

Til: Barne- og
familiedepartementet

Kopi:

Fra: Hovedorganisasjonen KA

Dato: 26. januar 2026

Re: Høringsinnspill til rapport om finansiering av tros- og
livssynssamfunn



Høringsinnspill til ekspertutvalgets rapport om finansiering av tros- og livssynssamfunn fra Hovedorganisasjonen KA

Innhold

Innledning.....	2
Del 1: Grunnleggende betraktninger	3
De politiske målsetningene for en offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn er uendrede.....	3
Den norske modellen i et europeisk lys: En god ordning, særlig for minoritetene	4
Så hva er det da vi skal løse med dette arbeidet?	6
Del 2: Vår anbefaling – utvikling i tråd med <i>alternativ A</i>	7
Likebehandling som bærende prinsipp: Å likebehandle det som er likt.....	8
Mulige uttrekk og våre vurderinger	9
Del 3: Forslag til nye elementer i ordningen.....	11
Aktivitetsomfang og -struktur.....	11
Geografisk utbredelse	12
Bygg og lokaler.....	13
Oppsummering.....	13

Innledning

Hovedorganisasjonen KA er arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige og ideelle virksomheter. Vi organiserer arbeidsgiverne i Den norske kirke, både nasjonalt og lokalt, samt flere kirkesamfunn, som Svenska kyrkan i Norge og Den evangelisk-lutherske frikirke. Også Norges Kristne Råd er medlem i KA. Vårt perspektiv i dette høringsvaret handler derfor om å gi innspill til en justering av finansieringsordningen for tros- og livssynssamfunn som kan styrke ordningens legitimitet og samtidig ivareta Den norske kirke og andre trossamfunns rammevilkår.

Ekspertutvalgets rapport trekker opp hvilke grenser Grunnlovens § 16 og menneskerettighetene angir for tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn, og peker deretter på muligheter man har for å endre på tilskuddsordningen innenfor disse grensene. Vi har valgt å ikke kommentere utvalgets rapport kapittel for kapittel, men heller bygge opp vårt hørings svar som en tekst i tre deler:

Del 1 gjør rede for noen grunnleggende betraktninger som danner fundamentet for våre innspill. Her viser vi til *hvorfor* vi har en tilskuddsordning for tros- og livssynssamfunn, *hvordan* den norske modellen skiller seg ut i en europeisk kontekst og *hva* vi mener om problemet politikerne nå ønsker å løse.

I del 2 fremgår det at ut fra disse grunnleggende betraktningene, vil vi bekrefte utvalgets hovedanbefaling om å videreutvikle tilskuddsordningen i retning av det de stiller opp som *alternativ A*. Vi argumenterer for hvorfor vi mener en ordning som baserer seg på at fortsatt kommunal delfinansiering av Den norske kirke er riktig, og peker på hvilke uttrekk fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn vi mener man bør vurdere.

I del 3 tegner vi opp mulige videreutviklinger av *alternativ A* som utvalget ikke har gått inn i. Vi trekker fram muligheten for å se på flere kriterier enn kun medlemstall ved tildeling av tilskudd, og slik skape en noe mer finmasket tilskuddsordning, som vi tror vil kunne skape større legitimitet i samfunnet.

Del 1: Grunnleggende betraktninger

De politiske målsetningene for en offentlig støtte til tros- og livssynssamfunn er uendrede

I sine juridiske betraktninger slår utvalget fast at hverken Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter gir tros- eller livssynssamfunn *rett til* offentlig økonomisk støtte (side 20). At vi likevel har en slik økonomisk støtteordning, er derfor et aktivt valg Stortinget har tatt fordi det er et politisk ønske om det – tilskuddsordningen bidrar til oppnåelsen av politiske målsetninger for samfunnet.

For å finne disse politiske målsetningene, er det naturlig å se til Stortingets behandling av lovproposisjonen for ny trossamfunnslov, som ledet fram til den loven som i dag angir rammene for tilskuddsordningen. Proposisjonen, *Prop. 130 L (2018-2019)*, inneholdt to deler: En stortingsmelding om det livssynsåpne samfunn og et lovforslag. I meldingsdelen fremgikk det hovedsakelig to begrunnelser for statens tros- og livssynspolitik:

1. Å sikre religionsfrihet, retten til religionsutfoldelse og likebehandle borgerne
2. Å aktivt støtte opp under den positive betydningen som tros- og livssynsamfunn har både for den enkelte og for samfunnet

Dette siste momentet ble underbygget blant annet med at

«samfunnsfelleskapet er avhengig av noen verdier og tradisjoner som binder samfunnet sammen og skaper tilhørighet. Tros- og livssynssamfunn er «vedlikeholdere» av slike fellesverdier. Selv om ulike religioner og livssyn kan ha ulike syn på de store spørsmålene i livet, finnes det også felles verdier.»

