

KR 43/02 Opplysningsvesenets fond - evaluering. Endring av regelverk

Råd, utvalg m.m	Møtested	Møtedato
Kirkerådet	Oslo	06.-07.09.02

Saksbehandler: Gerd Karin Røsæg

Sak nr. KR 43/02

Saksdokumenter:

Tilskudd til felleskirkelige tiltak
Rapport 2002:6

OPPLYSNINGSVESENETS FOND - EVALUERING

Endring av regelverk

Bakgrunn

Statskonsult har på oppdrag av Kultur- og kirke departementet foretatt en gjennomgang av tilskudd til felleskirkelige tiltak. Hensikten med gjennomgangen var å vurdere utforming og forvaltning av tilskuddsordningen i forhold til ressursbruk og oppnådde effekter. Rapporten ble oversendt departementet april 2002. Kirke departementet oversendte Kirkerådet rapporten 11. juni. Av oversendelsesbrevet går det frem at "Departementet mener evalueringen fra Statskonsult gjør det nødvendig å foreta en helhetlig gjennomgang av formål, innretting, praktisering m.v av den aktuelle tilskuddsordningen, og går ut fra at Kirkerådet følger denne saken opp på egnet måte i tiden fremover".

Orientering

Fordeling av midler fra fondet skjer i henhold til *Lov om Opplysningsvesenets Fond av 7. juni 1996* og *Retningslinjer for Opplysningsvesenets Fond -*

Tilskudd til kirkelige formål, vedtatt av KM 1997 sak 12/97. Videre gir *Statens økonomireglement* føringer både for søknadsbehandling og regnskaps- og prosjektrapportering. Retningslinjene ble revidert av Kirkemøtet 2000, sak 9/00.

Midlene benyttes til tiltak i menighetene og regionale og sentrale tiltak av felleskirkelig karakter. Det tildeles midler til prosjekter i regi av kirkelige organer lokalt, regionalt og sentralt. Videre tildeles det midler til samarbeidstiltak på tvers av menighetsgrenser, på fellesråds- og prostiplan. Både av regionale og sentrale midler tildeles det betydelige summer til prosjekter i regi av frivillige kristne organisasjoner. På bakgrunn av komitemerknader til KM sak 15/96 ble det i 2000 vedtatt retningslinjer for bevilgning til utviklingstiltak i samarbeid med søsterkirker: *"Komiteen vil videre med bakgrunn i sak KM 10/96 (Forbruk og rettferd) synliggjøre tiendetanken i egen drift og går inn for at 10 % av avkastningen av OVF som Kirkemøtets organer disponerer, skal brukes til arbeidet for gjensidig utvikling i fellesskap med våre søsterkirker"*.

Statskonsults gjennomgang av tilskuddsordningen

Statskonsults mandat fra Kultur og kirkedepartementet var å:

- Vurdere forholdet mellom administrative kostnader / ressursforbruk og tilskuddsbeløp
- Vurdere oppfølging og erfaringsoverføring knyttet til et utvalg enkelttilskudd
- For et utvalg enkelttilskudd; vurdere om tilskuddsmidlene primært går til nye tiltak/aktiviteter, eller om de i hovedsak finansierer drift av eksisterende tiltak
- I den grad det er mulig, vurdere effekten av tilskuddene, herunder om tiltak som har fått tilskudd, genererer varige ordninger.

Statskonsult understreker i sin rapport at effektvurdering av tilskuddsordninger generelt er krevende og vanskelig å gjennomføre.

Målet med prosjektet ble utformet av Statskonsult til: å vurdere utforming og forvaltning av tilskuddsordningen i forhold til ressursforbruk (og oppnådde effekter).

