



Kirkerådet

Dato: 31.10.2018

Vår ref: 18/04046-3

Deres ref:

Stavanger biskop og bispedømmeråds svar på høring om fordelingsnøkkel

Stavanger biskop og bispedømmeråd takker for høringen om fordelingsnøkkel for ressurser til menighetsprestetjeneste.

I møte 19. oktober gjorde Stavanger bispedømmeråd følgende vedtak i sak 38/18: «*Stavanger bispedømmeråd sender høringssvar i samsvar med forslagene i saksframlegget, med de endringene som framkom i møtet.*»

Vedtaket var enstemmig, inkludert biskopens stemme. Biskop og bispedømmeråd avgir felles høring.

Det vedtatte høringssvaret følger.

Innledning

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 Stavanger bispedømmeråd og kirken nasjonalt.

Høringsdokumentene beskriver historikk, bakgrunn og forslag til løsninger. I saksframlegget gis det ytterligere bakgrunnsinformasjon, vurderinger av forslagene og forslag til svar på høringen.

Først kommenteres forslaget generelt. Så blir noen aktuelle sider ved forslaget drøftet. Til slutt i saksframlegget kommer svar på de konkrete høringsspørsmålene. Disse svarene bygger på den foregående framstillingen.

Generelle kommentarer til høringen.

Stavanger 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. Stavanger bispedømmeråds hovedkonklusjon er derfor 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 og, i den grad ressurstildelingen er fleksibel, med ønskene for denne.

Høringen er derfor viktig som kvalitetssikring. Det er snakk om nyetablering av et redskap som vil få stor betydning. Denne høringen er bispedømmerådenes 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 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 stort virker derfor forslaget til fordelingsnøkkel allerede godt nok 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.

Et viktig spørsmål handler 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 prestedtjenesten 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. Bispedømmerådet mener den foreslåtte vektingen er en god beskrivelse av prestedtjenesten og tilstrekkelig forankret.

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

Andre gudstjenester

For det første kan det stilles spørsmål ved om «andre gudstjenester» bør vektes slik det er foreslått.

I årsstatistikken omfatter «Andre gudstjenester» en rekke ulike gudstjenester. En del av disse er små samlinger for grupper av medarbeidere, for eksempel knyttet til samlinger for ansatte. En del er gudstjenester på institusjoner. Noen er spesielle gudstjenester for ulike målgrupper eller ved spesielle anledninger.

I forslaget er forberedelse og gjennomføring av slike gudstjenester anslått til fem timer. Det virker urealistisk høyt i forhold til hva slags gudstjenester dette ofte er snakk om. Både mindre, liturgiske samlinger med nattverd og gudstjenester på institusjon bør forberedes og gjennomføres betydelig raskere enn dette.

Gudstjenester ved særlige anledninger og for særlige målgrupper kan ta lengre tid, men omfanget av disse pr. menighet vil avhenge av lokale tradisjoner, prestenes interesser og ressursituasjonen i soknet på en måte som gjør at denne variabelen ikke vil være sammenliknbar mellom sokn på en tilstrekkelig måte.

Fordelingsnøkkelen kan med fordel skille mellom faste oppgaver og behov, i motsetning til valgt aktivitet. Det første gir grunnlag for ressurstildeling, mens det andre er en avhengig variabel og ikke kan legges til grunn på samme måte. Menighetene bør få sammenliknbare ressurser knyttet til ytre oppgaver og behov – og dermed også liknende ressurser til å møte andre lokale behov med de ressursene som gjenstår når faste oppgaver er løst.

Antall andre gudstjenester er det mest naturlig å plassere i den fleksible delen av prestedtjenesten og se i sammenheng med antall enheter eller medlemmer i soknet. Fordelingsnøkkelen vil fungere bedre hvis andre gudstjenester ikke er en del av det generelle ressursberegningsgrunnlaget.

Konfirmanter

Det kan også stilles spørsmål til forslagetets beregningen av tidsbruk til konfirmantundervisning.

Som så mye annet menighetsarbeid, kjennetegnes konfirmantarbeid av at tidsbruken ikke er proporsjonal med antall konfirmanter. Å forberede en konfirmanttime kan ta like lang tid, enten det er 15 eller 50 konfirmanter som skal delta i undervisningen. Å lage et pedagogisk opplegg om dagens tema er nødvendig uansett. Samtidig krever det et noe rikere aktivitetstilbud, flere grupper og noe mer administrasjon å ha flere konfirmanter. Noe av tidsbruken vil derfor relatere seg til hvor mange

konfirmantkull som skal ha undervisning og noe til hvor store disse kullene er. Noe tid går til administrasjon, noe til forberedelser og noe til gjennomføring.

