



Referanser: KM 06/18, KR 04/17

Arkivsak: 19/03868-4

Støtte til nomineringsgrupper som har medlemmer i Kirkemøtet

Sammendrag

Oslo bispedømmeråd har fremmet forslag til Kirkemøtet om at det skal utredes til Kirkemøtet en ordning med økonomisk støtte til nomineringsgrupper som har medlemmer i Kirkemøtet. Ved kirkevalget i 2019 ble det gitt intensjonsstøtte og listestøtte til de registrerte nomineringsgruppene, jf. regler 16. april 2018 valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet (kirkevalgreglene) § 6-5.

Bispedømmerådet kan i henhold til Kirkemøtets forretningsorden melde saker til Kirkemøtet, jf. § 2-1. Kirkerådet avgjør hvilke saker som skal fremmes og settes på sakslisten. Kirkerådet skal redegjøre for saker som er meldt til behandling, men som ikke er satt opp på sakslisten, jf. § 2-3. Kirkemøtet godkjenner selv sakslisten.

Saken redegjør for tidligere behandling av spørsmålet om økonomisk støtte til nomineringsgrupper, ulike sammenlignbare støtteordninger og vurdering av mulige løsninger for økonomisk støtte.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

Det innføres en støtteordning for registrerte nomineringsgrupper som har medlemmer innvalgt i Kirkemøtet og leke medlemmer i Kirkemøtet valgt inn fra Nominasjonskomiteens liste. Dette erstatter dagens ordning med intensjonsstøtte og listestøtte etter kirkevalgreglene § 6 -5. Formålet med støtten er å sette registrerte nomineringsgrupper og leke medlemmer i Kirkemøtet valgt inn fra Nominasjonskomiteens liste i stand til å drive kirkepolitisk arbeid og gjøre medlemmene av Kirkemøtet i stand til å utøve sine verv. Det tas forbehold om budsjettmessig dekning.

De registrerte nomineringsgruppene som har medlemmer i Kirkemøtet, Bønnelista og Åpen folkekirke, får en sum per år som tilsvarer en fjerdedel av det de fikk i listestøtte i 2019.

Kirkemøtet ber Kirkerådet utarbeide en ny støtteordning for eventuelle nye grupperinger.

Saksorientering

Oslo bispedømmeråd har fremmet forslag til Kirkemøtet om at det skal utredes til Kirkemøtet en ordning med økonomisk støtte til nomineringsgrupper som har medlemmer i Kirkemøtet.

Bispedømmerådet kan i henhold til Kirkemøtets forretningsorden melde saker til Kirkemøtet, jf. § 2-1. Kirkerådet avgjør hvilke saker som skal fremmes og settes på sakslisten. Kirkerådet skal redegjøre for saker som er meldt til behandling, men som ikke er satt opp på sakslisten, jf. § 2-3. Kirkemøtet godkjenner selv sakslisten.

Bakgrunn

Spørsmålet om økonomisk støtte til nomineringsgrupper har vært oppe flere ganger før. Ved kirkevalget i 2015 var det ikke en sentral tilskuddsordning som ga støtte til grupper som fremmet lister eller andre aktører, men valgrådene i seks bispedømmer utbetalte totalt kr 250 000 til henholdsvis Nominasjonskomiteens liste¹ og Åpen folkekirkes liste. Kirkerådet vedtok 19. mars 2015 å be om å få tilbake en utredning om eventuell tilskuddsordning på bakgrunn av evalueringen av Kirkevalget 2015, i forkant av budsjettprosessene før Kirkevalget 2019. Kirkerådets høringsnotat av 27. mars 2017 inneholdt derfor en kort utredning som presenterte tilskuddsordningene ved valg av kommunestyre, fylkesting og Stortinget, samt ordningen i Svenska kyrkan. Noe av dette er gjengitt her.

Ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget er det etablert ulike typer tilskuddsordninger. Den ordningen som er mest relevant for spørsmålet om økonomisk støtte til nomineringsgrupper i valgperioden er tilskuddsordningen for politiske partier som er regulert gjennom lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven). Politiske partier kan søke departementet om statlig støtte til partiets organisasjon på nasjonalt nivå. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Stemmestøtte gis som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg. Grunnstøtte gis som et likt kronebeløp til alle partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 prosent av stemmene på landsbasis, eller som fikk innvalgt minst én representant i Stortinget. Av den samlede støtten fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

I tillegg til partistøtten er det relevant å se på støtten til partigrupper på Stortinget. Formålet med denne støtten er at partigruppene på Stortinget «skal kunne drive sin virksomhet slik at stortingsrepresentantene kan utøve sitt stortingsverv» (Retningslinjer for bruk av tilskudd til partigruppene § 1, jf. Innst. 421 S (2012–2013²)) Tilskuddet beregnes ut fra et grunntilskudd og et tilskudd per representant. Retningslinjene for stortingsstøtten inneholder bestemmelser om representanter som endrer partitilhørighet i løpet av perioden.

