



Referanser: KM 07/16, KM 18/16, KM 7/17, KR 59/18, KR 37/17

Arkivsak: 17/05144-38

Saksdokumenter:

KM 09.1/19 (KR 59.1/18) Høringssvar kort versjon

KM 09.2/19 (KR 59.2/18) Rapport fra fordelingsprosjektet

Forslag til nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til menighetsprestetjeneste

Sammendrag

Kirkemøtet har i sakene KM 18/2016 og KM 7/2017 anmodet Kirkerådet om å utarbeide forslag til ny fordeling av tildelingen mellom bispedømmerådene og Kirkerådet.

Et forslag til ny fordelingsnøkkel for menighetsprestetjenesten basert på ulike parametere fra kirkelig statistikk, medlemstall, levekårsutfordringer og geografiske forskjeller, ble lagt fram i august 2018. Den foreslåtte modellen bygger på prinsippet om fordeling av ressurser innenfor en fastsatt ramme, dette betyr at om noen skal få en større andel av den samlede bevilgningen må andre få tilsvarende mindre.

Rapporten fra fordelingsprosjektet ble sendt på høring til biskoper, bispedømmeråd og arbeidstakerorganisasjonene. Høringsinstansene slutter seg til hovedtrekkene i forslaget til fordelingsmodell, men har ulike innspill og forslag til modifisering av modellens bruk av parametere og vektingen av disse. Disse forslagene er sprikende, men kan enkelt plasseres på en akse hvor kirkens særskilte utfordringer i storbyer og andre tett befolkede områder utgjør det ene ytterpunktet, og ønske om fortsatt kirkelig tilstedeværelse i områder med store avstander og små lokalsamfunn utgjør det andre ytterpunktet. Samtidig har høringsrunden vært et viktig korrektiv for å kvalitetssikre og forbedre forslaget til fordelingsmodell.

Høringsinstansene ønsker at modellen skal legges til grunn for fordeling av ressurser til menighetsprestetjenesten og at den skal tas i bruk så snart det er praktisk mulig, mens noen ønsker en gradvis innføring over 2 til 3 år.

Med basis i høringsuttalelsene har Kirkerådet gjort noen modifiseringer av modellen. Kirkerådet foreslår at den nye modifiserte fordelingsmodellen benyttes til å fastsette ny fordelingsnøkkel for den delen av tilskuddsgruppe 1 A som utgjør menighetsprestetjenesten. Den nye fordelingsnøkkel foreslås innført i sin helhet fra budsjettåret 2020.

Basert på grunnlagsdata fra årene 2015 til 2017 og tildelt ramme til bispedømmerådene i 2018 vil bruk av modellen innebære endringer i framtidige tildelinger til det enkelte bispedømme på fra 0,5% til 3,8% i tilskuddsgruppe 1A.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anmoder Kirkemøtet om å gjøre slikt vedtak:

1. Kirkemøtet vedtar å innføre ny modell for fordeling av budsjettmidler til menighetsprestetjenesten slik det framgår av rapport fra fordelingsprosjektet datert 31.08.2018. I foreslått fordelingsmodell foretas følgende modifiseringer:
 - Modellen benytter gjennomsnitt av grunnlagsdata for treårsperioder.
 - Parameteren levekårsutfordringer erstattes delvis med ny parameter «Ikke-medlemmer»: Disse to parameterne vektes med 5% hver.
 - Tidsparameteren for fergereiser økes fra 2 timer til 2,5 timer.
2. Ny fordelingsnøkkel for menighetsprestetjenesten innføres med full virkning fra budsjettåret 2020.
3. Tildelingen i tilskuddsgruppe 1A, utenom midlene til menighetsprestetjenesten, videreføres etter eksisterende ordning korrigert for endringer som følge av særskilte vedtak.
4. Kirkemøtet ber Kirkerådet nedsette en arbeidsgruppe for å gjennomgå bevilgningene til og organiseringen av spesialprestetjenesten inkludert Døvekirken og særskilt prestetjeneste i samiske områder. Ordningen med særskilte ferie- og permisjonsordninger som rekrutteringstiltak til Nord-Norge vurderes også. Arbeidsgruppen bes fremme forslag til kriterier for tildeling til disse formålene.
5. Kirkemøtet ber Kirkerådet gjennomgå ordningene for tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og tilskudd til trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B, med sikte på samordning av regelverk og tildelingskriterier.

Saksorientering

Bakgrunn

Med hjemmel i Grunnlovens § 16 «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten ...» gis rettssubjektet Den norske kirke nå ett samlet driftstilskudd fra Staten og det er Kirkemøtet som nå har ansvaret for fordeling av driftsmidlene mellom enhetene i rettssubjektet.

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2017 KM-sak 18/2016 hadde komiteen i Kirkemøtet slik merknad:

«Komiteen legger til grunn at det er viktig for virksomhetsoverdragelsen at fordelingsnøkklene mellom bispedømmerådene og fordelingen mellom Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene opprettholdes i 2017. Imidlertid bør fordelingen tas opp til diskusjon etter etableringen av det nye rettssubjektet innen tre år.»

I komiteens innstilling og vedtak i KM-sak 7/2017 bes Kirkerådet komme med en orientering om prosessen med arbeidet med forslag til endringer:

«Komiteen er opptatt av at arbeidet med justeringer av fordelingsnøkklene 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.»

I sak KR 37/17 gjorde Kirkerådet slikt vedtak i møte 13.09.2017:

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

Med dette som utgangspunkt engasjerte Kirkerådet tidligere stiftsdirektør Tormod Stene Hansen, til å lede arbeidet med å utvikle en modell for fordeling av driftsmidler mellom Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene.

Kirkerådets ledergruppe har fungert som styringsgruppe for prosjektet. I tillegg har prosjektet hatt en referansegruppe bestående av representanter fra bispedømmekontorene i Oslo og Nord-Hålogaland, samt Kirkerådets økonomiseksjon. Stiftsdirektørene har vært konsultert flere ganger under utredningsprosessen.

Hovedmålet for fordelingsprosjektet er formulert slik:

Prosjektet skal bidra til en hensiktsmessig, effektiv og enkel fordeling av budsjettmidler mellom Kirkerådet, bispemøtet og bispedømmene i Den norske kirke. Modellen skal bygge på objektive parametere som fanger opp strukturelle og demografiske endringer over tid. Samtidig skal modellen gi rom for at politiske beslutninger om endringer i fordelingen av ressurser mellom ulike formål, fortsatt skal gjøres av politiske organer

Som følge av at det høsten 2017 ble startet egne prosjekter for å se på tilskuddsforvaltning og organisering av administrative funksjoner i Kirkerådet og ved bispedømmekontorene, ble det tidlig klart at fordelingsprosjektet burde begrenses til fordeling av ressurser til preste-tjenesten, og da i særdeleshet menighetsprestetjenesten. Bevilgningene til menighets-prestetjenesten utgjør mer enn halvparten av den samlede tildelingen til bispedømmerådene, og det er for dette tjenesteområdet at behovet for omfordeling av ressurser har vært kommunisert tydeligst.

Eksisterende tildelingsordning og behov for endring.

Fordeling av statstilskuddet til Den norske kirke for 2017 og 2018, er blant annet behandlet av Kirkemøtet i:

- Kirkemøtets budsjettreglement, jf. sak KM 07/16,
- Kirkemøtets fordeling av midler for 2017, jf. sak KM 18/16,
- Kirkemøtets fordeling av midler for 2018 og orientering om budsjett for 2019, jf. sak KM 7/17.

