



Referanser: KM 13/17, KR 54/22, KR 44/23
Rapporten «Evaluering av kontrollordningene i Den norske kirke» (PwC)

Arkivsak: 23/00465-7

Kirkemøtet: Evaluering av kontrollordningene i Den norske kirke

Sammendrag

På Kirkemøtet i 2016, som en del av forberedelsene til skillet mellom stat og kirke, ble det vedtatt å etablere et kontrollutvalg for Den norske kirke, og det ble fastsatt regler for utvalgets arbeid. Ved behandling av sak KM 13/17 «Kontrollutvalg og etablering av internrevisjon 2017» ble det gitt en føring at ordningen med internrevisjon skulle evalueres etter tre år og sees i sammenheng med resten av kontrollregimet.

Evalueringen ble gjennomført av PwC høsten 2022 og presentert for Kirkerådet og Kontrollutvalget i januar 2023. Evalueringsrapporten slår fast at Den norske kirke i sin styringsmodell har to ulike styringslinjer med ulik logikk, og at kontrollordningene som er etablert for Den norske kirke ikke er basert på, eller tilpasset, til de to styringslinjene.

Evalueringsrapport har en rekke observasjoner og gir fire anbefalinger. Disse ble behandlet i KR 44/23. Ett av tiltakene krever vedtak i Kirkemøtet og fremlegges her til vedtak. Evalueringsrapporten legges i sin helhet ved saken til orientering. Kontrollutvalgets kommentarer til rapporten ligger ved som vedlegg.

Forslag til vedtak

Kirkerådet tilrår Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

- a) Regler for Den norske kirkes kontrollutvalg, fastsatt av Kirkemøtet 11. april 2016, oppheves. Vedtaket trer i kraft fra og med Kirkemøtet 2024.
- b) Kirkemøtet tar til orientering at Kirkerådet vil opprette et revisjonsutvalg under Kirkerådet, og at dette utvalget fra samme tidspunkt overtar oppgavene med å se til at regnskapene til rettssubjektet blir revidert på en betryggende måte og at Kirkerådets virksomhet blir undergitt god internkontroll.
- c) Kirkemøtet vil fra og med 2025 behandle en rapport fra Kirkerådet om oppfølging av Kirkemøtets vedtak. Saken legges til en av komiteene på Kirkemøtet.

Saksorientering

Bakgrunn

På Kirkemøtet i 2016, som et ledd i forberedelsene til skillet mellom stat og kirke, ble det vedtatt å etablere et kontrollutvalg for Den norske kirke og det ble fastsatt regler for utvalgets arbeid. I 2017, på det første Kirkemøtet etter at skillet var gjennomført, ble kontrollutvalget oppnevnt. I samme Kirkemøte ble det i sak KM 13/17 «Kontrollutvalg og etablering av internrevisjon 2017» vedtatt at det også skulle etableres en internrevisjon. I komitemerknad 2 ble det gitt som en føring at ordningen med internrevisjon skulle evalueres etter tre år og sees i sammenheng med resten av kontrollregimet.

Kontrollutvalget ba i møte 2. februar 2022 om at evalueringen ble igangsatt i tide til at resultatene kunne legges fram for Kirkemøtet i inneværende Kirkemøteperiode, det vi si i 2023. Mandatet for evalueringen ble behandlet i Kontrollutvalget i mai 2022 og ble lagt fram for Kirkerådet i sak 54/22. Formålet ble satt til:
Det skal gjennomføres en uavhengig og ekstern vurdering av de samlede kontrollordninger for rettssubjektet i Den norske kirke og gis eventuelle anbefalinger til endringer i roller og ansvar for intern kontroll og ekstern revisor. Det skal ses både på Kirkerådets og bispedømmenes virksomhet.

Evalueringen ble gjennomført av PwC høsten 2022 og presentert for Kirkerådet og Kontrollutvalget i januar 2023. Kontrollutvalgets uttalelse til rapporten ved sak KU 13/23 er lagt som vedlegg til denne saken.