¹ Nominasjonskomiteens liste – Mangfoldig folkekirke i Borg og Hamar.

² Se mer informasjon her: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Partigruppene/Arsregnskap-for-stortingsgruppene/Bruk-av-tilskudd-til-partigruppene/>

Representanter som trer ut av sin stortingsgruppe og blir uavhengige, mottar 50 prosent av det til enhver tid gjeldende representantbaserte tilskuddet. Representanter som går over fra én gruppe til en annen, tar med seg 50 prosent av det representantbaserte tilskuddet. Tilskuddet til den stortingsgruppen de har trådt ut av reduseres med 100 prosent av det representantbaserte tilskuddet (Retningslinjer for bruk av tilskudd til partigruppene § 4 tredje ledd).

Representanter som trer ut av sin stortingsgruppe og blir uavhengige må registrere seg som enkeltpersonforetak for å kunne få utbetalt støtten³.

Svenska kyrkan gir støtte til nomineringsgruppene ut fra antallet innvalgte mandater de enkelte nomineringsgrupper har i Kyrkomötet. Formålet med støtten er der at nomineringsgruppene skal kunne arbeide med synlighet og informasjon og gi representantene den kunnskapen de trenger. Beløpet gis både i valgår og i årene mellom valg, men varierer fra år til år. Støtten i de fire årene av perioden er fordelt så gruppene får omtrent 20% i hvert av de to første årene og 30% i de to siste årene. I 2020 (som er år tre i perioden) er beløpet i overkant av kr 31 000 kroner per mandat, eller ca. 8 millioner kroner. Tilskuddsordningen er ikke regelfestet, men budsjettstyrt. Mandatstøtten betales bare ut til nomineringsgrupper, og ikke til enkeltrepresentanter. Det gjøres heller ikke endringer i støtten dersom en representant forlater gruppen.

I høringen som ble gjennomført i 2018 var det bred oppslutning om å etablere en tilskuddsordning for nomineringsgrupper både blant menighetsråd, kirkelige fellesråd, biskoper, bispedømmeråd og andre høringsinstanser. Enkelte høringsinstanser understreket at det er viktig at tilskuddsordningen ikke går på bekostning av tilskudd til lokale organer. Åpen folkekirke pekte også på at det vil «være naturlig om sammenslutninger som får valgt inn medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemötet, får en årlig støtte per rådsmedlem» i tillegg til støtten i valgåret.

Støtteordninger ved kirkevalget i 2019

Paragraf § 6-5 i kirkevalgreglene gir regler om støtte til nomineringsgrupper i forkant av valg. Støtten gis som intensjonsstøtte og listestøtte. Intensjonsstøtten har som formål å sette registrerte nomineringsgrupper i stand til å stille lister i valget til bispedømmeråd og Kirkemötet. Listestøtten har som formål å sette registrerte nomineringsgrupper i stand til å informere velgerne om sine standpunkt i aktuelle kirkelige spørsmål. For å kunne få støtte må nomineringsgruppene være registrert hos Kirkerådet. Tildeling av listestøtte er basert på hvor mange bispedømmer nomineringsgruppen stiller liste i. Det er noen krav til økonomisk rapportering fra nomineringsgruppene, blant annet må de oppgi bidrag de har mottatt fra andre.

Ved valget i 2019 var det to registrerte nomineringsgrupper, Bønnelista og Åpen folkekirke. Begge fikk intensjonsstøtte og listestøtte. Bønnelista fikk listestøtte for de ni bispedømmene der de stilte liste. Åpen folkekirke stilte liste i alle bispedømmer og fikk listestøtte ut fra det. Intensjonsstøtten var 20 000 kr per bispedømme nomineringsgruppen planla å stille liste i. Listestøtta var 100 000 kr per bispedømme nomineringsgruppen stilte liste i. I tillegg kunne grupper som stilte liste i minst seks bispedømmer få et nasjonalt tilskudd på 100 000 kr.