Til grunn for evalueringen ligger både dokumentanalyse og strukturerte intervjuer. Kirkerådet har stilt relevante dokumenter til disposisjon (saksutredninger og rapporter) og deltatt i intervju. Det samme gjelder tilskuddsmottagere som bispedømmeråd, frivillige landsomfattende organisasjoner og enkeltmenigheter. Det ble også opprettet en referansegruppe med deltagelse fra departementet, Kirkerådet,

bispedømmeråd, en organisasjon og en menighet.

Statskonsults vurderinger og anbefalinger

Det gis i det følgende en redegjørelse for de vurderinger og anbefalinger som ligger i evalueringsrapporten. Flere av anbefalingene handler om å endre eller bedre dagens rutiner, mens andre eventuelt må følges opp med endring i retningslinjene. Kirkerådet har fra og med 2.halvår 2002 en medarbeider som har OVF som hovedarbeidsområde, det vil derfor være mulig å forbedre saksbehandling og oppfølging av prosjekter i forhold til hva som har vært tilfellet til nå.

Grunnstøtte eller prosjektstøtte

Evalueringen viser til at avkastningen av fondet i henhold til Kirkemøtet primært skal brukes til klart definerte og tidsavgrensede prosjekter (bl.a. KM 12/97, komitemerknader), men at tilskuddene i realiteten dels gis som prosjektstøtte og dels som drifts/grunnstøtte. Det vises her til at en betydelig del av bevilgningen er gitt som en form for drifts-/grunnstøtte til virksomheter som KIFO, Kirkens ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep og IKO (samarbeidsavtale). Vi viser her til evalueringen s. 32, hvor det p.d.e.s vises til Kirkemøtets intensjon med midlene: Å bidra til nyskaping i kirken gjennom faglig gode prosjekter innenfor vedtatte satsingsområder, og p.d.a.s retningslinjenes åpning for at det kan gis driftsstøtte/tilskudd til forskningsformål/større kirkelige pilotprosjekter. Etter Statskonsults vurdering er Kirkemøtets intensjoner med ordningen, slik de nå er formulerte, ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad. Videre sies det at "kirken/staten bør ta sikte på å avklare nærmere hva som skal være intensjonen med ordningen i fremtiden, og hvilke konsekvenser dette bør få m.h.t mål, retningslinjer, forvaltning og oppfølging av ordningen".

Kirkerådet vil her vise til at det er Kirkemøtet som har vedtatt retningslinjene som åpner for muligheten av å gi driftsstøtte og støtte til større pilotprosjekter. Kirkemøtet 1997 foretok en inngående drøfting av forholdet mellom bruk av avkastningen til prosjekter/avgrensede tiltak i forhold til bruk av midler til permanente driftsutgifter. I komiteinnstillingen heter det bl.a. *"Komiteen drøftet grundig forholdet mellom prosjektstøtte og muligheter for eventuell driftsstøtte. (...) Komiteen ønsker å understreke at det primært skal ytes støtte til tidsbegrensede prosjekter innenfor Kirkemøtets satsingsområder. Man ønsker likevel å gi en mulighet til driftsstøtte i en begrenset periode."*

Kirkemøtet har også i egne vedtak åpnet for bruk av fondsmidler til KIFO

(KM 11/96) og SMM (12/00) videre er samisk kirkeliv vedtatt som permanent satsingsområde inntil annet vedtak blir fattet " *Samisk kyrkjeliv er satsingsområde fram til Kyrkjemøtet har gjort anna vedtak (KM 1993)*. SMM og samisk kirkeliv nevnes for øvrig ikke i Statskonsults rapport. Rapporten viser imidlertid til bevilgninger til IKO og Kirkens ressurscenter. I henhold til KM vedtak 13/96-2 har Kirkerådet inngått samarbeidsavtale med IKO, videre uttalte KM i 1996 at "Det må gjevast særleg høg prioritet å sikra at Kyrkjeleg ressurscenter for mishandla kvinner får økonomiske ressursar for vokster og vidare utvikling".

