



Saksbehandler	Arkivkode	Arkivsak	Ugradert
Øyvind Berntsen	004	18/04242-5	

Saksordfører: Kjetil Drangsholt

Saksnummer	Råd/utvalg	Møtedato
64/18	Agder og Telemark bispedømmeråd 2016 - 2019	22.10.2018

Svar på høring om ny fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene av tilskudd til menighetsprestetjenesten

Vedlegg:

Rapport fra fordelingsprosjektet endelig versjon 31.08
Høring om ny fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene
Høringsspørsmål 1
Høringsbrev om ny fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene

Saksorientering

Innledning

Bispedømmerådet har mottatt forslag til ny nasjonal fordelingsnøkkel for ressurser til menighetsprestetjeneste til høring. Ressurser til prestetjeneste er den klart største delen av bispedømmerådets budsjett. Prestetjenesten er sentral for biskopen og bispedømmerådets virksomhet. Siden fordelingsnøkkelen vil påvirke ressurstilgangen for prestetjenesten i bispedømmene, er dette derfor en svært viktig høring, både for Agder og Telemark bispedømmeråd og kirken nasjonalt. Rapporten fra fordelingsprosjektet beskriver historikk, bakgrunn og forslag til løsninger.

Generell kommentar til høringen

Agder og Telemark bispedømmeråd har i snart ti år fordelt ressurser til menighetsprestetjeneste gjennom en fordelingsnøkkel som har mange fellestrekk med den Kirkerådet nå foreslår nasjonalt. Stort sett har fordelingsnøkkelen regionalt blitt kalt «ressursmodellen». Ressursmodellen ble i sin tid utarbeidet av en partssammensatt arbeidsgruppe. Den har vært på høring blant prester og proster og er vedtatt i bispedømmerådet.

Ressursmodellen har fungert godt. Selv om en modell alltid vil være en forenkling av virkeligheten, har den vært et godt styringsredskap. Den har bidratt til ryddige og forutsigbare ressursfordelingsprosesser. Den har skapt realistiske forventninger i menighetene og større samsvar mellom mengden oppgaver og tilgjengelig presteressurs i prostiene. Gjennom bruken har ressursmodellen vist seg å samsvare godt med prestenes arbeidsvirkelighet. Det har bidratt til å gi ressursfordelingen i bispedømmet legitimitet.

Trolig vil en vellykket nasjonal fordelingsnøkkel kunne fungere på samme måte. Dersom den bygger på et grunnlag som samsvarer med behovene og oppgavene i prestatjenesten, vil den kunne utjevne uheldige forskjeller i ressurstilgang mellom bispedømmene. Det vil være positivt både i forhold til kirkens virksomhet og i et arbeidsmiljøperspektiv. Det er sunt å fordele ressurser på en måte som er transparent, forutsigbar og metodisk skjermet for uheldig påvirkning fra lokale eller regionale særinteresser.

Kirken har altså mye å vinne på å komme fram til en god fordelingsnøkkel. Forslaget i høringen viser at dette målet er det mulig å nå. Agder og Telemark bispedømmeråds hovedkonklusjon bør derfor være at fordelingsprosjektet er viktig. Det har kommet langt nok til at det kan danne grunnlag for fordeling av ressurser til menighetsprestatjeneste.

Samtidig, siden prosjektet er så viktig og handler om store beløp og sentrale forhold for alle bispedømmer, er det også av stor betydning at fordelingsnøkkelen i størst mulig grad blir god. Det er umulig å få en fordelingsnøkkel som er helt presis. Det må, slik høringsnotatet sier, være gjennomførbart å innhente og vedlikeholde datagrunnlag og beregninger.

Samtidig må nøkkelen være god nok til å kunne oppnå legitimitet nasjonalt. Den må kunne framstå som upartisk overfor bispedømmenes regionale særinteresser og svare til realitetene i prestatjenesten, slik at den ikke skaper uønskede og utilsiktede forskjeller som gir uheldige utslag i menighetenes liv. Kort sagt må samme forhold telle likt i alle bispedømmer. Vektingen av ulike sider ved prestatjenesten må samsvare med realitetene i prestatjenesten.

