

Til: Kirkerådet
Kopi:
Fra: Hovedorganisasjonen KA
Dato: 14.12.2024
Re: Høring om tilskuddsforvaltning i Den norske kirke



Innspill fra KA til høring om tilskuddsforvaltning i Den norske kirke

1., 2. og 3: Kontaktinformasjon

Hovedorganisasjonen KA

Fagdirektør Øystein Dahle
oystein.dahle@ka.no
995 04 440

4. Kapittel 2 i rapporten presenterer statens rammer for tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke. Har høringsinstansen kommentarer til dette kapitlet?

I den historiske delen savner vi en omtale av trosopplæringsreformen som ble vedtatt av Stortinget i 2003. Statlige tilskudd til denne reformen hadde en annen innretning og andre premisser enn de etablerte tilskuddsordningene til kateket- og diakonstillinger. Staten ga tydelige styringssignaler for forvaltningen av tilskudd til trosopplæring, men denne styringen har blitt gradvis redusert. Vi savner en omtale av om det fortsatt er statlige føringer fra trosopplæringsreformen som gir premisser for den kirkelige tilskuddsforvaltningen.

5. Kapittel 3 i rapporten presenterer dagens tilskuddsforvaltning i korte trekk. Har høringsinstansen kommentarer til dette kapitlet?

KA har ved flere anledninger pekt på utfordringer ved dagens forvaltning av tilskudd, jfr. bl.a. notater som er lagt fram i årlige konsultasjoner mellom Kirkerådet og KA. Disse utfordringene er i stor grad blitt formidlet til KA via Norges kirkevergelag. Vi vil her peke på følgende forhold:

- Tilskuddsveksten har over flere år vært lavere enn lønnsveksten, noe som har gjort at tilskuddet dekker en lavere andel av de reelle kostnadene i stillingene. Dette innebærer at lokal arbeidsgiver må dekke en økende andel av lønnskostnadene. Fellestrådene har erfart økende underfinansiering i forhold til det som var forutsatt (100 % dekning av lønnsutgiftene for kateket og 50 % i diakonstillingene)
- Tilskuddene har i begrenset grad tatt høyde for utdanningsnivå, lokal lønnspolitikk for å sikre rekruttering, ansiennitetsavlønnning og utvikling i pensjonsutgifter. Dette har gjort det økonomisk mer krevende å rekruttere og beholde kvalifisert personell i disse stillingene.
- Tilskuddene til kateket- og diakonstillinger dekker i begrenset grad de historiske pensjonskostnadene.
- Tilskuddsforvaltningen har i begrenset grad bidratt til å underbygge kompetanseheving og kvalifikasjonskravene, bl.a. ved at fellestrådene selv har måttet

bære ekstrakostnader til kvalifisering og eventuell lønnsøkning ved videreutdanning i tråd med kvalifikasjonskravene

- Noen bispedømmeråd har gitt tidsavgrenset tilskudd til en stilling der den tilsatte ikke fullt ut har oppfylt kvalifikasjonskravene til stilling som kateket eller diakon. Tidsavgrensningen har vært knyttet til en forutsetning om gjennomføring av utdanning i tråd med kvalifikasjonskravene. Noen ganger har ikke den tilsatte greid å gjennomføre planlagt utdanning i tråd med opprinnelig tidsplan. Det erfarer som lite forsvarlig at fellesrådet skal risikere å miste tilskuddet til en fast stilling, samtidig som det ikke er grunnlag for å avslutte stillingsforholdet. Det har derfor vært en erfaring av at tilskuddsforvaltningen i ulik grad har tatt hensyn til de arbeidsrettslige rammene som arbeidsgiver må forholde seg til.
- Mange fellesråd har overfor KA uttrykt misnøye med at mindreforbruk ut over 5 % av tilskuddsbeløpet har gått tilbake til bispedømmerådet. Denne praksisen kan svekke grunnlaget for en langsiktig og forsvarlig økonomiforvaltning.
- En mer helhetlig tenkning om kirkelig undervisning og læring bør legge føringer for tilskuddsforvaltningen, jfr. forslaget til ny plan for kirkelig undervisning og læring. En slik helhetlig tenkning bør bl.a. føre til en mer samordnet forvaltning av tilskudd til hhv katekestillinger og trosopplæring. KA erfarer bl.a. at noen bispedømmer legger til grunn at trosopplæringsmidlene ikke skal anvendes til katekestillinger, noe som har vært medvirkende til at antallet katekestillinger ikke har vokst etter at trosopplæringsreformen ble igangsatt. Selv om det ligger utenfor mandatet for denne rapporten, så aktualiserer rapporten om tilskuddsforvaltningen behovet for å vurdere utilsiktede konsekvenser i bruken av trosopplæringsmidlene når det gjelder utvikling av stillingskategorier mv innen kirkelig undervisning. Det bør bl.a. vurderes om det skal åpnes for at kateketer vigsles til *undervisningstjeneste*, ikke katekettjeneste. Vi viser til dagens ordning for vigsling til prestedtjeneste, som gir grunnlag for tilsetning i ulike typer stillinger, slik som kapellan, prostiprest, sokneprest, spesialprest, sykehusprest, mm. En tilsvarende praksis der kateketer vigsles til undervisningstjeneste vil kunne føre til en større flora av stillinger som vigslede kan søke på, og gi større muligheter for å utvikle seg i den kirkelige undervisningssektoren.

