val både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan i kyrkja. Staten si oppgåve er å gi kyrkja høvelege rettslege og 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 fellelråd.

Videre presiserer departementet at «Tilskuddet kan ikke nyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgifter etter trossamfunnsloven §14 annet ledd.»

Retningslinjer for tilskudd

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.»

Trosopplæringsutvalgets rapport

Kirkerådets trosopplæringsutvalg har i sin rapport gitt noen anbefalinger som har tilknytning til tilskuddsforvaltningen:

- *Plan og rapportering*
 - *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.
- Økonomi og tilskuddsforvaltning
 - Det er behov for å utrede mulige endringer i kriteriene for fordeling av tilskuddet til fellesrådene, for eksempel med utgangspunkt i tildeling på grunnbeløp eller pr. døpt, samt ett felles fordelingsystem for kirkelig undervisning og læring der sentralt finansierte kateketstillinger inngår i ordningen.
 - 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.
 - Tilskudd til kirkelig undervisning og læring bør sees uavhengig av andre inntektskilder også når det gjelder rapporteringen.
 - Tilskuddet til lokalkirken bør fremdeles sendes til fellesrådsnivået for hensiktsmessig ressursutnytting.
- Stillingstyper, - størrelser og -benevnelser
 - 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.

3. Dagens tilskuddsforvaltning i korte trekk

I dag er det to modeller i tilskuddsforvaltningen: Trosopplæringen leverer en plan for arbeidet som blir godkjent av biskopen. Midler tildeles som en ramme og det rapporteres hvert år detaljert på aktivitet. For diakoni og kateketstillinger tildeles midler til stillinger. Det rapporteres ikke på aktivitet i tilknytning til tilskuddet, men gjennom SSB og rapporteringen knyttet til menigheter. I tillegg rapporterer kateket, prest og frivillige på aktiviteter som er knyttet til trosopplæring.

Prosessen knyttet til dagens tildeling av midler er i korte trekk som følger:

- Bispedømmerådet gjør budsjettvedtak på sitt desembermøte
- Tildeling legges på nettsiden
- Tildelingsbrev legges ut sammen med tildelingen
- Regnskapsrapport for forrige år sendes inn
- Utbetaling for hver regnskapsrapport som er tilfredsstillende, med evt trekk
- Prosess med restmidler (utlysning, søknader kommer inn, vurderes, og utbetaling)

Dagens tilskuddsrutine ble utarbeidet og senest oppdatert 08.12.2020 og omfatter tilskudd til trosopplæring, kateketstillinger, diakoni og kirkemusikk. Dette er midler fra departementet som tildeles rettssubjektet, men som utelukkende går til fellesråd, menigheter og andre kirkelige organisasjoner. Det legges inn i hver enhet/bispedømme sitt budsjett og det er enheten/bispedømmene som har myndigheten over disse midlene. Midlene fordeles ut ifra en fordelingsnøkkel som skal ivareta størrelse og aktivitet.

¹ «Helhetlig menighetsplan» byttet i september 2022 navn til «Kirka vår – samlet plan for arbeidet i soknet».

De skal sørge for at tilskuddsmottakerne får tilstrekkelig med informasjon og dokumentasjon. Felles økonomienhet (FØ) er ansvarlige for vurdering av regnskapsrapportering og utbetaling av årets tilskudd. Tilskuddsmottaker har ansvar for å rapportere og bruke midlene i henhold tilskuddsbrev. Fellesrådene forvalter disse midlene på vegne av soknene.

Dagens utfordringer

Tilskuddsordningene ble til da bispedømmene var selvstendige rettssubjekter. Dette har over tid ført til ulike måter å forvalte tilskuddene på. Faktorer som har spilt inn er ønsker fra bispedømmeråd eller fellesråd, geografiske og demografiske ulikheter, samt ulik tolkning av de sentrale retningslinjene som har ligget i bunn.

Ulikheter/Utfordringer

Tildeling

Trosopplæring

Her gjøres tildelingen 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:

Bispedømmerådet vedtar en fordeling av tildelte midler til trosopplæringsarbeid i menighetene i prostiene ut fra følgende kriterier i prioritert rekkefølge:

1. Antall døpte mellom 0 og 18 (De første 18 årskull inkl. tilhørende 0-åringer) i den enkelte menighet ut fra 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)

Kun mindre endringer har skjedd de siste 10 årene hos bispedømmene.

Enkelte bispedømmer tildeler en mindre sum som er øremerket trosopplæring. Disse midlene blir brukt til konferanser eller møter med trosopplæringsansatte i fellesrådene.

Hvert bispedømme har utjevningmidler. Noen bispedømmer har tildelt disse strategisk ut ifra satsinger eller behov, andre fordeler disse midlene jevnt ut på alle mottakere. Enkelte bispedømmer utlyser disse midlene sammen med øvrige restmidler.