Etter budsjettreglementet skal Kirkemøtet fastsette budsjetttrammene for følgende grupper:

- Gruppe 1 Kirkerådet/Bispemøtet/bispedømmerådene, KUN og Svalbard kirke.
- Gruppe 2 Internasjonale og økumeniske organisasjoner (kontingenter mv.).
- Gruppe 3 Tilskudd til andre institusjoner og kirkelige formål.

Den interne fordelingen i tilskuddsgruppe 1, mellom Kirkerådet, Bispemøtet bispedømmerådene, har vært en videreføring av de fordelingsprosentene som staten benyttet i 2016. Det er kun gjort korrigeringer av dette som følge av senere endringer i oppgavefordelingen mellom Kirkerådet og bispedømmerådene.

Siden trosopplæringsreformen startet i 2003/2004 har denne vært et prioritert område i kirken. Fordelingen av midler til trosopplæringen (og til diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk) gikk fra departementet til Kirkerådet som viderefordelte midlene til bispedømmerådene. Bispedømmerådene fordelte disse midlene videre til fellelrådene. Ordningen fungerer i hovedsak på samme måte i dag selv om disse midlene inngår i en samlet tildeling til rettssubjektet Den norske kirke.

Midlene til prestedtjenesten og til drift av bispedømmekontorene ble fordelt fra departementet direkte til bispedømmerådene. Prestedtjenesten har siden trosopplæringsreformen startet kun fått nye ressurser til opprettelse av noen få stillinger som spesialprester. Departementets mal for fordelingen til bispedømmene har vært samme hele perioden. Flere har uttrykt at departementets modell over tid ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til demografisk utvikling og endring i aktivitet.

Mye tyder på at denne fordelingen av bevilgningene til bispedømmene over tid har skapt urimelige skjevheter i fordelingen av prestestillinger og i arbeidsmengden for prestene. I rapporten fra fordelingsprosjektet er det vist noen nøkkeltall som indikerer forskjeller i arbeidsmengde for prestene i de ulike bispedømmene. Disse er utarbeidet med utgangspunkt i kirkestatistikken for 2017 og antall prestestillinger i hvert enkelt bispedømme slik det framgår av Kirkerådets årsrapport for 2017.

Disse nøkkeltallene viser store forskjeller bispedømmene imellom. Hovedtrenden er at særlig Stavanger og Bjørgvin har mange gudstjenester og kirkelige tjenester pr prestestilling, mens Oslo ligger lavest.

Ser man på forholdet mellom medlemstall og prestestillinger, viser dette at Nord-Hålogaland og Agder og Telemark har færrest medlemmer pr. prestestilling, mens Borg, Stavanger og Oslo har flest medlemmer pr. prest.

Beregnet reisetid pr prest viser naturlig nok at prestene i Sør-Hålogaland, Nord-Hålogaland og Møre bruker mest tid til reise, mens Oslo, Borg og Stavanger ligger lavest.

Fordi bispedømmene er så forskjellige både når det gjelder bosettingsmønster, avstander og befolkning, må en modell for fordeling av ressurser til prestedtjenesten inneholde ett sett av parametere som gjenspeiler disse forskjellene. Samtidig må resultatet oppleves som mest mulig rettferdig for alle.

Det har vært gjort flere forsøk på å utvikle slike fordelingsmodeller, senest av en arbeidsgruppe nedsatt av Kirkerådet i 2013. Det er gitt en kort omtale av disse modellene i rapporten fra fordelingsprosjektet. Hovedinnvendingene mot disse modellene er at den store detaljeringsgraden gjør at innsamling og ajourhold av grunnlagsdata er tidkrevende, noe som igjen betyr at disse modellene blir lite anvendbare i praksis. Et av hovedmålene for utvikling av en ny fordelingsnøkkel, har derfor vært en «*effektiv og enkel fordeling av budsjettmidler*» basert på «*objektive parametere som fanger opp strukturelle og demografiske endringer over tid.*»

Fordelingsprosjektets forslag til en ny og forenklet modell.

Fordelingsprosjektets forslag til modell for fordeling av midler til menighetsprestedtjenesten tar utgangspunkt i menighetsprestenes hovedarbeidsoppgaver slik de er nedfelt i tjenesteordningen for menighetsprester § 2 «*Presten skal forvalte Ord og sakrament slik at kristen tro og kristent liv fremmes i menighetene ved å:*

- a) *holde forordnede gudstjenester og forrette kirkelige handlinger,*
- b) *utføre dåps- og konfirmasjonsopplæring,*
- c) *utøve sjelesorg og veiledning, gå med dødsbud, reise i soknebud og også ellers besøke syke*
- d) *utføre forkynnerarbeid og i samråd med menighetsrådet annet menighets byggende arbeid. Presten skal også utføre andre gjøremål som er eller måtte bli pålagt ved lov eller bestemmelse av Kirkemøtet ...»*

Aktivitetsrelaterte oppgaver: Kirkestatistikkens aktivitetstall for antall gudstjenester og kirkelige handlinger, samt antall prestestillinger slik det framkommer i årsmeldingen for Den norske kirke, benyttes for å beregne hvor mye tid prestene bruker til ulike oppgaver. Måten dette er beregnet på framgår av rapporten fra fordelingsprosjektet side 10. Disse beregningene viser at prestene i gjennomsnitt bruker om lag 60% av sin arbeidstid på

gudstjenester og kirkelige handlinger. Dette stemmer godt over ens med tilsvarende beregninger gjort i prosjektet «Vi deler prester» i 2014.

Reisetid: En har benyttet antall kjørte kilometer for tjenestereiser for å beregne hvor mye arbeidstid som medgår til tjenestereiser. Denne parameteren er vesentlig for å få fram hvordan de geografiske forskjellene påvirker ressursbruken bispedømmene imellom. Imidlertid vil ikke bilkjøring alene gi et fullverdig bilde av dette, fordi enkelte prester er avhengig av en betydelig bruk av skyssbåt og ferje, ja sågar fly, for å kunne betjene alle deler av tjenestedistriktet. I modellen har en forsøkt å beregne tidsbruk til dette med basis i data fra reiseregninger og fra regnskapsdata. Beregningene viser at prestene i gjennomsnitt bruker om lag 7% av arbeidstiden på tjenestereiser.

Ved vekting av de ulike parameterne har en derfor tatt utgangspunkt i beregnet gjennomsnittlig tidsbruk, dvs. at gudstjenester vektet 30%, kirkelige handlinger og konfirmantundervisning vektet 30% og reiser 7%. Disse aktivitetsbaserte parameterne vektet altså med 2/3, mens øvrige parametere vektet med til sammen 1/3.

Andre parametere: Antall medlemmer i kirken påvirker prestenes arbeidsmengde. Dette er allerede delvis ivaretatt gjennom parameterne for kirkelige handlinger og konfirmantundervisning, men prestenes arbeidsoppgaver omfatter også oppfølging av enkeltmennesker i sjelesorg, besøk hos syke og sørgende, diverse møter, kontakt med barn og unge, forkynnelse og mye mer. Omfanget av dette vil til en viss grad være avhengig av antall medlemmer i tjenesteområdet. Det er derfor naturlig at medlemstall inngår som en parameter i tillegg til kirkelige handlinger, konfirmanter m.v.

Antall enheter som skal betjenes har også innvirkning på prestenes tjeneste. I fordelingsmodellen har en valgt å bruke antall kirker som parameter. Begrunnelsen ligger i forutsetningen om at «*Den norske kirke skal være en landsdekkende kirke som er tilstede i alle lokalsamfunn*». Tall for antall kirker i det enkelte bispedømme, er hentet fra Kirkebyggdatabasen.