Styringsmodellen i Dnk

Organisasjonen rettssubjektet Den norske kirke (rDnk) består av Kirkemøtet, Kirkerådet (både råd og administrasjon) og de elleve bispedømmene (råd og administrasjon). Kirkemøtet er øverste besluttsende organ både for trossamfunnet Dnk og for rDnk.

Ved tildeling av tilskudd gir staten det rettslige ansvaret for rDnks økonomiforvaltning til Kirkerådet, samtidig som kirkeordningen (Kirkeordningen for Den norske kirke) forholder seg til Kirkerådet som et ansvarlig styre. Evalueringsrapporten slår fast at det er Kirkerådet som er besluttsende og ansvarlig organ for økonomistyringen i rDnk og innehar styrefunksjonen i organisasjonen med det individuelle og kollektive ansvaret det innebærer for virksomhetsstyring og kontroll.

Når evalueringsrapporten går nærmere inn på styringslinjen mellom hhv. Kirkemøtet, Kirkerådet og daglig leder (Direktør for Kirkerådet) gjøres dette ut fra to perspektiver som opptrer samtidig:

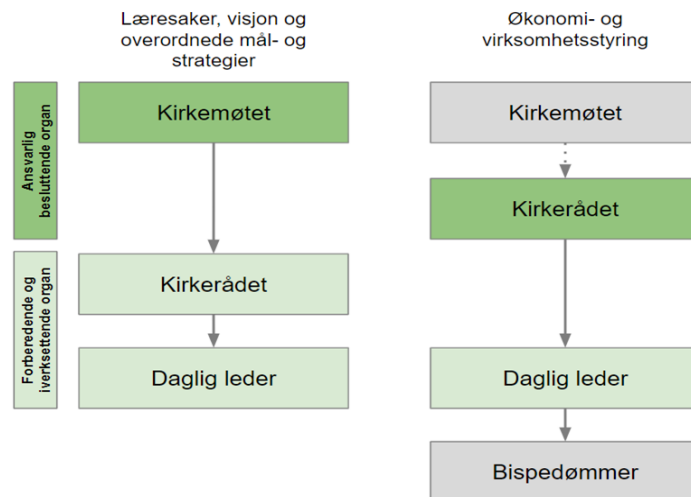
1. Den første styringslinjen er knyttet til Dnks lære og visjon, samt overordnede mål og strategier. Her er Kirkemøtet besluttsende organ, og Kirkeråd og bispedømmeråd er iverksettende organer bundet av Kirkemøtets vedtak.

Ved denne styringslinjen vil kontrollbehovet oppstå mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Det er i denne aksens politikktutforming skjær, og vil i stor utstrekning være saker forbundet med trossamfunnet.

2. Det andre perspektivet gjelder økonomistyringen. Her er Kirkerådet besluttsende organ med det ansvaret det innebærer og daglig leder, Kirkerådets direktør, er iverksetter. Da de elleve bispedømmene inngår i samme organisasjon og tildeles midler fra Kirkerådet, står de ansvarlige overfor Kirkerådet i økonomi- og virksomhetsstyringen.

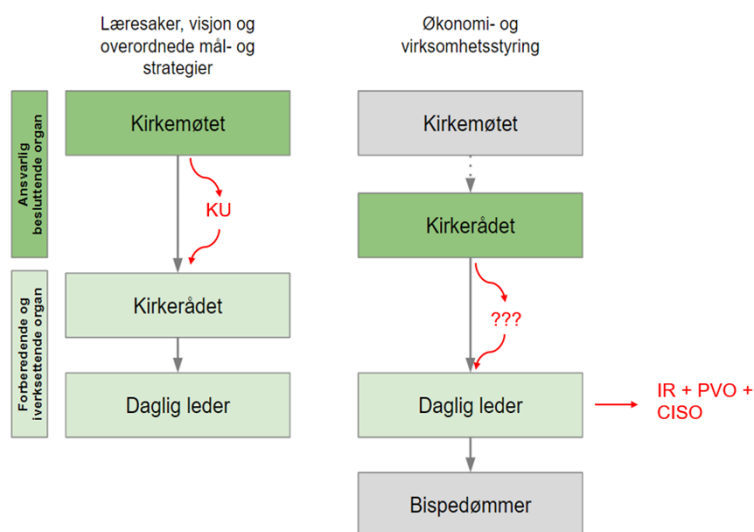
Ved denne styringslinjen vil kontrollbehovet oppstå mellom Kirkerådet og daglig leder (herunder Kirkerådets administrasjon og de elleve bispedømmene). Det er i denne aksens styringen skjær med utgangspunkt i at Kirkerådet er et styre med tilhørende ansvar etter regnskapslov. Evalueringsrapporten viser i dette tilfellet også til aksjeloven og dens bestemmelser for styrer, som et referansepunkt, selv om aksjeloven ikke er gjeldende for rDnk. Denne 2. styringslinjen er i større grad ivaretagelse av lovpålagte oppgaver i rettssubjektet.