Sommeren 2025 la regjeringen Støre fram en *Strategi for et livssynsåpent samfunn*. Strategien skal synliggjøre samfunnsbidraget til tros- og livssynssamfunn og gi retning for politikken på feltet. Blant prinsippene for strategien pekes det på at

- Tro og livssyn er viktige aspekt ved menneskets livsutfoldelse
- Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene er en sentral del av sivilsamfunnet
- Tros- og livssynspolitikken skal være aktivt støttende, sikre likebehandling og anerkjenne den særlige stillingen til Den norske kirke etter Grunnloven

Vårt poeng med å trekke frem den brede politiske begrunnelsen for tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn i Norge, er å vise til at så vidt vi kan registrere, har ikke disse målsetningene og begrunnelsene endret seg nå. Tvert imot opplever vi at det er bred enighet om beskrivelsene av den store verdien sektoren har for storsamfunnet. Årsakene til at tilskuddsordningen i det hele tatt er kommet opp som en sak, handler primært om bekymring for økning i utgifter til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Vi mener at så lenge disse grunnleggende begrunnelsene ikke synes å være i endring, er det heller ikke grunnlag for å gjøre store endringer i hverken nivå eller innretning på ordningen, men snarere å justere den for å skape et bedre grunnlag for at de politiske målene nås.

Den norske modellen i et europeisk lys: En god ordning, særlig for minoritetene

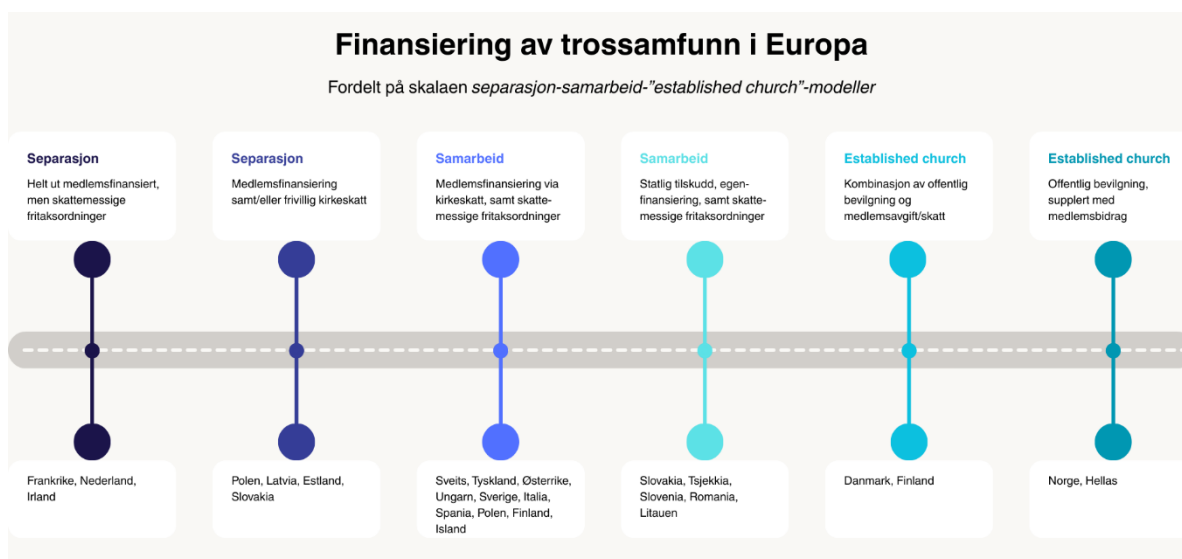
Vår neste grunnleggende betraktning handler om å sette den norske tilskuddsordningen inn i en europeisk kontekst, for bedre å forstå på hvilke måter vår tilskuddsordning skiller seg ut.

Ekspertutvalgets rapport viser i underkapittel 3.4.2 kort til hvordan finansiering av majoritetskirkene foregår i noen andre land. For å utvide dette perspektivet, vil vi vise til noen sentrale punkter i et arbeid professor Harald Askeland gjorde i sin tid som ansatt i KA, basert på en ikke publisert studie av 27 land.

Askeland viser til den italienske religionsviteren Silvio Ferrari, som i 2010 utgav artikkelen *Introduction to European Church and State Discourses*, hvor han finner at landene deler seg i tre forskjellige religionspolitiske tilnærminger:

- *Separasjon*. I strikt forstand eksisterer det særlig i Frankrike, Irland og Nederland. Flere andre land har en formell separasjonsmodell, men der det eksisterer ulike grader av samarbeid.
- *Samarbeid*. Dette er situasjonen i land der staten ikke har et særskilt forhold til noen kirkesamfunn, men der enten en nasjonal majoritetskirke eller de historiske kirker kan ha en preferert status med hensyn til ulike dimensjoner. Her ligger de fleste europeiske land.
- *“Established church”-modeller*. Dette innebærer at én kirke har offentlig anerkjennelse som statskirke eller nasjonal folkekirke og støttes som sådan. Denne modellen finner vi i Norge, Danmark, Finland, Island, og Hellas.

