

Til: Kirkerådet

Kopi:

Fra: KA

Dato: 12.mars 2025

Re: Retningslinjer for tilskuddsforvaltning



Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Den norske kirke – høringsuttalelse fra KA

Innledning

KA viser til utsendt høring om retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Den norske kirke datert 20. desember 2024. KA har i tråd med høringsbrevet valgt å avgi en samlet høringsuttalelse som sendes som e-post, da den er for lang til å legges inn under «Andre kommentarer». Vi har samtidig lagt inn konkrete svar på aktuelle enkeltspørsmål i det utsendte digitale høringsskjemaet.

KA vil innledningsvis gi uttrykk for anerkjennelse av at Kirkerådet i den aktuelle økonomiske situasjon vinteren 2025 har skjermet førstelinjetjenesten i Den norske kirke – dvs. både prestedtjenesten og tilskuddet til de kirkelige fellesråd – for kutt.

KAs hovedsynspunkter

- Det overordnede formål med tilskuddsordningen bør fortsatt være å understøtte menighetene i deres oppdrag innen kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni jf. Kirkeordningens §12. Dette foreslås løftet tydeligere fram i selve retningslinjenes innledning.
- KA støtter at en vesentlig andel av tilskuddet til kirkelig undervisning og læring skal brukes til arbeid for barn og unge 0-18 år. Det er samtidig behov for at retningslinjene klargjør hvilke fordelingsprinsipper som skal legges til grunn for fordelingen av midler mellom fellesråd og mellom arbeidsområdene undervisning, diakoni og kirkemusikk.
- Tilskuddsordningen må være så forutsigbar som mulig og gi rammebetingelser som gjør det mulig for fellesrådene å være gode arbeidsgivere.
- KA støtter at det gis utvidet mulighet til å overføre ubenyttede midler til neste år og at det ikke legges opp til at alle lokale planer må godkjennes av biskopen som grunnlag for tilskudd.
- De foreslåtte retningslinjene og høringsnotatet omtaler ikke tilskuddsordningen for diakonstillinger særskilt. KA har fått inntrykk i dialogmøter med Kirkerådet og fagforeningene av at denne tilskuddsordningen skal videreføres uten større endringer, da de bygger på lokale avtaler om delfinansiering fra kommunene. KA er enig i dette og viser til at ordningen fungerer som et viktig insentiv for å utløse økonomiske tilskudd fra kommune til kirke for å få løst felles utfordringer i lokalsamfunnene. Dette gjenfinnes imidlertid ikke nedfelt i retningslinjene, noe vi mener er nødvendig.
- Det er positivt med økonomiske insentiver til fellesråd som rekrutterer personell som oppfyller Kirkemøtets fastsatte kvalifikasjonskrav. For at dette skal ha effekt, trenger retningslinjene å bli ytterligere konkretisert både i innretning og hva det innebærer i faktisk utgiftsdekning. Vi mener at det minimum må gis et lønnstilskudd som dekker de faktiske lønnskostnadene i tråd med kap. 4 i HTA, dvs. differansen mellom garantilønnsattsene i lgr 2 og garantilønnsattsene i hhv. lønnsgruppe 4 og 5.

- Tilskuddet bør også gis til samarbeidende fellesråd som rekrutterer kvalifisert personell gjennom samarbeidsavtaler, jf. erfaringene med vertsfellessråd for prostidiakonstillinger og tilsvarende samarbeidsordninger.
- Formuleringen om nedtrekk til fellesråd som ikke har “tilstrekkelig aktivitet” er for ubeskyttet. Som utgangspunkt bør det kun gis trekk i tilskuddet ved reduksjon i statens overføringer til Den norske kirke, større endringer av demografisk karakter (eventuelt medlemstall) eller i tilfeller med klar svikt eller mislighold i forutsetninger for bruk av midlene. Muligheten for klage på vedtak om nedtrekk, bør også utredes. Retningslinjene bør bearbeides og endres i tråd med dette.
- Det bør legges til en Del D om overgangsordninger. På samme måte som trossamfunnslovens § 23 beskriver overgangen fra en finansieringsordning til en annen, mener vi det er behov for å beskrive hvilke endringer som vil skje fra 2025 til 2026 med en ny ordning.