Figur 1 illustrerer de to ulike styringslinjene:



Manglende bevissthet i både i råd og administrasjon på det rettslige skillet, og dermed også de styringsmessige implikasjonene, både innad i rettssubjektet og mellom rettssubjektet og trossamfunnet gir en risiko for uklare styringslinjer. Til tross for dette fastslår evalueringsrapporten at det er gjort et solid arbeid med å etablere kontrollordninger i en ung virksomhet (rDnk) som fortsatt er i utvikling. Det vises til at flere funksjoner er på plass, herunder personvernombud (PVO) og informasjonssikkerhetsansvarlig (CISO), i tillegg til internrevisjon (IR). Alle disse tre funksjonene er imidlertid knyttet opp mot daglig leder/direktør, slik at Kirkerådet ikke har noen kontrollorgan knyttet direkte til seg. På den andre siden gir reglene etablert for Kontrollutvalget fullmakter ut over det som er mandatet og rollen til dette organet, og rapporten sier videre at «*Kirkerådet har et større ansvar knyttet til sin styrefunksjon enn hva man virker å være klar over eller har tatt konsekvensene av*».

Det slås fast i evalueringsrapporten at kontrollordningene som er etablert for Den norske kirke ikke er basert på eller tilpasset til de to styringslinjene, ref. figur under.



Rapportens anbefalinger og oppfølging av disse

På bakgrunn av observasjoner og selvstendige vurderinger gir evalueringsrapporten flere anbefalinger. Anbefalingene og foreslåtte tiltak ble behandlet i KR 44/23. Enkelte av anbefalingene vil gjelde Kirkemøtet og legges derfor fram her for vedtak.

1. Opprette et revisjonsutvalg under Kirkerådet med direkte linje til internrevisor.

Evalueringsrapporten slår fast at det er Kirkerådet som er besluttsende og ansvarlig organ for økonomistyringen i rDnk og innehar styrefunksjonen i organisasjonen med det individuelle og kollektive ansvaret det innebærer for virksomhetsstyring og kontroll. Dette ansvaret bør i større grad reflekteres i Kirkerådets selvforståelse, og det bør vurderes tiltak for opplæring i forståelse, utøvelse og ansvar knyttet opp til denne styrefunksjonen.

Tiltak: Det opprettes et revisjonsutvalg under Kirkerådet og Kirkerådet styrkes i sin selvforståelses av å være et styre.

Revisjonsutvalget overtar mandatet til Kontrollutvalget mht «å se til at rDnks regnskaper blir revidert på en betryggende måte og se til at Kirkerådets virksomhet blir undergitt forvaltningsrevisjon¹». Utvalget skal ivareta hele rettssubjektet.

2. Innføre direkterapportering fra Kirkerådet til Kirkemøtet på oppfølging av Kirkemøtets vedtak.

Evalueringsrapporten fra PwC anbefaler at det utarbeides en rapport fra Kirkerådet til Kirkemøtet på oppfølging av Kirkemøtets vedtak. Rapporten bør utarbeides årlig og underlegges ordinær behandling i en av Kirkemøtets komiteer. Kirkerådets leder, samt direktør, bør kunne kalles inn av komiteen for å besvare spørsmål knyttet til rapporten.