Denne inndelingen i tre politiske kategorier følger ikke et mønster når det gjelder finansiering. For eksempel er situasjonen i England og Skottland at man har konstitusjonelt forankrede statskirker, men disse er så og si fullt ut medlems- og fondsfinansiert. Frankrike har streng separasjon mellom stat og kirke, men kirker bygget før 1905 er eid av den lokale kommune eller staten, og vedlikehold og drift dekkes av deres budsjetter. I Finland er man i den særstillingen at man har to majoritetskirker, den lutherske og den ortodokse, som staten krever inn kirkeskatt på vegne av. Andre trossamfunn kan ikke det. I Tsjekkia mottar majoritetskirken statsstøtte, men egentlig i form av kompensasjon for konfiskert kirkeeiendom under kommunisttiden. Et forsøk på å fremstille noen av variasjonene grafisk, kan se slik ut:



Oversikten viser at de fleste land i Europa har forskjellige mekanismer som gir et finansielt grunnlag for de store kirkene til å operere. De fleste land har også offentlig finansiert betjening fra majoritetskirkene i militæret, fengsler, universiteter og i helsevesenet. Ekspertutvalgets rapport viser i pkt 3.4.2 til at Den norske kirke samlet sett har mindre å rutte med per kirkemedlem enn sine søsterkirker i Sverige, Danmark og Finland, og at finansieringsmodellene er forskjellige.

Det ekspertutvalget derimot ikke peker på, men som vi mener er et vesentlig perspektiv i debatten, er hvordan finansieringsordningen i Norge faktisk skiller seg ut. Det gjelder to helt spesielle trekk:

- At støtten til andre trossamfunn skal være om lag *på lik linje* med støtten til majoritetskirken
- At støtten inkluderer *livssynssamfunn*, som i stor grad er et fremmed begrep i Europa

I Danmark er det for eksempel i dag ingen ordning der andre trossamfunn får inntekter fra staten som er i nærheten av hva Folkekirken får, men det gis skattefradrag for gaver til registrerte trossamfunn. I Sverige deles det ut støtte til trossamfunn utenom Svenska kyrkan fra det statlige *Myndigheten för stöd till trossamfund*, men på et helt annet nivå enn i Norge: I 2024 var utdelingen totalt på SEK 90 millioner, samme år gav Norge over NOK 1 milliard. Støtten per medlem var på SEK 75 i Sverige, mot kr 1 554 i Norge. I Sverige fikk 20 trossamfunn utenom Svenska kyrkan støtte, i Norge over 700. I flere av landene i Europa der andre trossamfunn får drahjelp av det offentlige, skjer det gjennom skattefradragsordninger, momskompensasjon og noen steder gjennom muligheten til å la noe av skatten gå til det trossamfunnet man tilhører.

Utvalget peker på at «*Religionsfriheten krever ikke i seg selv offentlig støtte*» (pkt 3.4.4) og viser til at det er staten som selv *velger* å gi tilskudd til tros- og livssynssamfunn. I et internasjonalt perspektiv er vår konklusjon at ressursene som tilføres majoritetskirken årlig er noe lavere i Norge enn hos våre naboland. Mens ressursene som tilføres andre trossamfunn er vesentlig høyere i Norge enn i resten av Europa.

Hvilket problem skal vi løse med dette arbeidet?

Noe av utgangspunktet for ekspertutvalgets arbeid finner vi omtalt under overskriften *Problemomtale* i rapportens punkt 1.3. Der henvises det til hvordan statens utgifter til trossamfunn utenfor Den norske kirke har økt fra om lag kr 790 millioner i 2019 til kr 1 milliard i 2023. Årsaken er tredelt: At antallet medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har økt med 7 % i perioden, mens antall medlemmer i Den norske kirke har falt med 210 000 i samme periode (5,7 %). Samtidig har tilskuddsøkningen til Den norske kirke nesten holdt tritt med lønns- og prisvekst.

KA ønsker å utfordre narrativet om at dagens situasjon *egentlig er et problem*, og vise til at utviklingen primært handler om økt oppslutning for noen tros- og livssynssamfunn, samt at tilskuddsveksten har fulgt en naturlig kurve.

Forrige gang det var en større debatt knyttet til finansieringsordningen for tros- og livssynssamfunn, var etter det endelige skillet mellom Staten og Den norske kirke i 2017. Da Barne- og familiedepartementet første gang sendte ut et [utkast til en ny trossamfunnslov på høring i september 2017](#), vurderte departementet at det kunne bli en utfordring om man fortsatte å knytte medlemsutviklingen i Den norske kirke og tilskuddene til andre trossamfunn sammen. De lanserte derfor en tilskuddsmodell som frikoblet dette.