Prestenes tjeneste i de store byene er vesentlig annerledes enn tjenesten i små lokalsamfunn på landsbygda. Det har vært vurdert mange forskjellige parametere for hvordan dette skal innarbeides som kriterium i modellen. I de store byene vil prestene ofte bruke mer tid på oppgaver som følge av f.eks. høy andel innvandrere og flyktninger, dialogarbeid med andre tros- og livssynssamfunn, større andel enslige og ensomme mennesker, dårlige boforhold, samt utfordringer med ungdomskriminalitet, rus og arbeidsledighet.

Menneskers utfordringer på mange av disse områdene er knyttet til levekår. SSB hadde tidligere en levekårsindeks som var en modell for å beskrive geografiske forskjeller i utbredelsen av overnevnte utfordringer. Denne ble avviklet i 2009. Siden mange av overnevnte utfordringer ofte påvirker husholdningenes inntekt, har vi i modellen benyttet SSBs statistikk for «*Personer i privathusholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under lavinntekt*» (Medianinntekt etter EU- og OECD-skala.) Denne indeksen benyttes som parameter i fordelingsmodellen. Begrunnelsen for dette er at det er en betydelig sammenheng mellom denne indeksen og de forhold som er beskrevet over. Dette er nærmere omtalt i et notat som er vedlagt rapporten. Denne indeksen vil også fange opp behov for kirkelig innsats også i mindre lokalsamfunn som har de samme utfordringene.

Man har altså for å få en enkel modell lagt vekt på å benytte noen få sentrale parametere fra lett tilgjengelige registre som ajourholdes jevnlig, og som derfor gjør det enkelt å oppdatere modellen.

Vekting i fordelingsmodellen.

Prestenes tidsbruk til ulike oppgaver har vært grunnleggende for vektingen av parameterne i modellen. Når prestene i gjennomsnitt etter våre beregninger, bruker ca. 60% av sin arbeidstid på gudstjenester, kirkelige handlinger og konfirmantundervisning, samt 7% på reise, har vi lagt til grunn at disse parameterne til sammen bør vektet med til sammen 2/3 og øvrige parametere med 1/3.

Man har videre lagt til grunn at oppgaver relatert til medlemmer/målgrupper som skal betjenes, vektet med 50% og at kriterier mest knyttet til geografi, avstander og steder som skal betjenes, vektet med 50%. Det er videre lagt opp til at de konkrete geografiparameterne, reise og antall kirker, til sammen vektet like mye som medlemstall.

Levekår, (SSBs indeks for andel husholdninger under lavinntekt) er vektet med de resterende 10%. Denne parameteren inneholder både befolkningsmessige og geografiske elementer og er derfor fordelt likt på de to grupperingene i tabellen nedenfor.

	Medlemmer/ geografi	Aktivitet	Annet
Kirkelig handlinger og konfirmantundervisning	30 %	30 %	
Medlemstall	15 %		15 %
Storbyutfordringer 10% (50/50)	5 %		5 %
Delsum medlemsrelaterte kriterier.	50 %	30 %	20 %
Gudstjenester	30 %	30 %	
Reise	7 %	7 %	
Antall kirker	8 %		8 %
Storbyutfordringer 10% (50/50)	5 %		5 %
Delsum geografisk relaterte kriterier.	50 %	37 %	13 %
Sum	100 %	67 %	33 %

Vekting av parametere i slike modeller vil måtte være basert på skjønn, og det vil alltid være ulike meninger om hva som er optimalt. I fordelingsprosjektet har en forsøkt å skape balanse mellom medlemsbaserte parametere og parametere knyttet til geografiske forskjeller, samtidig som de aktivitetsbaserte parametere er vektet i forhold til beregnet gjennomsnittlig tidsbruk til disse oppgavene. Alternativ vekting og alternativ bruk av parametere er kommentert nærmere i kapitlet nedenfor.

Beregning av utgifter til menighetsprestetjeneste.

Fordelingsmodellen er utviklet for å fastsette fordelingsnøkler for **lønnskostnader til menighetsprestetjeneste**. Sammenligningen med fordelingen og budsjettene for 2018 er gjort for å illustrere hvilke økonomiske konsekvenser bruk av modellen vil gi ved budsjett-tildeling til det enkelte bispedømme.

Tildelingen fra Kirkerådet til bispedømmerådene omfatter i hovedsak tilskuddsgruppene 1A og 1B. I tilskuddsgruppe 1A tildeles bispedømmerådene et samlet rammetilskudd til prestetjeneste, inklusive spesialprestetjeneste, og drift av bispedømmekontorenes virksomhet.

Sammenligningen i rapporten fra fordelingsprosjektet side 18, er gjort med utgangspunkt i bispedømmenes lønnsbudsjetter til prestetjenesten pr 01.08.2018, korrigert for merforbruk/mindreforbruk fra forrige år, og med fradrag for:

- Spesialprestetjeneste inklusive Døvekirken,
- Særskilte rekrutteringstiltak i nord,
- Tolketjeneste mv. i samisktalende områder.
- Frikjøpsordninger for tillitsvalgte mv. samt «Modumprester» og Olavsstipend.

Diagrammet på side 18 i rapporten viser effekten basert på 2018-tall dersom fordelingsnøkkelen brukes til å fordele lønnsmidler til menighetsprestetjenesten, og de øvrige delene av tildelingen i tilskuddsgruppe 1A ligger fast.

Tabellen nedenfor viser tildeling 2018 gruppe 1A og avvikene i tildeling til det enkelte bispedømme dersom foreslått fordelingsnøkkel legges til grunn. Avvikene framstilles både som beløp i 1000 kroner og i prosent.

Bispedømme	Agder og Telemark	Bjørgvin	Borg	Hamar	Møre	Nidaros	Nord-Hålogaland	Oslo	Stavanger	Sør-Hålogaland	Tunsberg
Korrigert tildeling 1A for 2018	116 037	145 656	121 093	106 986	73 608	114 109	84 463	147 226	95 729	80 639	106 491
Avvik ny nøkkel – tildeling 2018.	-1 585	1 799	3 241	523	1 448	-1 547	-220	-6 145	3 836	-2 820	1 470
Prosentvis avvik	-1,37 %	1,24 %	2,68 %	0,49 %	1,97 %	-1,36 %	-0,26 %	-4,17 %	4,01 %	-3,50 %	1,38 %

For mer enn halvparten av bispedømmene vil innføring av ny fordelingsnøkkel gi mindre enn 2% endring i forhold til dagens tildeling og ingen bispedømmer får endringer på 5% eller mer. Oslo og Sør Hålogaland bispedømmer vil få en reduksjon i tildeling på henholdsvis 4,2% og 3,5%. Tilsvarende vil Stavanger bispedømme få en økning i tildelingen på 4,0% og Borg bispedømme en økning på 2,7%

Etter å ha gjort en rekke simuleringer med å bytte ut parametere og/eller benytte annen vektning, viser det seg at det settet av parametere og den vektingen som er brukt i fordelingsrapporten, samlet sett gir mindre endringer fra dagens fordeling (12,3 mill. kroner) enn andre sammensetninger av parametere og vektinger. Dersom grunnlagsdata fra kirkestatistikken legges inn med gjennomsnitt for de tre siste årene blir avvikene mindre både på pluss og minussiden for de aller fleste bispedømmene.