Det er på denne bakgrunn noe problematisk å akseptere et utsagn om at Kirkemøtets *intensjoner* med ordningen ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp. Det bør imidlertid være en kontinuerlig drøfting av om det er en rimelig balanse mellom midler som kan settes inn i forhold til nye, tidsavgrensede tiltak, og midler til tyngre pilotprosjekter som går over lenger tid. KIFO er eksempel på et større prosjekt som er muliggjort gjennom OVF midler, og som etter intens arbeid nå er over på statsbudsjettet. Tilsvarende arbeides det for annen finansiering av både Ressurscenteret og SMM. Det ville etter Kirkerådets mening være uheldig om det skulle vedtas retningslinjer som umuliggjør igangsetting av større prosjekter tilsvarende de som her er nevnt.

Fordelingskriterier til bispedømmene

Bispedømmene tildeles midler i henhold til faste kriterier. Dette ble vedtatt av KM i 2000, og tidligere ordning med å ta hensyn til søkermasse ble da endret. " *Komiteen har vurdert prinsippene for tildeling av midler mellom bispedømmene, og ser at det finnes ulike måter å forstå fordelingen på. Det vil særleg være i forhold til hvorvidt man i tildelingen både skal ta hensyn til søkermasse og faste kriterier, eller om man i tildelingen bare skal forholde seg til faste kriterier.*

Midlene som tildeles skal være et incitament til å starte nye prosjekter i kirkelig regi, og søkermassen kan bidra til å opprettholde dette incitamentet. Komiteen registrerer at dersom en ser bort fra søkermassen ved tildelingen kan det skje en dreining i bruken av midlene fra prosjektstøtte til driftsstøtte. Dette vil være i strid med fondets intensjoner og retningslinjer.

Komiteen mener likevel at en tildeling hvor en ser bort fra søkermassen og kun tar utgangspunkt i faste kriterier, vil lette saksbehandlingen. Komiteen ønsker derfor å gå inn for en fordeling av midler til bispedømmene, hvor en anvender en fordelingsnøkkel som tar hensyn til antall sokn, medlemstall og areal i det enkelte bispedømme. Denne fordelingsnøkkel samsvarer med den Kirkerådet foreslår".

Statskonsult beskriver dette som et utslag av en grunnstøttetankegang (se

over). Statskonsult vurderer denne ordningen som uheldig, det vises til at "det tildelte beløp blir forutsigbart, og resultatet kan lett bli at bispedømmene ikke får samme motivasjon til å oppmuntre/stimulere til kreativitet på lokalplan." Statskonsult viser til at dette kan oppveies ved at bispedømmerådene får tildelt en ramme fra Kirkerådet basert bl.a på kvaliteten på rapporteringen året før, samt antall gjennomførte nyttige prosjekter med overføringsverdi (s.33). Kirkemøtet var seg bevisst at en omlegging av tildelingskriteriene stilte krav til rapporteringen: *" I og med at komitéen ønsker å se bort fra søkermassen ved fordelingen, vil det være nødvendig å sikre at midlene brukes etter de retningslinjene som gjelder for fondet. Komitéen anbefaler derfor at dersom det av rapporten fremgår at de tildelte midler ikke er anvendt i henhold til kriteriene vedtatt av Kirkemøtet, reduseres neste års tildeling tilsvarende."*

Klargjøring av målet med tilskuddsordningen

De forhold som er beskrevet i de to foregående avsnitt, er i henhold til evalueringsrapporten grunnleggende i det de handler om en klargjøring av målet med tilskuddsordningen: skal midlene fordeles jevnt utover til de kirkelige organer ut fra en grunnstøttetankegang, eller skal det stimuleres til nyskapende virksomhet innenfor vedtatte satsingsområder gjennom prosjektstøtte.