Departementets forslag den gangen var at man fra og med 2021 skulle ta utgangspunkt i tilskuddet per medlem til andre trossamfunn i 2020, og øke dette årlig med samme prosentatsats som økningen i statens tilskudd til Den norske kirke. Av forenklingsårsaker ønsket man å holde det kommunale tilskuddet utenfor. KA har regnet på hvordan det ville vært i dag dersom denne ordningen hadde blitt innført. Gitt samme medlemsutvikling som vi har hatt i trossamfunn utenfor Den norske kirke, ville en slik ordning gitt staten en besparelse på kun kr 7 millioner i 2025, sammenliknet med hva dagens ordning har gitt:

Utviklingen i støtte til trossamfunn utenfor Den norske kirke					
Dagens ordning					
År	Tilskudd per medlem	Økning i % fra året før per medlem	Statens totale utgifter	Antall medlemmer	Endring i % for statens del
2021	kr 1 310		kr 891 076 410	680211	
2022	kr 1 353	3,28	kr 947 599 257	700369	6,34
2023	kr 1 419	4,88	kr 1 028 495 457	724803	8,54
2024	kr 1 496	5,43	kr 1 133 166 144	757464	10,18
2025	kr 1 554	3,88	kr 1 204 827 078	775307	6,32
Utviklingen med 2017-forslaget					
År	Tilskudd med 2017-modellen	Økning i % i statsbudsjettet til rDnk	Statens totale utgifter	Antall medlemmer	Endring i % for statens del
2021	kr 1 310		kr 891 076 410	680211	
2022	kr 1 348	2,9	kr 944 090 408	700369	5,95
2023	kr 1 388	3,0	kr 1 006 338 012	724803	6,59
2024	kr 1 490	7,3	kr 1 128 458 557	757464	12,14
2025	kr 1 545	3,7	kr 1 197 777 301	775307	6,14

Det er flere grunner til dette utfallet. Vi tror hovedårsakene er:

- At den store driveren i statens utgifter er medlemsøkningen i trossamfunn utenfor Den norske kirke, som primært er et resultat av økt innvandring. Humanetisk forbund har også hatt en medlemsvekst på om lag 75 000 siden 2020. Så lenge tros- og livssynssamfunnene skal få tilskudd per medlem, ville statens utgifter uansett ha økt kraftig i denne perioden.
- At økningen i statens tilskudd til Den norske kirke nesten alle år er høyere enn økningen i kommunenes tilskudd til de kirkelige fellesrådene. En ordning som kun baserer seg på

statstilskuddet blir derfor nesten like dyr som en ordning som baserer seg på begge tilskuddskildene og samtidig deler på et lavere medlemstall i Dnk.

Dette siste bekreftes av vår analyse av hvordan tilskuddsutviklingen til Den norske kirke har vært over de siste ti årene. Fra 2015 til 2024 økte statens tilskudd til Den norske kirke med 34 %, mens kommunenes samlede tilskudd til de kirkelige fellesrådene økte med 30 %. I samme periode var akkumulert lønns- og prisvekst (kommunal deflator) på 37 %. Den norske kirke har altså hatt realøkonomisk negativ tilskuddsvekst de siste ti årene samlet sett.

I sum gjør disse dataene oss skeptiske til problembeskrivelsen av at statens utgifter til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er urimelig høye, og er ute av kontroll. De øker slik man kunne forvente, ut fra kombinasjonen av å skulle holde tritt med Den norske kirkes tilskudd og den store økningen i medlemmer i trossamfunnene. At Den norske kirkes medlemstall faller bidrar noe til utviklingen, men utslagene av dette er relativt små.

KA deler derfor ikke beskrivelsen av at dagens finansieringsordning har vesentlige svakheter som snarlig må løses. Vi erfarer at statens politiske målsetninger om en aktivt støttende religionspolitikk og anerkjennelse av sektorens bidrag ligger fast, samt at ordningen vi har i et europeisk perspektiv står seg godt. Vårt klare hovedperspektiv på arbeidet regjeringen nå har satt i gang er derfor at tilskuddsordningen kan justeres for å forbedres, men at det ikke er grunnlag for å gjøre omfattende endringer nå. Målet bør være en mer bærekraftig finansieringsordning som bl.a. viderefører prinsippet om likebehandling, men i større grad vektlegger likebehandling av det som er likt.

Del 2: Vår anbefaling – utvikling i tråd med *alternativ A*

Utvalget skisserer tre forskjellige alternativer for endringer av finansieringsordningen:

- *Alternativ A* innebærer en videreføring av hovedelementene i dagens ordning, men at beregningsgrunnlaget for tilskuddene til trossamfunn utenfor Den norske kirke reduseres, ved at flere elementer trekkes ut av dette
- *Alternativ B* innebærer at beregningsperioden for tilskudd til trossamfunn utenfor Den norske kirke fryses i mer enn ett budsjettår, f.eks. lik stortingsperioden
- *Alternativ C* innebærer at Stortinget årlig fastsetter en tilskuddssats per medlem av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke

Under lanseringen av rapporten understreket utvalgsleder Eivind Smith at utvalget anser alternativ A som et hovedalternativ, og brukte mesteparten av tiden på å presentere dette. KA vil gi sin støtte til utvalgets vurdering av dette som den mest farbare vei videre. Vi anser at alternativ B i realiteten ikke bidrar til materielle justeringer, utover at staten får noe større forutsigbarhet. Alternativ C setter Den norske kirkes evne til å løse sitt oppdrag som en landsdekkende folkekirke i spill, og er uegnet. Alternativ A kan derimot bidra til å styrke finansieringsordningens legitimitet, ved at man i større grad likebehandler det som er likt, og stiller tydeligere krav til hva slags oppdrag tilskuddet skal understøtte.