Høringen er derfor viktig som kvalitetssikring. Det er snakk om nyetablering av et redskap som vil få stor betydning. Denne høringen er bispedømmerådernes beste mulighet til å stille spørsmål som eventuelt kan bidra til at fordelingsnøkkelen fungerer enda bedre.

Positive trekk ved forslaget til fordelingsnøkkel

Siden forslaget til høringssvar vil stille noen spørsmål ved enkeltheter i modellen, er det viktig å samtidig peke på at hovedlinjer og mange detaljer i forslaget støttes.

Nøkkelen bygger på hovedoppgaver i prestatjenesten slik de er beskrevet i tjenesteordningen og fungerer i praksis. Disse oppgavene er målbare og tilstrekkelig like til at de er sammenliknbare fra sted til sted. I nøkkelen vektet de på en måte som i hovedsak oppleves å samsvare med prestatjenesten slik den framstår.

Nøkkelen har også funnet gjennomførbare måter å beskrive og sammenlikne konsekvensen av forskjeller i reisetid og geografi. Til forskjell fra tidligere modeller har den også tatt utgangspunkt i antall kirker prestene betjener, noe som i hovedsak virker som et velfungerende grep, som gjør beskrivelsen av antall enheter prestene betjener uavhengig av valgt soknestructur. Beskrivelsen av tidsbruk til ulike oppgaver ser i hovedsak ut til å treffe gode og hensiktsmessige gjennomsnitt, som verken blir for stramme i forhold til reelle behov eller gir signaler om urimelig høy tidsbruk.

I det store og hele virker derfor forslaget til fordelingsnøkkel allerede godt nok gjennomarbeidet til å kunne brukes. Det er ikke behov for å se etter annen metodikk eller vesentlig nytt grunnlagsarbeid.

Muligheter for forbedring?

Det kan likevel stilles noen spørsmål til forslaget. Det er så store beløp som skal fordeles at det ikke skal mye til at det blir hensiktsmessig å kvalitetssikre fordelingsnøkkelen, dersom dette ikke medfører et urealistisk administrativt arbeid.

Det største spørsmålet vil handle om den generelle vektingen av ulike elementer i modellen. Denne vektingen er dels en beskrivelse av dagens situasjon og dels en ramme for hvordan en ønsker ressursbruken i prestatjenesten skal være. Rammen må også forholde seg til hva som er mulig ut over oppgaver som ligger fast, men gjennom en fordelingsnøkkel kan det gis signaler om hvordan gjennomsnittlig ressursbruk bør se ut.

Ellers kan også utformingen av beregningen for noen av de enkelte variablene vurderes. Det gjelder særlig gudstjenester, konfirmanter og storbyutfordringer.

Innspill til vekting av elementer i prestenes tjeneste

1) Gudstjenester på søn- og helligdager og andre gudstjenester (tilleggsgudstjenester):

I dag er antall gudstjenester på søn- og helligdager en avhengig variabel. For fordelingsnøkkelen vil det være viktig at variablene ikke kan brukes til å påvirke hvor mye ressurser man får, på en måte som ikke er tilsiktet.

I forslaget telles gudstjenester med på to måter, skilt ut som «gudstjenester på søn- og helligdager» og «andre gudstjenester». Dette er data som hentes fra den offisielle kirkestatistikken.

En stor del av gudstjenestene på søn- og helligdager følger biskopens forordning. Samtidig omfatter denne delen av statistikken også tilleggsgudstjenester på søn- og helligdager, på institusjoner, for særlige målgrupper eller med særskilt profil.

Både biskopens forordning og antall tilleggsgudstjenester er avhengig av ressursituasjonen, i bispedømmet og i menighetene, men også avhengig av hvilke tjenester prester og proster prioriterer i sitt menighetsarbeid.