Tre eksempler av alternativer:

- Dersom storbyutfordringer/levekår erstattes med folketall og vektet på samme måte, ville Oslo bispedømme alene, få 13,4 mill. kroner mindre enn etter dagens tildeling. Samtidig ville vi få en ubalanse mellom i befolkningsrelaterede og geografisk relaterte parametere.
- Dersom man utelater andre gudstjenester som kriterium og bare bruker gudstjenester på søn- og helligdager, vil Borg, Nidaros, Oslo og Nord Hålogaland få fra 1,0 til 2,5 mill. kroner dårligere resultat enn i foreslått modell. Oslo bispedømme vil da få 8,7 mill. lavere tildeling enn i 2018, og Nidaros 3,0 mill. mindre. Dette alternativet gir minimale utslag for Stavanger og Tunsberg bispedømmer, mens bispedømmer med en stor andel bosatt i spredtbygde strøk vil komme noe bedre ut enn med den foreslåtte fordelingsnøkkelen. Det samlede avviket fra tildeling 2018 vil da øke fra 12,3 til 15,5 mill. kroner.
- Dersom reise vektet med 5% og antall kirker vektet med 10 %, vil Hamar, Nidaros og Oslo komme 0,3 til 0,5 mill. kroner bedre ut, mens Sør-Hålogaland, Nord-Hålogaland og Møre bispedømmer vil få tilsvarende dårligere resultat enn med den foreslåtte fordelingsnøkkelen i rapporten fra fordelingsprosjektet. Med denne alternative vektingen vil det heller ikke være samsvar mellom beregnet reisetid for prestene og vektingen av denne parameteren.

Høringsinstansenes syn

Rapporten fra fordelingsprosjektet ble sendt på høring til bispedømmerådene, biskopene og arbeidstakerorganisasjonene med frist 31.10.2018. Ved høringsfristens utløp har det innkommet 17 hørings svar. Enkelte av disse er felles hørings svar fra bispedømmeråd og vedkommende biskop, men et par biskoper har sendt eget hørings svar. Sør-Hålogaland bispedømmeråd har ikke avholdt møte om saken når denne saken skrives. Herfra har en fått oversendt et foreløpig hørings svar som brukes som grunnlag i denne saken. En matrise med hovedinnholdet i hørings svarene følger som vedlegg til denne saken. Også høringsinstansenes svar på hørings spørsmålene følger vedlagt.

Høringsrunden har vært en nyttig prosess fordi den har fått fram momenter som bidrar til forbedring og kvalitetssikring av fordelingsnøkkelen. Kirkerådet vil takke høringsinstansene for reflekterte og konstruktive innspill. Noen av disse er nå innarbeidet som forbedringer av modellen, og det er dette som legges fram for Kirkemøtet som et modifisert modellforslag.

Utfordringen med en slik høring er likevel at det enkelte bispedømmeråd lett kan falle for fristelsen å foreslå endringer i fordelingskriteriene som i særlig grad vil være i deres favør. Kirkerådet ber derfor Kirkemøtet nøye vurdere graden av objektivitet i endringsforslagene, når innspillene i høringsrunden gjennomgås. For at modellen skal ha størst mulig tilslutning i det enkelte bispedømme er det viktig at den oppleves som mest mulig rettferdig for alle.

Høringsinstansene ble bedt om å svare på følgende 7 spørsmål:

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?
2. Mener høringsinstansene at forventningene til en ny fordelingsmodell er tilfredsstillende ivaretatt i forslaget?
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?
4. Bør det utarbeides en fordelingsnøkkel også for spesialprestetjenesten?
5. Er det behov for andre endringer i prinsippene og fordeling av midler i gruppe 1A, 1B, 2 og 3?
6. Er det tilslutning til konklusjonen i rapporten, med ny fordelingsnøkkel?
7. Dersom det blir en ny fordelingsnøkkel, hvor raskt bør den implementeres?

De fleste høringsinstansene er i hovedsak enig i modellens oppbygning og støtter forslaget om at den begrenses til å omfatte fordelingsnøkkel for tildeling til menighetsprestetjeneste. Responsen på de fleste hørings spørsmålene er ganske entydige med unntak av svarene på spørsmål 3, hvor det er større forskjeller bispedømmene imellom.

Spørsmål 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?

De aller fleste høringsinstansene svarer nei på dette spørsmålet. Mange svar på dette spørsmålet går i retning av at:

«Rapporten og høringen er et godt svar på vedtakene i KM 18/16 og KM 7/17 og gir et godt grunnlag for å vurdere ressursfordelingen mellom bispedømmene.» (Nidaros og Preses for bispemøtet) Og videre at *«Det er positivt at arbeidet har funnet sted i gjensidig forståelse mellom bispedømmerådene og Kirkerådet.»* (Bispedømmerådene i Agder og Telemark og i Stavanger)

Presteforeningen og Sør-Hålogaland bispedømmeråd uttaler at erfaring fra tre regnskapsår bør være grunnlag før en kan konkludere med en ny fordelingsnøkkel. Tunsberg bispedømmeråd har en tilsvarende kommentar.

Borg bispedømmeråd og Oslo bispedømmeråd etterlyser «en kobling mot visjons- og måldokument for Dnk.»

For Nord-Hålogaland biskop er det viktig å påpeke at «fordelingsmodellen må sikre nødvendige ressurser til at de 3 nordligste bispedømmenes særskilte oppgaver i fht. samisk kirkeliv kan ivaretas. Videre er det viktig at modellen må være dynamisk slik at den gir mulighet til å kunne justere fordelingen mellom bispedømmerådene jevnlig.»

Preses for Bispemøtet understreker at «tilknytningen mellom folk og kirke ofte er svakest i byene og deres nærområder. Det er derfor viktig at kirken også i tiden fremover, kan opprettholde et tydelig nærvær i vekstområdene. Tydelig kirkelig nærvær er grunnleggende for å opprettholde oppslutningen om kirken i folket.»

Presteforeningen fikk 14. dagers høringsfrist og mener dette var for kort.

Spørsmål 2: Mener høringsinstansene at forventningene til en ny fordelingsmodell er tilfredsstillende ivaretatt i forslaget?

Høringsinstansene mener at den foreslåtte fordelingsnøkkelen i hovedsak er tilstrekkelig til å kunne danne grunnlag for en fordeling av ressurser mellom bispedømmene:

«Hovedmålet for prosjektet er vel ivaretatt, da de endelige fordelingsnøkklene vil sikre hensiktsmessig, effektiv, enkel og GOD fordeling av midler til menighetsprestetjenesten». (Samfunnsviterne) Bjørgvin bispedømmeråd uttrykker «forventning om langsiktige mål om å vere landsdekkande kyrkje i åra som kjem.»

Stavanger peker på forbedringsmuligheter som «treffer prestetjenesten mer presist og blir mindre sårbar for påvirkning og feil.» Sør-Hålogaland bispedømmeråd mener at modellen er god, men «har sine begrensninger og at særskilte forhold bør løses med skjønnsmessige tilskudd.»

Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop uttrykker at «Forventningen til ny fordelingsmodell er ikke fullt ut innfridd. Etter vår oppfatning tar modellen ikke tilstrekkelig høyde for utfordringer som særlig storbyene har.» Presteforeningen understreker at «fordelingsmodellen skal brukes på et overordnet nivå for budsjettfordeling mellom bispedømmene, men at den kan gi urimelige utslag hvis den brukes for videre budsjettering og ressursfordeling internt i bispedømmene.»

Spørsmål 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?

På dette høringsspørsmålet er tilbakemeldingene fra høringsinstansene mer delt. Selv om de fleste i hovedsak er enig i modellens oppbygging og metode. Stavanger uttaler for eksempel:

«Medlemstall, antall kirker, antall forordnede gudstjenester, dåp, vigsel, gravferd, antall konfirmanter og reisetid er nødvendige og treffende parametere. Balansen mellom gudstjenester, dåp, vigsel og gravferd er god. Ved bruk av timetall pr. oppgave som fellesnevner for gudstjenester og kirkelige handlinger lykkes nøkkelen med å finne en fellesnevner for oppgaveløsning og reisetid. Dette er en faglig forsvarlig og intuitiv forståelig måte å bygge opp fordelingsnøkkelen på. Skillet mellom en seksjon som er oppgaverelatert og en som er relatert til antall kirker og medlemmer (demografi og struktur) er også gjort på en måte som vil fungere.»