I det som følger vil vi peke på tre viktige elementer ved alternativ A: Forholdet til kommunen, en forbedret likebehandling og hvilke uttrekk som bør gjøres fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til trossamfunn utenom Dnk.

I mandatet for ekspertutvalget ble det lagt vekt på at utvalget skulle vurdere hvordan endringer i tilskuddsordningen kunne videreutvikle relasjonen og samarbeidet mellom tros- og livssynssamfunn og kommunen.

KA er positive til at utvalget understreker at det politiske målet om et livssynsåpent samfunn tilsier at mange kommuner bør vurdere hvordan de bedre enn i dag kan involvere tros- og livssynssamfunn med tilstedeværelse i kommunen som en ressurs. Utvalget omtaler muligheten for at tros- og livssynssamfunn inkluderes i bredere samarbeidsfora eller nettverksmøter mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Selv om utvalget foreslår at det etableres mer faste samarbeidsmøter mellom kommunen og tros- og livssynssamfunn, er det behov for å tydeliggjøre hvordan relasjonen mellom kommunene og tros- og livssynssamfunnene kan styrkes.

Den kommunale finansieringsordningen for Den norske kirke bidrar på en forpliktende måte til samarbeid og dialog med kommunen. I forarbeidene til trossamfunnsloven, skrev departementet:

«Kommunenes finansieringsansvar har gjennom årene bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Dette har, etter departementets syn, representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet.» (Prop 130 L (2018-2019), s 159.)

Dette er også et poeng i regjeringens strategi for et livssynsåpent samfunn. Der trekkes det frem at for å legge til rette for et livssynsåpent samfunn og sikre god samhandling, vil regjeringen innlede en dialog med KS om behovet for veiledning til kommunene om hvordan skape god samhandling mellom kommuner og tros- og livssynssamfunn.

Vi er derfor kritiske til forslag som innebærer en statliggjøring av dagens ordning med kommunal finansiering av Den norske kirke. De verdiene og samarbeidsformene som ligger i dagens ordning for kommunal finansiering av Den norske kirke må heller overføres som forbilde for større nærhet og mer samarbeid mellom kommunene og de andre tros- og livssynssamfunn. En slik utvikling tror vi vil ha best vilkår i lys av alternativ A.

Likebehandling som bærende prinsipp: Å likebehandle det som er likt

Rapportens kapittel 4 inneholder en gjennomgang av mulige endringer i den delen av støtten til Den norske kirke som inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn.

KA er tilfreds med den grundige juridiske vurderingen av mulige fratrekk i beregningsgrunnlaget uten at prinsippet om likebehandling blir svekket. Vi leser rapportens kapittel 4 som et grunnlag for å konkretisere hva det betyr å likebehandle det som er likt, samtidig som særtrekk ved Den norske kirke kan finansieres på en annen måte.

På samme tid er vi spørrende til premisset om at støtten til Den norske kirke som «folkekirke» er å forstå som virksomhet som er «felles for alle innbyggere i Norge og [ikke] utgifter til egentlig kirkelige formål». Begrepet «folkekirke» er et flertydig begrep som kan forstås på flere måter, og forståelsen av begrepet ble ikke rettslig avklart da det ble tatt inn i § 16 i Grunnloven. På bakgrunn av slik begrepet har blitt brukt både av staten og Den norske kirke er det likevel grunnlag for å understreke at folkekirke brukes som en beskrivelse av kirkens ordninger for medlemskap og hvordan kirken framstår overfor sine egne medlemmer. Begrepet har særlig vært knyttet til kirkens åpne medlemskap for alle døpte, og at kirkens tjenester har vært tilgjengelig for alle medlemmer. Kirkens landsdekkende tjenester og demokratiske styringsform har også vært trukket fram som folkekirkelige trekk ved Den norske kirke. KA mener derfor en vesentlig del av folkekirkebegrepet omhandler

kirkens formål og identitet. Det er derfor ikke er dekkende å kun bruke begrepet folkekirke om den delen av kirkens virksomhet som kommer alle innbyggere til gode.

Utvalget peker på at endringer i beregningsgrunnlaget kan oppstå som følge av at:

- En større del av støtten til Den norske kirke blir ansett som støtte til virksomhet som utføres av Den norske kirke som «Norges folkekirke» (Grunnloven § 16) og dermed er «felles for alle innbyggere i Norge og ikke utgifter til egentlig kirkelige formål»
- Støtte som i dag går til virksomhet i Den norske kirke, blir overført til andre institusjoner (f.eks. Kriminalomsorgen)
- Støtte som i dag går til virksomhet i Den norske kirke, blir overført til søknadsbaserte tilskuddsordninger

I det følgende vil vi gi vår vurdering av de mulige uttrekkene utvalget peker på.