6. Kapittel 4 i rapporten presenterer internrevisor i rettssubjektet Den norske kirke sin vurdering av dagens tilskuddsforvaltning. Har høringsinstansen kommentarer til dette kapitlet?

Det bør generelt forutsettes at de kirkelige fellesrådene er ansvarlige forvaltere også av statlige tilskudd. Det er ofte stor interesse og oppmerksomhet om disse midlene og de formål som midlene skal brukes til. Midlene forvaltes av demokratiske styringsorganer som har en åpen forvaltningskultur og der regnskap skal godkjennes av statsautorisert revisor. Det bør derfor vurderes kritisk om det er behov for økt kontroll og revisjon av de lokale tilskuddsmottakere ut over de ordninger som allerede er etablert.

7. Kapittel 5 beskriver tilgrensende problemstillinger til tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke. Har høringsinstansen kommentarer til dette kapitlet?

Det er positivt at det trekkes fram tilgrensede saker som har vært behandlet av Kirkemøtet, og som kan ha betydning for vurdering av tilskuddsforvaltningen. Flere saker om angår undervisnings- og diakonitjenesten kunne med fordel ha blitt løftet fram som relevante, bl.a. Kirkemøtevedtakene om rammeplaner for diakoni og undervisning, og tjenesteordningene for

kateket og diakoner. Flere Kirkemøte- og Bispemøtevedtak om kirkens tjenestemønster og vigsling til ulike kirkelige stillinger har også relevans for utforming av tilskuddsforvaltningen. Hvordan de ulike tilskuddsmodellene vil kunne tenkes å innvirke på fremtidig innsatsnivå, tjenestekvalitet, rekrutteringssituasjon, stillingsstørrelse, med mer, burde i mye større grad vært belyst i utredningen.

8. Kapittel 6 beskriver modellene som utvalget vurderer som aktuelle: aktivitetsmodellen og stillingsmodellen. Hvilken av de to modellene mener høringsinstansen er å foretrekke?

Høringen inviterer høringsinstansene til å velge mellom to utredede modeller.

Vi viser her til vårt svar på spørsmål 7 og 18 der KA peker på at ingen av modellene blir bredt nok belyst og konsekvensvurdert, samt at den tredje modellen, «Frihetsmodellen», ikke er utredet, og dermed ikke foreligger som et reelt alternativ. KA mener derfor at det foreliggende beslutningsgrunnlag ikke er tilstrekkelig til å trekke endelig konklusjon om ønskelig innretning på en fremtidig tilskuddsmodell.

Vi vil samtidig gi noen vurderinger av begge de to fremlagte modeller:

Slik stillingsmodellen er beskrevet i rapporten, vil en slik tilskuddsforvaltning støtte opp under arbeidsgivernes arbeid for å rekruttere og beholde medarbeidere med høy fagkompetanse og relevant erfaring.

Kirkemøtet har i flere saker lagt vekt på det bør arbeides for at menighetene har tilgang på fagstillinger innenfor både kirkemusikk, diakoni og kirkelig undervisning, jfr. understrekningen i kirkeordningen om at menighetsrådet har et særlig ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet. Midler til prestatetjenesten tilligger statens finansieringsansvar og stilling som kirkemusiker er omtalt som ett av formålene som er omfattet av kommunenes utgiftsansvar. Stillinger innen diakoni og kirkelig undervisning har ikke tilsvarende forankring i lov som et offentlig utgiftsansvar. Valg av innretningen på tilskuddsmidlene vil derfor være av stor strategisk betydning for muligheten for å kunne opprettholde og videreutvikle en kirkelig stillingsstruktur innen diakoni og kirkelig undervisning, og underbygge menighetsrådenes helhetlige virksomhetsansvar for den kirkelige virksomhet i soknet.