³ <https://www.aftenposten.no/norge/i/BRwPkv/ulf-leirstein-skal-sitte-paa-stortinget-i-to-aar-til-uten-parti-saa-mye-kan-enmannsgruppen-hans-faa-i-stoette>

Nominasjonskomiteens liste skal få midler stilt til disposisjon på lik linje med registrerte nomineringsgrupper, jf. kirkevalgreglene § 6-5 (5). I 2019 ble dette løst ved at kandidater på Nominasjonskomiteens liste kunne levere regning for faktiske utlegg til bispedømmerådene. Kirkerådet la til grunn at støttesummen til Nominasjonskomiteens liste i utgangspunktet måtte fordeles på hver enkelt kandidat, men at kandidatene kunne bli enige om å bruke pengene til felles tiltak. Det kom en del reaksjoner på denne ordningen. Evalueringen av kirkevalget 2019 er ikke ferdig til Kirkemøtet 2020, og det er derfor for tidlig å si noe om hvordan denne ordningen har fungert i praksis.

Støtte ved valget i 2019	
Intensjonsstøtte	
Bønnelista	220 000
Åpen folkekirke	220 000
Listestøtte	
Bønnelista	1 000 000
Åpen folkekirke	1 200 000
Nominasjonskomiteens liste	1 200 000
Sum støtte 2019	3 840 000

Forslag fra Oslo bispedømmeråd

Oslo bispedømmeråd vedtok på sitt møte 9.12.2019 i OBDR sak 100/19: «Oslo bispedømmeråd melder inn sak om at det utredes til Kirkemøtet 2020 forslag om at det innføres en støtteordning for nomineringsgrupper som har innvalgte medlemmer i Kirkemøtet. Ordningen må så langt det er mulig utformes slik at medlemmer innvalgt på nominasjonskomiteens lister likebehandles med øvrige nomineringsgrupper.»

Oslo bispedømmeråd peker på at det er behov for at det «etableres en støtteordning, for å muliggjøre oppfølging av en listes valgte medlemmer av bispedømmeråd, Kirkeråd og Kirkemøte, i tillegg til strategisk arbeid for å sikre demokrati og forankring overfor velgerne.» Formålet skal altså være å gi «medlemmene og grupperingene mulighet til å drive kirkepolitisk arbeid og politikkutvikling».

«Dette arbeidet er enormt arbeidskrevende, og noe en ikke kan forvente at de valgte medlemmene i sin helhet skal sørge for selv. I tillegg kommer helt nødvendig politikkutvikling og behov for å skape debatt og meningsbrytning. Det vil derfor være naturlig om sammenslutninger som får valgt inn medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, får en årlig støtte per rådsmedlem. Det vil være en viktig investering i kirkedemokratiet og utviklingen av Den norske kirke.»

Oslo bispedømmeråd foreslår en ordning der nomineringsgrupper som har innvalgte medlemmer i Kirkemøtet får en årlig støtte per innvalgte medlem.

Vurdering

Forslaget fra Oslo bispedømmeråd gjelder nomineringsgrupper som har innvalgte medlemmer i Kirkemøtet, samt leke medlemmer i Kirkemøtet som er valgt fra Nominasjonskomiteens liste. Det legges til grunn at det vil være fornuftig på nåværende tidspunkt å holde seg til denne avgrensingen.

Det vil være et prioriteringsspørsmål om man skal bruke midler på denne typen støtteordning. Dersom støtteordningen blir omfattende vil det gå på bekostning av andre formål i tilrettelegging og gjennomføring av kirkevalget. På den annen side vil en tilskuddsordning kunne legge til rette for et levende demokrati i Den norske kirke. Dersom en tilskuddsordning hjelper nomineringsgrupper og medlemmer i Kirkemøtet med å gjøre sine standpunkt kjente og bidra til den kirkepolitiske debatten vil det være lettere for velgerne å foreta et bevisst valg om hvem det er de gir sin støtte til ved at valgalternativene klargjøres.

Midlene til en tilskuddsordning foreslås tatt fra det særskilte kirkevalgtilskuddet og vil dermed ikke gå på bekostning av ikke-valgrelaterte satsninger for Den norske kirke. Dersom det vedtas en tilskuddsordning, vil man måtte ta høyde for at det er budsjettmessig dekning.