Mulige uttrekk og våre vurderinger

I dagens finansieringsordning holdes allerede deler av tilskuddet Den norske kirke mottar fra stat og kommune utenfor beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Trossamfunnsloven § 23 peker på disse, og viktigst er formuleringen

tilskudd fra stat og kommune til oppgaver som er felles for alle innbyggere i Norge og som ikke er utgifter til egentlig kirkelige formål.

I dette ligger det blant annet at tilskuddene kirken mottar til gravplassforvaltning, bevaring av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg og til institusjonsbetjening ved prester finansiert av Forsvaret og helsevesenet i dag er holdt utenfor.

Videre peker utvalget på følgende mulige uttrekk:

- Overføring av fengselsprester til kriminalomsorgen – kr 34 millioner
- Overføring av studentprester til universiteter – kr 16 millioner
- Tilskuddet til Sjømannskirken over statsbudsjettet – kr 125 millioner
- Uttrekk av tilskuddet til valgordning i Dnk – kr 18 millioner
- Den norske kirkes særlige betjening på samisk – kr 13 millioner
- Deltakelse i beredskapsråd – kr 2 millioner
- Beredskapsordning for dødsbudskap – kr 23 millioner
- Nasjonale seremonier – kr 6,5 millioner
- Tilskuddet til KUN og KIFO – kr 16 millioner

Av disse er KA positive til de fleste uttrekkene, men stiller spørsmålstegn ved overføring av fengselsprester til Kriminalomsorgen og universitetsprestene til universitetene. Dette handler om organisering av en tjeneste Den norske kirke tilbyr, og det ligger ikke til utvalgets mandat å foreslå omorganisering av kirken. Vi mener derfor det er klokt å la disse uttrekkene, på til sammen cirka kr 50 millioner, ligge. Av uttrekkene utvalget anslår en verdi for, sitter vi dermed igjen med om lag kr 200 millioner.

KA har gjort flere regnestykker på hvordan en endring i finansieringsordningen i tråd med alternativ A vil slå ut over tid. Vår konklusjon er at de nye uttrekkene fra beregningsgrunnlaget må være betydelige for at det skal få en innvirkning på statens utgifter som ikke er spist opp på få år.

Den store x-faktoren i utvalgets omtale av mulige uttrekk, er de særlige kostnadene Den norske kirke har knyttet til å være pålagt å ha en landsdekkende infrastruktur med over 1600 kirkebygg med tilstedeværende bemanning, noe som er svært kostnadsdrivende. KA lager økonomirapporter for landets kirkelige fellesråd, der vi analyserer driftskostnadene ved det å drive kirke i hver kommune. Rapportene viser at for fellesråd på det indre Østlandet, med små avstander og tett befolkning, ligger driftskostnadene ofte på omkring kr 1 200 per medlem i kirken. I rurale bygdekommuner er det samme tallet ofte omkring kr 3 200.

Når ingen andre trossamfunn driver virksomhet i alle landets kommuner, og de fleste av dem kun driver i store byer, kan det være grunnlag for å vurdere om man skal trekke ut en større sum av beregningsgrunnlaget for infrastruktur. KA har vurdert flere modeller for hvordan dette kan gjøres, og utvalget drøfter også dette i rapportens punkt 4.6. I tråd med muligheter de peker på, vil vi anbefale at man vurderer å gjøre et uttrekk knyttet til kirkebygg:

- Et uttrekk på halvparten av Den norske kirkes driftskostnader på regnskapsfunksjon 042 *Kirker*. Denne funksjonen omhandler kostnader til drift og vedlikehold av kirkebygg, men også lønn til stillinger som fyller byggene med innhold, som kirketjenere og kirkemusikere. Vi mener det bør gjøres uttrekk for byggene, men ikke for stillingene. Et slik uttrekk basert på 2024-regnskapene til fellesrådene, ville utgjort kr 261 millioner.
- Et uttrekk på verdien av kommunal tjenesteyting og tilskudd til investeringer på samme funksjon. Dette utgjorde i 2024 kr 481 millioner.
- Deretter foreslår vi at man setter opp en søknadsbasert tilskuddsordning for alle registrerte tros- og livssynssamfunn utenom Dnk, der de kan søke midler til drift og vedlikehold av egne religiøse seremonibygger. Denne kan ha en årlig ramme på kr 100 millioner fra år 1.

Når vi legger til de kr 200 millionene vi tidligere har vist til at vi er positive til å inkludere i et uttrekk, ender vi dermed opp i vårt forslag til utvikling i tråd med alternativ A, med en finansieringsordning der kr 942 millioner mer enn i dag trekkes ut av beregningsgrunnlaget, men det samtidig opprettes en ny ordning på kr 100 millioner.

