



**Referanser:**

**Arkivsak:** 17/05144-1

## Prosess for arbeid med fordelingsnøkler

### Sammendrag

Forslag til endring i fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene skal være sak på Kirkemøtet i 2019. I KM 10/14 ble følgende vedtatt:

*«Kirkemøtet ber om at det arbeides videre med fordelingsnøkler for ressursfordeling mellom bispedømmene og ber om at det fremmes sak om dette på et senere møte.»*

I komiteinnstillingen og vedtaket i sak KM 5/17 bes Kirkerådet komme med en orientering om prosessen med arbeidet med forslag til endringer:

*«Komiteen er opptatt av at arbeidet med justeringer av fordelingsnøkler i gruppe 1 prioriteres. Endringer kan først gjennomføres når det foreligger en oversikt over ressursituasjonen i det nye rettssubjektet. En slik oversikt vil foreligge når regnskapet for 2017 er avsluttet. Forslaget til endringer bør etter komiteens vurdering utarbeides av en bredt sammensatt gruppe.»*

Det bør snarest etableres et prosjekt for å utarbeide forslag til endringer i fordelingsnøkler, slik at bispedømmerådene får forslagene på høring våren 2018. Kirkemøtet får da saken i 2019 med alle bispedømmerådernes vurderinger fremkommer.

### Forslag til vedtak

Proessen med å utarbeide forslag til endringer i fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene, og mellom bispedømmerådene og Kirkerådet starter opp høsten 2017, slik at forslagene kan sendes på høring våren 2018. Prosessen ledes av en prosjektleder og legges frem for Kirkemøtet 2019.

# Saksorientering

## Bakgrunn

En arbeidsgruppe hvor blant annet stiftsdirektørene var representert, utarbeidet i 2014 et forslag til modell for nasjonal ressursfordeling av prestedtjenesten – «Vi deler prester». Forslaget ble drøftet i ulike fora, og det ble konkludert med at det var behov for videre utredningsarbeid.

I KM 10/14 ble følgende vedtatt:

*«8. Framtidige fordelingsnøkler:*

*Kirkemøtet ber om at det arbeides videre med fordelingsnøkler for ressursfordeling mellom bispedømmene og ber om at det fremmes sak om dette på et senere møte.»*

I komiteinnstillingen og vedtaket i KM 5/17 bes Kirkerådet komme med en orientering om prosessen med arbeidet med forslag til endringer:

*«Komiteen er opptatt av at arbeidet med justeringer av fordelingsnøkler i gruppe 1 prioriteres. Endringer kan først gjennomføres når det foreligger en oversikt over ressursituasjonen i det nye rettssubjektet. En slik oversikt vil foreligge når regnskapet for 2017 er avsluttet. Forslaget til endringer bør etter komiteens vurdering utarbeides av en bredt sammensatt gruppe.»*

Forslag til endring i fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene er sak på Kirkemøtet i 2019.

### **Formål med arbeidet med endring av fordelingsnøkler:**

Formålet med endring av fordelingsnøkler er:

1. Å opprettholde en landsdekkende folkekirke
2. At kirken er en engasjert aktør i lokalsamfunnet
3. Mer effektiv forvaltning av ressursene

Rammetilskuddet til Den norske kirke fordeles i dag ut i fra ulike fordelingsnøkler for tre ulike tilskuddsordninger:

1. Drift/prestedtjeneste
2. Trosopplæring
3. Ovf-midler

Bakgrunnen for dagens fordelingsnøkler er komplisert og til dels uoversiktlig, samtidig som de ulike tilskuddsordningene har ulike formål. Det bør derfor utredes effektene av en felles fordelingsnøkkel for fordeling av tilskuddene. En ny fordelingsnøkkel vil ha som formål å sikre forutsigbar og effektiv fordeling mellom enhetene. Hvorvidt denne endringen vil være formålstjenlig, eller om en bør opprettholde dagens ordninger med enkelte justeringer, bør utredes videre.