Den enkleste løsningen vil være at den nye støtteordningen erstatter intensjonsstøtte og listestøtte for de gruppene som allerede er representert i Kirkemøtet. Disse gruppene vil da få en løpende støtte og de vil kunne planlegge hele perioden og vite hvor mye penger de vil få hvert år. Det vil også forenkle tilskuddshåndteringen i Kirkerådet at det bare er ett tilskudd til disse gruppene. Hvis en vedtar en støtteordning som erstatter dagens intensjonsstøtte og listestøtte vil en kunne lage en ordning med tilskudd til eventuelle nye grupperinger i valgåret som blir håndtert separat. Siden kirkedemokratiet fremdeles er ganske nytt bør en legge opp til en ordning der nye grupperinger også kan få støtte til å stille til valg.

Det legges til grunn at den foreslåtte tilskuddsordningen kommer i stedet for intensjonsstøtte og listestøtte etter kirkevalgreglene § 6-5 for eksisterende grupper. Det er likevel ikke foreslått endring i denne paragrafen nå. Hvis en skal gjøre endringer på denne paragrafen må det være en grundigere prosess og en høring. Det vil komme noen endringer i kirkevalgreglene før neste valg, og endringer i § 6-5 vil bli tatt opp i sammenheng med dette.

Formålet med støtten

Forslaget fra Oslo bispedømmeråd er en støtteordning som både skal muliggjøre oppfølging av en listes valgte medlemmer av bispedømmeråd, Kirkeråd og Kirkemøte og også legge til rette for strategisk arbeid for å sikre demokrati og forankring overfor velgerne. Dette tilsvarer formålet for mandatstøtten i Svenska kyrkan, og er en kombinasjon av det som gis i det offentlige som partistøtte og stortingsstøtte. Det er behov for en kombinert støtte som både kan brukes direkte inn mot arbeidet i Kirkemøtet, men også mer strategisk og langsiktig. Forslag til vedtak på dette punktet blir derfor: «Formålet med støtten er å sette registrerte nomineringsgrupper og leke medlemmer i Kirkemøtet valgt inn fra Nominasjonskomiteens liste i stand til å drive kirkepolitisk arbeid og gjøre medlemmene av Kirkemøtet i stand til å utøve sine verv.»

Beregning av støtte

De registrerte nomineringsgruppene som har medlemmer i Kirkemøtet, Bønnelista og Åpen folkekirke, får, i dette forslaget, en sum per år som tilsvarer en fjerdedel av det de fikk i listestøtte i 2019.

Det foreslås at summen som ble gitt som intensjonsstøtte i 2019 holdes utenfor, og kan brukes til en ordning for eventuelle nye grupperinger ved valget i 2023. Eventuelle nye grupperinger som stiller liste i 2023 vil også måtte få listestøtte som setter dem i stand til å informere velgerne om sine standpunkt i aktuelle kirkelige spørsmål. Dette vil være nødvendig for å sikre at støtteordningen ikke blir konkurransevridende. Fordi det ikke går an å forutse hvor mange nye grupperinger som eventuelt vil stille liste neste gang, blir dette en usikker faktor i budsjetteringen frem mot neste kirkevalg. Denne støtten bør tilsvare det de eksisterende grupperingene får i valgåret for å sikre likebehandling. Det foreslås at Kirkerådet utarbeider en støtteordning for eventuelle nye grupperinger.

Det er ulike måter å beregne en støtte til nomineringsgrupper på. Det enkleste er å ta utgangspunkt i det hver gruppering fikk i støtte i 2019 og fordele dette over fire år. En annen måte å beregne på er å ta utgangspunkt i partistøtten system med grunnstøtte og stemmestøtte (eller mandatstøtte), og lage en fordelingsnøkkel ut fra det. En kan også se for seg en ren mandatstøtte som tilsvare stortingsstøtten.

Det vil være noe forskjell på å beregne støtte ut fra antall stemmer og antall mandater, men denne forskjellen er ikke veldig stor. Det vil være lettest å ta utgangspunkt i antall mandater til hver liste.

Et viktig prinsipp fra Demokratifinansieringsutvalget, som utredet endringer i partiloven, var at støtteordningen skulle søke å sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmer, uten å bidra til ubegrunnet konkurransevridning (NOU 2004: 25). I den kirkelige konteksten er demokratiet dessuten fortsatt i utvikling. Dette tilsier at man på nåværende tidspunkt ikke bør utarbeide støtteordninger som favoriserer de som sitter ved makten, for eksempel gjennom å gi stemmestøtte, da det kan bidra til en konkurransevridning. Partilovens inndeling i grunnstøtte og stemmestøtte vil dessuten innebære en mer komplisert tilskuddsforvaltning som vil kreve større saksbehandling enn om støtten ikke kobles til mottatte stemmer. Det anbefales derfor ikke å legge partilovens støtteordning til grunn.

