

Rapport 2002:6

Tilskudd til felleskirkelige tiltak

Gjennomgang av mål, forvaltning og organisering

Forord

På oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av tilskudd til felleskirkelige tiltak. Hensikten med gjennomgangen har vært å vurdere utforming og forvaltning av tilskuddsordningen i forhold til ressursbruk og oppnådde effekter.

Statskonsult vil takke alle som har bidratt med informasjon og verdifulle bidrag ved innsamlingen av data.

Vi vil også takke referansegruppen for nyttige diskusjoner og innspill i prosjektet.

Rapporten er utarbeidet av Marianne Iselin Kvalvåg og Ingebjørg Næs. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Anne-Lise Halgunset har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, april 2002

Jon Błaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Mandat	6
1.2 Målet med prosjektet	7
1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag	7
2 Beskrivelse av området	8
2.1 Generelt om Kirkens mål, struktur og økonomi.....	8
2.2 Sentrale aktører i tilskuddsordningen.....	10
2.3 Nærmere om Opplysningsvesenets fond	12
3 Beskrivelse og funn i forhold til utforming, forvaltning og organisering av ordningen	14
3.1 Utforming.....	14
3.1.1 Mål.....	14
3.1.2 Tildelingskriterier/retningslinjer.....	19
3.1.3 Rapportering og oppfølging	22
3.2 Forvaltning.....	25
3.2.1 Kirkerådets forvaltning	26
3.2.2 Departementets forvaltning	28
3.2.3 Bispedømmenes forvaltning.....	29
3.3 Organisering.....	30
4 Vurderinger og anbefalinger	32
5 Oppsummering av Statskonsults anbefalinger	41
Litteraturoversikt	
Oversikt over informanter	



Sammendrag

Bakgrunn og metode

Kirkeavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet¹ har bedt Statskonsult om bistand til å evaluere tilskuddsordningen under kapittel 299.79 *Tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak*. I 2001 utgjorde disse midlene 25 mill. kroner. Målet med prosjektet har vært å vurdere utforming og forvaltning av tilskuddsordningen i forhold til ressursforbruk (og oppnådde effekter).

Prosjektet har blitt gjennomført med en kombinasjon av dokumentanalyse og delvis strukturerte intervjuer. Det er gjennomført intervjuer med departementet, Kirkerådet, bispedømmer, frivillige organisasjoner og menigheter. Statskonsult står ansvarlig for faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Formålet med midlene bør klargjøres – grunnstøtte eller prosjektstøtte?

I de dokumentene vi har gjennomgått, gis det klart uttrykk for at målet med midlene er å stimulere til nyskaping i kirken innenfor vedtatte satsingsområder, og at midlene skal gå til prosjekter som kan bidra til dette. Det understrekes at midlene er ment som fødselshjelp for gode initiativ. Samtidig er det gitt såpass mange unntak fra denne ”regelen” at hva som er det egentlige formålet med midlene, kan synes uklart.

Slik ordningen er utformet og midlene fordeles i dag, fungerer tilskuddene dels som prosjektstøtte, dels som drifts-/grunnstøtte. Prosjektstøtte er støtte som gis til virksomheter for å utføre konkrete prosjekter, og hvor noe konkret ønskes tilbake. Grunnstøtte gis dersom hensikten er å fremme mottakers kjernevirksomhet, og tilskuddsgiver ikke er opptatt av å få tilskuddsmottaker til å utføre konkrete oppgaver. Tilskudd til gode faglige prosjekter med sikte på å få frem nye måter å jobbe på i forhold til vedtatte satsingsområder kan ses på som en form for prosjektstøtte.

En betydelig del av bevilgningen på denne ordningen har vært gitt som en form for drifts-/grunnstøtte til ulike virksomheter. Videre er de nye tildelingskriteriene for Kirkerådets fordeling av midlene til bispedømmerådene på mange måter utformet ut fra en grunnstøtte tankegang. Bispedømmerådene skal få tildelt midler basert på objektive og faste kriterier – ikke i forhold til hvor mange faglig gode prosjekter et bispedømme har.

Etter Statskonsults vurdering ser det ut for at Kirkemøtets intensjoner med ordningen, slik de nå er formulerte, ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp. Kirken/staten bør ta sikte på å avklare nærmere hva som skal være formålet med ordningen i fremtiden. Skal midlene fordeles jevnt utover til de kirkelige organer ut fra en grunnstøttetankegang, eller skal det stimuleres til nyskapende virksomhet innenfor vedtatte satsingsområder?

¹ Tidligere Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Kriterier for tildelingen til bispedømmene bør vurderes

Kirkerådets tildeling til bispedømmerådene er endret fra å basere seg primært på søknadsmasse, til fordeling etter faste objektive kriterier. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at Kirkerådet i tildelingsprosessen kun baserer seg på faste fordelingsnøkler, fordi disse i liten grad er koblet mot målene for ordningen. Faste kriterier kan i prinsippet gjøre tildelingen enklere og kan gi reduserte administrative kostnader, men kan være en farlig vei å gå dersom formålet er å bidra til kreativitet og fornyelse av kirken. Kvaliteten på rapporteringen, og antall prosjekter med overføringsverdi kan alternativt trekkes inn som faktor i fordelingen av midler.

Mindre detaljerte retningslinjer/tildelingskriterier bør vurderes

I dag er det utformet relativt omfattende og detaljerte retningslinjer for hvordan midlene på Opplysningsvesenets fond (OVF-ordningen) skal fordeles, og hva det kan ytes tilskudd til. Generelt gir mange og detaljerte føringer for bruken av bevilgningen betydelige kontrollkostnader. Den som forvalter midlene har ansvar for å kontrollere at retningslinjene blir fulgt opp i praksis.

Dersom kontrollbehovet skal reduseres, er det nødvendig å gi tilskudd på friere grunnlag. Fremfor å styre gjennom å sette detaljerte retningslinjer for bruken av midlene, kan Kirkerådet/bispedømmerådene alternativt styre gjennom rapportering.

Dagens tilskuddsprofil bør vurderes

Normalt fordeles tilskuddsmidlene på 600–1000 tilskuddsmottakere hvert år, og beløpene som fordeles er med få unntak små, det vil si i gjennomsnitt 25 000 til 50 000 kroner. For små beløp vil generelt være lite egnet til å generere nye aktiviteter, og prosedyrer knyttet til søknad og rapportering gjør at ”vinningen kan gå opp i spinningen”. Andre viser til at små tilskuddsbeløp fungerer som ”vitamininnsprøytning” og bidrar til å legitimere virksomheten.

Tilskuddenes størrelse bør vurderes i forhold til formålet med ordningen. Dersom formålet med ordningen skal være å legitimere ulike former for aktiviteter på grunnplanet, kan det forsvares at midlene spres på mange i form av relativt små tilskuddsbeløp. Dersom formålet med ordningen først og fremst er å få frem nyskapende og faglig gode prosjekter, bør midlene ikke spres for mye. I så fall er det viktig at det enkelte prosjekt gis handlingsrom, og at midlene ikke spres på flere enn det som er mulig å følge opp.

Andelen ”bundne” midler bør reduseres

En betydelig del av OVF-rammen er ”bundne midler”, og en begrenset andel av bevilgningsrammen ser ut til å nå direkte ut til prosjekter på grunnplanet i kirken; menigheter/lokale råd og organisasjoner. Sett i forhold til intensjoner med ordningen blir midlene i for liten grad benyttet til å stimulere nye aktiviteter, og i for stor grad til å finansiere andre formål. Det er imidlertid betydelig variasjon fra bispedømme til bispedømme hvor stor andel av midlene som går ut til menighetene.

Enkelte peker på at en forklaring på dette er generell svak økonomi i kirken, og at det i en slik situasjon har vært nødvendig å bruke midlene fra ordningen til å

finansiere oppgaver/tiltak som er viktige, men som må regnes som ordinære driftsoppgaver. Midler fra ordningen har blant annet vært brukt som en ”brekkstang” for diverse formål, med behov for ordinære driftsbevilgninger.

Stor differanse mellom det bevilgede beløp til felleskirkelige tiltak og beløpet som faktisk stilles til disposisjon for søknader innenfor de vedtatte satsingsområdene, kan bidra til resignasjon blant søkerne. Slik Statskonsult ser det, undergraver dette intensjonen med tilskuddsordningen, og det bør tas sikte på å øke andelen ”ubundne” midler som er til disposisjon for søkere på ulike nivåer i Kirken.

Erfaringer fra prosjektene bør i større grad søke å samles inn og formidles

Statskonsults undersøkelse har vist at det er betydelige mangler når det gjelder rapporteringen, både med hensyn til innhold og oppfølging. Det er samlet lite kunnskaper om hvilke effekter som oppnås gjennom de ulike tiltakene som støttes.

Kirkemøtet/Kirkerådet får ikke det informasjonsgrunnlaget som er nødvendig for å kunne bruke/bygge videre på erfaringer fra prosjekter på regionalt/lokalt nivå, som et ledd i fornyelsen av Kirken. Erfaringer fra de prosjektene som støttes, spres i dag i for liten grad til andre i Kirken. Etter vår vurdering er det behov for i større grad å fange opp gode og dårlige erfaringer fra prosjektene som andre kan ha nytte av, slik at det ikke sløses med knappe ressurser.

Kirkerådet og bispedømmerådene bør tenke igjennom hva det er behov for å styre på, og hva som kan håndteres av informasjon. Hvilke krav til rapportering som skal stilles, er avhengig av hva som er målet med tilskuddsmidlene, og hvilken form for støtte som gis. Etter Statskonsults vurdering bør oppfølgingsrutinene som velges, være differensierte både med hensyn til beløpets størrelse og tilskuddets karakter.

Færre aktører bør involveres i tilskuddsforvaltningen

Flere forhold fører til at dagens forvaltningssystem krever mye ressurser. For det første splittes tilskuddsmidlene opp i mange mindre tilskuddsbeløp. For det andre fordeles midlene av flere ulike aktører. Kultur- og kirke departementet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og elleve bispedømmeråd har alle en rolle i forvaltningen av denne ordningen. Videre er det utarbeidet mange og generelle retningslinjer for forvaltning av ordningen, og saksgangen er relativt byråkrattisk/omstendelig uavhengig av tilskuddenes størrelse.

Til sammen gjør disse forholdene ordningen relativt dyr å administrere – i hvert fall dersom retningslinjene skal følges. Dette betyr i praksis at dagens system innebærer betydelige administrative kostnader pr. tildelt tilskuddskrone.

Det bør vurderes om antallet aktører bør begrenses til å omfatte Kirkerådet og bispedømmene, og dermed utelate Mellomkirkelig råd og departementet fra å ha forvaltningsoppgaver. Generelt er det mange forhold som taler for at tilskuddsforvaltning legges ut fra et departement. På dette området, hvor det i dag er uklart om det er staten eller Kirken som står som ”eier” av ordningen, vil dette være spesielt viktig.

1 Innledning

Kirkeavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet² har bedt Statskonsult om bistand til å evaluere tilskuddsordningen under kapittel 299.79 *Tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak*.

Bakgrunnen for oppretting av dette tilskuddet var at Stortinget i 1985 besluttet at prestegårdene med tilhørende skog i større utstrekning enn tidligere kunne selges, og at salgssinntektene skulle legges til Opplysningsvesenets fond³. Deler av fondets avkastning skulle disponeres til kirkelige formål, med særlig vekt på tiltak i menighetene og felleskirkelige tiltak. Intensjonen var blant annet at Opplysningsvesenets fond skal gi kirkelige organer større handlefrihet innenfor områder som Kirken tradisjonelt har måttet finansiere gjennom innsamlede midler.

I 2001 utgjorde disse midlene 25 mill. kroner. Av denne bevilgningen disponerte departement selv om lag 6 mill. kroner, mens resten av bevilgningen disponeres av Kirkerådet og de elleve bispedømmerådene.