Nærmere kommentarer

Formål

Høringsnotatet peker på at forslaget til omlegging av tilskuddsordningen skal bidra til følgende formål:

- realisere Kirkemøtes strategi for Den norske kirke og bispedømmerådets strategiske planer, og gi rammer som er de beste for mottaker av og deltakere i diakoni, undervisning og kirkemusikk
- redusere forskjeller mellom bispedømmene
- styrke bispedømmets strategiske rolle innenfor sin tilskuddsforvaltning
- administrativ forenkling
- fellesrådene skal få større frihet og økt handlingsrom

Etter KAs vurdering bør det ut fra Kirkeordningens § 12 inntas en overordnet formålsbestemmelse med tilskuddsordningen som viser til menighetenes viktigste ansvar; *å arbeide for at diakoni, kirkemusikk og undervisning blir innarbeidet i soknene.*

KA vil også peke på at det i arbeidet med ferdigstilling av retningslinjene med fordel kan gjøres en tydeligere avveining mellom flere av de øvrige målformuleringene som delvis står i motstrid mot hverandre; det kan eksempelvis være krevende både å realisere målet om å utvide fellesrådenes handlingsrom slik aktivitetsmodellen legger til grunn – og samtidig utvide bispedømmerådets strategiske rolle overfor de samme fellesrådene. Det er også innebygde spenninger mellom ambisjonen om mindre forskjeller mellom bispedømmene/økt standardisering og samtidig ønsket om å styrke den strategiske rollen for det enkelte bispedømmeråd.

Tilskudd til diakonstillinger

Høringsnotatet omtaler ikke tilskuddsordningen for diakonstillinger. KA viser til Kirkerådets egne vurderinger (se under) der det fremgår at det ikke foreligger mulighet for å gjøre større omfordelinger av disse tilskuddene. Retningslinjene må klargjøre dette.

Ordnningen med 50 % tilskudd til diakonstillinger har eksistert siden 1986, og de er nært knyttet til egne samarbeidsavtaler med kommunen. Flere høringsinstanser tolket høringsnotatet fra Kirkerådet i 2023 slik at ordningen som sådan blir avviklet hvis aktivitetsmodellen blir vedtatt.

Kirkerådet omtalte dette i sin egen [oppsummering av høringen i sakspapirene](#) for Kirkemøtets behandling av saken (KM 13.1.24). Kirkerådet presiserte her at de ikke er forutsatt en vesentlig

endring av innretningen av denne ordningen, og skrev bl.a.: «Tilskudd til diakonstillinger er knyttet til kommunenes finansiering av sin andel, og Kirkerådet ønsker ikke å sette dette i spill ved å gjøre stor omfordeling av disse tilskuddene. Forskjellen mellom dagens forvaltning av dette tilskuddet og en forvaltning i aktivitetsmodellen, vil være at bispedømmerådet følger opp at tilskuddet fører til aktiviteter, samt at fellesrådet enda tydeligere enn i dag har frihet og ansvar når det gjelder hvem som tilsettes og hvilke utgifter dette medfører.»

Også Kirkemøtekomiteen som behandlet saken pekte på behovet for at «initiativet om fortsatt tett samarbeid med kommunene på disse stillingene må ivaretas».

KA ber Kirkerådet tydeliggjøre hvordan tilskuddsordningen for diakonstillinger skal videreføres innenfor de nye retningslinjene.

Tilskudd til kirkemusikk

I retningslinjenes pkt A 1 står det følgende om kirkemusikk:

For at et kirkelig fellesråd skal motta tilskudd til kirkemusikk, må soknenes planlagte kirkemusikkaktiviteter være registrert i Kirka vår.

KA vil peke på at i dagens ordning er det en svært liten andel av tilskuddsmidlene som går til kirkemusikk, og den andelen går kun til de 11 domkirkesoknene.

KA har i sin behandling av saken lagt til grunn at intensjonen med forslaget er å videreføre dagens (begrensede) ordning. Retningslinjene vil her presiseres slik at det da fremkommer klart at det kun er domkirkesokn som kan få tilskudd på bakgrunn av registrerte aktiviteter innenfor kirkemusikk.

Dersom denne forutsetningen ikke samsvarer med Kirkerådets intensjon, vil KA be om en egen drøfting av forslaget i etterkant av høringen. Vi viser i den anledning til at fellesrådene i dag er sikret tilskudd fra kommunen til kirkemusikerstillingene i soknet, jf trossamfunnslovens § 14.