Diakon og kateket

Noen bispedømmer differensierer tildelingen på grunnlag av kvalifikasjoner eller om ansatte er vigslet eller ikke, andre tildeler faste beløp uavhengig av kvalifikasjon og reell lønn. De faste beløpene er heller ikke nødvendigvis like, men avhenger gjerne av når stillingen ble opprettet eller fikk støtte gjennom ordningen. I Oslo bispedømmeråd tildeles det for antall stillinger totalt, mens det i de andre bispedømmene tildeles på den enkelte stilling. Dette betyr at i Oslo kirkelige fellesråd kan man fordele tildelingen ut på antallet diakoner eller kateketer man har i fellesrådet, mens i de andre bispedømmene kan man kun bruke midlene til den tiltenkte stillingen. Det er også forskjell på refusjonsgrad på enkelte stillinger. Noen refunderer utelukkende 50 % på diakonstilling og 100 % på kateketstilling, og noen forholder seg til andre refusjonsgrader. Er kostnaden større enn tildelingen, vil noen bispedømmer betale fullt ut for kostnaden, mens andre forholder seg til tildelingen.

Kirkemusikk

Kirkerådet tildeler tilskudd til kirkemusikalsk virksomhet i domkirkene. Tilskuddet begynte som 1 million fordelt på de 11 domkirkene. Bispedømmene har supplert tilskuddet med egne midler, slik at tildelingen i dag varierer fra bispedømme til bispedømme. Siden dette er et lite beløp sammenlignet med andre tilskudd på budsjettgruppe 2, er det lite drøftet i resten av rapporten.

Tilskuddsbrev

FØ har i samarbeid med avdeling for kirkefag og økumenikk utarbeidet en mal for tilskuddsbrev som inneholder overordnet regelverk. Malen formildes til bispedømmerådene som slutfører brevet. Noen bispedømmer velger å legge til egne vilkår i brevet. Dette skaper forskjeller. Krav om stikkprøver på regnskap tilsendt fra fellesrådet er et slikt eksempel.

Rapportskjema

FØ har utarbeidet standard rapportskjema for de ulike tilskuddene. Det har tatt tid for enkelte fellesråd å sette seg inn i skjemaet, og rapportskjemaet har blitt revidert senest nå i år med bakgrunn i tilbakemeldinger fra fellesrådene. Det er likevel vanskelig å få til en rapport som stemmer overens med fellesrådenes regnskapsoppsett, da dette er ulikt i fellesrådene. Derfor er det noen fellesråd som virker å være fornøyde med rapportskjemaene mens andre ikke er det.

Leveringer av rapporter, og utbetaling

Siste frist for innsendelse av rapporter er 15. mai. Tidligere innsendelse vil gi tidligere utbetaling. Det er likevel en svært stor andel av fellesrådene som ikke leverer innen fristen. I 2022 var så vidt over 50 % av de totale tilskuddsmidlene utbetalt innen 1. juli.

Her er det store forskjeller på bispedømmene. F.eks. ligger noen bispedømmer på rundt 90 % utbetalt til 1. juli, mens andre ligger langt etter. Dette fører til at noen bispedømmer ikke får oversikt over restmidler før sent på året.

Kvaliteten på de innsendte rapportene varierer veldig. Når det gis tilbakemelding fra FØ om mangler i rapporten kan enkelte fellesråd bruke svært lang tid på å få rettet feilen. Noen fellesråd leverer sent fordi regnskapet deres ikke er ferdig revidert. Det er ikke et krav at regnskapet er revidert for å sende inn regnskapsrapporten.

FØ's vurdering av tilskuddsrapporter

Trosopplæring

FØ har utarbeidet felles rapportskjema som skal forenkle og skape likhet. Disse er hvert år evaluert og justert etter tilbakemeldinger fra fellesrådene i et forsøk på å finne «den gylne middelvei» mellom Den norske kirkes rapporteringskrav og fellesrådenes ønske om enklest mulig rapportering. Gjennom tett samarbeid i FØ ivaretas noenlunde lik praksis på dette området.

Tilskuddsstillinger (Diakon og kateket)

Her finnes det tre ulike praksiser for hvordan bispedømmene har vurdert mer- og mindreforbruk på:

1. Mer- og mindreforbruket på diakoni- og kateketstillingene vurderes samlet
2. Mer- og mindreforbruker på diakoni- og kateketstillingene vurderes samlet innenfor stillingskategorien
3. Mer- og mindreforbruket vurderes hver stilling for seg

Dette er en problematikk som kun gjelder større fellesråd med flere tilskuddsstillinger, og skyldes ulike måter å tenke på fra den tiden bispedømmene var egne rettssubjekter og håndterte tilskudd selv fullt og helt uten Kirkerådet eller FØ. satt med dette selv.