1.1 Mandat

Statskonsult har fått følgende mandat fra Kultur- og kirkedepartementet:

- ?? Vurdere forholdet mellom administrative kostnader/ressursforbruk og tilskuddsbeløp
- ?? Vurdere oppfølging og erfaringsoverføring knyttet til et utvalg enkelttilskudd
- ?? For et utvalg enkelttilskudd, vurdere om tilskuddsmidlene primært går til nye tiltak/aktiviteter, eller om de i hovedsak finansierer drift av eksisterende tiltak
- ?? I den grad det er mulig, vurdere effektene av tilskuddene, herunder om tiltak som har fått tilskudd, genererer varige ordninger.

Vi vil understreke at effektvurderinger av tilskuddsordninger generelt er krevende og vanskelig å gjennomføre. Statskonsult har videreformidlet og vurdert informanters oppfatning av effekter som følge av tilskuddsordningen, men dette er i all hovedsak kun være summen av ulike informanters subjektive oppfatninger og ikke en evaluering av hvilke effekter tilskuddsordningen faktisk har generert.

² Tidligere Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

³ Jamfør punkt 2.3 Nærmere om Opplysningsvesenets fond

1.2 Målet med prosjektet

Målet med prosjektet er å vurdere utforming og forvaltning av tilskuddsordningen i forhold til ressursforbruk (og oppnådde effekter). Evalueringen skal være slutført og nedfelt i en skriftlig rapport i løpet av februar 2002.

1.3 Undersøkelsesopplegg og datagrunnlag

Prosjektet har blitt gjennomført med en kombinasjon av dokumentanalyse og delvis strukturerte intervjuer.

Vi har intervjuet tilskuddsforvalterne, noen tilskuddsmottakere og andre grupper som har synspunkter på eller oppfatninger om effektene av tilskuddsordningen. Det er gjennomført intervjuer med aktører på ulike nivåer, herunder kirkeavdelingen i departementet, Kirkerådets administrasjon, tre bispedømmeråd samt noen frivillige organisasjoner og menigheter. Til sammen er det gjennomført ti intervjuer med tretten informanter á om lag 1,5 timer.

Relativt få informanter kan være en metodisk svakhet hvis det innebærer at noen synspunkter ikke fanges opp. I samråd med referansegruppen har vi imidlertid vurdert antallet informanter i denne undersøkelsen som tilstrekkelig for å få et tilnærmet uttømmende materiale om tilskuddsordningen. Vi har for eksempel søkt å dekke både bispedømmeråd, menigheter og organisasjoner i god avstand til Oslo. Videre har vi lagt vekt på å velge ut informanter som har synliggjort ulikt syn og ulik håndtering av tilskuddet. I tillegg har selvsagt forhold som størrelse på bispedømmeråd og menigheter vært tatt hensyn til. Endelig må tilføyes at innsamling av datamateriale som regel er et spørsmål om ressurser, og at vi har måttet foreta en avveining av hvem som skulle intervjues i forhold til de midler og den tid prosjektgruppen har hatt til disposisjon.

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter på området som er blitt stilt til rådighet av oppdragsgiver og informanter for øvrig.

Det ble i prosjektets startfase etablert en referansegruppe som har hatt en rådgivende funksjon for prosjektet. Referansegruppen har hatt representanter fra Kultur- og kirkedepartementet, Kirkerådet, bispedømmerådene og to tilskuddsmottakere fra henholdsvis en menighet og en frivillig organisasjon. Departementet hadde som oppdragsgiver, ansvaret for å avklare deltakelse og å konstituere referansegruppen.

Statskonsult står ansvarlig for de faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

2 Beskrivelse av området

2.1 Generelt om Kirkens mål, struktur og økonomi

Den norske kirke styres dels gjennom lover vedtatt av Stortinget, og dels gjennom bestemmelser om geistligheten vedtatt av Kongen i statsråd. Kongen er Den norske kirkes konstitusjonelle overhode og utøver denne myndigheten i statsråd, eller mer presist, gjennom de medlemmer i statsråd som er dømte medlemmer av Kirken.

De viktigste lovene som gjelder for Kirken er Grunnloven og lov om Den norske kirke av 7. juni 1996, samt diverse andre lover, herunder lov om Opplysningsvesenets fond. Dessuten gjelder enn rekke alminnelige lover og forskrifter, så som forvaltningsloven, offentlighetsloven, tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven.

I St.prp. nr. 1 (2201–2002) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet heter det at målet for Den norske kirken er at

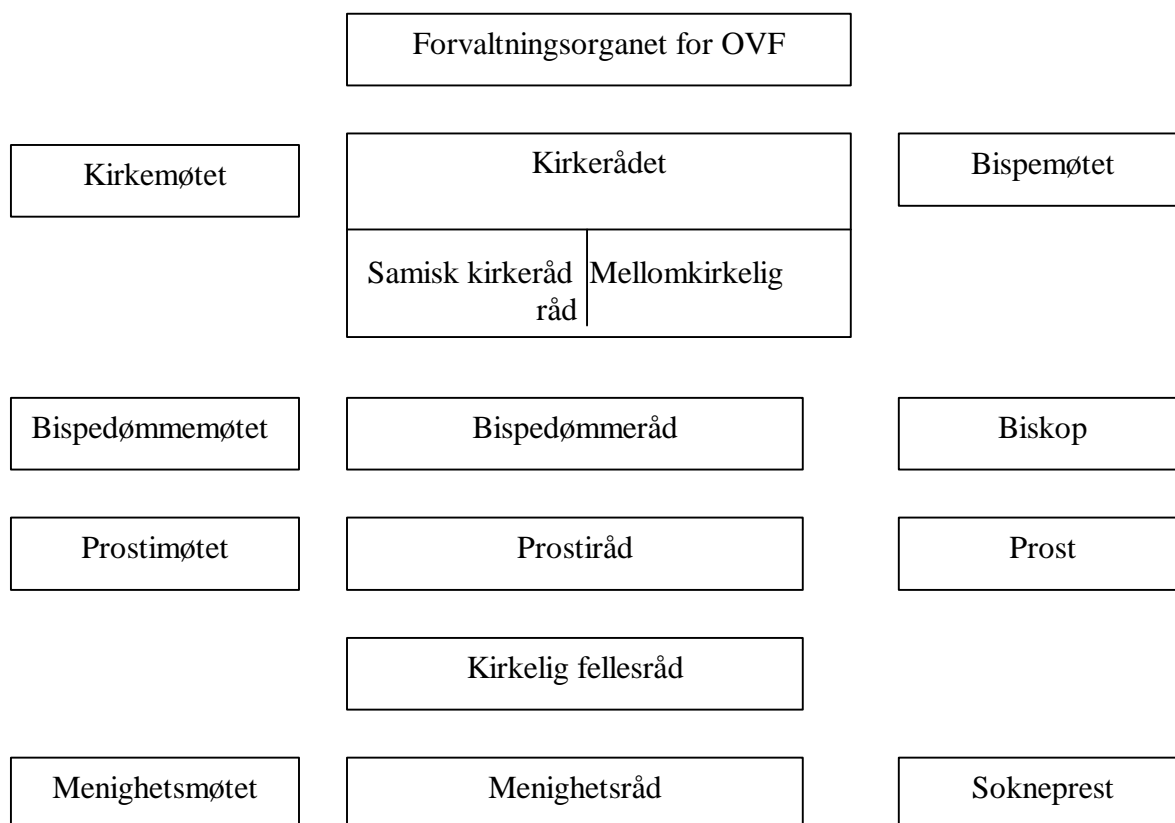
”Den norske kyrkja skal vere ei vedkjennande, misjonerande, tenande og open folkekyrkje.”

Den norske kirke består av mer enn 1300 sokn med egne menighetsråd. I alle kommuner er det et kirkelig fellesråd som blant annet har et overordnet økonomisk ansvar for menighetene i kommunene. Av andre sentrale aktører i Kirken kan nevnes at det er elleve bispedømmeråd og om lag 5000 kirkelige medarbeidere.

Sentrale kirkelige funksjoner utøves av Kultur- og kirke departementet, Kirkemøtet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Bispemøtet.

Figur 1 viser Den norske kirkes organer. Grovt sett kan kartet deles inn i en råds- og en embetsstruktur. Dette innebærer at det er to offisielle linjer som binder sammen Den norske kirkes lokale, regionale og sentrale plan. For det første den tradisjonelle linje av ordinerte embetsbærer; Bispemøtet/biskopene – domprostene/prostene – prestene. For det andre den nyere rådsstrukturen; Kirkemøtet/de sentrale råd – bispedømmemøtene/bispedømmerådene – menighetsmøtene/menighetsrådene.

Figur 1 Aktørkart for Den norske kirkes organer



Rådsstruktur

Embetsstruktur

Bispedømmemøtet, Prostimøtet og Prostiråd er frivillige organer som ikke er lovfestet.

I 2001 utgjorde statens og kommunenes samlede utgifter til Kirken om lag 2,5 mrd. kroner. Stortinget bevilget i 2001 omkring 900 mill. kroner over statsbudsjettet til Den norske kirke. Blant de viktigste formål med midlene er finansiering av de regionale og sentralkirkelige møter og råd, preste- og kateketjenesten, Det praktisk-teologiske seminar ved Universitetet i Oslo, og av ulike tilskuddsordninger, blant annet til Sjømannsmisjonen og døvemenighetene.

Den største utgiftsposten og det viktigste formålet som staten bevilger penger til, er prestestillingene. Det som tildeles regionalt og sentralt til møter utgjør en relativt liten andel av midlene.

Den største andelen av driftsutgifter til kirken dekkes over kommunebudsjettene. I 2001 utgjorde disse midlene om lag 1,6 mrd. kroner. Kommunene har økonomisk ansvar for vedlikehold av kirker, kirkegårder og for lønn til en rekke kirkelige medarbeidere, herunder organister/kantorer, diakoner, kateketer, kirketjener, kirkeverge, klokker, kirkegårdsarbeider m fl. Kommunenes tilskudd til kirken vedtas på bakgrunn av budsjettforslag fremmet av Kirkelig fellestråd i kommunen. På grunn av variasjon både i antall menigheter og kommunenes økonomi, er det store forskjeller kommunene imellom med hensyn til bevilg-

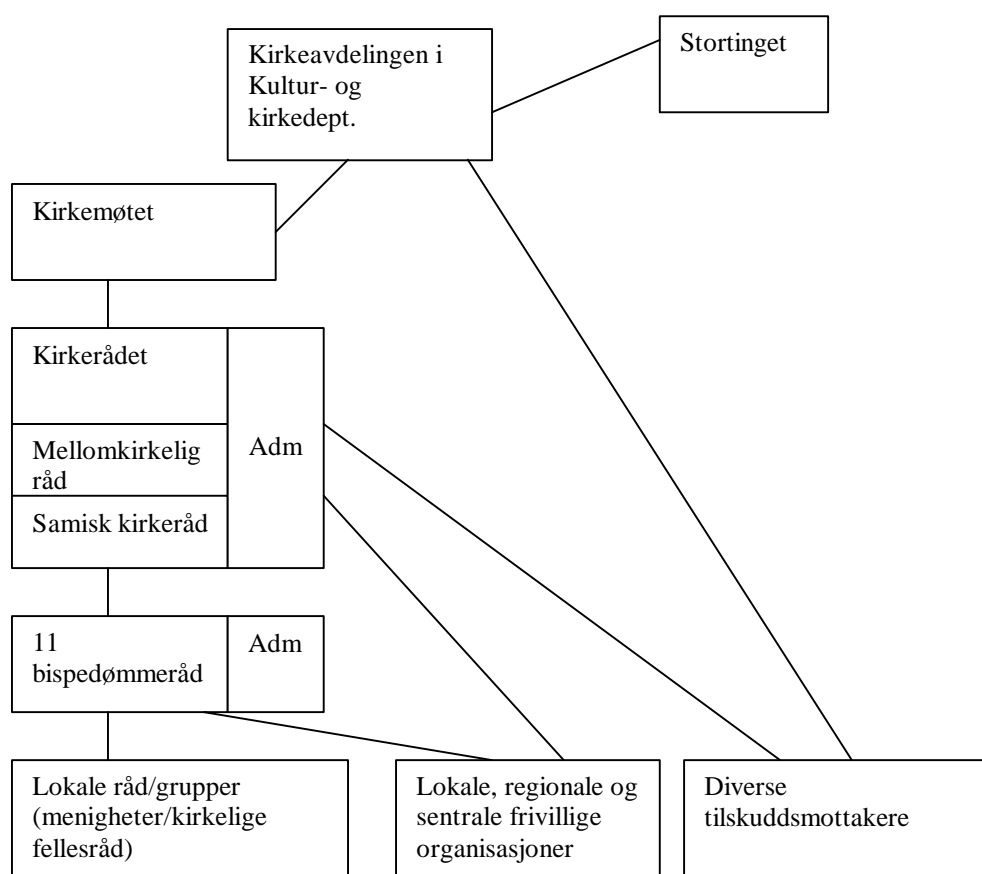
ninger til kirken målt per innbygger. Dette tilsier at det er ulike rammevilkår for kirkelige tiltak i kommunene.