For 2025 utgjør beregningsgrunnlaget for tilskudd til trossamfunn utenom Den norske kirke kr 5,36 milliarder. Antall medlemmer i Den norske kirke er 3 451 288, noe som gir et tilskudd per medlem til trossamfunnene på kr 1 554. Med 775 307 medlemmer i tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn per 1.1.2025 ifølge SSB, vil det i 2025 utgjøre en kostnad for staten på kr 1,204 milliarder.

Med våre foreslåtte uttrekk ville beregningsgrunnlaget i stedet vært kr 4,418 milliarder. Dermed ville satsen per medlem blitt kr 1 280, og statens samlede utgifter til tros- og livssynssamfunn utenom Dnk på kr 992 millioner. Dette ville for 2025 utgjort en besparelse på kr 212 millioner for staten. Når man så legger til den foreslåtte tilskuddsordningen for religiøse bygg, gir det staten en besparelse på kr 112 millioner første år.

Vi vil i tillegg foreslå at det gjøres en ny gjennomgang av Den norske kirkes utgifter for den offentlige gravplassforvaltning og utøvelse av offentlig gravplassmyndighet, da vi i våre gjennomganger av fellesrådenes regnskaper erfarer at dagens beregningsgrunnlag ikke fullt ut har tatt høyde for de reelle utgiftene til dette formålet. Ved innføringen av trossamfunnsloven i 2021 la man til grunn at alle norske kommuner allerede hadde gjort riktige uttrekk for dette i den tidligere ordningen, og ettergikk ikke tallene fra 2020 nøyere. KA gjør jevnlig gjennomgang av regnskapene til kirkelige fellesråd, og ser at det er varierende hvordan utgifter føres på de forskjellige funksjonene i regnskapet – og at det

ofte føres for lite på gravplass. Vi tror derfor at en gjennomgang av hvor stort uttrekket for de kirkelige fellesrådenes arbeid som gravplassmyndighet bør være, vil kunne føre til et større uttrekk fra beregningsgrunnlaget.

Viktigst slik vi ser det er likevel ikke eventuelle besparelser for staten, men at finansieringsordningen med dette ville blitt mer bærekraftig ved at man hadde oppnådd økt legitimitet fordi man i større grad hadde likebehandlet det som er likt.

Del 3: Forslag til nye elementer i ordningen

I tillegg til å støtte opp om utvalgets forslag om å videreutvikle dagens finansieringsordning i tråd med alternativ A i rapporten, har KA jobbet med å analysere om det finnes andre tilpasninger man kunne gjort til tilskuddsordningen, som utvalget i liten grad adresserer.

Dagens tilskuddsordning til Den norske kirke er i stor grad basert på bestemte formål, tjenester og kirkelige aktiviteter som tilbys, jamfør opplistingen av disse i § 14 i trossamfunnsloven om finansiering i Den norske kirke. I tillegg forutsettes det at Den norske kirke har en demokratisk styreform og gir et landsdekkende folkekirkelig tilbud.

Andre tros- og livssynssamfunn har en finansiering som kun er knyttet til et årlig tilskuddsbeløp per medlem. Medlemstall som fordelingskriterium følger ikke av Grunnlovens bestemmelse om at alle trossamfunn skal understøttes på lik linje. I punkt 5.3.3 i utvalgets rapport pekes det på at også andre forhold enn medlemstall kan vurderes som tilskuddskriterium:

«Det understrekes at Grunnloven § 16 fjerde punktum ikke krever videreføring av likhet i form av likt beløp per medlem. Det er heller ikke gitt at resultatet må være samme beløp per medlem av Den norske kirke som for andre tros- og livssynssamfunn. Men ulike resultater må begrunnes saklig og ulikhetene må ikke være uforholdsmessig store.»

Vi ber om at regjeringen i det videre arbeidet vurderer å ta inn noen av elementene som ble drøftet i departementets høringsnotat til ny trossamfunnslov fra 2017, men som den gang ikke ble tatt med i ordningen. Vi tror en løsning som ville gitt et mer finmasket tilskuddssystem kunne oppnådd høyere grad av legitimitet og måloppnåelse. En slik løsning kunne vært at det gis et grunntilskudd basert på medlemstall, som så kan økes basert på følgende kriterier:

- *Aktivitetsomfang og -struktur*
- *Geografisk utbredelse*
- *Bygg og lokaler*

Aktivitetsomfang og -struktur

I utvalgets rapport vises det til departementets [høringsnotat](#) fra 2017 om ny trossamfunnslov. Der ble det reist spørsmål om medlemstall er et tilstrekkelig og presist uttrykk for økonomisk likebehandling. Departementet skrev bl.a.:

«Ulikheter i samfunnenes aktivitetsomfang og -struktur er ofte en følge av samfunnenes egenart og formål. Formålet til mange samfunn er å legge til rette for at medlemmene skal kunne møtes regelmessig, gjerne i samværsformer med seremonielle rammer som bekrefter medlemmenes tro og verdifelleskap. Driften av samfunn som kjennetegnes ved denne typen aktiviteter, kan hevdes å være mer ressurskrevende enn driften av de som har færre

felleskapsaktiviteter og som legger større vekt på individuell trosutøvelse eller - praksis. Dette kan i tilfelle begrunne at støtten for en del utmåles etter ulikheter i aktivitetsomfang og -struktur».