Informasjon til fellesrådene

FØ lager oversikter over tildeling og utbetalinger. Bispedømmerådene har ansvar for at disse legges ut sammen med tilskuddsbrev, og oppdaterer dem på deres nettsider. I rutinen fra 2020 ble det gjort en endring fra å sende tilskuddsbrev til hver mottaker. Den nye ordningen er mer effektiv og transparent når alle har tilgang til å kunne se tildelingen.

Håndtering av restmidler

Det er en felles praksis at restmidlene i hovedsak skal følge samme formål. Derimot er selve håndteringen ulik i bispedømmene. Noen ganger utlyser bispedømmene midlene helt åpent. Andre ganger utlyses midlene ut fra et mer spesifikt formål. Atter mens andre ganger går bispedømmet mer aktivt inn og gjør strategiske prioriteringer om bruk av disse midlene, uten utlysning. Noen bispedømmer bruker som nevnt utjevningssidlene inn i utlysning av restmidler.

Tilbakemeldinger til Felles økonomienhet fra fellesråd

Til nasjonalt nivå har det blant annet kommet følgende tilbakemeldinger fra fellesråd på dagens tilskuddsforvaltning:

- Rapport skjemaene er for detaljerte.
- Det oppleves urettferdig at mindreforbruk fører til trekk, mens merforbruk ikke dekkes opp.
- Det er vanskelig å vite om man skal ta kontakt med bispedømmerådet eller felles økonomienhet i ulike spørsmål om tilskudd.
- Restmidler lyses mange steder kun ut til prosjekter, men fellesrådene ønsker først og fremst å bruke midlene på stillinger.
- Det oppleves urettferdig at det er forskjeller mellom bispedømmene når det gjelder tilskuddsforvaltningen.
- Enkelte mindre fellesråd sliter med å bruke trosopplæringsmidlene på en fornuftig måte, særlig siden det er vanskelig å rekruttere medarbeidere til små stillinger.

Stillingsstørrelser i dagens trosopplæring

En egen problemstilling knyttet til tilskudd er stillingsstørrelser.

Trosopplæringutvalget anbefalte at «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». En undergruppe har undersøkt hvor utbredt denne problemstillingen er. Oversikt innhentet fra KA viser at det til sammen er 923 undervisningsstillinger (610 årsverk). I lønnsgruppe fire og fem er det høyt samsvar mellom antall stillinger og årsverk, mens i de tre laveste lønnsgruppene er det svært mange deltidsstillinger. Særlig gjelder dette lønnsgruppe 1 og 2 (menighetsarbeider).

Stillingsgruppe	Stillingskode og lønnsgruppe	Antall ansatte	Antall årsverk	Gjennomsnittlig stillingsprosent
Kateket	5176 – lgr 4	69	64	93%
Kateket	5204 – lgr 5	77	71	92%
Menighetspedagog	5235 – lgr 3	221	161	73%
Menighetspedagog	5248 – lgr 4	160	123	77%
Menighetspedagog	5250 – lgr 5	26	20	77%
Menighetsarbeider	5228 – lgr 1	140	46	33%
Menighetsarbeider	5237 – lgr 3	138	81	59%

Menighetsarbeider	5249 – lgr 2	72	34	47%
-------------------	--------------	----	----	-----

Flere av tilbakemeldingene fra bispedømmerådgivere understreker at enhver form for samarbeid må oppleves som frivillig for at det skal lykkes og gi gode resultater. Så lenge verken menigheten/ enheten eller den ansatte ser behov for større stillinger, er det vanskelig å oppnå en endring. Noen ansatte ønsker deltidsstillinger som kan kombineres med en annen stilling (f. eks i skolen eller utdanning). Menighetene kan ha utfordringer med å rekruttere kvalifiserte ansatte, særlig når man må konkurrere med stillinger i skolen med høyere lønn. Noen enheter opplever gode resultater, selv om stillingene er små. Dette kan skyldes et stort lokalt engasjement blant frivillige.

Det er vanskelig å forsvare en praksis hvor små stillinger er normalen. Mindre enn 30% stilling kan gi dårligere kvalitet på trosopplæringen, det blir begrenset med tid til tverrfaglig samarbeid og fagutvikling, og det er vanskeligere å ivareta helhet eller å tenke strategisk og langsiktig. Inntrykket er at fellesrådene ser dette og tilstreber større stillinger der det er mulig. Her er det gjort mange erfaringer i både vellykket og mindre vellykket samarbeid.

4. Internrevisors vurderinger

Internrevisor foretar tilsyn med blant annet bispedømmerådenes tilskuddsforvaltning og fellesrådenes bruk av tilskudd. Internrevisor har i tilsynsrapporter blant annet påpekt at:

- Kontrollen med at tilskudd brukes etter formålet varierer og er personavhengig i det enkelte kirkelige fellesråd
- Kontroll med at tilskudd benyttes etter formålet foretas i liten grad fra bispedømmeråd

Dette er signaler fra internrevisor på at rettssubjektet kan få utfordringer med å vise at den delen av det statlige tilskuddet som er gitt som tilskudd på budsjettgruppe 2, er brukt etter formålet.