Menighetsstabene har to arbeidsgivere, av og til tre hvis også menighetsrådene er arbeidsgivere. Det gjelder for eksempel diakon, ungdomsprest og ungdomsarbeidere. Prestene er statlige tilsatte gjennom bispedømmerådene, mens de andre kirkelige tilsatte har Kirkelig fellestråd som arbeidsgiver.

2.2 Sentrale aktører i tilskuddsordningen

Alle kirkens organer som inngår i figur 2, er ikke direkte involverte i tilskuddsordningen. I dette punktet gis en presentasjon av de aktørene som er sentrale i forhold til tilskuddsordningen rundt Opplysningsvesenets fond til menigheter og felleskirkelige tiltak. I beskrivelsen inngår også aktører som er engasjert i kirkelig arbeid, men som ikke er en formell del av Den norske kirke, jf. figur 1.

Figur 2 Sentrale aktører i tilskuddsordningen



Kirkemøtet er det øverste valgte representative organ innen Den norske kirke. Kirkemøtet består av medlemmene av de elleve bispedømmerådene og fem medlemmer valgt på fritt grunnlag, i alt 85 representanter. De tre teologiske fakulteter er gitt plass på møtet med tale- og forslagsrett. Ordinært samles Kirkemøtet til møte én gang i året.

Det generelle mandat for Kirkemøtet omfatter saker av felles kirkelig karakter og interesse, alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og fremme samarbeidet innen Den norske kirke.

Blant de uttrykkelige ansvarsområder for Kirkemøtet er uttalelse om viktige lovendringer på det kirkelige området, planer og programmer for den kirkelige undervisning og diakoni, og forslag til retningslinjer for soknereguleringer. Kirkemøtet skal dessuten utføre gjøremål og gi uttalelser etter pålegg av Kongen eller Kultur- og kirkedepartementet.

Kirkeavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementet er det sentraladministrative organ for Den norske kirke. Departementet forbereder alle kirkelige forvaltningssaker som avgjøres av Kongen, som etter Grunnloven er Kirkens øverste forvaltningsmyndighet, og forbereder dessuten kirkelig lover og anordninger som gis av Stortinget eller Kongen. For øvrig utøver departementet selvstendig forvaltningsmyndighet i løpende forvaltningssaker. Overordnede oppgaver for departementet er styring av kirkelige organer, ledelse av prestedtjenesten og budsjett- og økonomiopp-gaver innen sektoren. Kirkeavdelingen forvalter dessuten en del tilskuddsordninger, blant annet en andel av avkastningen fra Opplysningsvesenets fond som nyttes til felleskirkelige tiltak.

Kirkerådet er en etat under Kultur- og kirkedepartementet, og det velges av Kirkemøtet for fire år. Kirkerådet er Kirkemøtets forberedende og iverksettende organ og leder arbeidet med Kirkemøtets samlinger. Kirkerådet har 15 medlemmer; ti leke medlemmer, hvorav minst én kirkelig tilsatt, og fire prester som velges av Kirkemøtet og Bispemøtet.

På vegne av Kirkemøtet forvalter Kirkerådet den bevilgningen fra Opplysningsvesenets fond som etter departementets bestemmelser stilles til rådighet for Kirkemøtet. Kirkerådet har regelmessige møter med departementet for drøfting av spørsmål vedrørende fordelingen mellom departementet og Kirkemøtets andeler av midlene. Kirkerådets administrasjon har det operative ansvar for forvaltning av midler fra Opplysningsvesenets fond på vegne av Kirkemøtet.

Bispedømmerådene består av følgende medlemmer: Biskopen, fire medlemmer valgt av menighetsrådene, en kirkelig tilsatt, som er valgt av de kirkelige tilsatte, en prest, som er valgt av prestene, og en samisk representant (i de tre nordligste bispedømmene). Det er i alt elleve bispedømmeråd i Norge. For hvert bispedømmeråd er det etablert et administrativt sekretariat. Bispedømmerådene har blant annet som ansvarsområde å forvalte den del av tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond som er stilt til deres disposisjon til prosjekter i regi av menigheter og organisasjoner i eget bispedømme, samt til rådernes egen-initierte prosjekter.

Menighetene kan gjennom bispedømmerådene sende søknad og motta tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til ulike prosjekter. Det tilligger også menighetene å rapportere om aktiviteten disse midlene har resultert i.

Frivillige organisasjoner kan også søke og motta tilskudd fra denne ordningen. Eksempler på slike organisasjoner er Institutt for kristen oppseding (IKO), Norges KFUK-KFUM, Kirkelig ressurscenter for mishandlede kvinner, Åpen kirkegruppe, Søndagsskoleforbundet.

Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond forvalter Opplysningsvesenets fond og er underlagt Kultur- og kirke departementet.

2.3 Nærmere om Opplysningsvesenets fond

Opplysningsvesenets fond har sitt grunnlag i Grunnloven § 106⁴, som handler om det såkalte benefiserte⁵ godset, dvs. eiendommer som fra gammelt av hørte til det enkelte presteembete som underhold for presten. Opplysningsvesenets fond er en av Norges største grunneiere og eier blant annet mange av landets prestegårder, presteboliger og store skogarealer.

Opplysningsvesenets fond er et selvstendig rettssubjekt som eier de eiendommer og den finanskapital det består av. Fondet har mange likhetstrekk med en stiftelse ved at verdier skal bevares og avkastningen tilgodeses spesielt definerte formål. Opplysningsvesenets fond skal tilgodese kirkelige formål i samsvar med Grunnloven § 106 og lov om Opplysningsvesenets fond⁶. Fondet forvaltes av Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond (se punkt 2.2).

Stortinget gav i 1985 tilslutning til regjeringens forslag om at landets prestegårder med tilhørende festetomter og skog i større utstrekning enn tidligere skulle kunne selges. Salget av prestegårder startet i 1987, og salgsinntektene ble lagt til Opplysningsvesenets fond.

Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond skal blant annet brukes til drift og vedlikehold av presteboliger. Det ble også besluttet at deler av avkastningen skal disponeres til kirkelige formål med særlig vekt på tiltak i menighetene og såkalte felleskirkelige tiltak. Beløpet som ble stilt til disposisjon for sistnevnte formål, har vokst fra 0,5 mill. kroner i 1989 til 25,5 mill. kroner i 2002.

Tilskuddsmidlene til menigheter og felleskirkelige tiltak forvaltes av Kultur- og kirke departementet (tidl. KUF) og Kirkemøtet. Retningslinjer for disponering av tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til kirkelige formål fastsettes av Kirkemøtet med hjemmel i lov om Opplysningsvesenets fond. Retningslinjene gjelder imidlertid ikke for den andel av midlene departementet selv forvalter. Retningslinjene omfatter blant annet fordelingsprinsipper, rapportering, satsingsområder og søknadsprosedyre. Midlene fordeles av Kirkerådet til sentralkirkelige tiltak og til de elleve bispedømmerådene. Kirkerådet har videre bestemt at en andel av midlene skal gå til samarbeidstiltak med søsterkirker og skal forvaltes av Mellomkirkelig råd.

⁴ ”Saavel Kjøbesummer som Inntægter af det Geistligheden beneficerende Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.”

⁵ Benefisert gods vil si jordgods som er tillagt et geistlig embete slik at bruken og inntekten av det betraktes som en del av innehaverens lønn.

⁶ Lov av 7. juni 1996 om Opplysningsvesenets fond § 6

Kirkerådet behandler søknader og fordeler tilskudd til landsomfattende organisasjoner og menigheter/organisasjoner på regionalt nivå. Bispedømmerådet behandler i all hovedsak søknader fra lokale menigheter og organisasjoner. I henhold til retningslinjene avsettes en fastsatt prosentandel som Mellomkirkelig råd har ansvar for å tildele søsterkirkene. I retningslinjene omtales Kirkerådets disponering av bevilgningen. Kirkemøtet skal bestemme anvendelsen av samt fordeling av de øvrige midlene mellom bispedømmerådene. Retningslinjene gir også føringer i forhold til bispedømmerådenes disponering av midler.

Ifølge retningslinjene for forvaltningen av dette tilskuddet, skal den andelen som disponeres av Kirkemøtet, nyttes til kirkelige formål med særlig vekt på tiltak i menighetene og felleskirkelige tiltak. Tilskuddet skal i hovedsak være rettet inn mot arbeidsfelt som Kirkemøtet til enhver tid vedtar som hovedsatsingsområder. Den andelen som disponeres av departementet, skal også nyttes til felleskirkelige formål, men kan ellers disponeres på fritt grunnlag.

Den overordnede føringen for fordeling av fondsmidlene er at de skal tildeles i henhold til de sentrale kirkelige målsettinger, strategier og satsingsområder. I praksis kommer dette til uttrykk gjennom Kirkemøtets vedtatte satsingsområder.

3 Beskrivelse og funn i forhold til utforming, forvaltning og organisering av ordningen

I det følgende gis en beskrivelse av hvordan tilskuddsordningen er utformet, forvaltet og organisert. Statens økonomiregelverk inneholder krav til hvilke elementer som må være tilfredsstillende med hensyn til utforming og forvaltning av en tilskuddsordning. Kravene vil variere med tilskuddets art og formål. Administrative kostnader og tilskuddsbeløp bør stå i et rimelig forhold til hverandre. Økonomiregelverket stiller også krav om hensiktsmessig oppfølging av tilskuddsordninger i forhold til målet for ordningen.

Når det gjelder de første punktene av mandatet, jf. kapittel 1, side 6, har Statskonsult, i forståelse med oppdragsgiver, derfor operasjonalisert dette til å vurdere tilskuddsordningen i forhold til statens økonomiregelverk. Med hensyn til det siste punktet i mandatet, redegjorde Statskonsult innledningsvis for at våre vurderinger med hensyn til effekter, bygger på informantenes subjektive oppfatninger, og datagrunnlaget her er med andre ord begrenset.

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke funn som har kommet frem i undersøkelsen når det gjelder utforming og forvaltning av tilskuddsordningen. Funnene er basert på informantenes vurderinger og dokumentstudiene Statskonsult har foretatt.

3.1 Utforming

3.1.1 Mål

Det å formulere mål for bevilgningen er en sentral og krevende del av arbeidet. Generelt står en overfor følgende utfordringer når det skal formuleres mål:

- ?? Målene må være så klare at det som staten ønsker å oppnå med bevilgningen, kommer tydelig frem.
- ?? Målene må være realistiske.
- ?? Målene bør kunne etterprøves.

Vanligvis er det departementets ansvar å formulere mål for statlige bevilgninger som er i tråd med de politiske intensjonene på området. De politiske intensjonene kan være lite konkrete og kan også til dels være motstridende. Det er ikke uvanlig at de er formulert på et svært overordnet nivå. I en slik situasjon må departementet søke å fortolke de politiske intensjonene på området og formulere mål som er tydelige og konkrete nok til å fungere i styringen og oppfølgingen av tilskuddsordningen.

Denne ordningen er spesiell fordi det ikke er bare Kultur- og kirkedepartementet, men i hovedsak Kirken ved Kirkemøtet som formulerer mål for ordningen, og gir føringer for fordelingen av midlene.