Tiltak: Det utarbeides årlig en rapport fra Kirkerådet til Kirkemøtet på oppfølging av Kirkemøtets vedtak.

Kirkerådet har lagt til grunn at det ikke er nødvendig å sende spørsmålet om å avvikle ordningen med et kontrollutvalg på høring. Kontrollutvalget har, som nevnt, gitt uttalelse til rapporten. Spørsmålet handler i all hovedsak om interne ordninger for kontroll i rettssubjektet Den norske kirke, og bispedømmerådene utgjør Kirkemøtet. Som en naturlig konsekvens av anbefalingene foreslår Kirkerådet at Kontrollutvalget nedlegges i dagens form og Reglene for Den norske kirkes kontrollutvalg oppheves. Det opprettes isteden et revisjonsutvalg underlagt Kirkerådet. Dette er i tråd med anbefalingene i evalueringsrapporten der det vises til at Kirkerådet er å anse som et styre med tilhørende rolle- og ansvar. På dette punktet har Kontrollkomiteén følgende kommentar: *Forslaget i evalueringsrapporten om at*

¹ Begrepet «forvaltningsrevisjon» erstattes med «god internkontroll»

en av Kirkemøtets komitéer kan utvikles som en Kontrollkomite og utføre kontrollfunksjonene, er etter kontrollutvalgets syn interessant. En slik komite vil trolig sterkere enn dagens kontrollordninger kunne ivareta også mer kirkepolitisk orienterte spørsmål ved oppfølging av Kirkemøtevedtakene, og vil kunne erstatte kontrollutvalget på en måte som vil kunne styrke kontrollvirksomheten. Kontrollutvalget ønsker i den forbindelse å bemerke at vi antar at også en slik løsning kan kreve noe virksomhet mellom kirkemøtene, for å følge opp og arbeide med kontrollen.

Kirkerådet er enige i disse vurderingene og anbefaler tilhørende tiltak gjennomført. Det foreslås at rapporten fra Kirkerådet behandles av den komiteen der dette ansees for å være mest hensiktsmessig. Det bør vurderes om et mandat for komiteen bør beskrives nærmere.

Økonomiske/administrative konsekvenser

En opprydding i kirkens kontrolloppgaver vil kunne føre til en mer effektiv og tydelig styring og kontroll av rettssubjektet i tråd med intensjonene med etableringen av rDnk.

Vedlegg:

Kontrollutvalget har i sitt møte 14. mars 2023 gitt følgende uttalelse knyttet til evalueringsrapporten til Kirkerådet;

Kontrollutvalgets uttalelse om rapporten med evaluering av kontrollordningene i Den norske kirke

Kirkemøtet vedtok i 2016 å etablere et kontrollutvalg. Bakgrunnen var særlig at en, når statskirken skulle oppheves i 2017, ønsket å sikre fortsatt kontroll med at statens tilskudd ble godt forvaltet og brukt etter forutsetningene. Da Kirkemøtet året etter også vedtok at det skulle etableres ordning med internrevisjon i Den norske kirke, ble det samtidig bedt om at ordningen skulle evalueres etter 3 år, og ses på i sammenheng med de øvrige kontrollordningene i kirken. En slik evaluering er nå gjennomført. Kontrollutvalget vil i det følgende gi våre kommentarer til evalueringsrapporten.

Kontrollutvalget vil innledningsvis peke på at kirken har vært – og fortsatt er – inne i en spennende utviklingstid. Den står etter skillet mellom kirke og stat med nye rammevilkår i prosesser både med å finne sin form som grunnlovsfestet landsdekkende, selvstendig og demokratisk folkekirke og med å ta ansvar innen nye rammer for egen organisering og utvikling. Kontrollutvalget har i denne situasjonen hatt forventninger til evalueringen av kontrollvirksomheten i kirken, og mener det er både nyttig og naturlig å se på nytt på hvordan kontrollordningene fungerer og eventuelt bør utvikles videre for å være mest mulig hensiktsmessige.