En halv time til forberedelse av hver konfirmanttime, slik forslaget legger opp til, høres både urealistisk og uforsvarlig ut. Da er det knapt tid til mer enn at presten er på plass et kvarter før konfirmantene kommer og sier takk, for i dag, rydder stoler og samler inn papirer etterpå. Å organisere og lage et variert, pedagogisk opplegg om kristen tro for konfirmanter krever mer enn en halvtime, selv med undervisningsmateriell i bunn.

Tidligere har det vært regnet med tre forberedelsestimer pr. undervisningstime, og for å ta høyde for både konfirmantadministrasjon, leirplanlegging og pedagogiske forberedelser, så ligger nok dette nærmere enn den tidsbruken det aktuelle forslaget anslår. Prester som har konfirmantansvar bruker nok minst en halv dag i uken på dette, og i katekestillinger utgjør konfirmantarbeidet i soknene mye mer enn 10 % av stillingene.

«Vi deler prester» gjorde i sin tid en noe mer detaljert beregning av ressursbruk på konfirmanter. Denne er det noe mer arbeid knyttet til å sette opp, men når det først er gjort, er det bare å fylle inn konfirmanttallene, så skjer beregningene automatisk. Dersom man ikke ønsker å gjøre denne beregningen like presis som i «Vi deler prester», vil det være mulig å si at 50 % av nøkkelens ressurser til konfirmantarbeid deles ut ut fra antall kirker eller sokn i bispedømmet, mens 50 % deles ut på bakgrunn av antall konfirmanter.

Dessuten har det stor betydning for ressursbruk og ressurstilgang på dette området om bispedømmet, prostiet eller menigheten mottar tilskudd via bispedømmerådet til kirkelig undervisning.

Det vil være praktisk og prinsipielt vanskelig å ta hensyn til ressurser fra kirkelig fellesråd eller andre kilder, men tilskuddene fra Kirkerådet ligger det til Kirkerådet å styre og fordele. Å ikke ta hensyn til hvordan disse står i forhold til behovet vil føre til skjevheter. Den ryddigste og enkleste løsningen på dette er likevel å foreløpig forutsette likhet mellom bispedømmene på dette området, men snarlig se på fordelingen av disse midlene som en egen sak.

Storbyutfordringer

Kirkerådet foreslår også å reservere 10 % av ressursene til menighetsprestetjeneste 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 prestetjeneste.

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 prestetjenesten 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 prestetjenesten 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 prestetjenesten i dag.

Det virker derfor prematurlig å skille ut dette. Det kan hende levekårsindeksen er en indikator som matcher noen av de demografiske og sosiologiske utfordringene storbyene har, men det er heller ikke sikkert. Kirkemøtet kan gjerne vurdere sterkere kirkelig innsats mot fattigdom, men det bør ikke skje ved å sette av 10 % av de nasjonale presteressursene til dette gjennom arbeidet med en fordelingsnøkkel.

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 tenkt brukt som.

Dersom en ønsker å vekke storbyenes behov tyngre i fordelingsnøkkelen, bør dette heller skje gjennom å vekke medlemstall eller innbyggertall høyere. Det er et direkte uttrykk for storbyutfordringene og relevant for prestatetjenesten gjennom at målgruppa og antall potensielle og reelle deltakere på ulike områder i menighetsarbeidet er stort, slik at det kan være behov for flere tiltak og mer arbeid pr. tiltak for å nå samme andel mennesker som i mindre lokalsamfunn.

Svar på hørings 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?

Dette hørings spørsmålet åpner for svar på to ting. For det første åpner det for å gi tilbakemelding på prosessen. Dessuten kan det spørsmålet allerede her åpne for synspunkter på forslagene.

Forberedelsene har gitt grunnlag for å sende ut den aktuelle høringen. Den viser at det er mulig å få til en fordelingsnøkkel for prestatetjenesten. Metodisk og i mange enkeltheter kan forslaget legges til grunn for en endelig fordelingsnøkkel.

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?

Stavanger bispedømmeråd har valgt å kommentere forslaget helhetlig i saksframlegget som følger svaret på hørings spørsmålene.

Stavanger bispedømmeråd mener at det viktigste nå er å få en fordelingsnøkkel på plass. Forslaget viser at det finnes statistiske beskrivelser av prestatetjenesten som er sammenliknbare på tvers av bispedømmene. Disse treffer sentrale forhold ved prestatetjenesten. De gir et godt grunnlag for en ressursfordeling som ikke er basert på tradisjoner eller antakelser, men på en dekkende og balansert beskrivelse av oppgavene i prestatetjenesten.

Utfordringen er å finne en nøkkel med et hensiktsmessig presisjonsnivå i forhold til virkeligheten. Nøkkelen må være mulig å etablere og vedlikeholde med en forsvarlig og hensiktsmessig bruk av administrative ressurser. Samtidig tilsier nøkkelen betydning at det er nødvendig å bruke ressurser på å etablere en nøkkel med god kvalitet i forhold til behovet. Dersom uheldige utslag kan unngås, vil det være verdt en innsats.