Vi forstår Statskonsult slik at det etter deres syn er en motsetning mellom å tildele bispedømmene midler etter faste kriterier og det å satse på prosjektstøtte. Kirkemøtets tildelingskriterier forutsetter imidlertid at bispedømmene som tidligere, vurderer innkomne prosjektsøknader og tildeler i henhold til satsingsområder. Etter Kirkerådets mening kan dagens tildelingskriterier til bispedømmene beholdes uten at incitamentet til nyskapende prosjekter svekkes. Dette forutsetter imidlertid, som Statskonsult også foreslår, at rapporteringsrutiner styrkes, og at manglende rapportering får konsekvenser for senere tildelinger.

Mer problematisk synes imidlertid regelverkets åpning for driftsstøtte å være, her bør det vurderes om dette er i strid med Kirkemøtets uttalte målsetting med ordningen. Regelverkets åpning for ordinær driftsstøtte bør vurderes på nytt, og sees i forhold til tilskuddsordningens målsetting.

Mindre detaljerte tildelingskriterier og tydelige rapporteringskrav

Ved å etablere tildelingskriterier synliggjøres grunnlaget for tildeling av støtte. Mange og detaljerte føringer for bruken av de tildelte midler kan imidlertid gi betydelige kontrollkostnader siden tilskuddsforvalter har ansvar for å kontrollere at retningslinjene blir fulgt opp. Statskonsult vurderer dagens retningslinjer som relativt omfattende og detaljerte om hvordan midlene skal

fordeles, og viser til følgende:

- bispedømmerådene skal tildele midler dels innenfor rammen av KMs satsingsområder og dels ut fra særskilte utfordringer i bispedømmet
- hovedtyngden av bispedømmerådenes tildeling skal være til eksterne tiltak
- det skal primært ytes tilskudd til tidsbegrensede prosjekter innenfor KMs satsingsområder
- det ytes normalt ikke støtte utover 3 år til samme tiltak.

Det er retningslinjenes §§ 6 og 10 som regulerer hva det kan ytes tilskudd til. Retningslinjenes vektlegging av satsingsområder har på den ene side gitt Kirkemøtet en viss mulighet for styring i forhold til hva som skal prioriteres i kirken, samtidig har midlene gitt kirken på ulike nivåer mulighet til å satse. Samtidig har retningslinjene ønsket å åpne for lokale behov, dette kan selvfølgelig resultere i at retningslinjene oppfattes som for detaljerte.

Et område som evalueringen ikke tar opp, er behovet for kriterier som sikrer en god søknadsbehandling. Detaljerte kriterier gir en viss hjelp til å sile ut uaktuelle søknader. Både bispedømmerådene og Kirkerådet mottar langt flere søknader enn de som kan innvilges, og det ligger en stor utfordring å finne gode kriterier for vurdering av søknadene. Situasjonen i dag er at mange faglig gode søknader innenfor satsingsområdene blir avvist pga økonomien. Hvis man for ettertiden skal endre tilskuddsprofilen (se under) slik at det tildeles større beløp, og følgelig færre søknader blir innvilget, vil behovet for vurderingskriterier bli enda større.

I henhold til økonomiregelverket er det Kirkerådet/bispedømmerådene som har ansvar for å kontrollere at tilskuddsmottaker bruker midlene i tråd med retningslinjene. Samtidig som Statskonsult påpeker at det i liten grad er lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes mener de at det ut fra en kost-nyttevurdering er tvilsomt om det er hensiktsmessig å ha omfattende kontrollrutiner for småbeløp. Statskonsult anbefaler at det fremfor å styre gjennom detaljerte retningslinjer for bruken av midlene, kan de alternativt styres gjennom rapportering. Dersom rapporten fra et bispedømme / tilskuddsmottaker viser at midlene ikke er brukt i tråd med Kirkemøtets intensjoner, kan dette få konsekvenser for neste års tildeling av midler.

De rapporteringskrav som stilles til tilskuddsmottaker må være i samsvar med de mål som gjelder for det aktuelle prosjekt.