Kontrollutvalget opplever at evalueringsrapporten rommer viktig bevisstgjøring som grunnlag for videre utvikling av kontrollarbeidet, og vi takker for et godt arbeid med interessante observasjoner og utviklingsforslag. Særlig vil vi peke på rapportens understreking av Kirkerådets rolle og ansvar i økonomispørsmål. Rapporten framhever at Kirkerådets oppgave med å fastsette regnskap og forestå økonomistyringsoppgaver gir Kirkerådet rolle tilsvarende et styre etter regnskapsloven. Rapporten peker videre på at Kirkerådet som følge av dette har eget ansvar og behov for å sikre kontroll med administrasjonens og daglig leders forvaltning av ressursene. Rapporten foreslår på grunnlag av dette at ansvar for forvaltningsrevisjoner skal legges under Kirkerådet til et eget revisjonsutvalg, og at internrevisor framover knyttes til dette og rapporterer til Kirkerådet (i stedet for som i dag til direktøren).

Etter dagens mandat skal Kontrollutvalget på Kirkemøtets vegne forestå den løpende kontroll med Kirkerådets virksomhet, bl.a. ved å kontrollere at Kirkemøtets vedtak blir fulgt opp etter deres innhold og forutsetninger. Utvalget skal i tillegg se til at kirkens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at Kirkerådets

virksomhet blir underlagt forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget har vektlagt forvaltningsrevisjoner i sitt arbeid. Rapporten peker på at revisjonene har hatt mer fokus på å kontrollere om ting gjøres rett, fremfor om det er de riktige tingene som gjøres. Kontrollutvalget støtter at det er forbedringsmuligheter på dette området fremover. Samtidig mener vi nok at det innenfor de reviderte områdene, slik som personvernsikkerhet, har vært viktig, både for kirkens omdømme og for organisasjonens utvikling, å kontrollere at ting gjøres riktig.

Kontrollutvalget har merket seg rapportens anbefaling 3 der det påpekes behov for å avklare forhold og styring mellom Kirkerådet/direktør og bispedømmeråd/stiftsdirektør, særlig knyttet til økonomiske 9 spørsmål. Kontrollutvalget er enig i behovet for en slik avklaring, ikke minst som grunnlag for økonomistyring og gode rutiner. Kontrollutvalget vil samtidig peke på at en slik avklaring må ivareta Kirkemøtets vedtak om å styrke bispedømmerådets strategiske rolle.

Kontrollutvalget vil støtte forslaget om å etablere et revisjonsutvalg under Kirkerådet og forslaget til plassering av internrevisor. Vi mener at en slik organisering kan ha mange gevinster. Dette vil kunne styrke det valgte Kirkerådet i deres arbeid med økonomistyring og utnyttelse av ressursene, samtidig som det vil styrke mulighetene for planmessig kontroll og utvikling av virksomheten. Kontrollutvalget vil imidlertid samtidig peke på at etter vårt syn, blir Kirkemøtets overordnede rolle (også i økonomisaker) noe underkommunisert i rapporten. Vi peker på at det i statens regelverk for tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke fortsatt er tydeliggjort at det er Kirkemøtet som disponerer midlene, og etter vårt syn er det viktig at det opprettholdes kontrollvirksomhet fra Kirkemøtets side overfor Kirkerådet.