Selv om departementet i 2017 mente det var grunner til å endre tildelingsgrunnlaget, valgte de likevel å foreslå en videreføring av den medlemsbaserte tilskuddsordning. Hovedbegrunnelsen var knyttet til de administrative konsekvensene og at det ville åpne for mer skjønnspregede tildelinger. Også ekspertutvalget peker på de samme motforestillingene til å vektlegge aktiviteter som tildelingskriterium.

KA mener det er grunn til å minne om at begrunnelsen for offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn vektlegger den betydningen som tros- og livssynsamfunn har både for den enkelte og for samfunnet. I lovproposisjonen for trossamfunnsloven (St.prp. 130 L (2018-2019) understrekes det at finansieringsordningen av tros- og livssynssamfunn ikke bare er knyttet til et prinsippene om tros- og livssynsfrihet og ikke-diskriminering, men bygger også på en anerkjennelse og en understøttelse av det brede samfunnsbidraget som tros- og livssynssamfunnene representerer. I Stortingets behandling av trossamfunnsloven bekreftes dette når en samlet komite uttaler:

«Komiteen viser til at tros- og livssynssamfunn har en variert virksomhet med for eksempel opplæring for barn og voksne, sosiale og diakonale tjenester, som besøkstjenester og ulike møteplassstilbud, leksehjelp, skolefritidstilbud, konflikthåndtering, familierådgivning, språkopplæring, musikk- og kulturaktiviteter og tros- og livssynsdialog. Den offentlige støtten innebærer derfor både en anerkjennelse av tros- og livssynssamfunnenes rolle og betydning for enkeltmennesker og som samfunnsskapende kraft, og gir materielt grunnlag for at tros- og livssynssamfunnene kan være aktive bidragsytere i samfunnet.»

En samlet komite understreket derfor statens rolle for å støtte opp under tros- og livssynssamfunnenes rolle og betydning for enkeltmennesker og for at de bidrar med samfunnsbyggende innsats. De vektla at tros- og livssynsamfunn utgjør en stor del av frivillig sektor i Norge.

Denne mer aktivitetsbaserte begrunnelsen for offentlig tilskudd til tros- og livssynssamfunn bør etter KAs oppfatning gi grunnlag til å vurdere mer kritisk at utformingen av tilskuddsordningen er helt løsrevet fra de aktiviteter som skapes av midlene.

Geografisk utbredelse

På samme måte som vi er enige i at Den norske kirkes infrastruktur danner grunnlag for uttrekk fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til trossamfunn, har også andre trossamfunn svært forskjellig infrastruktur. To trossamfunn med omtrent like mange medlemmer, kan ha helt ulikt støttebehov utfra om medlemmene er samlet mer eller mindre på ett sted eller i en region, versus om de er spredt på 20 mindre menigheter omkring i landet. Mange av tros- og livssynssamfunnene som i dag mottar støtte, er lokalisert på ett eller få steder. Her viser vi til tilskuddsordningen for barne- og ungdomsorganisasjoner, der man må ha aktivitet i minst fem fylker for å kunne regnes som landsdekkende, noe som utløser mer tilskudd.

Bygg og lokaler

Vi viser her tilbake til forrige delkapittel, der vi foreslo å trekke ut hele Den norske kirkes tilskudd til kirkebygg fra beregningsgrunnlaget, og at man innfører en søknadsbasert tilskuddsordning for religiøse bygg for andre tros- og livssynssamfunn.

Oppsummering

Oppsummert vil vi understreke at vi ikke mener det er grunnlag for å gjøre store endringer i ordningen nå. Med utgangspunkt i ekspertutvalgets rapport og forslag til justeringer, vil vi gi vår støtte til justeringer i tråd med utvalgets alternativ A. En slik utvikling kan gå i retning av en mer finmasket tilskuddsordning, og vi peker på noen muligheter for dette.

For KA er det viktig at justeringer i ordningen skaper ro rundt trossamfunnenes rammevilkår i et langsiktig perspektiv. Vi vil gjerne være en bidragsyter til gode løsninger som kan understøtte både en levende folkekirke og andre trossamfunn. Gode justeringer i finansieringsordningen kan bidra til å videreutvikle livssynsåpne lokalsamfunn over hele landet. Det vil vi gjerne bidra til, og ser fram til videre dialog om dette.

Ta gjerne kontakt

Marit Brandt Lågøyr, administrerende direktør, marit.lagoyr@ka.no

Jens A. Bjelland, direktør for politikk, ledelse og innovasjon, jens.bjelland@ka.no