Kirkerådet ser at kontroll- og rapporteringsrutiner må forbedres vesentlig. Det er på dette området ikke nødvendig å endre regelverket, men å utarbeide gode rutiner. Evalueringens påpeking av at det i dag er relativt liten fokus på kontrolloppgaver kan rettes opp ved en bedring av rapporteringen. Dette vil bli fulgt opp av sekretariatet, og et forslag til nye rutiner vil bli lagt frem for Kirkerådet.

Erfaringsformidling

Evalueringsrapportens påpeking av behovet for erfaringsformidling deler Kirkerådet fullt ut. Det har stått på Kirkerådets virksomhetsplan i flere år å utarbeide en database over gjennomførte prosjekter. Dette er til nå ikke gjennomført p.g.a manglende ressurser. Dette vil imidlertid bli gjennomført i 2003. Det vil også bli utarbeidet kriterier for rapportering for tilskuddsmottagere. Kirkerådet har merket seg Statskonsults kommentarer til dette punkt, med understreking av at rapporteringskravene må ta utgangspunkt i hvilke informasjonsbehov tilskuddsforvalter har. Rapporteringskriteriene bør utarbeides i samarbeid med bispedømmerådene. Det må her tas hensyn til Statskonsults anmerkning om at oppfølgingsrutiner bør differensieres i henhold til beløpets størrelse og tilskuddets karakter.

Informasjonsbrosjyre

Rapporten påpeker at Kirkerådets informasjonsbrosjyre om tilskuddsordningen gir inntrykk av at hele tilskuddsrammen fordeles innenfor de vedtatte satsingsområder. Viktigheten av at den rammen som kunngjøres overfor potensielle søker er reell.

Statskonsult peker her på et viktig forhold. Mange søkere har urealistiske forventninger til tildeling fra fondet. Det er en stor utfordring for Kirkerådet å presentere tilskuddsordningen realistisk. Sekretariatet vil arbeide med utformingen av senere brosjyre slik at denne gir et realistisk bilde av tilgjengelige midler.

Antall aktører

Statskonsult har merket seg at det er flere aktører som har forvaltningsoppgaver i tilknytning til tilskuddsmidlene: Kirkerådet, bispedømmerådene, Mellomkirkelig råd og departementet. Rapporten nevner ikke Samisk kirkeråd, men også de har en rolle som tilskuddsforvalter av de midler som stilles til rådighet for samisk kirkeliv.

Det anbefales at det vurderes å begrense antall aktører til å omfatte kun Kirkerådet og bispedømmerådene. Anbefalingen synes å være gitt ut i fra ressurshensyn. Dagens system skaper mye arbeid både for dem som søker og mottar midler, og dem som forvalter ordningen på ulike nivåer.

Samtidig vises det til at det å ha flere aktører involvert kan gi en gevinst ved at en får spisskompetanse på flere områder.

Det foreslås at midlene til Søsterkirkene gis Mellomkirkelig råd på friere grunnlag, nemlig som tilskudd, slik blir MKR tilskuddsmottager og ikke tilskuddsforvalter, og det vil da være ved gjennomgang av rapporter at kontroll om at midlene brukes etter sin intensjon finner sted.

Tilskuddsprofil

Tilskuddsmidlene fordeles i dag på noen store og mange små prosjekter. Ordningen innebærer relativt mye administrasjon. Dagens tilskuddsprofil bør endres til færre tilskuddsmottagere og følgelig større beløp. Men Statskonsult understreker også nødvendigheten av at tilskuddets størrelse og oppfølging må vurderes i forhold til formålet med ordningen. Hvis formålet er å stimulere til lokal aktivitet og kreativitet kan de små tilskuddsbeløp forsvares. Hvis formålet er nyskapende og faglig gode prosjekter, er det viktig at midlene ikke spres for mye. Hvis begge typer tilskudd skal opprettholdes, må kravene til rapportering og oppfølging differensieres mer enn i dag.