For de lokale arbeidsgiverne er det avgjørende at tilskuddsforvaltningen bidrar til en stabil og langsiktig finansiering av faste fagstillinger innenfor diakoni og kirkelig undervisning. Skal de lokale arbeidsgiverne kunne rekruttere kompetente medarbeidere er det også avgjørende at finansieringen bidrar til å gi fellesrådene mest mulig forutsigbare økonomiske rammebetingelser, og at tilskuddsordninger underbygger utdanning, rekruttering og karriereplanlegging for tilsatte innenfor disse fagområdene. Stillingsmodellen understreker derfor bispedømmerådets forpliktelse til en forutsigbar finansiering av faste stillinger i kirkelig fellesråd, og at de økonomiske rammene for disse stillingene erfarer som likeverdige med de som er tilsatt i rettssubjektet Den norske kirke. Vi tror også at denne modellen vil være mindre utsatt for kutt fra Stortinget enn aktivitetsmodellen, da midlene går til å finansiere konkrete stillinger fremfor mer generell aktivitet.

KA ser imidlertid også mange fordeler med en tilskuddsforvaltning i tråd med aktivitetsmodellen, da den utvider det lokale handlingsrommet til å forvalte tilskuddsmidlene mer fleksibelt i tråd med lokale planer og lokale forhold.

Forutsetningen for trosopplæringsreformen var at alle menigheter skulle få ressurser til å gi alle medlemmer mellom 0-18 år et tilbud om trosopplæring. I svært mange fellesrådsområder er tilskuddsbeløpet såpass lite at det ikke er tilstrekkelig til fulle stillinger. Innretningen av trosopplæringsmidlene har da også medført etablering av en lang rekke deltids- og kombinasjonsstillinger med stor variasjon i arbeidsoppgaver og profil, midler til kostnadsdekning av aktiviteter, samarbeid på tvers av fellesråd osv. Aktivitetsmodellen er bedre egnet til å utvikle ulike løsninger som er tilpasset de lokale forhold, særlig i områder med få medlemmer eller lange avstander.

Aktivitetsmodellen anvendt på et tilskudd til trosopplæring og undervisning i alle menigheter viderefører også i større grad de statlige forutsetningene for trosopplæringsreformen. Den sørger for at alle sokn får noe midler.

KA tror det er mulig å utvikle en tilskuddsmodell som henter gode elementer fra begge de omtalte modellene. Også innenfor en justert aktivitetsmodell bør fellesråd som rekrutterer kvalifiserte medarbeidere få dekket de lønnsmessige merkostnadene knyttet til tilsetting av medarbeidere i høyere lønnsgruppe. En andel av midlene kan brukes til å finansiere hele stillinger som etableres i samarbeid mellom fellesråd, f.eks. gjennom løsninger med vertsfellessråd eller andre tilsvarende samarbeidsløsninger. På denne måten kan det etableres hele stillinger i fellesråd med få innbyggere.

9. Har høringsinstansen kommentarer til utvalgets utforming av aktivitetsmodellen?

Det er positivt at modellen innebærer stor frihet til fellesrådene når det gjelder valg av lokale løsninger mht. stillingsstørrelse og organisering. Det er også positivt at det avsettes midler nasjonalt for å stimulere til kvalifisering som kateket, menighetspedagog og diakon.

Det er positivt at det åpnes for at fellesrådene i enkeltår kan akkumulere inntil 50 % av tilskuddet for å gjennomføre ekstrasatsinger i særskilte år.

10. Har høringsinstansen kommentarer til det som utvalget har pekt på som konsekvenser av aktivitetsmodellen?

Nei.

11. Har høringsinstansen kommentarer til utvalgets utforming av stillingsmodellen?

KA er spørrende til forutsetningen om at midler trekkes inn ved vakanse. Ved vakanse, sykmelding mv bør det primært legges til rette for at det kan settes inn vikar i stillingen.

12. Har høringsinstansen kommentarer til det som utvalget har pekt på som konsekvenser av stillingsmodellen?

Utredningen forutsetter at stillingsmodellen også gjennomføres for midler til trosopplæring. Hvis stillingsmodellen gjennomføres fullt ut vil det skape uforholdsmessig skjevhet for de

fellesråd som ikke får tildelt midler til en undervisningsstilling. Dette vil særlig ramme fellesråd med relativt få medlemmer, men som i dag får trosopplæringsmidler i tråd med antall døpte mellom 0-18 år.