I vurderingen av fordelingsnøkler må det utredes forslag til nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene og en fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene og Kirkerådet. For fordelingen av tilskuddene til Kirkerådet kan ikke hensyn som geografi, reiseavstand eller andel medlemmer av Den norske kirke inkluderes på samme måte. I 2017 er det gjort en fordeling av rammetilskuddet mellom bispedømmerådene og Kirkerådet basert på KR 61/16, der Kirkerådets andel er 7,1 prosent.

Tabellen viser hvordan rammetilskuddet ble fordelt i 2017:

	Oslo	Borg	Hamar	Tunsberg	Agder og Tel	Stavanger	Bjergvin	Møre	Nidaros	Sør-Hålogal	Nord-Hålog	Kirkerådet	Total
Fordeling mellom bispedømmerådene	12,3%	10,2%	9,0%	8,9%	9,7%	8,0%	12,2%	6,2%	9,6%	6,8%	7,1%		
Fordeling mellom bispedømmerådene og Kirkerådet	11,5%	9,4%	8,3%	8,3%	9,0%	7,5%	11,3%	5,7%	8,9%	6,3%	6,6%	7,1%	

### Grunnlaget for dagens fordelingsnøkler

Grunnlaget for dagens fordeling av rammetilskuddet er til dels uklart. I tildelingsbrevet til bispedømmene fra 28. oktober 1999 ble det etablert et system for fordeling mellom bispedømmerådene basert på antall stillinger og reiseavstand mm. I følge KUD la disse i sin tid grunnlaget for en fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene, men disse har jevnlig blitt justert i tråd med antall tildelte stillinger. Etter hvert utviklet det seg en praksis basert på fordelingen i forrige budsjettår som grunnlag for neste bevilgning, men uten at det lå særlig annet enn justeringer i antall prestestillinger til grunn for endring.

De opprinnelige fordelingsnøkklene for tilskuddsberegning er svært forenklet følgende:

1. Antall årsverk i faste stillinger (25%)
2. Avstander fra bispedømmekontoret (25%)
3. Antall menighetsråd og antall prestestillinger (25%)
4. Særskilte tillegg (25%)

Særskilte tillegg omfattet særlige oppgaver som det enkelte bispedømmeråd hadde, som Sjømannskirken, samiske menigheter, liturgisk senter mm. Fordi systemet med fordeling ble etablert så langt tilbake i tid, og siden fordelingen etter 1999 primært er gjort med utgangspunkt i bevilgningen fra året før, supplert med økning til flere stillinger, vil det være krevende å bruke historiske data til grunn for dagens prosentvise fordeling av rammetilskuddet. Dette innebærer at fordelingsnøkklene som ble brukt for fordeling av rammetilskuddet i 2017 for hhv. drift, trosopplæring og OVF-midler primært er begrunnet i fordelingen fra 2016 med prosentvis fordeling innenfor tilskuddsordningene, mer enn at det systematisk er lagt til grunn kostnadsvurderinger ut i fra eks. geografi og antall ansatte.

Samtidig blir det jevnlig påpekt at det er en skjevfordeling mellom bispedømmerådene som særlig gir utslag i mer- eller mindreforbruk og antall stillinger administrativt/prester sett ut fra reiseavstander og geografi.

Det eneste som med sikkerhet kan antas, er at størrelsen på bevilgningen av rammetilskudd vil være mer avhengig av hva slags oppslutning kirken har målt i antall medlemmer. Medlemstall er ikke en del av kriteriene for tildeling i dag.

### Nye fordelingsnøkler

Ut fra formålet om å opprettholde en landsdekkende folkekirke og en effektiv ressursforvaltning, er det nødvendig å vurdere hva som er viktig å prioritere for Den norske kirke i arbeidet med endrede fordelingsnøkler, eksempelvis:

- Å beholde antall medlemmer i kirken ut fra dagens nivå
- Rekruttering av nye og flere medlemmer
- Hvilke aldersgrupper er det viktigst å satse på for enten nyrekruttering eller å beholde?
- I hvilke områder av landet er det mest naturlig å satse på økning i oppslutning ut fra endrede bosettingsmønstre?