Målet er å stimulere til nyskaping i Kirken gjennom prosjekter – men midlene kan også gå til andre formål

Målene for ordningen fremgår av følgende dokumenter: Retningslinjer fra departementet, retningslinjer fra Kirkemøtet, budsjettproposisjonen, informasjonsbrosjyren om ordningen, tilsagnsbrev.

Ifølge retningslinjene for ordningen som er fastsatt av KUF i 1999, skal den delen av tilskuddet som disponeres av Kirkemøtet, nyttes til kirkelige formål basert på Kirkemøtets egne retningslinjer. Det skal legges særlig vekt på tiltak i menighetene og felleskirkelige tiltak, og midlene skal i hovedsak innrettes mot arbeidsfelt som Kirkemøtet til enhver tid vedtar som satsingsområder. Den andelen som disponeres av departementet, skal også nyttes til kirkelige formål, men disponeres ellers på fritt grunnlag.

I henhold til St.prp. nr. 1 (2000–2001) er målet for tilskuddsordningen følgende: ”... tilskuddet skal nyttes til kirkelige formål som ikke er en naturlig del av statens eller kommunenes økonomiske ansvar ...”.

Enkelte viser til at dette for eksempel innebærer at OVF-midler ikke skal gå til prosjekter i tilknytning til konfirmantundervisning i menighetene, fordi konfirmantundervisning er en lovpålagt rett. Det pekes på at mens noen bispedømmer er bevisste på dette ved fordelingen av midler til prosjekter i menighetene, er det andre bispedømmer som tenker annerledes i utformingen av sine regionale prosjekter.

I informasjonsbrosjyren som sendes ut, understrekes det at avkastningen fra Opplysningsvesenets fond primært er ment brukt til nye tiltak og prosjekter som kan bidra til en stadig fornyelse av Kirken. Videre understrekes det at midlene i hovedsak benyttes innenfor de arbeidsfeltene Kirkemøtet til enhver tid vedtar som satsingsområder.

Gjeldende satsingsområder i 2002, vedtatt av Kirkemøtet 1998, er følgende:

- 1) Barn og unge
- 2) Prosjektorientert diakonal satsing
- 3) Samisk kirkeliv
- 4) Åndelig fornyelse
- 5) Rekruttering og bemanning

Kirkemøtet 1997 vedtok at 10 % av bevilgingen skal stilles til disposisjon for utviklingstiltak i samarbeid med søsterkirker.

I de dokumentene vi har gjennomgått, gis det klart uttrykk for at målet med midlene er å stimulere til nyskaping i Kirken innenfor vedtatte satsingsområder, og at midlene skal gå til prosjekter som kan bidra til dette. Det understrekes at midlene er ment som fødselshjelp for gode initiativ.

Samtidig er det i de samme dokumentene gitt såpass mange unntak fra denne ”regelen” at hva som er det egentlige formålet med midlene, kan synes noe uklart. I retningslinjene som er vedtatt av Kirkemøtet, vises det for eksempel til

at det primært skal ytes tilskudd til tidsbegrensede prosjekter innenfor Kirkemøtets satsingsområder, og at det normalt ikke skal ytes støtte utover tre år til samme tiltak (§ 6.1). Samtidig vises det til at det kan gis driftsstøtte i en begrenset periode, og at en mindre del av bevilgningen kan benyttes på fritt grunnlag uavhengig av satsingsområder (§ 6.2/6.3). Videre kan Kirkerådet tildele midler til anvendelse for forskningsformål/større kirkelige pilot-prosjekter og oppgaver av mer generell karakter (§ 10). Det samme gjelder for den delen av midlene som fordeles av departementet.

Føringer for bruken av midlene gis både av staten ved kirkeavdelingen i departementet, og Kirken ved Kirkemøtet og bispedømmerådene

Departementet har regelmessige kontaktmøter med Kirkerådet hvor spørsmål vedrørende fondets forvaltning drøftes. I kontaktmøtene er det lagt opp til en drøfting av blant annet hvor stor andel av den årlige bevilgningen fra fondet til kirkelige formål som skal stilles til disposisjon for Kirkemøtet. Ifølge Kirkerådet har fordelingen mellom departementets og Kirkemøtets andeler av midlene som ble stilt til disposisjon for kirkelige formål, vært diskutert på disse møtene, mens selve forvaltningen av fondet aldri har vært tema.

Midlene på denne ordningen fordeles i dag både av staten ved kirkeavdelingen i departementet, og Kirken ved Kirkemøtet og bispedømmerådene. Det vises til at departementet selv har forvaltet en forholdsvis stor del av midlene (vel 6 mill. kroner i 2001). Fordelingen av midlene fra departementet er i varierende grad koblet opp mot de kirkefaglige satsingsområdene som er vedtatt av Kirkemøtet. Det kan se ut for at departementet også legger vekt på det som kan kalles "kirkepolitiske" kriterier ved fordeling av midler. Videre pekes det på at også Kirkerådet bruker midler fra ordningen til å finansiere oppgaver som i liten grad er koblet opp mot formålet med ordningen.

Det vises i den sammenheng til at departementet fra 2002 reduserer sin rolle som tilskuddsforvalter, og overlater mer av fordelingen til de øvrige tilskuddsforvalterne.

Tildelingen til Kirkerådet i 2002 er på 23 mill. kroner⁷. Kirkerådet viser til at det sammenlignet med tidligere er gitt betydelige føringer for bruken av disse midlene i 2002. Av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet fremgår at midlene skal dekke kostnader knyttet til forberedelse av KEKs generalforsamling i Trondheim 2003 (900 000 kroner). Midlene skal også dekke medlemskontingenten til de økumeniske organisasjoner som Norge er medlem av, hvilket utgjør i underkant av 4 mill. kroner. Det forventes også at det stilles midler til disposisjon for Åpen kirkegruppe. Departementet har videre sendt et brev der det fremgår at Kirkerådet skal stille midler til disposisjon for to prosjekter som tidligere var finansiert av KUFs andel av midlene.

Flere viser til at det kan synes noe uklart hvem som reelt sett "eier" denne tilskuddsordningen – er det staten ved departementet, eller Kirken ved Kirkemøtet?

⁷ 2002-tildelingen fra fondet er avlastet for det årlige budsjettet til stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) som nå har egen bevilgning over statsbudsjettet (3,8 mill. kroner).

En begrenset andel av bevilningsrammen går direkte ut til prosjekter på grunnplanet i Kirken; menigheter/lokale råd og organisasjoner

I retningslinjene vises det til at det primært skal ytes tilskudd til tidsbegrensede prosjekter innenfor Kirkemøtets vedtatte satsingsområder. Det kan kun gis driftsstøtte for en begrenset periode, og kun en mindre del av bevilningen kan benyttes på fritt grunnlag uavhengig av satsingsområder.

I informasjonsbrosjyren gis det inntrykk av at 25 mill. kroner skal brukes på prosjekter innenfor det som blir trukket frem som satsingsområder på Kirkemøtet. I praksis er en relativ stor andel av midlene såkalte "bundne midler" som fordeles til andre formål (f.eks. drift av KIFO (Kirkeforskning)⁸, kirke-stat-utvalg, dekning av administrasjonsutgifter hos Kirkerådet og bispedømmerådene, finansiering av særskilte stillinger i bispedømmekontorene som misjonskonsulenter, egne prosjekter i regi av Kirkerådet og bispedømmerådene).

Informantene gir uttrykk for at en for stor andel av midlene på ordningen er "bundet opp" i allerede fastsatte prosjekter og tiltak. Det vises til at det er stor differanse mellom størrelsen på den opprinnelige bevilningen og summen som gjenstår til ordinær fordeling mellom søknader i tråd med Kirkemøtets satsingsområder.

Forvalterne har anledning til å få dekket administrative utgifter i forvaltningen av ordningen. For eksempel har bispedømmerådene anledning til å ta ut 5 % av midlene til å dekke administrasjonsutgifter. Ifølge Kirkerådet blir dette i liten grad gjort i landets bispedømmer. I praksis betyr det at saksbehandlerne på bispedømmekontorene administrerer midlene fra Opplysningsvesenets fond uten at kostnadene knyttet til dette direkte belastes fondet.

Videre kan Kirkerådet i henhold til vedtektene ta ut inntil 10 % av midlene til å dekke administrative kostnader. Ifølge Kirkerådet settes det av inntil 10 % av midlene. Midlene brukes imidlertid ikke til å dekke administrasjon, men til faglig arbeid innenfor satsingsområdene.

Informanter viser til at Kirkerådet gir føringer for bispedømmerådenes fordeling av midlene. For eksempel fikk hvert bispedømme tildelt midler til å lønne en misjonskonsulent i tre år.⁹ I enkelte bispedømmer har dette resultert i at det er lite "frie" midler som kan deles ut.

Det ser ut for at kun en begrenset andel av bevilningsrammen går direkte ut til prosjekter på grunnplanet i Kirken; menigheter/lokale råd og organisasjoner. Informanter viser til at sett i forhold til Kirkemøtets intensjoner med ordningen blir midlene i for liten grad benyttet til å stimulere nye tiltak/aktiviteter, og i for stor grad til å finansiere andre formål, for eksempel drift av ordinære/eksisterende oppgaver.

⁸ I henhold til Kirkemøtevedtak i 1996

⁹ Jamfør Kirkemøtevedtak i 2000. Det tidligere prosjektet "samarbeidstiltak mellom menighet og misjon" skulle gå over fra prosjektstatus til permanent satsing. På Kirkemøtet ble det vedtatt at frem til annen finansiering var mulig skulle dette arbeidet finansieres ved hjelp av sentrale og regionale OVF-midler

På dette området er det imidlertid betydelige variasjoner bispedømmerådene imellom. I noen bispedømmer, for eksempel Oslo bispedømmeråd, deles en betydelig andel av midlene ut til menighetene (jf. tabellen på s. 30).

Kirkerådet viser i den sammenheng til at det kan diskuteres om midlene når lengst ut i de tilfeller hvor de tildeles enkeltprosjekter i regi av menighetene, eller om de når vel så langt når de tildeles menighetsrelaterte prosjekter i regi av et sentralkirkelig eller regionalkirkelig organ.

I den forbindelse trekker Kirkerådet frem ”Prosjekt kirkeoppvarming” som et eksempel på et sentralt prosjekt (i regi av Kirkerådet i samarbeid med Riksantikvaren og Kirkens arbeidsgiverorganisasjon) som når ut til menighetene. Her utprøves nye energiøkonomiserende metoder som reduserer fellesrådenes utgifter tilknyttet oppvarming vesentlig. Dette vil innebære frigjøring av midler lokalt til utviklingsoppgaver.

Et annet eksempel som Kirkerådet viser til, er satsingen på prosjektet ”Samarbeid menighet og misjon”, som er et spleiselag misjonsorganisasjonene og bispedømmene ved hjelp av OVF-midler har gått sammen om. Dette har utløst betydelige frivillige midler, og det er satt i gang misjonsprosjekter som har kommet menigheter i den tredje verden til gode.

Det understrekes videre fra Kirkerådets side at stillingene ved bispedømmekontorene, som er finansiert ved hjelp av midler fra Opplysningsvesenets fond, er ment å være utadrettede stillinger. De som er tilsatt i slike stillinger, skal arbeide i forhold til et utvalg menigheter.

Enkelte peker på at en forklaring på dette er generell svak økonomi i Kirken, og at det i en slik situasjon har vært nødvendig å bruke midlene fra ordningen til å finansiere oppgaver/tiltak som er viktige, men som må regnes som ordinære driftsoppgaver. Det pekes på at midler fra ordningen blant annet har vært brukt som en ”brekkstang” for diverse formål med behov for ordinære driftsbevilgninger, for eksempel drift av KIFO. KIFO har nå fått egen driftsbevilgning over statsbudsjettet.

Når det gjelder frivillige organisasjoner, opplever enkelte (f.eks. KFUK-KFUM) at de fyller et tomrom fordi Den norske kirke ikke har et godt nok utviklet barne- og ungdomsledd. Disse organisasjonene opplever at de finansierer Kirkens ungdomsarbeid, og synes ideelt sett de burde motta driftsstøtte fra staten for å ivareta det de oppfatter som statlige oppgaver. Det vises til at erkjennelsen av at barne- og ungdomsarbeid er viktig (eget satsingsområde m.m.) ikke gjenspeiles i støtten som gis.