Internrevisor har i dag årlig tilsynsbesøk til 5 fellesråd og 2 bispedømmeråd. Internrevisor mener tilsynsbesøkene bør opp til 10 %, ved at hvert bispedømmeråd med assistanse fra FØ har tilsynsbesøk til 10 % av fellesrådene i sitt bispedømme.

5. Tilgrensende problemstillinger

Tilskuddsforvaltning i Den norske kirke har tilknytning til og betydning for flere andre sentrale saksfelter i kirken. Tilskuddsforvaltningen kan innrettes på en måte som bidrar til å realisere Kirkemøtets vedtak.

Kirkelig organisering

Kirkemøtet vedtok i KM 10/22 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.» På bakgrunn av dette må

også tilskuddsforvaltningen bidra til enhetlig og effektiv forvaltning og sammenheng i hele trossamfunnet.

Kirkemøtet vedtok i samme sak blant annet at «Biskopens tilsyn skal styrkes og ledelsen tydeliggjøres, uten at biskopen skal utøve arbeidsgivers styringsrett på samme måte som i dag.», at Bispedømmerådets rolle som strategisk lederorgan i bispedømmet skal styrkes.» og at «Det bør stimuleres til etablering av samarbeid mellom fellesråd som ønsker det, i tett kontakt med de berørte kommuner.»

Tilskudd kan, som beskrevet i denne saken, være et verktøy for å realisere Kirkemøtets vedtak.

Godkjenning av planer

Ved trosopplæringsreformen kom krav om biskopens godkjenning av plan for at det skulle utbetales tilskudd. Det er imidlertid 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 og tilskudd til diakon- og kateketstillinger, og i denne sammenheng forskjell mellom forholdet mellom biskopen og ulike sektorplaner i menighetene. Problemstillingen med tilskuddsforvaltning henger slik sammen med forskjellen i hvilke planer biskopen skal godkjenne.

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 samlet plan: enten må biskopen ha en rolle i godkjenning av samlet plan, inkludert trosopplæring, diakoni og kirkemusikk, eller så må biskopen ikke ha det. 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 nedenfor beskriver også om biskop eller bispedømmeråd bør godkjenne samlet plan eller ikke.

6. Modeller

Utvalget har utarbeidet to alternative modeller for tilskuddsforvaltningen. Nedenfor beskrives også to andre modeller, men disse vurderes som mindre aktuelle og er derfor ikke nøye beskrevet.

Stillingsmodellen

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. For diakonstillinger avhenger bispedømmerådets vurdering av at fellesrådet stiller med 50 % finansiering.

Den underliggende logikken i modellen er at tilskuddet sikrer kvalifiserte medarbeidere i lokalkirken og at aktiviteten er opp til lokalkirken. Som i dag er det fellesrådets rolle i denne modellen å legge arbeidsplaner for sine ansatte, og menighetsrådets rolle å vedta planer for aktiviteter som medarbeiderne tar del i. På denne måten overlater modellen bruken av stillingsressurser til lokalkirken. Kirkerådet utarbeider rutiner som sikrer at midlene er brukt etter formålet. For å

sikre dette, gjøres bruk av «Kirka vår – samlet plan for arbeidet i soknet» obligatorisk for tilskuddsmottakerne: Menighetsrådene må vedta en samlet plan som godkjennes av bispedømmeråd eller biskop for at fellesrådet skal motta tilskudd.

Modellen vil sikre at rettssubjektet mer konsekvent dekker fullt ut utgiftene til stillingene. Samtidig er det viktig å forholde seg til det som står i trossamfunnsloven: “Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.”

Foreløpige beregninger med en del forbehold tyder på at dette med dagens budsjettramme vil føre til en reduksjon i diakonstillinger dersom alle er besatt. Det er videre vesentlig mer egenfinansiering fra fellesrådenes side på kateketstillinger enn på diakonstillinger.

Modellen innebærer videre:

- Modellen kan ha to alternative måter å utregne fordeling av tilskudd:
 - o A: Reelle utgifter knyttet til stillingene kompenseres (lønn, feriepenger, pensjon og arbeidsgiveravgift). Dette kan skje gjennom innhenting av data eller gjennom rapportering av lønnskostnader fra fellesrådene.
 - o B: Det brukes en fordelingsnøkkel som beregner hva et fellesråd skal få for en stilling utfra en rekke kriterier. Tilskuddet til ulike typer stillinger har ulike faste satser. Det brukes en fordelingsnøkkel som gir ulik størrelse på tilskuddet utfra om den tilsatte oppfyller Kirkemøtets kvalifikasjonskrav eller ikke. Dersom vedkommende ikke kvalifiserer for vigsling, avsettes deler av midlene til å stimulere til dette. Slik blir det en automatikk i å stimulere til å oppfylle kvalifikasjonskravene.