Og Møre bispedømmeråd har slikt hørings svar til spørsmål 3:

«Møre bispedømmeråd meiner parametrane som er nytta og vektinga av desse grovt sett svarer til prestane si teneste, og i stor nok grad til at dei kan brukast til å fordele budsjettmidlar til presteteneste i kyrkjelydane.»

Tunsberg bispedømmeråd uttrykker at *«tallmaterialet burde i større grad vært tilgjengelig for rådene i deres arbeid.»*

Det er også en del synspunkter og kommentarer til enkeltparametere og noen innspill på vektingen.

Når det gjelder gudstjenester generelt foreslår Presteforeningen at *«forordnede gudstjenester bør utgjøre hovedvekten av gudstjenesteparameteret og at gjennomsnittet siste tre år brukes som grunnlagsdata.»* Flere andre høringsinstanser har også tatt til orde for bruk av gjennomsnitt over tre år og at dette også bør gjelde regnskapsdata. Under arbeidet med modellen har tanken vært å bruke grunnlagsdata slik. Når det ikke er gjort, skyldes det at en ennå ikke har sammenlignbare regnskapsdata for de siste årene.

Kommentarer til enkelte parametere:

Agder og Telemark og Stavanger bispedømmer mener *«Andre gudstjenester bør ligge utenfor fordelingsnøkkelen. Det er en kategori som omfatter svært ulike typer gudstjenester, som det også er vanskelig å beregne tidsbruk i forhold til. Derfor bør ressurser til dette heller ses i sammenheng med de ressursene som fordeles på bakgrunn av antall medlemmer og antall kirker».* Agder og Telemark bispedømmeråd foreslår at *«Deltakerantall pr gudstjeneste bør innarbeides i modellen som kriterium.»*

Presteforeningen og Stavanger bispedømmeråd er noe usikre på parameteren for konfirmantundervisning. Presteforeningen uttrykker det slik: *«når det gjelder konfirmantundervisning er det vanskelig å lage en god beregning for ressursbruken fordi antall konfirmanter pr. prest og hvorvidt man har kateket eller ikke slår ut på faktisk ressursbruk. Men aggregert til bispedømmenivå tror Presteforeningen rapportens beregning kan fungere.»*

I fordelingsmodellen har en for parameteren medlemstall, benyttet summen av medlemmer og tilhørige. Borg bispedømmeråd understreker at dette er nødvendig fordi *«Tilhørige utgjør viktige målgrupper for Dnks arbeid.»* Borg bispedømmeråd foreslår videre at *«vektingen av medlemstall økes fra 15% til 20% og at vektingen av gudstjenester senkes fra 30% til 25%. Vi mener at medlemstall er et godt parameter for aktivitet både mht. kirkens nærvær i folks liv og knyttet til kirkens synlighet og deltakelse i lokalsamfunnene.»*

Agder og Telemark bispedømmeråd foreslår at også følgende kriterier innarbeides i fordelingsnøkkelen: *«Sesongmessige endringer i folketallet (økning i folketall på høyfjellet i deler av vintersesongen og tilsvarende ved kysten i sommersesongen).»*

Når det gjelder reisetid, foreslår Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop at kriteriet kjørte kilometer må vurderes: *«Det er underrapportering av reisetid for vårt bispedømme. En vesentlig del skjer med kollektiv-trafikk.»*

En har fått flere innspill om beregnet flytid og beregnet fergetid. Presteforeningen foreslår at *«Det legges inn en skjønnsmulighet i reiseparameteret, slik at tidsbruk på grunn av uhensiktsmessige rutetider tas i betraktning. Eventuelt at det legges til grunn et høyere timetall pr. reise i bispedømmer med særlig store reiseutfordringer.»* Sør-Hålogaland har et tilsvarende forslag. Kirkevergelaget i Sør-Hålogaland og Domprosten i Bodø, som også har avgitt høringsuttalelser sier at modellen må ta høyde for at kirken skal betjene en rekke øysamfunn og at reise med fly og ferge krever mye tid, ja sågar overnatting.

For parameteren «Enheter som skal betjenes» har en i fordelingsmodellen benyttet antall kirker i bispedømmet slik det framgår av kirkebyggdatabasen. Hamar bispedømmeråd foreslår at antall kirker skal byttes ut med antall sokn. Borg bispedømme uttrykker at «I kriteriet for antall kirker forutsettes det at de kirkene som skal telle med har forordnede gudstjenester med et minimum pr år.» Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop mener: «Kriteriet antall kirker bør utgå.»

Nord- Hålogaland påpeker at «Nord-Hålogaland bispedømme har gudstjenester også i bedehus/forsamlingshus som ikke er definerte som kirker. Kriteriet «Antall kirker» vil derfor være noe lavere når tall hentes ut fra kirkebyggdatabasen» Møre bispedømmeråd tenker at «Ein kunne spørje seg om ikkje det ville vere meir nøyaktig å rekne med talet på gudstenestestader i staden». Både Presteforeningen og Sør-Hålogaland foreslår at «Antall kirker utvides med andre forordnede gudstjenestesteder.»

Sør- Hålogaland kirkevergelag «... vil understreke viktigheten av alle prekenstedene som ikke er kirker eid av soknene. I Nordland er dette en viktig del av folkekirkenes identitet, at kirken er til stede også i lokalsamfunn uten eget kirkebygg. Det er derfor viktig at dette tas hensyn til i en fordelingsnøkkel.» Agder og Telemark bispedømmeråd mener at «... antall kirker bør vektas høyere enn det som ligger i høringsforslaget.»

«Storbyutfordringer» ble innarbeidet i modellen for også å ivareta de særskilte oppgaver kirkens medarbeidere møter på steder med stor andel innvandrere, samt utfordringer med arbeidsledighet, rus og ungdomskriminalitet og andre levekårsutfordringer. Domprosten i Bodø påpeker at disse levekårsutfordringene også gjelder for sårbare lokalsamfunn i de nordligste fylkene. Agder og Telemark ønsker å bytte ut begrepet storbyutfordringer med levekårsutfordringer.

Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop uttaler blant annet: «Lavinntektsindeksen er anvendelig inn mot de diakonale utfordringer, men neppe en tilstrekkelig parameter for dagens tros- og livssynsmangfold. Bør vurderes innbyggertall i kombinasjon med den valgte lavinntektsindikatoren, eventuelt alene. ... Kirkens samfunnsansvar må vektas mer for å sikre kirkelig tilstedeværelse og bidra til gode lokalsamfunn.»

Tunsberg bispedømmeråd mener at «SSBs statistikk for «personer i privathusholdninger under lavinntekt», speiler prestetjenestens diakonale utfordring, men den misjonale og dialogiske utfordring kommer ikke like godt fram. Vekting av folketall og medlemstall, vil kunne møte denne utfordringen bedre» Stavanger bispedømmeråd tenker. «Det er bedre å vekte medlemstall høyere, vekte antall ikke-medlemmer, eller reservere en begrenset del av midlene til for eksempel storbyutfordringer.» Nidaros bispedømmeråd og Preses for Bispemøte spør om «Er tilflyttingen til byene godt nok ivaretatt?» Til dette høringsspørsmålet uttaler Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop også: «Nedskjæringer i fellesrådslinjen påvirker situasjonen innen vårt bispedømme og vi anbefaler at man arbeider med hvordan slike forhold kan reflekteres i fordelingsarbeidet.»