Det bør her vurderes om aktivitet på lokalplan er avhengig av at midlene deles ut til den enkelte menighet. Både Kirkerådet og flere bispedømmeråd har initiert prosjekter som har hatt lokalt nedslagsfelt, men hvor prosjektstyringen har ligget sentralt/regionalt. Et eksempel her er kirkeoppvarmingsprosjektet. Hvis forslaget om et kirkelig kompetanse og utviklingssenter virkeliggjøres kan også dette muliggjøre lokalt gjennomførte prosjekter, hvor økonomi og oppfølging ligger sentralt.

Retningslinjene forutsetter i dag at "*Hovedtyngden av Bispedømmerådets andel skal tildeles eksterne tiltak*".(retn.l. 7.4) Intensjonen med denne bestemmelsen har vært at midlene skal komme lokalmenigheten til gode. Det er flere forhold som gjør at denne bestemmelsen bør vurderes på nytt. Det hevdes fra mange hold at ressursvake menigheter ikke har kapasitet til å planlegge prosjekter, utviklingen de senere år har vist at bestemmelsen ikke overholdes i på langt nær alle bispedømmene og ordningen er kostnadskrevende. Intensjonen i forhold til lokalmenigheten kan opprettholdes ved at det regionalt eller sentralt – i samarbeid med lokalmenigheter – utvikles gode prosjekter som har sitt nedslagsfelt lokalt. Dette kan medføre at ikke bare § 7.4 bør endres, men også fordelingsnøkkelen mellom Kirkerådet og bispedømmerådene (50 – 50).

Forholdet mellom departementet og Kirkerådet

Evalueringsrapporten s. 16 beskriver føringer for bruken av midler gitt av departementet og politiske myndigheter, og viser bl.a. til at flere av informantene viset til at "*det kan synes noe uklart hvem som reelt sett "eier"*

denne tilskuddsordningen – er det staten ved departementet eller kirken ved Kirkemøtet?". Dette anliggendet er dessverre ikke fulgt opp i kap 4 "Vurderinger og anbefalinger".

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet tar rapporten "Tilskudd til felleskirkelige tiltak. Gjennomgang av mål, forvaltning og organisering" til orientering.
2. Kirkerådet ber sekretariatet utarbeide sakssvarende rapporterings-kriterier og rutiner slik at tilskuddsforvalterne i større grad enn hva tilfellet er i dag kan styre gjennom rapportering.
3. Det må utarbeides rapporteringsrutiner som muliggjør erfaringsutveksling fra gjennomførte prosjekter. Om mulig utarbeides en idebank.
4. Kirkerådet ber sekretariatet utarbeide senere informasjonsbrosjyrer i tråd med anbefalingene i rapporten fra Statskonsult.
5. Det må arbeides for at antall tilskuddsforvaltere reduseres til å omfatte Kirkerådet og bispedømmerådene. Rutinene legges om slik at Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd blir tilskuddsmottagere. Kirkerådet henvender seg til departementet og tar opp spørsmålet om deres rolle som tilskuddsforvalter.
6. Kirkerådet har drøftet tilskuddsprofil og vil ved senere søknadsbehandling prioritere færre prosjekter slik at tilskuddets størrelse kan økes. Kirkerådet ber bispedømmerådene om tilsvarende å vurdere sin tilskuddsprofil.
7. Kirkerådet har drøftet hvilke kriterier som er mest hensiktsmessig å legge til grunn ved tildeling til bispedømmerådene og har kommet frem til at en vil holde fast ved gjeldende tildelingskriterier som baserer seg på faste kriterier. Ordningen som ble innført i 2001 bes evaluert etter 5 år.
8. Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å endre retningslinjene slik at §§ 6.2 (*det kan gis driftsstøtte for en begrenset periode*) og 7,4 (*Hovedtyngden av Bispedømmerådets andel skal tildeles eksterne tiltak*) utgår. Endringen trer i kraft fra og med 1.1.2004.