En mulighet er å lage nye kriterier for tildeling og vektning av disse basert på:

- Medlemstall (antall)
- Aktivitet (antall kirkelige handlinger)
- Storby
- Distrikt/små sogn
- Bispedømmer med samiske språk
- Geografi (reiseavstand og spredt bebyggelse)

En mulighet er også å ta ut beløp fra rammetildelingen (eks 5 % tilsvarende kr 100 mill ut fra dagens tildeling), som fordeles til bispedømmeråd med særskilte satsinger eller som har spesielle utfordringer, da etter søknad.

Det er viktig at arbeidet med ressursfordeling trekker vekslers på arbeidet med finansieringsordningene som blant annet er gjort i Sverige med overføringsordninger til regional kirke og arbeidet som gjøres i europeiske land det er naturlig å sammenligne seg med – gjerne i samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer.

### **Momenter til mandat for arbeidet med nye fordelingsnøkler:**

Følgende momenter kan tas inn i et mandat:

1. Utarbeide én fordelingsnøkkel for hele rammetilskuddet.
2. Utarbeide eksempel på nye fordelingsnøkler med vektning:
  - Medlemstall (antall)
  - Aktivitet (antall kirkelige handlinger)
  - Storby (inntekstutjevning)
  - Distrikt/små sogn (inntekstutjevning)
  - Bispedømmeråd med samiske språk
  - Geografi (reiseavstand og spredt bebyggelse)
3. Vurdere å opprettholde dagens fordeling med mindre justeringer der fordelingen mellom bispedømmene, og hvor fordelingen mellom Kirkerådet og bispedømmerådene opprettholdes på samme nivå som i dag
4. Vurdere å ta ut for eksempel 5% av rammetilskuddet (100 mill kr) til spesielle satsinger, slik at BDR får mindre i drift, men muligheter til å søke midler til særskilte satsinger

Prosjektgruppen bør bestå av en intern/ekstern ansatt prosjektleder som sammen med en arbeidsgruppe på 4-6 personer fra bispedømmerådene og Kirkerådet som starter opp arbeidet høsten 2017.

I arbeidet med å utrede nye fordelingsnøkler eller justeringer av dagens, er det helt nødvendig at prosessen har legitimitet og forankring i bispedømmerådene. Det vil uansett være slik at nye fordelingsnøkler vil gjøre at noen kommer bedre ut enn andre.

### **Forslag til arbeidsform:**

Det bør etableres et eget prosjekt med ansatt prosjektleder (tilsetting av ekstern prosjektleder eller frikjøp) som har ansvar for arbeidet. I tillegg bør en sette ned en arbeidsgruppe bestående av 4-6 ansatte fra KR/BDR som sammen med prosjektleder utarbeider forslag til endringer i fordelingsnøkklene basert på mandatet. Det legges fram et prosessnotat til orientering på Kirkemøtet 2018, og det endelige forslaget legges fram for Kirkemøtet i 2019. Stillingen som prosjektleder utlyses snarlig med prosjektperiode frem til 2020 for både å utrede forslag og følge opp Kirkemøtets vedtak etter 2019.

Et høringsnotat om forslag til endringer i fordelingsnøkklene sendes på høring våren 2018, slik at alle merknader fra bispedømmerådene kan innarbeides i saken som skal legges frem på Kirkemøtet i 2019.