Den svenske ordningen med mandatstøtte favoriserer også de som allerede sitter med mandater i Kirkemøtet. Dersom en ønsker å legge til rette for et åpent og levende kirkelig demokrati hvor ulike aktører kan slippe til, vil en slik ordning i liten grad stimulere til dette. Det kan delvis motvirkes ved at en lager en ordning for økonomisk støtte til nye grupperinger i forkant av neste valg. En ordning for fordeling av støtte som ikke tar utgangspunkt i valgresultatet i 2019 vil også være mindre konkurransevridende enn en støtteordning som gir mest til dem som fikk flest stemmer i 2019.

Uavhengig av hvordan man fordeler støtten på de ulike grupperingene kan man velge å enten utbetale en like stor sum hvert år, eller å bruke den svenske modellen med å utbetale 20% i hvert av de to første årene og 30% i hvert av de to siste årene. For å gjøre ordningen så enkel som mulig foreslås det å dele støtten likt hvert år.

Dersom det blir vedtatt en ordning der støtten baseres på hvor mange mandater gruppen har i Kirkemøtet, foreslås det likevel å følge den svenske ordningen og ikke innføre et system for at støtte følger medlemmer som eventuelt endrer gruppetilhørighet i løpet av perioden. Dette for å holde ordningen så enkel som mulig. Et annet argument for å ikke lage en ordning der støtten følger medlemmet er at det bør være det velgerne har stemt på som avgjør hvor støtten går.

Utbetaling til medlemmer i Kirkemøtet som er innvalgt fra Nominasjonskomiteens liste

Medlemmer i Kirkemøtet som er innvalgt fra Nominasjonskomiteens liste må så langt det er mulig likebehandles med nomineringsgruppene. Det er likevel noen utfordringer i håndteringen av dette. Det er tre alternative løsninger her:

- A. Medlemmene fra Nominasjonskomiteens liste kan få stilt til disposisjon en individuell sum og så få refundert utlegg opp til denne summen. Dette vil tilsvare ordningen som var for listestøtten i forkant av kirkevalget.
- B. Individuell støtte utbetales som honorar. Det betyr at det vil måtte skattes av støtten.
- C. Støtten utbetales til en eller flere enheter med organisasjonsnummer. Dette kan være enkeltpersonforetak eller sammenslutninger av flere medlemmer.

Det foreslås at alternativ A blir grunnordningen, men at de enkelte medlemmer innvalgt fra Nominasjonskomiteens liste selv kan gi beskjed til Kirkerådet dersom de ønsker støtten utbetalt til en enhet med organisasjonsnummer (alternativ C).

Søknad og rapportering

Det forutsettes at søknadene behandles administrativt på bakgrunn av de kriterier som er fastsatt og de budsjettmidler som er stilt til disposisjon. Som ansvarlig for økonomistyringen og økonomiforvaltningen til Den norske kirke, vil det være nødvendig for Kirkerådet å føre kontroll og oppfølging med de som mottar støtte. Det vil måtte sendes en økonomisk rapport årlig. Etter at fireårsperioden er over vil det være naturlig å vurdere om midlene er brukt opp eller om noe eventuelt skal kreves tilbakebetalt.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Støtten til kirkevalget over statsbudsjettet vil fra 2020 være delt opp i årlige tildelinger. Det betyr at tilskuddet til nomineringsgrupper kan tas av denne støtten. Håndtering av tilskudd og rapportering vil kreve noen administrative ressurser i Kirkerådet. Hvis en vedtar en ordning der medlemmer i Kirkemøtet valgt fra Nominasjonskomiteens liste skal sende utleggsregninger vil dette kreve administrative ressurser. I forslag til vedtak tas det forbehold om budsjettmessig dekning. Dersom det vedtas en ordning der de eksisterende gruppene får støtte vil det også måtte lages en ordning for nye grupperinger ved valget i 2023. Fordi det ikke går an å forutse hvor mange nye grupperinger som eventuelt vil stille liste neste gang blir dette en usikker faktor i budsjetteringen frem mot neste kirkevalg.