Regionale fagsamlinger

KA støtter forslaget om at inntil 1 % av midlene under kan holdes igjen for å finansiere deltagelse på regionale fagsamlinger i regi av bispedømmeråd/biskop. Midlene forutsettes benyttet til å dekke fellesrådenes kostnader når egne tilsatte deltar på slike samlinger (reise/opphold/honorar, evt. vikar mv.) og ikke til dekning av bispedømmerådets kostnader. I organiseringen av slike fagsamlinger legger KA til grunn at bispedømmeråd og biskop involverer arbeidsgiverne/de regionale styrene for kirkevergelaget i de allerede etablerte arbeidsgiverforum el. samt at også lokale tillitsvalgte blir involvert. Dette bør presiseres i retningslinjene.

Nedtrekk i tilskuddet pga. at det ikke er tilstrekkelig aktivitet

Retningslinjene understreker at tilskuddet skal kunne reduseres når «fellesrådet ikke har tilstrekkelig aktivitet for tilskuddet».

KA mener denne formuleringen om “ikke å ha tilstrekkelig aktivitet” er for ubeskyttet. Som utgangspunkt bør det kun gis trekk i tilskuddet ved reduksjon i statens overføringer til Den norske kirke, større endringer av demografisk karakter (eventuelt medlemstall) eller i tilfeller med klar svikt eller mislighold i forutsetninger for bruk av midlene. Muligheten for klageadgang på vedtak om nedtrekk bør også utredes nærmere og vurderes regulert i retningslinjene. Retningslinjene bør bearbeides og endres i tråd med dette.

I situasjoner med ujevn, sviktende eller lav aktivitet/oppslutning i ett eller flere sokn, bør både biskop og bispedømmeråd etablere nær kontakt med fellesrådet og de aktuelle sokn for å vurdere mulige

årsaker og tiltak. Bispedømmet bør i slike situasjoner også vurdere om det er mulig å gi økt faglig eller annen bistand. Tilbudet til barn og unge lokalt vil uansett ikke bedres dersom midlene trekkes tilbake. Nedtrekk på dette grunnlag vil også kunne ramme enkeltansatte innenfor undervisning eller diakoni som vil kunne oppleve dette som personlig «straff» (økt jobbutrygghet) for manglende måloppnåelse på et ansvarsområde som påhviler menigheten som helhet, inkl. rådene, ledelsen, staben og prestetjenesten.

Skulle en gitt situasjon faktisk skyldes mangelfull oppfyllelse av en konkret arbeidsavtale slik at det foreligger saklig grunnlag for å avvike et arbeidsforhold, vil det uansett være vedkommendes arbeidsgiver som står ansvarlig for å vurdere dette. Heller ikke i en slik situasjon vil det være relevant med et nedtrekk i det økonomiske tilskuddet, da fellesrådet fortsatt vil trenge lønnsmidler i forbindelse med nyrekruttering.

Administrativ forenkling

KA støtter at nye retningslinjer bør medføre administrativ forenkling. Forslaget til retningslinjer bør tydeligere bidra til en slik forenkling:

- Krav om forhåndsregistrering av all aktivitet som *vilkår* for utbetaling bør frafalles. Utbetaling må kunne foretas på bakgrunn av et tildelingsbrev der formålet med tilskuddet fremkommer.
- Innføring av krav om bruk av *Kirka vår* som rapporteringsverktøy bør utsettes til ordningen med innrapportering av aktivitet via årsstatistikk til SSB avvikes (unngå dobbeltrapportering).
- Kirkerådet skriver at de nye retningslinjene vil gi «... overgang fra fokus på at økonomitallene stemmer, til hva slags aktiviteter lokalkirken skaper for tilskuddet». Retningslinjene medfører samtidig at fellesrådene fortsatt må kunne rapportere om bruken av mottatte tilskuddet, og dette vil bli sjekket ved stikkprøver. Aktivitetsrapporteringen som foreslås i retningslinjene er nært knyttet til bruken av de mottatte tilskuddsmidlene. De samlede aktivitetene innenfor diakoni og kirkelig undervisning er imidlertid knyttet til en rekke ulike lokale forhold, bl.a. frivillig innsats og stillinger som ikke er finansiert av tilskuddsmidlene fra bispedømmerådet. Tilskuddsmottakerne forutsettes derfor både å ha oversikt over all bruk av midlene, samtidig som de skal sørge for å få en oversikt over hvilken aktivitet som er skapt av (akkurat) disse midlene i alle sokn i hele kommunen. Dette vil både være en tidkrevende og metodisk krevende oppgave, og vi er spørrende om det vil gi forenkling som resultat av omleggingen av tilskuddsordningen.

Kvalifiseringsmidler

KA støtter forslaget om at det også fremover settes av noe midler til dette formålet. Kirkemøtet har vedtatt kvalifikasjonskrav for stilling også som menighetspedagog, så denne ordningen mener vi bør inkludere disse.