Videre vises det til at det også på menighetsnivå kan være begrensede bevilgningsrammer til mange av driftsoppgavene Kirken skal ivareta. Enkelte menigheter har derfor prøvd å pakke inn ordinære driftsoppgaver i en prosjektform for å få midler på ordningen. I denne sammenheng vises det til at det ofte er vanskelig å skille mellom drifts- og prosjektoppgaver – både for dem som søker om støtte, og for dem som skal vurdere søknadene.

Kravet om at tilskuddet skal ha en prosjektforn og være nyskapende, kan binde opp for mye av arbeidet i menighetene

Fra menighetshold vises det videre til at kravet om at tilskuddet skal brukes på et prosjekt/ha en nyskapende form, i enkelte tilfeller binder opp for mye av arbeidet i menigheten. Det vises til at i en situasjon med begrensede midler, er det andre og mer presserende oppgaver i menighetene som burde komme først. Videre "tvinger" kravene om at prosjektet skal være nyskapende, menighetene til å utføre oppgavene på en ny, men ikke nødvendigvis best mulig måte.

3.1.2 Tildelingskriterier/retningslinjer

Tildelingskriterier kan defineres som særlige vilkår, eller regler for hvordan en tilskudsbevilgning skal fordeles. Tildelingskriteriene kan tjene flere formål:

1. Gi grunnlag for avgrensning av hvem som er støtteberettiget.
2. Gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp.
3. Gi føringer for hvordan tilskuddet kan benyttes.

Det er utarbeidet en rekke retningslinjer

Gjennomgangen viser at det er utarbeidet en rekke retningslinjer for denne ordningen. Alle aktørene som har en rolle i forvaltningen av midlene, har utarbeidet retningslinjer. Departementet har laget egne retningslinjer som beskriver mål, målgruppe, hvem som har ansvar for forvaltningen, kunngjøring, saksbehandling/søknadsbehandling m.m. Kirkemøtet har videre laget noen retningslinjer/tildelingskriterier på grunnlag av dette. I tillegg har Mellomkirkelig råd laget noen føringer for bruken av den andelen av midlene som Rådet disponerer. Bispedømmene har sine retningslinjer for fordeling av sin andel av midlene. Disse retningslinjene er imidlertid i ulik grad formalisert, selv om det fra departementet side er stilt krav om at bispedømmene skal lage egne retningslinjer innen år 2000.

I henhold til retningslinjene skal den andelen av bevilgningen som disponeres av Kirkemøtet, nyttes til kirkelige formål med særlig vekt på tiltak i menighetene, og felleskirkelige tiltak som helt eller delvis ikke lar seg løse innenfor de ordinære budsjetter. Avkastningen fra Opplysningsvesenets fond er primært ment brukt til nye tiltak og prosjekter som kan bidra til en stadig fornyelse av Kirken. De disponible fondsmidler til kirkelige formål skal i hovedsak benyttes innenfor arbeidsfeltene Kirkemøtet til enhver tid vedtar som satsingsområder.

Kirkemøtet 1997 vedtok at det kan gis driftstilskudd for en begrenset periode. Den andelen som disponeres av departementet, skal også nyttes til felleskirkelige formål, men kan ellers disponeres på fritt grunnlag.

Kirkemøtet vedtar tildelingskriterier basert på retningslinjene fra departementet. Departementet godkjenner ikke/deltar ikke i utformingen av disse tildelingskriteriene og viser til at det ikke vil overstyre Kirkemøtet.

I retningslinjene for ordningen fremgår at følgende virksomheter kan søke om midler:

-
- a) Lokale og regionale råd og grupper innen Den norske kirke
 - b) Instanser innenfor Den norske kirke hvis virkefelt omfatter hele landet eller en større region enn et bispedømme

Alle satsingsområder skal tildeles midler dersom det foreligger søknader som vurderes som realistiske. Tiltaket skal vurderes faglig i henhold til oversendt prosjektbeskrivelse. Her inngår en vurdering av prosjektets finansieringsplan. Prosjekter hvor det inngår en egenandel gis vanligvis prioritet fremfor prosjekter som alene er basert på støtte fra fondet.

Selv om det tildeles midler for ett år av gangen, prioriteres oppfølging av allerede igangsatte prosjekter med midler i inntil tre år, fremfor nye prosjekter. Dette forutsetter at foreløpig prosjektrapport viser at prosjektet har den planlagte progresjon. Tiltakene skal vurderes faglig, og organisasjonens størrelse mv. skal ikke tillegges vekt.

Det kan tildeles midler til samme formål i inntil tre påfølgende år. Det tas forbehold om størrelsen på tilskuddet i de to påfølgende år. Ved tiltak som søkes støttet med mindre beløp, kan hele tilskuddet utbetales samtidig.

Retningslinjene oppleves som uklare på enkelte punkter

I vedtak på Kirkemøtet 2000 fremgår det at det ytes primært tilskudd til tidsbegrensede prosjekter innenfor Kirkemøtets vedtatte satsingsområder. I informasjonsbrosjyren står det at selv om det tildeles midler for ett år av gangen, prioriteres oppfølging av allerede igangsatte prosjekter for inntil tre år, fremfor nye prosjekter. Noen steder tolkes dette som at det helst bør søkes om støtte til treårige prosjekter, fordi disse prioriteres.

Satsingsområdene er vide – det opereres med flere uformelle kriterier

Informantene viser til at satsingsområdene som Kirkemøtet har definert for ordningen, er relativt vide. Det vises til at de fleste prosjekter i prinsippet kan vris slik at de blir støtteberettiget. Satsingsområdene har dermed ikke noen ”silingseffekt” av betydning.

Flere informanter peker samtidig på at det er fint at tildelingskriteriene er vide, men at en samtidig må være klar over at vide kriterier fordrer mye skjønn. For å kunne håndtere denne situasjonen oppfatter flere av informantene at det er dannet en del såkalte ”uformelle” kriterier hos de ulike bispedømmekontorene. Bispedømmerådene har i varierende grad formulert egne kriterier for prioritering av en søknad i forhold til en annen. Disse er i ulik grad formalisert og tydeliggjort overfor potensielle søkere.

Det vises til at det er et problem at ikke alle søkere kjenner til de uformelle kriteriene. For eksempel prioriteres treårige prosjekter enkelte steder – uten at dette er tydeliggjort i informasjonen om ordningen. Videre har det vært etablert praksis enkelte steder at tilskudd for år to og tre lettere kuttes ut dersom beløpene er små, noe som er vanskeligere for større beløp.

Menighetene har ulike forutsetninger for å søke om midler på ordningen

Enkelte av tildelingskriteriene er utformet slik at de ”fattige”/uprofesjonelle søkerne faller igjennom. For eksempel vil kravet om at tilskuddsmottaker skal videreføre prosjektet etter at tilskuddet forsvinner etter tre år, være lettere å gjennomføre for tilskuddsmottakere som har ressurser.

Menighetene har ulike forutsetninger for å søke om midler fra ordningen. Det er en del menigheter som aldri søker om midler fra ordningen. Alle søknader skal følge en nærmere fastsatt disposisjon. I søknader om støtte er det stilt krav om at søker skal oppgi følgende: Benevnelse på tiltaket, opplysninger om søkeren (navn, adresse, telefon, bank-/postgironr.), beskrivelse av tiltaket, bakgrunn og begrunnelse, hvordan situasjonen er i dag, hvorfor tiltaket er viktig, konkrete mål for tiltaket, hvilke endringer i forhold til dagens situasjon som søkes oppnådd, hvordan målet/målene søkes nådd, arbeidsformer og metoder, hvem som er ansvarlige for å gjennomføre tiltaket, fremdriften i tiltaket, hvordan, når og av hvem tiltaket skal evalueres for å se om målet/målene er nådd, andre opplysninger.

Når det gjelder budsjettet, skal søkeren oppgi utgifter (lønn og sosiale utgifter, driftsutgifter/administrasjon, reiser mv., andre utgifter (angis nærmere)). Søkere må videre oppgi totale inntekter fordelt på egenkapital/-andel, tilskudd fra Opplysningsvesenets fond og andre inntekter. Videre skal søker oppgi samlet tilskuddsbeløp og beskrive tilskuddsplan med angivelse av eventuell fordeling på første år, annet år og tredje år.

For disse menighetene oppleves kravene til hvordan søknadene skal utformes som forholdsvis omfattende, og kravene har dermed en ”silingseffekt”. Det vises til at enkelte menigheter hadde hatt behov for opplæring i å skrive søknader! Andre menigheter (f.eks. i Oslo) er store og har egne barne- og ungdomsarbeidere. Det er mye lettere for disse å søke om midler fra ordningen.

Det vises til at mange menigheter trolig ikke søker om tilskudd fordi kravene oppfattes som for omfattende. Enkelte peker på at det burde vært mer differensierte krav til utforming av søknadene avhengig av beløpens størrelse. En annen forklaring på at ikke alle menighetene søker om midler, er at selve søkeprosessen oppfattes som lang og uoversiktlig. I mange menigheter er det uklart hvem som gjør hva, og når menigheten får pengene utbetalt.

Andre grunner til at enkelte menigheter ikke søker om midler, kan i henhold til informanter være en opplevelse av at det er kun ressurssterke og store menigheter/organisasjoner som tildeles støtte. Fra menighetshold pekes det videre på at det er frustrerende at prosjektene må være svært ”ekstraordinære” for å få støtte. Det vises til at det ikke er tilstrekkelig å legge opp til vanlige ungdomsarbeidstiltak.

Kravet om egenfinansiering er viktig

Mange viser til at kravet om egenfinansiering er viktig for at et prosjekt skal kunne ha et potensial for videreføring i egen regi etter tre år. Andre viser til at dette kravet gir de ressurssterke menighetene klare fordeler fremfor de menighetene som ikke har så god økonomi.

3.1.3 Rapportering og oppfølging

Rapportering skjer på flere nivåer

Rapporteringen og oppfølgingen av bruk av tilskuddsmidler fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak skjer på flere nivåer. Dette har sammenheng med at forvaltning, disponering og fordeling av tilskuddsmidler er splittet mellom flere ulike aktører.

Når det gjelder midlene bispedømmerådene fordeler, skal menigheter og organisasjoner avlevere regnskap og rapportere om aktiviteten til sine respektive bispedømmeråd.

Bispedømmeråd skal rapportere til Kirkerådet om den samlede aktiviteten innenfor eget bispedømme. I tillegg til alle enkeltrapporter fra menigheter og organisasjoner, omfatter dette rapportering om bispedømmerådernes egeninitierte prosjekter. Intensjonen er at bispedømmerådene skal utforme en samlingsrapport basert på rapporter fra alle enkelttiltakene.

Kirkerådet fordeler også midler direkte til ulike prosjekter. Tilskuddsmottakere som mottar direkte støtte fra Kirkerådet, for eksempel landsomfattende organisasjoner, skal rapportere til Kirkerådet.

For alle tilskuddsmottakere gjelder at regnskap og rapport om aktiviteten skal sendes senest 1. april året etter at tiltaket er avsluttet. Når et tiltak er støttet med midler fra fondet over et visst beløp, kan Kirkerådet bestemme at det skal innsendes årlig regnskap og en kort rapport.

Kirkerådet er på sin side underlagt krav om rapportering til Kirkemøtet og departementet. Kirkerådets årsmelding fungerer som rapportering både til departementet og Kirkemøtet mht. bruk av midlene.

Det er i varierende grad utarbeidet maler for rapportering

I varierende grad er det utarbeidet maler for utforming av rapportering om aktiviteten. Det er derimot gjennomgående større klarhet om hvilke krav som stilles når det gjelder den økonomiske rapporteringen (regnskap). Mens det er laget en relativt detaljert disposisjon for selve søknaden/søknadsprosedyren, er det ikke laget noe tilsvarende når det gjelder rapportering.