Til grunn for en fordelingsnøkkel kan være lønnstabellen for Kirkelige fellesråd, gjeldende sats for arbeidsgiveravgift og stillingsstørrelsen. Videre legges et påslag for feriepenger og pensjon. Modellen kan også utvides til å gi et beregnet påslag for lønnsoppgjøret og kontorutgifter. Det viktigste med en fordelingsnøkkel versus å beregne reelle utgifter er at denne gir mer forutsigbarhet for rettssubjektet. For rettssubjektet, som har en totalramme for tilskuddene å forholde seg, vil man kunne fordele ut midlene så tidlig som mulig i budsjettåret, noe som igjen gir større forutsigbarhet for fellesrådene som tilskuddsmottakere.

- Det gis tilskudd til stillinger innen diakoni, kateket og kirkelig undervisning (trosopplæring), og bispedømmerådet avgjør plassering av stillingene.
- Ved vakanser i stillingene oppstår mindreforbruk. Mindreforbruket trekkes tilbake til rettssubjektet. Mindreforbruket per oktober fordeles på bispedømmene kommende år som strategiske midler.
- Det bør fastsettes en felles nasjonal praksis for hvor lenge en stilling kan stå vakant før bispedømmerådet tildeler midlene til en stilling i et annet fellesråd. Dersom vakansen skyldes at fellesrådet ikke får tilsatt, bør fristen være 24 måneder. Dersom vakansen skyldes manglende lokal finansiering, bør fristen være 12 måneder.

- Bispedømmerådene vil også måtte fordele en andel av trosopplæringsmidlene som driftsmidler til aktiviteter.

Modellen vil ha følgende konsekvenser:

- Når vurdering av plassering av stillinger ligger hos bispedømmerådet, bidrar dette til å opprettholde og styrke bispedømmerådet som strategisk organ. Samtidig krever vurderinger av plassering av stillinger i et bispedømme mer omfattende administrative prosesser enn om denne vurderingen ligger i fellesrådet som i aktivitetsmodellen.
- Tildeling til stillinger følger opp Kirkemøtets kvalifikasjonskrav. I større grad enn i dag stimuleres fellesrådene til å tilsette medarbeidere som oppfyller kvalifikasjonskravene, fordi fellesrådet da ikke selv må dekke lønnskostnader utover tilskuddet. Modellen innebærer også at tilskuddet dekker de økte utgiftene ved at tilsatte går fra å ikke oppfylle kvalifikasjonskrav til å oppfylle kvalifikasjonskrav.
- Modellen forenkler i liten grad sammenlignet med dagens praksis, siden man må gå fra rammetildeling på trosopplæring til at bispedømmerådet plasserer og tar ansvar for stillinger innenfor trosopplæringen.
- Når tilskuddet knyttes til stillinger, oppstår mer mindreforbruk enn i aktivitetsmodellen. I alle stillinger vil det jevnlig oppstå vakanser. Modellen gir ikke uten avtale mulighet for fellesrådet til å bruke midlene på andre relevante tiltak når det er vakanser, men innebærer at mindreforbruket tilbakebetales.
- Bispedømmet kan i prinsippet stille krav til stillingsstørrelser i vurdering av hvor det skal gis tilskudd. Dette gir bispedømmet mulighet til å følge opp anbefalingen fra trosopplæringsutvalget: «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.»²
- Denne modellen vil ikke redusere administrasjonen i rettssubjektet: Bispedømmerådet vil få en lik rolle som i dag når det gjelder oppfølging av diakon- og kateketstillinger, en økt rolle i oppfølging av stillinger i trosopplæringen, og en økt rolle i oppfølging av aktiviteter som tilskudd er brukt til. Felles økonomienhet vil få en lik rolle som i dag når det gjelder oppfølging av tilskudd.
- Modellen vil vanskelig kunne gjennomføres for tilskudd til kirkemusikalsk virksomhet i domkirkene, siden disse midlene trolig i liten grad går til stillinger. Modellen vil også vanskelig kunne gjennomføres konsekvent for tilskudd til trosopplæring, siden deler av trosopplæringstilskuddet er driftsmidler.
- Ved alternativ A ovenfor:
 - o Modellen med reell dekning av utgifter (alternativ A) vil kreve to årlige rapporter til rettssubjektet, fordi fellesrådet først i slutten av året vil kunne rapportere om reelle lønnskostnader. Dette innebærer mer

² [rapport og anbefalinger fra trosopplæringsutvalget.pdf \(kirken.no\)](#), side 68

administrasjon sammenlignet med i dag. Dette er utfordrende i forhold til mandatet, hvor "forenkling" er en del av oppdraget til utvalget.