Spørsmål 4. Bør det utarbeides en fordelingsnøkkel også for spesialprestetjenesten?

Høringsinstansene er delt i synet på dette spørsmålet. Om lag halvparten mener at det ikke er nødvendig og om lag halvparten mener ja, for eksempel: «Borg bispedømmeråd mener det bør utarbeides en fordelingsnøkkel for spesialprestetjenesten. Prestetjenesten ved de særskilte samfunnsinstitusjonene bør behandles for seg og det anbefales at dette gjøres som et særskilt prosjekt uavhengig av arbeidet med fordelingsnøkkel for menighetsprestetjenesten.» Også Nidaros bispedømmeråd sier at det må gjøres særskilte vurderinger av hvordan disse midlene fordeles. «Saemien Åålmege (SÅ - samisk menighet i sørsamisk område) må håndteres på linje med Døvekirken.»

Stavanger Bispedømmeråd tenker at det vil være tilstrekkelig å lage en oversikt over antall spesialprester, hvilke institusjoner som finnes, hvor mange personer som hører til disse.

«Det må videre vurderes i hvilken grad dette skal være en nasjonalt eller regionalt styrt satsing før en går så langt som til å etablere en fast fordelingsnøkkel.»

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

Også i dette spørsmålet er høringsinstansene delt omtrent på midten. Borg, Hamar og Stavanger bispedømmeråd ønsker endring av tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk, og trosopplæringsmidler. Nidaros bispedømmeråd mener Prestetjenesten for samisk område bør flyttes til kategori 3 på linje med Døvekirken. Bjørgvin og flere andre høringsuttalelser understreker at *«Det er for tidleg å sjå på fordelinga av midlar i gruppe 1A, 1B, 2 og 3»*

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

Høringsinstansene slutter seg til konklusjonene i rapporten med ny fordelingsnøkkel. Noen understeker at det er nødvendig med mindre endringer. Sør-Hålogaland og Presteforeningen presiserer at skjønsmessige vurderinger bør erstatte noen parametere der hvor et bispedømme skiller seg særlig ut fra gjennomsnittet. Samfunnsviterne *«foreslår bruke gjennomsnitt over tre år ved bruk av regnskapstall.»* Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop uttaler: *«Det er vår oppfatning at ikke-medlemsrelaterte kriterier bør vektas høgere»*

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

Her uttrykker de aller fleste av høringsinstansene at fordelingsmodellen bør implementeres fra 2020. En betydelig gruppe foreslår at den nye fordelingsmodellen implementeres gradvis over en treårsperiode. Hamar bispedømmeråd foreslår 2 år.

Presteforeningen uttrykker *«Fordelingsmodellen bør ikke innføres før det foreligger sammenlignbare tall knyttet til parameterne for en tidsserie på 3 år. Dersom utslagene ved innføring av modellen blir store (på nivå med virkningene beregnet for Oslo og Sør-Hålogaland bispedømmer), bør innføring av ny fordelingsnøkkel foretas over to eller tre år.»*

Tunsberg bispedømmeråd og Bjørgvin bispedømmeråd understreker at *«Det er viktig å få implementert fordelings-nøkkelen så raskt som råd, av omsyn til dei andre endringsprosessane som går føre seg i kyrkja no.»*

Borg bispedømmeråd foreslår at *«ny fordelingsnøkkel bør tas i bruk fra 2020, evt. med en særskilt overgangsordning for Oslo og Sør-Hålogaland bispedømmer.»* Oslo bispedømmeråd og Oslo biskop mener at *«I prinsippet bør ny modell implementeres når vedtak er fattet, men det må gis en overgangstid på to-tre år der hvor konsekvensene er særlig store.»*

Kirkerådets vurderinger

Fordeling av budsjettmidler internt i rettssubjektet Den norske kirke må legges til grunn de forutsetninger som gjelder for bevilgningene, slik det kommer til uttrykk i Kulturdepartementets budsjettforslag:

«Bevilgningene under kapitlet skal støtte opp under Den norske kirke som folkekirke, i samsvar med Grunnloven § 16. Fra dette er utledet følgende mål:

- *Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.*
- *Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.*
- *Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle døpte barn.*
- *Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.*

Målene er retningsgivende for anvendelsen av bevilgningene.»

På dette grunnlaget vil Kirkerådet understreke betydningen av at både lokal tilstedeværelse (landsdekkende), medlemstall (oppslutning), samt prestens særlige tjeneste med ord og sakrament (formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon) vil være vesentlige faktorer i modellen for fordeling av ressurser til menighetsprestetjenesten. Det er videre viktig at slik fordeling er forankret i vedtak i Kirkemøtet (organisert i samsvar med demokratiske prinsipper)

Kirkerådet konstaterer at høringsinstansene i hovedsak slutter seg til prinsippene for hvordan fordelingsmodellen er bygget opp og at en slik fordelingsnøkkel bør legges til grunn for fordeling av ressurser til menighetsprestetjenesten. Det er likevel synspunkter på enkeltelementer i modellen og kommentarer til effektene ny fordelingsnøkkel får for det enkelte bispedømme. I denne sammenheng framkommer det klassiske dilemmaet med å finne fram til en balansert fordeling mellom folkerike-områder og distriktene.

I sin ytterste konsekvens handler denne saken om hvordan man på best mulig måte både kan ivareta prestetjenestens særskilte utfordringer i flerkulturelle og tettbefolkede områder i de store byene, samtidig som man skal opprettholde et tilfredsstillende tilbud i små spredtliggende lokalsamfunn, spesielt i Nord-Norge. Spørsmålet blir da om det er mulig å innfri Kirkemøtets forventning, slik det er uttrykt i Sak KM 18/16 og Sak KM 7/17, med en modell for fordeling av ressurser til prestetjenesten, basert på ett sett av kriterier.

Det er helt avgjørende for fordelingsnøkklens suksess at kriteriene, parameterne for disse og, ikke minst, vektingen mellom kriteriene, oppleves som objektive. Samtidig er det viktig at modellen er oversiktlig, enkel å bruke og lett å ajourføre. Det er også viktig at modellen skaper forutsigbarhet og rimelig stabilitet i tildelingene over tid.

I den forbindelse viser Kirkerådet til uttalelsen fra Hamar bispedømmeråd hvor det blant annet heter: *«Det er opplagt at vektingen selvsagt kan diskuteres, men samtidig er det ikke åpenbart enkelt å påstå at en annen vekting objektivt ville være mer fornuftig eller hensiktsmessig. Det vil alltid kunne argumenteres for andre kriterier, andre parametere og andre vektinger, men systemet vil da fort bli for komplisert og omfattende.»*

Med dette som utgangspunkt og med basis i at høringsinstansene i all hovedsak slutter seg til prinsippene for fordeling av midler til menighetsprestetjenesten, vil Kirkerådet tilrå at den foreslåtte modellen legges til grunn ved tildeling av disse bevilgningene. Med basis i innspill fra høringsinstansene er modellen modifisert på enkelte områder. Dette er nærmere redegjort for nedenfor.

Noen høringsinstanser påpeker at det bør brukes lengre tidsserier og ikke bare tall fra 2017 som grunnlagsdata. Kirkerådet vil i den sammenheng presisere at det under utviklingen av fordelingsmodellen, hele tiden har vært en forutsetning å bruke gjennomsnittet av tidsserier på tre år når modellen skal tas i bruk. I modellen som er lagt til grunn for rapporten fra fordelingsprosjektet hadde en som følge av forvaltningsreformen, ikke gode nok sammenlignbare regnskapstall for de siste årene. Derfor ble det bare benyttet. 2017-tall.