## Fremdriftsplan for arbeidet:

Tidspunkt	Milepæl	Styrende organ	Ansvar for iverksetting	Hendelse
21. august 2017	Legge frem sak for Kirkerådet om oppstart med arbeid med fordelingsnøkler	Ledergruppe i KR	ØK/Adm avd	
13.-15. september 2017	Prosess og mandat for arbeidet	Kirkerådet	Øk/Adm avd	
1. oktober 2017	Iverksette Kirkerådets vedtak om oppstart		Øk/adm avd	Etablering av arbeidsgruppe/ Prosjekt/utvalg
1. november 2017	Oppstart av arbeidet		Øk/adm avd	Sette i gang utredningsarbeid
Våren 2018	Høringsforslag om endringer i fordelingsnøkler til alle BDR	Kirkerådet	Øk/adm avd og prosjekt	Bispedømmerådene bes om å vurdere framlagte forslag både på prinsipielt grunnlag og ut i fra konsekvenser for eget bispedømmeråd
Høsten 2018	Oppsummering av høring	Kirkerådet	Øk/adm avd og prosjekt	Oppsummere høringsforslag, sette sammen innspill og vurdere opp mot foreslåtte endringer
7. januar 2019	Forslag til endringer i fordelingsnøkler	Kirkerådet	Prosjekt	Ferdig dokument til Kirkemøtet 2018 med orientering om prosess til Kirkerådet
24. januar 2019	Forslag til Kirkemøtet om endringer i fordelingsnøkklene	Kirkerådet	Prosjekt	Ferdigstille utredning og forslag til endringer til Kirkemøtet
3. april 2019	Endringer i fordelingsnøkklene	Kirkemøtet		Vedtak om Kirkerådets forslag til endringer i fordelingsnøkklene
1. januar 2020				Vedtak om endringer av fordelingsnøkklene trer i kraft – evt. med overgangsordning på for eksempel 5 år

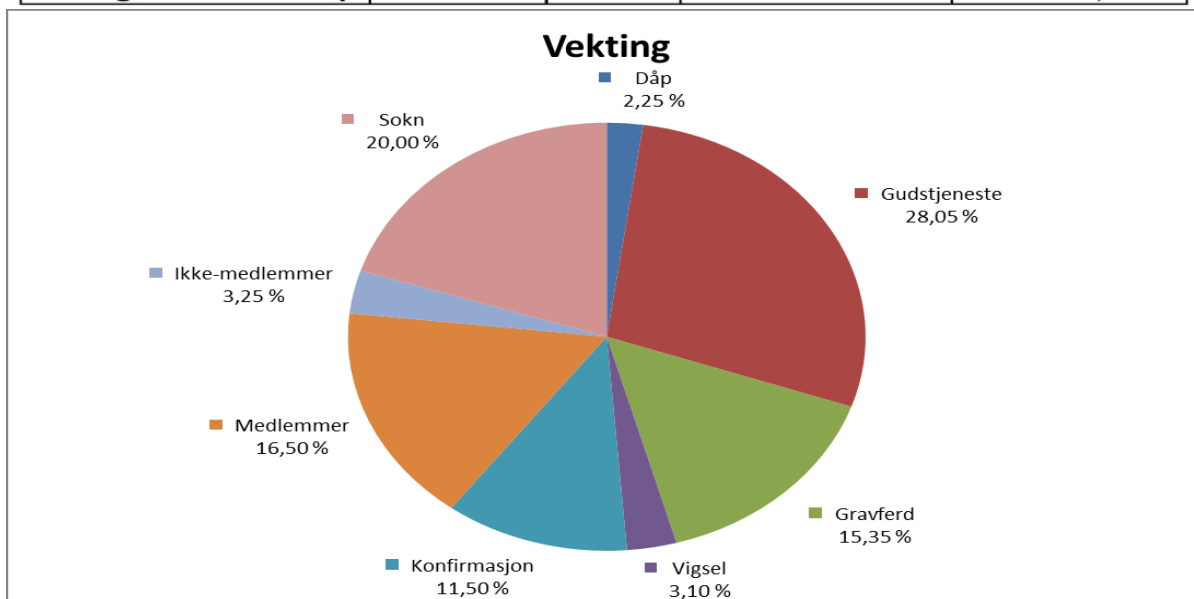
### Stiftsdirektørens utredning om ny fordeling mellom bispedømmerådene

I 2014 ble rapporten «Vi deler prester» med en modell for nasjonal ressursfordeling for prestatjenesten utarbeidet etter mandat fra bispedømmene i Den norske kirke ved stiftsdirektørene. Rapporten tar ikke for seg fordeling av administrative ressurser i Den norske kirke.