Enkelte bispedømmeråd, for eksempel Oslo, har imidlertid laget sin egen mal for rapportering fra tilskuddsmottakerne. Det finnes også rapporteringsmaler for andre tilskudd som trolig kan transformeres til denne tilskuddsordningen. For eksempel har Nord-Hålogaland laget et slikt opplegg for et annet tilskudd som det er fornøyd med.

Rapporteringskravene er i dag like for alle tilskudd – uavhengig av beløpets størrelse, og prosjektets varighet

I dag er rapporteringskravene like for alle tilskudd – uavhengig av beløpets størrelse, og prosjektets varighet. Flere informanter viser til at det er behov for å differensiere rapporteringskravene til tilskuddsmottakerne i større grad. Ved spesielt interessante prosjekter med overføringsverdi bør en for eksempel gå

dypere inn og evaluere effektene av prosjektet. Det pekes på at systemet rundt forvaltningen av tilskuddene burde vært mer differensiert etter tilskuddsbe-
løpets størrelse. Dette gjelder både søknadsutforming/behandling, rapportering
og kontrollrutiner.

Kravene i forhold til tidsfrister er ikke tilpasset prosjektenes syklus

Kravene til rapportering har ikke vært godt nok tilpasset prosjektenes syklus. Tilskuddsforvalterne har måttet følge kalenderåret, mens prosjektene ofte følger skoleåret, det vil si med oppstart på høsten. Etter retningslinjene skal rapport om tiltak midlene har resultert i, leveres innen 1. april året etter – i realiteten 1. mars – til bispedømmekontorene. Konsekvensene er at det må leveres rapporter lenge før prosjektene er avsluttet, noe flere informanter opplever som et stort problem. Problemet gjør seg gjeldende på alle nivåer; for eksempel vises det fra bispedømmehold til at det er vanskelig å rapportere videre til Kirkerådet dersom rapportene fra de lokale prosjektene ikke er kommet inn.

I hvilken grad dette faktisk er et problem varierer imidlertid. Norges KFUK-KFUM har for eksempel erfart en fleksibel holdning fra Kirkerådets side når det gjelder rapportering om bruk av midler.

Det er varierende kvalitet på rapportene, lite tilbakemelding på rapporteringen, og liten eller ingen erfaringsoverføring

Rapportene bispedømmerådene får inn fra tilskuddsmottakerne, er av svært varierende kvalitet. De inneholder gjerne korte beskrivelser av hva som er gjort, og hvilken nytte en har hatt av tiltaket, men går i liten grad inn på om målene er nådd. Flere informanter peker på at rapportene ville vært bedre dersom det fantes en mal for rapporteringen.

Kvaliteten på bispedømmekontorenes rapportering til Kirkerådet, om hva som er oppnådd med de tildelte midlene, varierer. Noen begrenser seg til å oversende enkeltrapper i sin opprinnelige form til Kirkerådet, mens andre komprimerer enkeltrapper fra tilskuddsmottakerne til en samlerapport.

Tilskuddsmottakere rapporterer ikke alltid om bruken av midlene, og rapportering fra dem som mottar midler, blir ikke alltid etterspurt av tilskuddsforvalter. Enkelte tilskuddsmottakere peker på at de har tatt lettere på rapporteringen etter hvert som de har skjønnet at rapportene ikke blir lest, langt mindre fulgt opp.

Det er generelt lite tilbakemelding på rapportene som sendes inn, både hva gjelder form og innhold. Dette gjelder både rapportering til bispedømmerådene, og til Kirkerådet. Mange av informantene vet ikke om rapporteringen har eller vil få noen konsekvenser. Informantene viser til at det er usikkerhet knyttet til om endringer i rammen har sammenheng med aktiviteten som fremkommer i rapportene, eller om det er andre forklaringer.

Enkelte bispedømmeråd viser det til at informasjon om og overføringer av erfaringer fra prosjektene i større grad burde vært samlet og fulgt opp. Dagens situasjon med mange prosjekter som skal følges opp på en gang, innebærer imidlertid at oppfølgingsarbeidet for enkelte bispedømmeråd kan bli svært

omfattende. Disse informantene peker på at bispedømmerådene i dag har liten mulighet til å følge opp prosjektene på grunn av lite administrative ressurser ved bispedømmekontorene.

Det er i liten grad overføring av erfaringer fra prosjektene. Flere informanter viser til at rapportene burde gjennomgås mer systematisk for å få mer nytte ut av midlene. Enkelte informanter gir uttrykk for at en idébank ville være et hensiktsmessig virkemiddel for å samle opp og videreformidle erfaringer fra enkeltprosjekter. Erfaringer fra prosjektene som har fått støtte, spres i dag i for liten grad til andre i Kirken.

Det er i liten grad lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes

Det er i liten grad lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes. Tilsagnsbrevene inneholder kun én eksplisitt formulering om kontroll, idet det vises til Bevilgningsreglementets § 17 om adgang for departementet og Riksrevisjonen til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. I brosjyren som informerer om ordningen, vises det til at blant annet Riksrevisjonen vil ha anledning til å føre kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Dersom et tiltak blir vesentlig forsinket eller forutsetningene for tildelingen endrer seg, kan tilskuddet bli avkortet eller trukket tilbake.

Det er lite kunnskap om effekter

Mange informanter signaliserte at det i dag er samlet lite kunnskaper om hvilke effekter som oppnås gjennom de ulike tiltakene. Mange er usikre på hvilken nytteverdi det enkelte prosjektet gir, og andre setter spørsmålsteget ved om tilskuddsmidlene genererer varige ordninger.

Det er vanskelig å måle effekter av tilskuddene på bakgrunn av dagens rapporteringsform. Det vises til at en mer ”begrunnet synsing” burde være mulig, for eksempel hvordan tilstanden på et område ville vært uten midlene. Enkelte informanter viser videre til at det bør stilles krav om skriftlig evaluering for alle prosjekter som støttes med over et visst beløp, for eksempel 100 000 kroner.

Kirkerådet viser til at det er laget noen evalueringsrapporter for noen av de større satsingene på området. Det er for eksempel laget en rapport knyttet til satsingen i forbindelse med 2000-jubileet som Kirkemøtet vedtok som satsingsområde. Videre ble det laget rapport etter at satsingene på ”det økumeniske tiåret – kirker i solidaritet med kvinner”, og ”samarbeid menighet og misjon”.

Fra flere hold blir det understreket at tilskuddsordningens profil har utfordret menighetene til å tenke nytt. Sett i forhold til det som tildeles av tilskudd, utformes det relativt mange og gode søknader på lokalt nivå. I henhold til informantene har midlene videre muliggjort en rekke viktige pilotprosjekter på regionalt og sentralt nivå. Andre informanter peker på at tilskuddsprofilen som praktiseres, fører til resignasjon i forhold til å initiere prosjekter og søke om midler.

3.2 Forvaltning

Potensielle søkere får god informasjon om ordningen, men kunngjøringspraksis varierer

Det lages en egen brosjyre med informasjon om formålet med ordningen, satsingsområder, tildelingskriterier, saksgangen for tilskuddsordningen. I informasjonsbrosjyren inngår et søknadsskjema, og det er tydelig redegjort for saksgangen for søknader fra lokale, regionale råd/organisasjoner/grupper.

Det vises til at tilskuddsordningen er godt kjent, og at potensielle søkere i hovedsak får god informasjon om ordningen, og hvordan de skal søke om midler. Hvordan ordningen skal formidles/kunngjøres er imidlertid ikke tydeliggjort i retningslinjene som er utarbeidet av Kirkerådet, og praksis varierer mellom bispedømmene. Flere måneder før søknadsfristen går ut sender Oslo bispedømmeråd et eget brev til menigheter og organisasjoner i bispedømmet med invitasjon til å søke tilskudd fra Opplysningsvesenets fond. Her informeres blant annet om hvilke satsingsområder som vil gjelde for kommende år, og når søknadsfristen utløper. Andre sender ut informasjonsbrosjyren til alle menigheter m.m.

Mange får svært små tilskuddsbeløp – i gjennomsnitt 25 000 til 50 000 kroner

Normalt fordeles tilskuddsmidlene på 600 til 1000 tilskuddsmottakere hvert år. Størrelsen på beløpene som fordeles, er med få unntak relativt små, det vil si i gjennomsnitt 25 000 til 50 000 kroner.

Flere informanter peker på at for mye ”klatting” gjennom tildeling av veldig små tilskuddsbeløp er uhensiktsmessig. For små beløp vil generelt være lite egnet til å generere nye aktiviteter. Det er ikke mulig å finansiere en aktivitet som har noen verdi, når det kun er tale om svært beskjedne beløp. Uansett fordrer dette stor egeninnsats, noe mange menigheter og organisasjoner ikke maktet i en vanskelig ressursituasjon. I tillegg vil prosedyrer knyttet til søknad og rapportering gjøre at ”vinningen går opp i spinningen”.

Noen av informantene viser til at det er bra at det deles ut mange små beløp, fordi små tilskuddsbeløp ofte fungerer som ”vitamininnsprøytning”. Det pekes på at for mange er det bedre å få et lite beløp enn ikke å få noe – støtten vil uansett stimulere til aktivitet og legitimere virksomheten. En slik fordelingsstruktur stimulerer til mye aktivitet på lokalplanet fordi den gjør det lettere å få støtte enn om midlene deles ut til få. Det ligger mye symbolikk i tildeling av midler fra Opplysningsvesenets fond. Vissheten om at det er mulig å nå frem med en søknad selv om beløpet er lite, skaper tro på initiativ og innsatsvilje, og det legitimerer aktiviteten som drives rundt i små menigheter og organisasjoner.

Saksgangen knyttet til forvaltning av ordningen er formalisert på alle nivåer, og den er svært omfattende

Flere viser til at retningslinjene oppleves som relativt ”byråkratiske”, og det vises til at dette skaper mye arbeid på ulike nivåer. Saksgangen knyttet til forvaltning av ordningen er formalisert på alle nivåer, og den er svært omfattende.

Søknadene skal først sendes inn til bispedømmerådet, som igjen skal prioritere søknadene. Inntil 2002 skulle Kirkerådet, basert på innsendte prioriteringer fra bispedømmerådene, tildele midler til bispedømmerådene, som igjen skal innvilge/avslå søknader på grunnlag av den tildelte rammen. Alle søknader skal formelt sendes til Kirkerådet, men søknader fra lokale og regionale kirkelige råd og grupper sendes via vedkommende bispedømmeråd. Bispedømmerådene må gjennom en relativt omfattende prosess for å få tildelt midler fra Kirkerådet. Videre står lokale råd og organisasjoner overfor relativt omfattende krav til søknadsprosessen og rapporteringen, uavhengig av beløpenes størrelse.

Informanter viser til at tidligere var saksbehandlingstiden svært lang. Som en følge av dette ble fristen for når søknadene skulle sendes inn, endret fra 1. oktober til 1. desember. På denne måten ble saksbehandlingstiden redusert fra seks måneder til to måneder.

3.2.1 Kirkerådets forvaltning

Kirkerådet bruker midler til formål som ikke er direkte koblet til intensjonene med ordninger

Flere hevdet at Kirkerådets bruk av tilskuddsmidler bør vurderes nærmere. I henhold til disse finnes det flere eksempler på at midlene her er brukt til formål som ikke er sterkt koblet mot det som er intensjonen med ordningen. De mener at slike midler heller burde vært brukt på andre formål mer i tråd med målene for ordningen.

Ifølge Kirkerådet er forklaringen på dette at store deler av bevilgningen er bundet opp på forhånd til prosjekter Kirkerådet er forpliktet til å finansiere. Dette gjelder for eksempel IKO, Ressurssenteret for mishandlede kvinner, 2000-årsjubileet (hovedkomiteen) og Åpen kirkegruppe. Videre vises det til at det har vært nødvendig å finansiere Stat-kirke-utvalgets arbeid med 1,4 mill. kroner.