Når det gjelder kontrollen med om Kirkerådet følger opp Kirkemøtets vedtak, påpeker evalueringen at kontrollutvalgets rapportering til Kirkemøtet om dette bygger på at Kirkerådets administrasjon foretar en gjennomgang av vedtakene og hvordan de er fulgt opp, som grunnlag for at internrevisor gir en anbefaling til kontrollutvalget. Evalueringen reiser spørsmål om rapporteringen like gjerne kan gjøres direkte fra Kirkerådet til Kirkemøtet, i stedet for å avgis via et kontrollutvalg. Også i dette spørsmålet mener kontrollutvalget at det viktige er at det opprettholdes kontrollvirksomhet fra Kirkemøtets side overfor Kirkerådet. Forslaget i evalueringsrapporten om at en av Kirkemøtets komitéer kan utvikles som en Kontrollkomite og utføre kontrollfunksjonene, er etter kontrollutvalgets syn interessant. En slik komite vil trolig sterkere enn dagens kontrollordninger kunne ivareta også mer kirkepolitisk orienterte spørsmål ved oppfølging av Kirkemøtevedtakene, og vil kunne erstatte kontrollutvalget på en måte som vil kunne styrke kontrollvirksomheten. Kontrollutvalget ønsker i den forbindelse å bemerke at vi antar at også en slik løsning kan kreve noe virksomhet mellom kirkemøtene, for å følge opp og arbeide med kontrollen.

Det er når denne meldingen ferdigstilles ikke endelig avklart hvordan Kirkerådet vil stille seg til forslagene fra evalueringsutvalget. Kontrollutvalget antar likevel –

og støtter, slik det framgår i vår uttalelse - at hovedforslagene i evalueringsrapporten legges til grunn for en videreutvikling av kontrollarbeidet i Dnk. Dette vil innebære en organisering der forvaltningsrevisjoner og tilsvarende kontroller knyttet til økonomiforvaltning og økonomispørsmål legges til et nytt organ; et revisjonsutvalg som rapporterer til Kirkerådet, på grunnlag av Kirkerådets ansvar i økonomiforvaltningen. Og der en av Kirkemøtets komiteer utvikles til å fylle en oppgave også som kontrollkomite, som ivaretar ansvaret for å kontrollere hvordan Kirkerådet følger opp Kirkemøtet. Kontrollutvalget vil i forbindelse med eventuelle slike endringer påpeke:

- 1. Vi trenger kontrollorganer og kontrollrutiner. De bevisstgjør organisasjonen bl.a. på hva kvalitet i arbeidet betyr for vårt omdømme og folks syn på kirken. Den interne kontrollen er viktig, og det systematiske arbeid med at systemer er på plass og fungerer, er forutsetninger for å få til positive endringer og bevisst utvikling. Dette gjelder så vel styring og forvaltning av økonomiske ressurser, som forvaltning av menneskeressursene. Vi tror et revisjonsutvalg under Kirkerådet vil kunne styrke bevisstheten på slike forhold, og støtter at Internrevisor knyttes til et slikt organ.*
- 2. Ikke minst i Helse-, Miljø- og Sikkerhetsarbeidet, der Internkontrollforskriften viser hvor stor vekt samfunnet vårt og myndighetene legger på ivaretagelse av mennesker, er internkontroll og annen kontrollvirksomhet grunnleggende verktøy. I denne sammenhengen bør kontrollarbeidet også gis 10 mulighet til å følge opp kirkelig ansatte på alle nivåer i kirken, og ikke bare gjelde rettssubjektet Den norske kirke.*
- 3. Vi tror også at en Kirkemøtekomite som defineres som kontrollkomite vil kunne styrke forholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet, og gi Kirkemøtet en sterkere mulighet for å holde løpende kunnskap om og kontroll med Kirkerådets oppfølging av Kirkemøtevedtak. Kanskje vil det være behov for å gi noen av komitemedlemmene en særlig rolle i et slikt kontrollregime, med mulighet for å møtes i løpet av året mellom kirkemøtene. En slik plassering av kontrollansvar vil også kunne styrke oppfølgingen av strategiske forhold og det kirkepolitiske innholdet i kontrollarbeidet med oppfølging av Kirkemøtets vedtak.*
- 4. Vi tror det er viktig i seg selv at det er etablert og at det finnes tilgjengelige kontrollorganer i kirken. De bør være tydelige og kunne ivareta oppgaver når folk, enten de er kirkemedlemmer eller ansatte, ikke finner andre veier å gå med forhold det er behov for å påtale. Det at det finnes slike organer fungerer i seg selv forebyggende og er sikkerhetsventiler for en virksomhet.*