I rapporten foreslås det flere modeller for ressursfordeling og vekting:

*«Som et utgangspunkt for det videre arbeidet, har arbeidsgruppa foreslått en nøkkel for sammen regning. Det er lettest å forstå dette intuitivt hvis det framstilles som tidsbruk i en normal arbeidsuke for en prest med helt gjennomsnittlig tjeneste:*

Vekting				
Oppgave	Timer pr. tjeneste	Timer pr. uke	(Årlig) gjennomsnitt pr. prest	Prosentandel
Dåp	1		32	2,25 %
Gudstjeneste	10		39	28,05 %
Gravferd	7		31	15,35 %
Vigsel	6		7	3,10 %
Konfirmasjon		3,5	34	11,50 %
Medlemmer		5	3101	16,50 %
Ikke-medlemmer		1	996	3,25 %
Menighetsfellesskap		6	1	20,00 %



I rapporten redegjøres det for hva som gjenstår av arbeid:

- *Innhente og beregne hvor stor den samlede tildelingen til menighetsprest tjeneste i Den norske kirke er. Det finnes grunnlagstall i tildelingsbrev, men det er nødvendig å analysere disse tallene videre for å skille ut det som ikke hører med i ressursgrunnlaget for den lokale prestetjenesten.*
- *Vurdere og følge opp den foreløpige oversikten over gudstjenestebehovet og reelle menighetsfellesskap, uavhengig av soknestrukturen.*
- *Kvalitetssikring av opplysningene om reiser*
- *Politisk behandling av modellen og vektingen i den*
- *Korrekturlesing av tall og regneark*
- *Iverksettelsesplan for hvordan konsekvenser av modellen skal følges opp.*

I rapporten beskrives to hindringer i veien for en balansert ressursfordeling til prestetjeneste i kirken:

- *Det ene er arbeidet med å stable en modell på beina.*
- *Det andre er frykten for å måtte ta konsekvenser av resultatene. Til det er det å si at alternativet med å opprettholde en ressursfordeling som i større eller mindre grad er ubalansert, ikke er lett å forsvare.*

*God ressursfordeling er viktig for både prestenes arbeidssituasjon, samholdet i kirken og muligheten til å oppnå gode resultater på ulike steder. Oversikten over hvor ressursene trengs er nødvendig for å kunne lede og administrere.*

*Den ressursmodellen vi har skissert her er fleksibel. Den kan tilpasses ulike vektinger og inkorporere ulike grunnlagstall. Den har en enkel kjerne og gir oversikter som er lette å forstå og bruke. Når den først er etablert, er den enkel å oppdatere. Den kan også videreutvikles til et høyere presisjonsnivå dersom det viser seg å bli behov for det.»*

### **Prosesser utenfor finansieringsordningen for Den norske kirke som vil få konsekvenser for kirkens økonomi:**

- Ny kommunestruktur med ny kommune- og fylkesinndeling
- Ny rammelov for tros- og livssynssamfunn
- Ny kirkeordning

Ny kirkeordning fra 2020 vil i stor grad påvirke finansieringen av Den norske kirke, både hva gjelder tildelingen av statstilskudd, og om rettssubjektet blir utvidet til å omfatte sogn og fellesråd.

Den nye kommunestrukturen med endret region- og kommuneinndeling vil endre grensene for fellesrådene, antall stillinger og fellesrådenes ansvarsområde.

Ny rammelov for tros- og livssynssamfunn med for eksempel større vekting av antall medlemmer i hvert enkelt trossamfunn vil kunne få stor innvirkning på Den norske kirkes økonomi, avhengig av oppgang eller nedgang i medlemsmassen.

Det skal også legges frem forslag til et nytt budsjettreglement for Den norske kirke i 2020. Det er derfor mulig at arbeidet med fordelingsnøkler bør integreres i utarbeidelsen av dette. I denne prosessen skal det blant annet vurderes endringer i dagens ordning for tilskuddsmottakere i budsjettgruppe 3 (Tilskudd til annen kirkelig virksomhet) om enkelte av tilskuddsmottakerne bør ha en endret form for finansiering fra Den norske kirke.

### **Økonomiske/administrative konsekvenser**

Kostnadene for arbeidet med fordelingsnøkler dekkes av Kirkerådet. I revidert budsjett er det foreslått kr 250 000 i 2017. Det må lages et eget budsjett som inneholder lønnskostnader, drift av arbeidet, reisekostnader og utgifter til innkjøp av eksterne utredninger.