Tildelingen til IKO baserer seg på en samarbeidsavtale som har bakgrunn i et satsingsområde vedtatt av Kirkemøtet. I 1998 ble dette satsingsområdet utvidet og fikk overskriften Barn og unge. Frem til 1998 var "Dåpsopplæring" et hovedsatsingsområde, etter den tid vedtok Kirkemøtet flere sidestilte satsingsområder. Videre ble "2000-årsjubileet" vedtatt som satsingsområde for perioden 1998–2000. Når det gjelder åpen kirkegruppe har det ligget politiske føringer i forhold til å gi tilskudd til dette formålet. Dette er nedfelt i årets stortingsproposisjon nr. 1.

I 1999 utgjorde "bundne midler" 3,15 mill. kroner, noe som resulterte i at det gjenstod i underkant av 1 mill. kroner til fordeling på de øvrige søknadene. Kirkerådet beklager at dette førte til at søknader om støtte til mange verdifulle prosjekter, som burde vært hjulpet med finansiering, ble avslått. Dette fører også til at tildelte tilskuddsbeløp ikke blir så store som en kunne ønske.

Kirkerådet har lagt vekt på ulike faktorer ved fordelingen av midler til bispedømmerådene

I retningslinjene fremgår at Kirkerådet og bispedømmerådene disponerer 50 % hver, fortrinnsvis til tiltak i menighetene og til felles kirkelige tiltak. Fordeling av tilskudd til hver av de elleve bispedømmerådene avgjøres av Kirkerådet.

Frem til og med budsjettåret 1997 lå midlertidige retningslinjer til grunn for fordeling av midlene. Tildelte midler var da basert på en fast fordelingsnøkkel som departementet la til grunn ved tildeling av statlige midler. Bispedømmene ble vektet ut fra antall prester, menighetsråd og reiseavstander. Søkermassen ble brukt som en tilleggsfaktor.

Etter hvert ble det fra Kirkerådets side påpekt at faktorene som ble tillagt vekt, ikke var de mest hensiktsmessige. Blant annet ble det vist til at det var unaturlig å vektlegge antall prester i et bispedømme. Midlene skulle primært brukes til lokale prosjekter initiert av menighetsrådene, og prestene var kun unntaksvis involvert i prosjektene. Etter Kirkerådets oppfatning burde følgende være faste kriterier ved fordeling av midlene til bispedømmene: geografisk utstrekning, antall sokn og medlemstall. Medlemstallet gir uttrykk for hvor stort behovet for midler er, altså hvor mange personer i bispedømmet som skal betjenes. Antall sokn sier noe om geografi, og hvor mange enheter som er potensielle søkere om midler. Det vises til at geografisk størrelse bør tillegges mindre vekt enn de to første kriteriene. Midlene skal i hovedsak ut til lokalmiljøer og ikke styres eller administreres av en sentral administrasjon. Reiseavstand blir dermed ikke så viktig. I og med at tallene som legges til grunn endres over tid, vil fordelingsnøkkelen bli justert hvert femte år.

Som grunnlag for fordeling av midlene til bispedømmene, vedtok Kirkemøtet i 1997 at Kirkerådet skulle foreta en helhetsvurdering på bakgrunn av søkermassen primært i forhold til satsingsområder, samt faste kriterier som folketall, antall prestegjeld/sokn, kommunikasjonsforhold mv. (§ 8.2) På Kirkemøtet ble det diskutert ulike modeller for fordeling av midlene. Ett av forslagene var å tildele midler kun basert på faste kriterier. I og med at antall søknader varierte betydelig mellom bispedømmene ble det imidlertid pekt på at det var viktig å ta søkermasse med i vurderingen.

Ved tildelingen i 1998 ble 70 % av midlene til bispedømmene fordelt etter søkermasse, mens 30 % ble fordelt etter faste kriterier. I 1999 ble 67 % av midlene fordelt etter søkermasse, men 33 % ble fordelt etter faste kriterier. I år 2000 ble tilsvarende fordeling 50–50 %. Det har dermed skjedd en forskyvning fra å gi søkermassen størst vekt til å sidestille søkermasse og faste kriterier. Hvert år er det videre foretatt en utjevning slik at forskjellene fra år til år ikke skulle bli for store. For bispedømmerådene har det vært viktig å ha en viss stabilitet i tildelingen.

I perioden etter at reglene ble lagt om i 1997, hvor det ble lagt større vekt på søkermasse, har det vært en klar økning i søkermassen. En innvending mot å legge stor vekt på søkermassen er at dette inviterer til ”kunstig høy produksjon” av søknader. I og med at det kreves betydelige ressurser å utarbeide søknader har dette premiært ressurssterke menigheter/bispedømmer. Det vises til at det er

vanskelig å avgjøre om økningen i søkermassen har vært reell, eller skyldes en ”kunstig” økning. Oslo bispedømmeråd (som relativt sett har mange søknader) viser i den sammenheng til at det ikke har registrert noen ”kunstig” høy produksjon av søknader.

I innspill til Kirkemøtet 2000 anbefalte Kirkerådet at vektleggingen av søkermasse og faste kriterier ble endret slik at 75 % av midlene til bispedømmene ble fordelt etter faste kriterier, og 25 % basert på søkermasse primært i forhold til satsingsområder.

Retningslinjene ble revidert av Kirkemøtet i 2000. I gjeldende retningslinjer¹⁰ står det at beregningsgrunnlaget for Kirkerådets tildeling av midler til det enkelte bispedømmeråd er en fordelingsnøkkel som tar hensyn til antall sokn, medlemstall og areal i det enkelte bispedømmet. Dermed er det nå vedtatt at søknadsmassen ikke skal tillegges vekt ved fordelingen av midler mellom bispedømmer. Det er imidlertid understreket at det tildelte beløpet til et bispedømme ikke kan overstige det samlede søknadsbeløp.

Endringen som trer i kraft fra 2002, later imidlertid ikke til å være kjent for alle informanter i bispedømmerådene. I enkelte bispedømmer har de savnet en begrunnelse for den rammen som er tildelt. Utover dette fremhevet flere at dialogen med Kirkerådet generelt er god, og at terskelen er lav for å oppnå kontakt.

3.2.2 Departementets forvaltning

Departementets andel av midlene er ikke forvaltet som en tilskuddsordning

I 2001 utgjorde departementets del av midlene vel 6 mill. kroner. Departementets andel av bevilgingen fastsettes med bakgrunn i et årlig drøftingsmøte mellom Kirkerådet og departementet. Departementet viser til at deres andel har vært benyttet til prosjekter av helhetskirkelig karakter, blant annet KIFO. Midlene som har vært disponert av departementet, har fra departementet side ikke vært forvaltet som en tilskuddsordning.

Departementet har fordelt tilskuddsmidlene til litt ulike formål. Det er vanskelig å se forskjellen på type prosjekter som tildeles tilskudd fra kirkeavdelingen direkte, og prosjekter som støttes av Kirkerådet. I praksis fordeler Kirkerådet ikke bare midler etter kirkefaglige kriterier, men også etter ”politiske kriterier”. Et eksempel på sistnevnte type prosjekt er tilskudd til Åpen kirkegruppe for homofile.

Når det gjelder den delen av midlene som departementet har fordelt, er potensielle tilskuddsmottakere ikke informert om at det er mulig å motta tilskudd fra departementet. Enkelte informanter var ikke kjent med at det eksisterte

¹⁰ Retningslinjer for disponering av tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til kirkelige formål. Fastsatt av Kirkemøtet 14. november 1997 (KM 12/97) med hjemmel i lov av 7. juni 1996 om Opplysningsvesenets fond § 6, med endringer vedtatt av Kirkemøtet 18. november 2000. (KM 9/00)

tilskuddsmidler utover den ”regionale/landsdekkende” potten fra Kirkerådet, og den lokale potten fra bispedømmerådene. Flere reagerer på at departementet ”holder igjen” midler. Det ble stilt spørsmål ved hensikten med at departementet selv forvalter en betydelig andel av tilskuddsmidlene. Enkelte lurte på om dette er ment som en kvalitetssikring fra departementets side for bruk av midlene.

3.2.3 Bispedømmenes forvaltning

Bispedømmerådene har i varierende grad utarbeidet egne retningslinjer

I departementets retningslinjer for ordningen, som ble utarbeidet i 1999, ble det satt krav om at bispedømmerådene skal fastsette skriftlige retningslinjer for den del av midlene de forvalter. I brev til bispedømmerådene, datert 15. januar 2001, minnet departementet om dette kravet. Det ser ut for at bispedømmerådene i varierende grad har utarbeidet egne retningslinjer for fordelingen av midlene.

Bispedømmerådene har ulik fordelingspraksis

Det er svært ulik fordelingspraksis bispedømmene i mellom. For det første er det ulik policy med hensyn til størrelse og antall prosjekter de enkelte bispedømmeråd tildeler midler til. Mens noen bispedømmeråd gir få og relativt store tilskudd, fordeler andre midlene slik at mange tilskuddsmottakere får relativt små tilskuddsbeløp.

Videre har bispedømmerådene ulik fordelingspraksis mht. andel egeninitierte, menighetsdrevne, og organisasjonsdrevne prosjekter. I retningslinjene for disponering av midlene vises det til at hovedtyngden av bispedømmerådets andel skal tildeles eksterne tiltak. I praksis har bispedømmekontorene i ulik grad fordelt midlene ut til de lokale menighetene.

Noen bispedømmer bruker mesteparten til egeninitierte prosjekter og fordeler svært lite ut til menighetene. Et eksempel på dette er Nord-Hålogaland som i 1999 brukte 81 % av rammen selv, og kun delte ut 19 % av det tildelte beløp til menigheter/fellesråd. Lokale organisasjoner fikk ikke tildelt midler.

Til sammenligning kan en trekke frem Oslo hvor kun 9 % av de tildelte midlene ble brukt til egeninitierte prosjekter samme år, mens hele 57 % av midlene ble tildelt lokale menigheter/fellesråd. 34 % av midlene ble tildelt organisasjoner.

Tabellen *Fordeling av regionale, lokale og organisasjonsdrevne prosjekter i 1999*, illustrerer bispedømmerrådenes ulike fordeling mellom egne prosjekter, menighetsdrevne, og organisasjonsdrevne prosjekter. (Alle tall i hele 1000 kroner.)

Bispedømmer	Totalt tildelte midler	Bispedømmerrådet (inkl. adm.)	Organisasjoner	Menigheter
Oslo	800	75 (9 %)	270 (34 %)	455 (57 %)
Borg	496	304 (61 %)	44 (9 %)	148 (30 %)
Hamar	543	213 (39 %)	50 (9 %)	280 (52 %)
Tunsberg	750	241 (32 %)	225 (30 %)	284 (38 %)
Agder	515	260 (50 %)	65 (13 %)	190 (37 %)
Stavanger	458	230 (50 %)	99 (22 %)	129 (28 %)
Bjergvin	761	200 (26 %)	207 (27 %)	354 (47 %)
Møre	373	40 (11 %)	59 (16 %)	274 (73 %)
Nidaros	640	370 (58 %)	90 (14 %)	180 (28 %)
Sør-Hålogaland	390	99 (25 %)	60 (15 %)	231 (60 %)
Nord-Hålogaland	364	294 (81 %)	–	70 (19 %)

Flere informanter hadde synspunkter på bispedømmekontorenes egne prosjekter, og de gav uttrykk for at det var behov for å evaluere disse prosjektene. I de tilfeller der bispedømmekontorene har mange egne prosjekter går det på bekostning av eventuelle prosjekter som er initiert av menighetene. Fra menighetshold vises det til at det i dag er usikkert om midlene kunne anvendes bedre gjennom en direkte fordeling til menighetene.

Flere viser imidlertid til at det er mange små menigheter hvor det ikke er hensiktsmessig å drive egne nyskapende prosjekter. I slike tilfeller er det bedre at noen tar initiativ til felles prosjekter. Bispedømmekontorene eller organisasjoner kan for eksempel drive prosjekter som flere menigheter drar nytte av; for eksempel Nordmisjons arbeid med felles konfirmantleire i Nord-Hålogaland bispedømme. Barne- og ungdomsarbeid skjer gjennom organisasjoner. Menighetene har selv liten kompetanse på dette området.