13. Kapittel 6 beskriver videre modelluavhengige elementer. Utvalget foreslår at «Kirka vår – samlet plan for arbeidet i soknet» brukes som verktøy for plan og rapportering på tilskudd. Har høringsinstansen kommentarer til dette forslaget?

KA stiller spørsmålsteget ved forutsetningen om at planverktøyet «Kirka vår» blir så nært knyttet til behovet for godkjenning av lokale planer og behovet for rapportering fra lokalkirke til kirken regionalt og nasjonalt.. Hovedmålsettingen med dette planverktøyet har vært lansert som å styrke og motivere til lokalt plan- og strategiansvar, dette formålet blir utfordret hvis verktøyet i større grad blir et verktøy for rapportering og kontroll. Her risikerer man å endre fortellingen om Kirka vår fra å være et nyttig sentralkirkelig bidrag til lokale plan- og strategiprosesser, til å bli et sentralkirkelig kontrollverktøy. Vi kan ikke se at denne bruken av verktøyet ble inkludert som formål da Kirkemøtet behandlet saken om helhetlig menighetsplan i 2021.

Utredningen legger opp til at dagens ordning med godkjenning av planer for trosopplæring også skal omfatte planer for diakoni for de som mottar tilskudd til diakonistillinger. En ordning med krav om godkjenning av diakoniplaner bør ikke vedtas før en har evaluert dagens praksis med godkjenning av trosopplæringsplaner. Det er behov for å avklare bedre grunnlaget og rammene for godkjenning av slike planer som forutsetning for tilskudd.

Rapporten er på noen områder preget av et begrepsapparat og forutsetninger hentet fra prinsippene fra mål- og resultatstyring. Dette vises bl.a. ved forslagene om å utvikle nye ordninger for godkjenning av planer som forutsetning for tilskudd, og vektleggingen på styrket oppfølging, årlige samtaler, rapportering og kontroll. Det kan synes som om utredningen legger mer vekt på bispedømmerrådenes behov for styring og kontroll, enn lokalkirkens behov for handlingsrom og lokalt ansvar.

KA mener tilskuddsforvaltningen i større grad bør bli inspirert av de verdier og styringsformer som kjennetegner den såkalte «tillitsreformen» i offentlig sektor og som også ligger til grunn for KM vedtaket i sak KM 5/23. Her blir det lagt mer vekt på lokalt handlingsrom og faglig frihet, og mindre vekt på rapportering og kontroll. I kirkelig sammenheng tror vi at økt myndiggjøring av lokale råd og tilsatte kan gi tydeligere lokal forankring og motivasjon, gi mer rom til innovasjon og større evne til å tilpasse arbeidet til lokale utfordringer og samarbeidsforhold.

14. Blant modelluavhengige elementer foreslås også at bispedømmerrådet gjennomfører årlig samtale med fellesrådet om bruken av tilskuddet. Har høringsinstansen kommentarer til dette forslaget?

En slik samtale kan være positiv med tanke på gjensidig informasjon og erfaringsutveksling. Det bør likevel avklares tydeligere formål og rammer for slike samtaler, og det bør legges rammer som bidrar til gjensidighet og tillit. Det bør gjøres tydelig at samtalenes formål er å styrke og underbygge menighetens ansvar og oppdrag.

15. Blant modelluavhengige elementer foreslår utvalget en modell hvor alt mindreforbruk samles, og hvor bispedømmerådene får beregnet hver sin pott til strategiske satsinger. Dette for å sikre at bispedømmerådene ved inngangen til hvert år vet hvor mye strategiske midler de har til rådighet. Har høringsinstansen kommentarer til dette forslaget?

KA er skeptisk til at bispedømmerådets satsinger primært skal komme fra mindreforbruk av midler som i utgangspunktet var avsatt til lokalt arbeid innen diakoni og kirkelig undervisning. Kirkerådet bør eventuelt vurdere egne budsjettvedtak for midler til bispedømmerådernes strategiske midler.

16. Utvalget foreslår videre at fellesrådenes rapporteringsfrist er 30. april, og at tilskuddet reduseres med 20 % for hver påbegynt måned etter dette. Har høringsinstansen kommentarer til dette forslaget?