Det er nå gjort en simulering hvor datagrunnlag fra kirkestatistikk og levekår er lagt inn med gjennomsnittet for årene 2015 til 2017. For reiser er det benyttet tall fra reiseregninger for 2017 samt hittil i 2018. Dette er innarbeidet forholdsmessig. Resultatet av denne simuleringen viser samme tendens som resultatene i den opprinnelige fordelingen, men for flere bispedømmer blir utslagene mer moderate.

Det vil være ubetydelig merarbeid å bruke gjennomsnittet over tre år i stedet for ett år som datagrunnlag.

Presteforeningen og flere av bispedømmerådene foreslår å benytte forordnede gudstjenestesteder som kriterium i stedet for kirker. Det finnes ingen offentlig statistikk for dette, men det ble innhentet tall til «Vi deler prester» i 2014, med utgangspunkt i biskopenes forordninger. Disse oversiktene viser bare små avvik fra oversikten over kirker i Kirkebyggdatabasen, med unntak av Sør- og Nord-Hålogaland. Her er antallet gudstjenestesteder om lag dobbelt så høyt som antall kirker.

Dersom gudstjenestesteder innarbeides i modellen med samme vektning som for kirker, (8%) viser resultatet at Nord- Hålogaland får 5,5 mill. kroner bedre resultat og Sør-Hålogaland ca. 4,5 mill. kroner bedre resultat enn i opprinnelig forslag til ny fordelingsnøkkel. For de øvrige bispedømmene viser oversikten et betydelig dårligere resultat. Det vil også kunne oppleves som urimelig at et skolehus i Nord-Norge, som kanskje benyttes til gudstjenester et par ganger i året, skal telle like mye som kirker i sentrale strøk som benyttes flere ganger i uka. Kirkerådet mener at den problemstillingen som reises fra Sør- og Nord-Hålogaland i hovedsak er ivarettatt ved at kriteriet antall gudstjenester er vektet relativt høyt i modellen.

Oslo bispedømmeråd og Oslo Biskops oppfatning er at de to geografirelaterte kriterier *reisetid* og *antall kirker* er vektet for høyt og at kriteriet *antall kirker* bør utgå. En slik endring av modellen vil svekke distriktsprofilen i modellen ytterligere utover det som framkommer som innvendinger fra Sør- og Nord-Hålogaland bispedømmer ovenfor. Det vil imidlertid innebære en vesentlig styrking i bevilgningene til de befolkningsrike områdene. Kirkerådet mener at både forslaget om å bruke gudstjenestesteder som kriterium og forslaget om å ta ut parameteren kirker, vil skape så stor ubalanse i modellen at ingen av disse forslagene foreslås tatt til følge

Såkalte «storbyutfordringer» ble innarbeidet i modellen for også å ivareta de særskilte oppgavene kirkens medarbeidere møter på steder med spesielle levekårsutfordringer. De fleste bispedømmerådene støtter at denne parameteren innarbeides. Parameteren vil i det etterfølgende bli betegnet som **levlekårsutfordringer**. For også å ivareta prestetjenestens misjonale og dialogiske utfordring, foreslår enkelte høringsinstanser heller helt eller delvis å benytte innbyggertall i kombinasjon med den valgte lavinntektsindikatoren, som parameter eller ikke-medlemmer. Svakheterne ved å bruke innbyggertall som parameter er tidligere omtalt og anses som uaktuelt.

Borg bispedømme foreslår at vektningen av medlemstall økes fra 15% til 20% og at vektningen av gudstjenester senkes fra 30% til 25%. Dette begrunnes med at medlemstall anses å være en godt parameter for aktivitet både mht. kirkens nærvær i folks liv og knyttet til kirkens synlighet og deltakelse i lokalsamfunnene. Dette forslaget vil skape en ubalanse mellom befolkningsrelaterte og geografisk relaterte parametere i favør av tett befolkede områder, men samtidig vil det gi en positiv effekt for de bispedømmene som har høy medlemsprosent.

Kirkerådet har ikke innarbeidet dette i den modifiserte modellen.

En simulering ved å innarbeide «Ikke-medlemmer» som parameter og delvis erstatte leveårsutfordringer med denne ved at disse to vektet med 5% hver, vil gi en positiv effekt for de ensidig urbane bispedømmene, (Oslo – Borg og Stavanger) men vil tilsvarende gi negative utslag for mer spredt bebygde områder som Hamar og de tre nordligste bispedømmene. For å imøtekomme synspunktene knyttet til styrking av kirkens samfunnsoppdrag og at dette omfatter mer enn diakoni, vil Kirkerådet likevel anbefale en slik modifisering av modellen som beskrevet i dette avsnittet.

Flere høringsinstanser tar til orde for endre kriteriet ferjereiser. Selv om rapporten bruker begrepet ferjetransaksjoner, er ikke dette regnskapstransaksjoner for fergebilletter og klippekort m.v. Modellen benytter antallet reiseregningstransaksjoner for reiser med ferge. Det er også rimelig godt samsvar mellom utgifter til fergereiser og antall turer i reiseregningssystemet.

Den norske kirkes presteforening viser til at det er påvist fra Sør-Hålogaland bispedømmeråd at rutetidene kan medføre at man må reise dagen før for å gjennomføre gudstjenester. Disse utfordringene gjenspeiles ikke godt nok i oppbygningen av parameteren. Presteforeningen foreslår derfor at det enten legges inn en skjønnsmulighet i beregningen av reise-parameteren, slik at ikke bare medgått reisetid med ferje, men tidsbruk på grunn av uhensiktsmessige rutetider tas i betraktning, eller at det legges til grunn et høyere timetall pr. reise i bispedømmer med særlig store reiseutfordringer.

Skjønnsmessige tillegg i tildelingsnøkkelen vil også måtte ha faktabaserte opplysninger som grunnlag og vil på samme måte som parameterne i modellen være fundert på ett sett av kriterier. Forskjellen ligger i at det gjøres individuelle vurderinger, i stedet for bruk av mer generelle gjennomsnittsbetraktninger. Kirkerådet vil ikke anbefale bruk av skjønnsmessige tillegg ved budsjettfordelingen.

Kirkerådet tar kommentarene vedrørende fergereiser til etterretning, men finner grunn til å tro at slike ekstra tidkrevende tjenestereiser som følge av rutetidene har et meget beskjedent omfang. Kirkerådet vil likevel foreslå at tidsparameteren for fergereiser økes fra 2 timer til 2,5 timer.

Oslo bispedømmeråd uttrykker bekymring for nedskjæringer i fellesrådslinjen og anbefaler at innstramming i fellesrådenes økonomi bør reflekteres i fordelingsarbeidet. Kirkerådet vil i den sammenheng vise til statsbudsjettets forutsetninger og mål for anvendelsen av bevilgningene til Den norske kirke. Kirkerådet vil videre presisere at gjeldende kirkeordning følger prinsippet om delt finansiering av kirkens oppgaver og at også fordelingsnøkkelen til menighets- prestetjenesten må reflektere dette. I den grad finansieringsordningene for Den norske kirke blir endret i framtida, må selvsagt fordelingsnøkklene tilpasses slike endringer.

I forhold til modellen som lå til grunn for rapporten fra fordelingsprosjektet vil Kirkerådet foreslå at det foretas følgende endringer:

- Modellen benytter gjennomsnitt av grunnlagsdata for treårsperioder.
- Parameteren leveårsutfordringer erstattes delvis med ny parameter «Ikke-medlemmer»: Disse to parameterne vektet med 5% hver.
- Tidsparameteren for fergereiser økes fra 2 timer til 2,5 timer.

Den foreslåtte modifiseringen av fordelingsmodellen vil gi følgende endringer i forhold til tildelingen for 2018, beløpsmessig (1000 kroner) og prosentvis.