Den foreslåtte fordelingsnøkkelen er tilstrekkelig til å kunne danne grunnlag for en fordeling av ressurser mellom bispedømmene. I saksframlegget har Stavanger bispedømmeråd likevel pekt på konkrete forbedringsmuligheter, som kan bidra til at nøkkelen treffer prestatetjenesten mer presist og blir mindre sårbar for påvirkning og feil, uten at dette koster et uoverkommelig eller uhensiktsmessig stort administrativt arbeid. Disse forslagene bør vurderes og eventuelt innarbeides før saken fremmes for Kirkemøtet.

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?

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 intuitivt 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.

«Andre gudstjenester» bør ligge utenfor fordelingsnøkkelens horisont. Det er en kategori som omfatter svært ulike typer gudstjenester, som det også er vanskelig å beregne tidsbruk i forhold til. I for stor grad er det tilfeldige forskjeller mellom soknene på i hvilken grad de arrangerer gudstjenester utenom hovedgudstjenestene. Derfor bør ressurser til dette heller ses i sammenheng med de ressursene som fordeles på bakgrunn av antall medlemmer og antall kirker.

Argumentasjonen for å vekte oppgaver i møte med storbyutfordringer, konkretisert i levkårsindeksen, som 10 prosent av menighetsprestetjeneste, er ikke overbevisende. Disse utfordringene er snarere diakonale enn innenfor kjerneoppgavene i tjenesteordningen for menighetsprester. Levkårsindeksen er ikke dekkende i forhold til intensjonen om å fokusere på storbyutfordringer. Denne intensjonen vil trolig kunne ivaretas bedre gjennom å vekte medlemstall høyere, vekte antall ikke-medlemmer ut fra kirkens misjonsoppdrag eller samfunnsbyggende rolle, eller ta ut en begrenset del av midlene som skal fordeles og reservere dem for utvalgte strategiske satsinger, for eksempel storbyutfordringer.

En bør være varsom med å reservere for store deler av ressursen til slike utfordringer, fordi det vil øke presset på den ordinære menighetsprestetjenesten og ta bort ressurser fra soknene. Samtidig bør det i budsjettet være et visst rom for strategiske satsinger og for å møte felleskirkelige eller spesielle lokale utfordringer, som det er naturlig at prestetjenesten kan bidra i forhold til.

Beregningene av ressurser til konfirmantarbeid bør ses på igjen, for å sikre samsvar med den faktiske tidsbruken i prestetjenesten. Dersom ressurser til dette nedprioriteres gjennom en stram ressurstildeling, vil det gå ut over kirkens satsing på ungdom og legge press på en del av prestetjenesten som det både strategisk og personalmessig er viktig å tildele nok ressurser.

4. Bør det utarbeides en fordelingsnøkkel også for spesialprestetjenesten?

Spesialprestetjenesten er oversiktlig nok til at det vil være tilstrekkelig å lage en oversikt over antall spesialprester i bispedømmene i dag, hvilke institusjoner som finnes i bispedømmene og hvor mange personer som hører til disse.

Det bør lages en slik oversikt. Når den er på plass, vil en kunne se om det er ubalanse mellom satsingen på denne typen prestetjeneste mellom bispedømmene. En eventuell ubalanse kan både løses gjennom å rette på ubalanse i tildelingene eller internt i det enkelte bispedømmet. Til en viss grad kan det være opp til det enkelte bispedømmet å prioritere mellom ordinær menighetsprestetjeneste og spesialprestetjeneste. I hvert fall bør det 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.

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

Det er lenge siden nasjonale tildelinger til kateket- og diakontjeneste har vært gjennomgått. Det vil ikke være overraskende om det finnes tilfeldige forskjeller mellom bispedømmene det ikke er demografisk grunnlag for å opprettholde. Kirkerådet kan derfor gjerne sette i gang et arbeid med å se på fordelingen og grunnlaget for den, for midler til kirkelig undervisning og diakoni.

Fordeling av midler til trosopplæring har fra innføringsfasen av vært godt vektet i forhold til antall døpte. Korrigeringer i forhold til kateketstillinger har vært gjort på bispedømmenivå. Det er derfor ikke behov for å se på nye fordelingsnøkler for disse ressursene.

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

Å etablere en 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.

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

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

Et vedtak om å ta nøkkelen i bruk bør skje så raskt fordelingsnøkkelen 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.

Med vennlig hilsen

Jorunn Kraft Vistnes, e.f.
stiftsdirektør

Geir Skårland
avdelingsleder menighetsutvikling

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Mottakere:
Kirkerådet