- Dersom reelle lønnsutgifter legges til grunn, kan det innebære reduksjon i antall tilsatte diakoner og kateketer, siden deler av kateketstillinger og i noen tilfeller mer enn 50 % av diakonstillinger er finansiert av fellesrådet i dag, og siden rettssubjektet må ta høyde for at det kan komme tilsatte i alle stillinger. Alternativt kan bispedømmerrådet ut fra erfaring ta en kalkulert risiko om at det alltid er noen vakanser.
 - Modellen kan gjøre at bispedømmerrådet er mer forsiktig enn i aktivitetsmodellen, siden bispedømmerrådet kan oppleve uforutsigbarhet om utviklingen i lønnsutgiftene.
 - Modellen kan av fellesrådene oppleves å åpne for mulighet til et høyere lønnsnivå enn tariff.
- Ved alternativ B ovenfor:
- Dersom tilskuddet har ulike satser utfra en fordelingsnøkkel, blir det ikke en fast prosentvis finansiering av stillingene. Det er opp til fellesrådet å håndtere dersom de ansatte i stillingene har lavere eller høyere lønn enn hva som er beregnet i utregning av satsene.
 - Dersom tilskuddene beregnes utfra en fordelingsnøkkel, overlates ansvaret for å dekke reell lønn fullt og helt til fellesrådet. Dersom fellesrådet bruker mer enn det tildelte tilskuddet på en kateketstilling og tilsvarende mindre enn det tildelte tilskuddet på en diakonstilling, må ikke mindreforbruket på diakonstillingen tilbakebetales.

Aktivitetsmodellen:

Aktivitetsmodellen bygger på dagens praksis for trosopplæringstilskudd. Den underliggende logikken i modellen er at tilskuddsgiver gjennom plan og rapportering fra tilskuddsmottaker sikrer at tilskuddet brukes til de riktige aktivitetene, og at det øvrige er opp til tilskuddsmottaker. Siden virksomhetsansvaret ligger hos det enkelte menighetsråd, må menighetsrådet i denne modellen opprette plan for aktiviteter for at fellesrådet skal få utbetalt tilskudd. Planen godkjennes av bispedømmerråd eller biskop. Etter hvert kalenderår rapporterer menighetsrådet på de gjennomførte aktivitetene målt opp mot plan, og det gjennomføres en samtale mellom bispedømmerråd og menighetsråd eller fellesråd om bruk av tilskuddet. Bispedømmerrådet kan øke eller redusere tilskuddet slik bispedømmerrådet i dag vurderer fordeling av presteressurser i bispedømmet. Dersom Kirkemøtet gjør vedtak om tilskuddsforvaltning i 2024 med innføring fra 1.1.2025, vil rapportering på tilskudd skje i starten av 2026 og justeringer i tilskuddet først kunne skje fra 1.1.2027. Bispedømmerrådet må behandle denne saken tidlig nok i 2026 slik at fellesrådene får forutsigbarhet.

Modellen innebærer videre:

- Tilskudd til diakoni, trosopplæring kirkelig undervisning (katekettjeneste) er definert.

- Bispedømmerrådet må ta hensyn til spleiselaget med fellesrådene når det gjelder fordeling av tilskudd til diakonstillinger.
- Bispedømmerrådet tildeler et rammetilskudd til aktiviteter.
- Modellen legger vurderingen av plassering av stillinger på fellesrådsnivå. Fellesrådet velger fritt hvilke ansatte og frivillige man ønsker å bruke til aktiviteter, og hvordan det skal brukes midler i denne forbindelse. Dette må også sees i sammenheng med fordeling av presteressurser i bispedømmet.
- Fellesrådene får ikke tilskudd utfra ansattes kvalifikasjoner.
- Fellesrådet er ansvarlig for at menigheter som omfattes av tilskuddet rapporterer i "Kirka vår", og denne rapporteringen er gjenstand for samtale mellom bispedømmerrådet og fellesrådet eller de menighetsråd som fellesrådet henviser til.
- Tilskuddet trekkes ikke tilbake så lenge det er benyttet til aktiviteter etter formålet.
- Midler avsettes nasjonalt for å stimulere til kvalifisering som kateket, menighetspedagog og diakon.
- Dersom aktivitetene ikke svarer til tilskuddet, kan tilskuddet reduseres for heller å tildeles aktiviteter i et annet fellesråd. Det må lages vurderingskriterier som er lik i hele landet.
- Fellesrådet skal ha regnskapsrapportering med prosjektkode slik at det kan rapporteres på det i etterkant.
- Fellesrådene bør i enkeltår kunne akkumulere inntil 50 % av tilskuddet for å gjennomføre ekstrasatsinger i særskilte år.
- Det må være felles praksis nasjonalt knyttet til hvor mye som maksimalt kan gå til å dekke administrasjon. I dag praktiseres dette ulike fra bispedømme til bispedømme når det gjelder trosopplæringstilskuddet. Utvalget foreslår at maksimalt 5 % av tilskuddet kan gå til administrasjon.