Det kan stilles spørsmål om tilleggsgudstjenester bør inngå i beregningen av prestenes arbeidstid (i rapporten er tidsbruk pr tilleggsgudstjeneste beregnet til 7 timer), eller om vektingen bør vurderes. Årsaken til at tilleggsgudstjenester er tatt med i beregningsgrunnlaget antas å ha sammenheng med at dette telles og rapporteres til kirkestatistikken. Derimot telles ikke annet menighetsbyggende arbeid, så som prestens undervisning (eks. alpha-kurs, tekstgjennomganger), engasjement i diakonalt arbeid, lokale prosjekter, menighetsmøter mv.

Vi mener det er mest naturlig å plassere «andre gudstjenester» i den fleksible delen av prestatjenesten, og se det i sammenheng med antall enheter eller medlemmer i soknet. Fordelingsnøkkelen vil derfor kunne fungere bedre hvis dette ikke er en del av det generelle ressursberegningsgrunnlaget.

2) Storbyutfordringer:

Kirkerådet foreslår også å reservere 10 % av ressursene til menighetspresttjeneste til å møte utfordringer relatert til fattigdom, under overskriften «storbyutfordringer».

I et vedlegg til rapporten beskrives disse utfordringene. Her finnes det gode argumenter for å være en inkluderende kirke, satse på diakoni og til å ta tak i fattigdom som samfunnsutfordring. Det er likevel uklart hvordan dette henger sammen med ressurser til prestatjeneste.

Det er ikke en uttrykt, eksplisitt del av dagens tjenesteordning for menighetsprester å arbeide politisk eller praktisk diakonalt rettet mot fattigdom. Det er heller ikke en tydelig del av prestatjenesten slik den i dag framstår i praksis. Selv om fattigdom er en aktuell utfordring og det kirkelige engasjementet i møte med dette kan forankres teologisk, må det være relevant som konkrete og sentrale oppgaver for prestatjenesten for å skulle gi utslag ressursmessig. At menigheten generelt skal være en åpen arena og ha som verdi å inkludere alle gir ikke utslag før det blir til tiltak som kommer til uttrykk i prestens arbeidsplan. Slik er det ikke i prestatjenesten i dag.

Den kirkelige statistikken viser at det er i byene kirken har lavest prosentvis oppslutning om sine tilbud, både gudstjenester, kirkelige handlinger, trosopplæring og menighetsarbeid. Det betyr at det finnes mange mennesker i byene som kirken ikke når. Det er en utfordring kirken må prioritere framover. Men det vil være både enklere og mer treffende å bruke medlemstall eller innbyggertall som grunnlag for det enn levekårsindeksen, som neppe er egnet til det den er brukt til i høringen.

3) Kirker og sokn:

I arbeidet med å skape sterkere lokale enheter er det en pågående prosess i

sammenslåing av sokn. Det oppleves riktig slik fordelingsprosjektet foreslår å ikke vekte antall sokn, men heller vekte antall kirker. Det kan vurderes om vektingen burde endres da det kan vurderes om prestene normalt bruker mer tid på å betjene flere kirker i et sokn i forhold til kun å betjene en enkelt kirke. I en del områder kan det være lokale menighetsutvalg som krever prestens engasjement, eller ved nybrottsarbeid der skoler og andre lokaliteter benyttes før lokal kirke er bygget.

Svar på høringssspørsmål

(for utfyllende svar henvises det til saksfremlegget)

- 1) Er det sider ved arbeidet med fordelingsnøkler og kirkemøtesakene i sak KM 18/16 og sak KM 7/17 som burde vært fulgt opp på en annen måte?

Det er positivt at arbeidet har funnet sted i gjensidig forståelse mellom bispedømmerådene og Kirkerådet. Ut over dette er det ikke behov for å gå dypere inn i evaluering av prosessen til nå, annet enn å takke fordelingsprosjektet for godt arbeid som har ledet fram til et konstruktivt resultat.

- 2) Mener høringsinstansene at forventningene til en ny fordelingsmodell er tilfredsstillende ivaretatt i forslaget?