KA viser samtidig til at studiefinansiering (grunnutdanning) normalt påhviler den enkelte og viser til ordinære ordninger for studiestøtte og lånefinansiering. Ordningen bør derfor holdes på et begrenset nivå, også for ikke å undergrave rekruttering til de ordinære kirkelige studiene. Ordningen bør også omfatte de merkostnader virksomheten/arbeidsgiver får som følge av permisjon/fravær mv.

Lønnstilskudd

KA leser retningslinjene dithen at det i stor grad er Kirkerådet som vil bli det politiske organet som avgjør i hvilken grad stillingene som kateket og diakon vil bli understøttet i en ny ordning. Det vil skje ved at Kirkerådet før pengene sendes videre til bispedømmerådene, skal trekke ut en sum til

lønnstilskudd, jamfør del C av retningslinjene. Skal dette fungere, er det helt avgjørende at dette uttrekket faktisk er stort nok, slik at fellesrådene opplever det som en god kost-nytte-vurdering å rekruttere personell som oppfyller Kirkemøtets kvalifikasjonskrav. KA viser her til Kirkemøtets vedtak om behovet for langsiktig og målrettet satsing på rekruttering til kirkelig utdanninger og stillinger.

For at lønnstilskuddet skal lykkes som rekrutteringsstrategi til disse stillingene, mener vi det må gjøres nærmere økonomiske beregninger:

- Forslaget om lønnstilskudd må bygge på en realistisk oppfatning hva en slik ordning vil innebære i faktisk utgiftsdekning. Merkostnadene for å tilsette en medarbeider som fyller Kirkemøtets kvalifikasjonskrav kan være betydelige. Ordningen bør derfor inneholde en form for lønnsgaranti til fellesrådene i tråd med Kap. 4 i *Hovedtariffavtalen for Den norske kirke* for hhv. kateket og diakon i lønnsgruppe 4 og 5. Det bør også avklares tydeligere om ordningen med lønnstilskudd skal omfatte arbeidsgivers reelle lønnskostnader knyttet til arbeidsgiveravgift og pensjon. KA har gjort noen beregninger allerede og bistår gjerne i det videre arbeid med nærmere beregninger til hjelp for arbeidet med den endelige utforming av retningslinjene på dette punkt.
- Tilskuddet bør også gis til samarbeidende fellesråd som rekrutterer kvalifisert personell gjennom samarbeidsavtaler, jf. erfaringene med vertsfellessråd for prostidiakonstillinger og tilsvarende samarbeidsordninger.
- KA viser til at også menighetspedagogene oppfyller Kirkemøtets fastsatte kvalifikasjonskrav. Disse representerer også viktige rekrutteringsstillinger til framtidig katekettjeneste i Den norske kirke. Fellesråd som rekrutterer kvalifiserte menighetspedagoger, bør etter KAs vurdering også inkluderes i ordningen med lønnstilskudd.

Overgangsordninger

KA mener at i tillegg til retningslinjene slik de fremstår i dagens forslag, bør det legges til en Del D om overgangsordninger. På samme måte som trossamfunnslovens § 23 beskriver overgangen fra en finansierungsordning til en annen, mener vi det er behov for å beskrive hvilke endringer som vil skje fra 2025 til 2026 med en ny ordning.

En ting som overgangsordninger bør omtale, er hvorvidt det vil kunne skje en redistribusjon av midler allerede fra 2026 og hvilke kriterier som ligger til grunn for det. Dersom Kirkerådet legger til grunn at det er 2025-tilskuddene som videreføres i 2026, og at endringer først vil kunne skje fra 2028, må det fremkomme.

Et eksempel på en endring man kan tenke seg at vil kunne inntreffe, er om et bispedømmeråd bestemmer seg for å sette av en pott fra det som til nå har vært trosopplæringsmidler, til å gå til diakoni i menigheter som ikke har diakonstilling. I så fall vil fellesråd få nedtrekk i midler til kirkelig undervisning. Dersom slike endringer kan inntreffe allerede fra 2026, bør altså det beskrives, slik at tilskuddsmottakerne er best mulig rustet til å kunne planlegge driften ved overgangen til en ny tilskuddsordning.

Også spørsmål knyttet til eventuell avvikling av kateketstillinger, som i stor grad er fordelt til sokn med stort antall konfirmanter – og konsekvensene en slik avvikling vil få når det gjelder ansvaret for konfirmantundervisningen – bør vurderes inntatt i disse bestemmelsene.