Konsekvenser:

- Det oppstår mindre mindreforbruk enn i stillingsmodellen, fordi midlene er knyttet til aktivitet. I denne modellen gir dermed ikke vakanser nødvendigvis mindreforbruk.
- Modellen gjør det lettere å lønne enkeltoppdrag for frivillige eller etablere småstillinger for ungdommer eller unge voksne. Bispedømmerrådets styrkes som strategisk organ fordi rådet kan omdisponere tilskudd fra fellesråd hvor det skapes lite aktivitet per krone til fellesråd hvor det skapes mye aktivitet per krone.
- Modellen innebærer større frihet for fellesrådet. Dette kan føre til at rettssubjektet får mindre kontroll med at tilskuddene går til formålet. Utvalget mener like fullt at rapportering på aktiviteter gir tilstrekkelig kontroll med tilskuddet.
- Modellen fører til at selve tilskuddsforvaltningen ikke stimulerer til å oppfylle kvalifikasjonskravene.
- Modellen innebærer vesentlig mindre administrasjon. Dette kan gi kapasitet til en annen type oppfølging av tilskudd: flere stikkprøver, slik som internrevisor i dag står for. Modellen innebærer samtidig mer administrasjon på

bispedømmenivå, ved at bispedømmerådet har årlige samtaler med fellesråd som mottar tilskudd om bruk av tilskuddet.

- Modellen gir større forutsigbarhet for fellesråd.

Kontrollmodellen

Det er også mulig å tenke seg en kombinasjon av stillingsmodellen og aktivitetsmodellen, hvor tilskuddet både knyttes spesifikt til stillinger og knyttes til aktiviteter. Modellen ville gi økte krav til fellesrådene: For å få fullt tilskudd må man både ha ansatte medarbeidere som oppfyller Kirkemøtets kvalifikasjonskrav og gjennom plan og rapportering vise bispedømmerådet at man bruker midlene godt til å skape aktiviteter. Utvalget har imidlertid ikke utredet denne modellen nærmere, av følgende grunner:

- Modellen øker kontrollen med alle tilskuddene sammenlignet med i dag. Dette bryter med mandatets formulering om forenkling.
- Modellen gjør vurdering av tilskudd mer kompleks, ved at både kvalifikasjonskrav og aktiviteter skal vurderes. Når vurderingene skal gjøres av hvert bispedømmeråd, vil dette være arbeidskrevende, og det vil nødvendigvis innebære forskjeller i vurderinger mellom bispedømmerådene. Dette bryter med mandatets formulering om forenkling og om felles praksis.

Frihetsmodellen

Det er også mulig å tenke seg en modell som kun innebærer overføring av en ramme til hvert fellesråd, med minimal oppfølging utover regnskapsrapport. Dette kan ligne praksis i mange kommuner, hvor kommunen i liten grad krever rapporter om hvordan fellesrådet har brukt tilskuddet fra kommunen. Utvalget har imidlertid ikke utredet denne modellen nærmere, av følgende grunner:

- Modellen gir ingen måte å måle effekt og svarer dermed ikke på mandatets punkt 2.
- Modellen skaper ingen sammenheng mellom tilskudd, kvalifikasjonskrav og rekruttering, og svarer dermed ikke på mandatets punkt 4.
- Modellen gir ikke mulighet til å svare opp statens forventninger om rapportering på bruk av midlene i budsjettgruppe 2.

Modelluavhengig:

Utvalget vil peke på følgende elementer som bør innføres uavhengig av om man velger stillingsmodellen eller aktivitetsmodellen.

- Det må sikres plan og rapportering på bruk av tilskuddet etter formålet. Trosopplæringsverktøyet bør fases ut slik at det rapporteres samlet i "Kirka vår". Rapporten skal være mindre detaljert enn i trosopplæringsverktøyet. For å få utbetalt tilskudd til fellesrådet, må menighetene ha opprettet samlet plan i "Kirka vår". I "Kirka vår" må det inn rapportering på antall deltakere. Samtidig bør menighetenes årsstatistikk i SSB forenkles slik at mer av rapporteringen ligger i "Kirka vår", og slik at man unngår dobbeltrapportering. Dette vil gjøre "Kirka vår" til et godt verktøy også for tilskuddsforvaltning.