Bispedømme	Agder og Telemark	Bjergvin	Borg	Hamar	Møre	Nidaros	Nord-Hålogaland	Oslo	Stavanger	Sør-Hålogaland	Tunsberg
Korrigert tildeling 1A for 2018	116 037	145 656	121 093	106 986	73 608	114 109	84 463	147 226	95 729	80 639	106 491
Endret tildeling etter ny nøkkel	-1 585	1 799	3 241	523	1 448	-1 547	-220	-6 145	3 836	-2 820	1 470
Prosentvis avvik tildeling 2018 - ny nøkkel	-1,4 %	1,2 %	2,7 %	0,5 %	2,0 %	-1,4 %	-0,3 %	-4,2 %	4,0 %	-3,5 %	1,4 %
Endret tildeling etter modifisert nøkkel	-1 102	1 724	2 545	-578	1 062	-1 879	389	-4 803	3 665	-2 013	990
Prosentvis avvik tildeling 2018 - modifisert nøkkel	-0,9 %	1,2 %	2,1 %	-0,5 %	1,4 %	-1,6 %	0,5 %	-3,3 %	3,8 %	-2,5 %	0,9 %

Til sammen blir det da 10,4 mill. kroner som skal omfordeles mot 12,3 mill. i opprinnelig forslag.

De fleste høringsinstansene ønsker at den nye fordelingsnøkkelen bør innføres gradvis over to til tre år. De budsjettmessige endringene for det enkelte bispedømme er relativt små. Kirkerådet anbefaler derfor at ordningen med fordeling til menighetsprestetjenesten etter ny modifisert fordelingsnøkkel innføres fullt ut fra det tidspunktet den implementeres. Tendensen i omfordelingen av midler vil være kjent gjennom denne saken. Det er derfor mulig for det enkelte bispedømmeråd allerede nå å planlegge tilpassing til nye budsjettår.

Før modellen tas i bruk vil det være nødvendig å kvalitetssikre regnskapsdata, særlig for å isolere utgifter til spesialprestetjenesten m.v. Siden 2017 var et overgangså etter Den norske kirkes fristilling fra Staten, vil det være ønskelig at også regnskapstall for 2018 foreligger. Kirkerådet foreslår derfor at ny fordelingsnøkkel innføres i sin helhet fra budsjettåret 2020.

I tillegg vil Kirkerådet foreslå følgende endringer for tildeling i tilskuddsgruppe 1.

- Tildelingen i tilskuddsgruppe 1A utenom midlene til menighetsprestetjenesten, videreføres etter eksisterende ordning korrigert for endringer som følge av særskilte vedtak som for eksempel omorganisering av administrative funksjoner mv.
- Det nedsettes en arbeidsgruppe for å gjennomgå bevilgningene til spesialprestetjenesten inkludert døvekirken og særskilt prestetjeneste i samiske områder. Også ordningene for særskilte rekrutteringstiltak for Nord-Norge vurderes. Arbeidsgruppen bes fremme forslag til kriterier for tildeling til disse formålene.
- Ordning for tilskudd til diakoni, undervisning kirkemusikk og trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B tas opp til vurdering.

Økonomiske/administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av å innføre ny fordelingsnøkkel for framgår av oversikten foran.

Når parametere i beregningsmodellen og vektingen av disse er fastlagt vil ajourhold av modellen kunne gjøres enkelt. Det er imidlertid en forutsetning at grunnlagsdata kan hentes fra offentlig statistikk og kirkens regnskapssystemer.

Proessen for implementering av nye fordelingsnøkler vil være slik:

Ajourhold av fordelingsmodellen gjøres årlig når regnskapsdata og kirkestatistikk foreligger på våren. Dette vil gi oppdaterte fordelingsprosenten for menighetsprestetjenesten.

Menighetsprestetjenestens andel av tilskuddsgruppe 1A beregnes ved å trekke ut utgifter til øvrige formål (spesialprester, administrasjon og rådgivning m.v.) For 2018 var andelen til menighetsprestetjeneste beregnet til 75,0% av tildelingen i tilskuddsgruppe 1A.

De nye fordelingsprosentene for menighetsprestetjenesten slås sammen med andelen til øvrige formål. Dette gir da oppdaterte fordelingsnøkler for tilskuddsgruppe 1A.

Tabellen nedenfor viser et eksempel på en slik oppdatering av fordelingsnøkler basert på Kirkerådets forslag til modifiser fordelingsmodell.

Bispedømme	Agder og Telemark	Bjergvin	Borg	Hamar	Møre	Nidaros	Nord-Hålogaland	Oslo	Stavanger	Sør-Hålogaland	Tunsberg
Korrigert tildeling tilskuddsgruppe 1A for 2018	116 037	145 656	121 093	106 986	73 608	114 109	84 463	147 226	95 729	80 639	106 491
Fordelingsnøkkel 1A 2018	9,73	12,22	10,16	8,98	6,17	9,57	7,09	12,35	8,03	6,76	8,93
Avdel lønn menighetsprester 2018	7,69	9,85	8,38	6,96	4,62	7,12	4,36	8,27	6,13	4,60	7,03
Andel øvrige formål 1A	2,04	2,37	1,78	2,02	1,56	2,46	2,73	4,08	1,90	2,16	1,91
Med ny fordelingsnøkkel											
Ny tildelingsnøkkel menighetsprester	7,60	9,99	8,59	6,91	4,71	6,96	4,39	7,87	6,44	4,44	7,11
Andel øvrige formål 1A	2,04	2,37	1,78	2,02	1,56	2,46	2,73	4,08	1,90	2,16	1,91
Ny tildelingsnøkkel tilskuddsgruppe 1 A	9,64	12,36	10,37	8,93	6,26	9,41	7,12	11,95	8,34	6,60	9,02
Avvik fra tildeling 2018	-1 105	1 725	2 545	-577	1 062	-1 879	389	-4 803	3 665	-2 012	990

Linjen «Ny tildelingsnøkkel menighetsprestetjeneste» vil være dynamisk og variere over tid avhengig av endringer i datagrunnlaget for parameterne.

Arbeidet ved å ajourholde modellen for ny fordelingsnøkkel vil være minimale.

Tabellen under viser avvik fra tildeling 2018 basert på ulike alternative parametere for vektning i modellen:

Avvik fra tildeling 2018 som følge av ulike alternativer												
Alternativer	Agder og Telemark	Bjergvin	Borg	Hamar	Møre	Nidaros	Nord-Hålogaland	Oslo	Stavanger	Sør-Hålogaland	Tunsberg	Sum omfordeling
Fordelingsprosjektets forslag 31.8.2018	-1 585	1 799	3 241	523	1 448	-1 547	-220	-6 145	3 836	-2 820	1 470	-12 317
Modifisert etter høringsrunde (Kirkerådets forslag)	-1 105	1 725	2 545	-577	1 062	-1 879	389	-4 803	3 665	-2 013	990	-10 377
Som KR. forslag, men alle gudstj erstattes med gudstj. søn- og h.-dager	397	2 687	2 524	505	2 060	-3 343	-674	-7 781	3 621	-1 568	1 572	-13 366
Som KR. forslag, men antall kirker erstattes med antall sokn	-2 085	1 189	3 376	417	1 738	-2 173	-753	-5 259	4 321	-2 067	1 296	-12 337
Som KR. forslag, men ikkemedlemmer erstattes med folketall	-1 236	2 692	2 145	543	1 782	-850	943	-9 362	3 714	-1 259	886	-12 707

Tabellen viser at Kirkerådets forslag gir lavest total omfordeling og gir minst utslag for de som får redusert tildeling.