Den foreslåtte fordelingsnøkkelen er tilstrekkelig til å kunne danne grunnlag for en fordeling av ressurser mellom bispedømmene.

- 3) Mener høringsinstansene at de parameterne som er benyttet og vektingen av disse samsvarer med prestenes tjeneste og derfor kan brukes til å fordele budsjettmidler til menighetsprestetjeneste?

I store trekk synes det å være samsvar mellom prestenes tjeneste og den vekting som er lagt til grunn for beregningen, med forbehold om vurdering av følgende forhold:

- a) Vi mener kriteriet tilleggsgudstjenester (andre gudstjenester) bør fjernes fra beregnings-grunnlaget og heller plasseres i den fleksible delen av prestetjenesten. Dette fordi andre gudstjenester etter vår mening er en upresis størrelse som registreres høyst ulikt i bispedømmene.
- b) Vi mener kriteriet «storbyutfordringer» bør erstattes med «levetårutfordringer», da indeks for levekår er en allmenn kjent størrelse.
- c) Vi mener antall kirker bør vektas høyere enn det som ligger i høringsforslaget.
- 4) Bør det utarbeides en fordelingsnøkkel også for spesialprestetjenesten?

Nei det anses ikke nødvendig å utarbeide en fordelingsnøkkel for spesialprestetjenesten. Spesialprestetjenesten er oversiktlig nok til at det vil være tilstrekkelig å lage en oversikt over antall spesialprester i hvert bispedømme, hvilke institusjoner som finnes i bispedømmene og hvor mange personer som hører til disse.

- 5) Er det behov for andre endringer i prinsippene for fordeling av midler i gruppe 1A, 1B, 2 og 3?

Det bør vurderes å endre fordelingene mellom gruppe 1A + 1B, gruppe 2 (Internasjonale og økumeniske organisasjoner) og gruppe 3 (Andre institusjoner og kirkelige formål).

Vi mener at rDnk's støtte til KIFO (Institutt for Kirke-, religions- og livssynsforskning) bør utgå.

6) Er det tilslutning til konklusjonen i rapporten, med ny fordelingsnøkkel.?

Å etablere en ny fordelingsnøkkel for tilskudd til menighetsprestetjeneste vil være av stor betydning for bispedømmerådene. Den foreslåtte nøkkelen er tilstrekkelig til å møte dette behovet.

Samtidig finnes det konkrete muligheter til å gjøre nøkkelen bedre. Å gjøre seg bruk av disse vil kunne gjøre nøkkelen mer treffende og solid, og dermed gi grunnlag for en fordeling mellom bispedømmene som samsvarer enda bedre med oppgavene i prestatjenesten og de demografiske forskjellene mellom bispedømmene.

I tillegg til de forhold som er nevnt under spørsmål 3 vil vi foreslå at følgende kriterier innarbeides i fordelingsnøkkel:

a) Sesongmessige endringer i folketallet (økning i folketall på høyfjellet i deler av vintersesongen og tilsvarende ved kysten i sommersesongen).

b) Deltakerantall pr gudstjeneste.

7) Dersom det blir en ny fordelingsnøkkel, hvor raskt bør den implementeres?

Fordelingsnøkkel avdekker allerede nå forskjeller i tilgangen på prestatjeneste. Det er viktig å rette opp disse ved første anledning, både av strategiske og personalmessige hensyn.

Et vedtak om å ta nøkkelen i bruk bør skje så raskt fordelingsnøkkel er etablert. Etter dette vil bispedømmerådene måtte gjøre vedtak om hvordan den tilpassede ressursen skal fordeles internt i bispedømmet. Deretter må endringene effektueres, noe som vil medføre nedbemanning noen steder. Anslagsvis vil dette kunne la seg gjøre over en periode på tre år. Dersom det går senere vil det kunne ta noe av det nødvendige trykket bort fra prosessen.

Forslag til vedtak

Agder og Telemark bispedømmeråd sender høringssvar i samsvar med forslagene i saksfremlegget, med de endringer som framkom i møtet.