- Bispedømmerrådet gjennomfører årlig samtale med fellesrådet om bruken av tilskuddet. Fellesrådet må sikre at menighetsrådene rapporterer om aktiviteter i "Kirka vår".
- I tillegg til bispedømmerrådenes oppfølging av tilskuddet, gjennomfører internrevisor tilsynsbesøk til et utvalg bispedømmerråd og fellesråd hvert år.
- Strategiske midler til bispedømmene må sikres på en annen måte enn gjennom mindreforbruk knyttet til tilskudd. Bispedømmerrådet har i dag en egenmotivasjon for å se etter og trekke inn mindreforbruk knyttet til tilskuddene, ved at dette kan brukes til strategiske satsinger. Dette gir også et incentiv for at bispedømmet aksepterer at fellesråd viderefører vakanser framfor at tilskudd til stilling flyttes til et annet fellesråd, fordi bispedømmerrådet med vakansen får midler til strategisk satsing. Denne praksisen med sammenheng mellom mindreforbruk og strategiske midler gir også bispedømmerrådet lite forutsigbarhet når det gjelder strategiske midler: først hver høst vet bispedømmerrådet størrelsen på mindreforbruket. Praksisen gjør også at bispedømmer som har flere vakanser, får større midler til strategiske satsinger enn bispedømmer som har færre vakanser. Dette svarer ikke på de ulike bispedømmenes faktiske behov for strategiske midler. Kirkemøtet har vedtatt at bispedømmerrådet skal styrkes som strategisk organ. Da må bispedømmet sikres faste strategiske midler. Da må også mindreforbruk samles i stedet for å gå til hvert bispedømmerråd. Utvalget foreslår en modell hvor alt mindreforbruk samles, og hvor bispedømmerådene får beregnet hver sin pott til strategiske satsinger. Totalsummen til strategiske satsinger må fastsettes utfra gjennomsnittlig mindreforbruk, slik at disse summene i et normalår går opp i opp.
- Dagens fordeling av tilskuddene på de ulike bispedømmene bør videreføres, siden mye av dette er bundet opp i stillinger. Bispedømmerådene forvalter sin ramme og skal i begge nevnte modeller vurdere justeringer i tilskuddene utfra hva som i størst grad kan sikre formålet med midlene.
- Midlene som kom gjennom trosopplæringsreformen og midlene til kateketstillinger må sees under ett, slik trosopplæringsutvalget foreslo. Det er opp til bispedømmerådene å se disse midlene under ett og å foreta justeringer. Kateketstillinger må også ses i sammenheng med plassering av prestestillinger.
- Det utformes et tildelingsbrev som er likt for alle bispedømmeråd.
- Det innføres felles regnskapsrapporteringsfrist med felles konsekvenser når det gjelder avkorting av tilskudd. Utvalgets forslag er rapporteringsfrist 30. april, og at tilskuddet reduseres med 20 % for hver påbegynt måned etter dette.
- Kirkerådet vedtar årlig økning av satsene i tråd med økning av rammene i tilskuddet fra staten.
- Det må avklares hvilket handlingsrom bispedømmene har til selv å gjennomføre tiltak ved bruk av tilskuddsmidler.

Modellenes forhold til punktene i mandatet:

	Mandat	Stillingsmodellen	Aktivitetsmodellen
1	Foreslå prinsipper og tiltak som gir enhetlig praksis mellom bispedømmene i forvaltning av tilskudd fra budsjettgruppe 2, herunder utarbeide forslag til felles policy for tilskuddsforvaltning i rDnk. Sentralt i arbeidet skal være roller, ansvar, forenkling og effekt av midlene.	Stillingsmodellen gir en mer lik praksis enn i dag, med felles policy for bispedømmene. Bispedømmenes ansvar blir å fordele stillinger, slik de i dag gjør med preste-, kateket- og diakonstillinger.	Aktivitetsmodellen gir mer lik praksis enn i dag, med felles policy for bispedømmene. Bispedømmenes rolle blir som i trosopplæringen: å knytte tilskudd til opprettet plan og til rapport på bruk av midlene.
2	Vurdere hvordan man kan få størst mulig effekt av midlene som deles ut og hvilke kriterier som da må ligge til grunn.	Det overlates til det enkelte bispedømme å vurdere hvor stillingene får størst effekt.	Det overlates til det enkelte fellesråd å vurdere hvordan tilskuddet får størst effekt. Bispedømmerådet har samtidig et overordnet ansvar og kan etter årlig rapport og samtale med fellesråd gjøre justeringer i fordeling av tilskuddet mellom fellesrådene.
3	Vurdere om det eventuelt skal finnes unntak fra en lik praksis, og i tilfelle hvilke.	Modellen legger ikke opp til unntak i bispedømmenes tilskuddsforvaltning.	Modellen legger ikke opp til unntak i bispedømmenes tilskuddsforvaltning.
4	Vurdere hvordan det kan skapes best mulig sammenheng mellom Kirkemøtets kvalifikasjonskrav, Dnks rekrutteringsstrategi og tilskudd til stillinger som omfattes av kvalifikasjonskravene.	Stillingsmodellen etablerer sammenheng mellom kvalifikasjoner og tilskudd i den grad det er sammenheng mellom kvalifikasjon og lønn.	Aktivitetsmodellen etablerer ikke sammenheng mellom Kirkemøtets kvalifikasjonskrav og tilskuddet, og oppfyller derfor ikke dette punktet i mandatet. For å oppfylle denne delen, må det avsettes midler nasjonalt til kvalifiseringsstipender.