17. Har høringsinstansen innspill til hvordan tilskuddsforvaltningen kan stimulere til samarbeid mellom fellesråd?

Beløpet som forvaltes som tilskudd til fellesrådene i dag gir ikke grunnlag for hele stillinger i alle fellesrådsområder. Det bør derfor legges til rette for at tilskuddsforvaltningen stimulerer til samarbeidsformer som gir grunnlag for flere hele stillinger. Dette kan skje gjennom vertsfellessråd eller andre tilsvarende samarbeidsløsninger. Kirkemøtet har tidligere uttrykt en visjon om at alle sokn har tilgang på kateketisk og diakonal kompetanse. Selv om dette ikke er realistisk innenfor dagens budsjettammer, vil samarbeidsløsninger om stillinger som dekker flere fellesrådsområder gi flere sokn tilgang til fagkompetanse i arbeidet for å realisere menighetsrådets oppdrag innen diakoni og kirkelig undervisning. Etablering av stillinger som arbeider for flere fellesrådsområder, f.eks. i et prosti, reiser noen utfordringer mht reisetid og avstand til det lokale arbeidet. Erfaringene med f.eks. prostidiakonen i Midt-Telemark viser at dette likevel kan være en farbar vei, og bør utprøves i flere områder. Tilskuddsordningen bør derfor stimulere til og underbygge slike samarbeidsløsninger.

18. Har høringsinstansen andre kommentarer til rapporten?

KAs hovedpoeng i dette høringssvaret er at rapporten etter vår mening ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta endelig stilling til ønsket fremtidig modell for tilskudd.

KA viser til at «Frihetsmodellen» omtales kort i rapporten, men denne ble ikke utredet, og dermed ikke foreligger som et reelt alternativ. Frihetsmodellen kan utformes mer i tråd med dagens praksis for rammetilskudd fra staten til kommunene, og dette understreker det selvstendige ansvaret som legges på lokal tilskuddsmottaker til å forvalte midlene på en god måte innenfor Kirkemøtets overordnede føringer. Vi mener denne modellen bør utredes, og at man i arbeidet med en framtidig utforming av tilskuddsforvaltningen i Den norske kirke bør vurdere om det er mulig å fange opp de beste elementene fra flere av modellene.

KA viser videre til punkt 4 i mandatet:

«Vurdere hvordan det kan skapes best mulig sammenheng mellom Kirkemøtets kvalifikasjonskrav, Dnks rekrutteringsstrategi og tilskudd til stillinger som omfattes av kvalifikasjonskravene.»

Vi erfarer at rapporten i for liten grad drøfter sammenhengene mellom tilskuddsforvaltning, kvalifikasjonskrav og rekrutteringsstrategi i lys av utfordringene på sektoren.

20 år etter at Stortinget vedtok trosopplæringsreformen er det grunn til å gjennomgå mer inngående særlig undervisningstjenestens rammebetingelser, utdanningskrav og stillingsstruktur. Vi ønsker derfor at behandlingen av denne saken blir første trinn i en mer helhetlig gjennomgang av formål, finansiering, organisering, regelverk på dette feltet. Den norske kirke bør tenke helhetlig om strategier, rammer og tiltak som kan sikre nødvendige utdanningstilbud, god rekruttering, forutsigbarhet, fagutvikling og trivsel, uavhengig av om en er tilsatt lokalt eller nasjonalt. Å finne fram til en tjenlig innretning av tilskuddsordningene på viktige arbeidsfelter som diakoni og kirkelig undervisning, bør ses på som et strategisk virkemiddel av stor betydning.

KA registrerer at rapporten ikke drøfter eventuelle behov for endring av andelen av statstilskuddet til Den norske kirke som går til tilskudd til diakoni og kirkelig undervisning. Økt kirkelig frihet i forvaltningen av det samlede statstilskuddet til Den norske kirke har ikke ført til merkbare endringer i fordelingen mellom ulike formål og budsjettgrupper. Kirkerådets og bispedømmerådernes forvaltning av statstilskuddet til Den norske kirke har bl.a. i liten grad åpnet for at mindreforbruk i budsjettgruppe 1 har blitt disponert til økt tilskudd til diakoni og kirkelig undervisning innenfor budsjettgruppe 2. Om det kan være grunnlag for å endre andelen som brukes på henholdsvis budsjettgruppe 1 og 2, bør også bli gjort til gjenstand for drøfting.

I sum mener KA derfor det er behov for å løfte blikket i møte med denne saken, sette den inn i en større sammenheng og utrede et bredere spekter av mulige framtidige innretninger på tilskuddsforvaltningen. Slik kan flere elementer kan spille i symfoni for å oppnå best mulige tjenester innen kirkens diakoni, trosopplæring og undervisningstjeneste.