3.3 Organisering

Forvaltningen av ordningen er spredt på mange aktører

Forvaltningen av midlene er spredt på mange aktører. Kirkemøtet, departementet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og de elleve bispedømmerrådene har alle en rolle i forhold til denne tilskuddsordningen.

Tilskuddsbevilgningen disponeres og fordeles av fire organer. Av bevilgningen på 25 mill. kroner i 2001 ble 6,2 mill. kroner fordelt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (nå Kultur- og kirkedepartementet). Kirkerådet fordelte de resterende 18,5 mill. kroner, der 10 %, i samsvar med retningslinjene, ble stilt til disposisjon for utviklingstiltak i samarbeid med søsterkirker. Mellomkirkelig råd har ansvar for å tildele disse midlene, som for 2001 utgjorde ca. 1,9 mill. kroner. Det gjenstående beløpet ble likt fordelt mellom

Kirkerådet og bispedømmerådene, slik at hver pott utgjorde om lag 8,5 mill. kroner.

Kirkemøtets andel av bevilgningen fastsettes på kontaktmøter mellom Kirkerådet og departementet. Informantene viser til at departementet etter hvert skal redusere sin rolle som forvalter av en del av midlene.

I praksis står en overfor sentrale føringer for bruken av midlene på ordningen både fra Kirkemøtet, og fra departementet. Dette, sett sammen med at det er mange aktører som har en rolle i forvaltningen av midlene, gir et relativt stort behov for koordinering.

Dagens system krever mye ressurser på forvaltning pr. tilskuddskrone

Det pekes på at dagens system skaper mye arbeid både for dem som søker og mottar midler, og dem som forvalter ordningen på ulike nivåer. Flere forhold fører til at systemet krever mye ressurser til å forvalte tilskuddsordningen. For det første splittes tilskuddsmidlene opp i mange mindre tilskuddsbeløp. For det andre fordeles midlene av fire ulike aktører; Kultur- og kirke departementet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd og bispedømmerådene.

Videre er det utarbeidet mange og generelle retningslinjer for forvaltning av ordningen, og saksgangen er relativt byråkratisk/omstendelig uavhengig av tilskuddenes størrelse.

Til sammen gjør disse forholdene ordningen relativt kostbar å administrere. Dersom krav og retningslinjer skal følges av alle de ulike aktørene, innebærer dette forholdsvis store administrative kostnader både hos tilskuddsforvalterne, og hos tilskuddsmottakerne. I praksis vil dagens system innebære betydelige administrative kostnader pr. tildelt tilskuddskrone.

4 Vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet gis en oversikt over Statskonsults vurderinger og anbefalinger for tilskudd til felleskirkelige tiltak. Vi vil først vurdere ordningen i forhold til kravene i økonomiregelverket og særpreg ved ordningen. Vurderingen av ordningen i forhold til økonomiregelverket er knyttet både til utforming og forvaltning av ordningen. Vi gir også våre vurderinger og anbefalinger i forhold til hvordan ordningen alternativt bør organiseres. Det er imidlertid ikke noe vanntett skille mellom hva som er utforming, forvaltning og organisering av ordningen, og vurderingene på de ulike punktene bør følgelig ses i sammenheng.

Målene må klargjøres – grunnstøtte eller prosjektstøtte?

På Kirkemøtet 1997 ble forholdet mellom bruk av midlene til prosjektstøtte versus driftsstøtte drøftet. I den sammenheng ble det vist til at det var uheldig om organisasjonene kom i et avhengighetsforhold gjennom støtte til driften av virksomheten. Komiteen gav uttrykk for at avkastningen på fondet primært skulle brukes til klart definerte og tidsavgrensede prosjekter. Det ble understreket at tilskudd fra ordningen var ment å fungere som et incitament til utprøving av nye tiltak og prosjekter som kan bidra til fornyelse i Kirken.

Slik ordningen er utformet og midlene fordeles i dag, fungerer tilskuddene dels som prosjektstøtte, dels som drifts-/grunnstøtte. Prosjektstøtte er støtte som gis til virksomheter for å utføre konkrete prosjekter, og hvor noe konkret ønskes tilbake. Grunnstøtte gis dersom hensikten er å fremme mottakers kjernevirksomhet. I slike tilfeller har det en egenverdi at virksomheten eksisterer og får drive sin virksomhet fritt, og tilskuddsgiver er ikke opptatt av å få virksomheten/tilskuddsmottaker til å utføre konkrete oppgaver.

Tilskudd til gode faglige prosjekter med sikte på å få frem nye måter å jobbe på i forhold til vedtatte satsingsområder kan ses på som en form for prosjektstøtte.

En betydelig del av bevilgningen på denne ordningen har vært gitt som en form for drifts-/grunnstøtte til ulike virksomheter. Eksempler på dette er tilskudd til stiftelsen Kirkeforskning (KIFO), Kirkelig ressursenter for mishandlede kvinner, og samarbeidsavtale med IKO.

Videre er de nye tildelingskriteriene for Kirkerådets fordeling av midlene til bispedømmerådene på mange måter utformet ut fra en grunnstøttetankegang. Bispedømmerådene skal få tildelt midler basert på objektive og faste kriterier – ikke i forhold til hvor mange faglig gode prosjekter et bispedømme har.

Dette gjør at det etter Statskonsults vurdering kan settes et spørsmålsteget ved hvor god sammenhengen er i dag mellom intensjoner/mål/retningslinjer og gjeldende tildelingspraksis. I retningslinjene er det riktignok gitt åpning for at det kan gis driftsstøtte/tilskudd til forskningsformål/større kirkelige pilotprosjekter. Spørsmålet er imidlertid om denne fordelingen av midlene harmonerer med det som kan sies å være Kirkemøtets intensjoner med midlene; å

bidra til nyskaping i Kirken gjennom faglig gode prosjekter innenfor vedtatte satsingsområder.

Etter Statskonsults vurdering ser det ut til at Kirkemøtets intensjoner med ordningen, slik de nå er formulerte, ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad. Kirken/staten bør ta sikte på å avklare nærmere hva som skal være intensjonen med ordningen i fremtiden, og hvilke konsekvenser dette bør få mht. mål, retningslinjer, forvaltning og oppfølging av ordningen.

Hva ønsker Kirken/staten å oppnå med midlene? Er det meningen at ordningen skal fungere som grunnstøtte for bispedømmerådene? Skal midlene fordeles jevnt utover til de kirkelige organer ut fra en grunnstøttetankegang, eller skal det stimuleres til nyskapende virksomhet innenfor vedtatte satsingsområder? Er det sentralt at midlene skaper verdier for Kirken som helhet – utover det som skapes i den enkelte menighet? I så fall bør midlene fordeles på de beste prosjektene og ikke jevnt utover slik som det legges opp til med dagens system.

Så lenge det er gitt en åpning for å benytte OVF-midlene til driftsoppgaver, vil en situasjon med dårlig økonomi i Kirken og mange presserende ordinære arbeidsoppgaver føre til at disse oppgavene blir prioritert. Dersom det er ønskelig å stimulere til utvikling av prosjekter som bidrar til å fornye Kirken, og som har stor overføringsverdi, er det viktig at midler til dette formålet skjermes. Generelt vil denne typen prosjekter lett kunne "tape" i kampen om midlene.

Kirkerådet bør ikke bare basere seg på faste fordelingsnøkler ved fordeling av midler til bispedømmene

Ved denne ordningen er tildelingen til bispedømmerådene endret fra å basere tildelingen primært etter søknadsmasse, til fordeling kun etter faste objektive kriterier. Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at Kirkerådet i tildelingsprosessen kun baserer seg på faste fordelingsnøkler, fordi disse i liten grad er koblet mot målene for ordningen.

Selv om faste kriterier i prinsippet kan gjøre tildelingen enklere enn om den baseres på flere faktorer, og føre til reduserte administrative kostnader, kan det være en farlig vei å gå. Det tildelte beløp blir forutsigbart, og resultatet kan lett bli at bispedømmene ikke får samme motivasjon til å oppmuntre/stimulere til kreativitet på lokalplanet. I en situasjon med presset økonomi i Kirken vil det være fristende å bruke midlene fra Opplysningsvesenets fond til egne prosjekter og/eller til å finansiere stillinger i bispedømmerådene.

En alternativ faktor som kunne være hensiktsmessig å trekke inn i fordelingen av midler, er kvaliteten på rapporteringen fra det enkelte bispedømmet. Dersom bispedømmerådene fikk tildelt en ramme fra Kirkerådet basert blant annet på kvaliteten på rapporteringen fra året før, samt antall gjennomførte nyttige prosjekter med overføringsverdi, ville dette kunne stimulere til kreativitet og spredning av nyttige erfaringer. I dag vises det til at erfaringer på enkeltprosjekter som er støttet, i liten grad samles inn og formidles ut til andre.

Dagens tildelingskriterier bør gjøres mindre detaljert – bør søke å redusere kontrollbehovet

Generelt gjør bruken av tildelingskriterier det lettere å forvalte tilskuddsordninger, og gjør det samtidig ofte lettere for mulige tilskuddsmottakere å forholde seg til tilskuddsordninger. Gjennom å etablere tildelingskriterier synliggjøres grunnlaget for tildeling av støtte. Hvor viktig det er å etablere tildelingskriterier, og hvilket omfang de skal ha, vil avhenge av formålet med ordningen og særpreg på området.

Det er sentralt å tenke bevisst igjennom behovet for å etablere tildelingskriterier, og hvor mange og detaljerte de skal være. Det er lett å gå i den fellen at det etableres altfor mange og detaljerte tildelingskriterier. Ofte er dette begrunnet i et ønske om å sikre at bevilgningen går til de riktige mottakerne til ønskede formål. Mange og detaljerte føringer for bruken av bevilgningen kan imidlertid gi betydelige kontrollkostnader, i og med at tilskuddsforvalter har ansvar for å kontrollere at retningslinjene som gis for bruken av midlene, blir fulgt opp i praksis.

For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, må det være etablert metoder og tiltak som har til oppgave å avdekke og korrigere feil og mangler. Kontrollen innebærer at det skal være korrekt behandling av en rekke forhold, for eksempel søknadsbehandling, tilsagn, betaling til rett mottaker til rett tid, behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker.

Det er viktig at tilskuddsforvalter presiserer hva som skal kontrolleres og hvem som skal foreta kontrollen. Tilskuddsforvalter kan ha behov for informasjon som gjør det mulig å ta stilling til om mottakeren er berettiget til tilskudd, om tilskuddsbeløpet er berettiget og om vilkår for bruk av tilskuddet er overholdt.

Omfang og metode for bruk av oppfølging og kontroll må imidlertid tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte det gir. Hvilken kontroll det legges opp til, skal ideelt sett fremgå av tilsagnsbrevet til tilskuddsmottaker. Det viktigste elementet i kontroll av tilskuddsordninger er ofte å vurdere rapporter fra tilskuddsmottakeren om bruk av tilskuddsmidlene.

I dag er det utformet relativt omfattende og detaljerte retningslinjer for hvordan midlene på OVF-ordningen skal fordeles, og hva det kan ytes tilskudd til. Det står blant annet at bispedømmerådenes tildeling forutsettes å skje dels i lys av de satsingsområder Kirkemøtet har vedtatt, og dels ut fra særskilte utfordringer i bispedømmet. Hovedtyngden av bispedømmerådets andel skal tildeles eksterne tiltak. Videre understrekes det at det primært skal ytes tilskudd til tidsbegrensede prosjekter innenfor Kirkemøtets satsingsområder, og at det normalt ikke ytes støtte utover tre år til samme tiltak.

I og med at retningslinjene for ordningen er relativt omfattende og komplekse – gir dette i seg selv et omfattende kontrollbehov. I henhold til økonomiregelveket er det Kirkerådet/bispedømmerådenes ansvar å kontrollere at bispedømmene/tilskuddsmottaker bruker midlene i tråd med retningslinjene. Det er i liten grad lagt opp til kontroll av at retningslinjene overholdes, og det er relativt liten fokus på kontrolloppgavene. Det settes krav om at tilskuddsmottakere skal

sende inn regnskap etter avsluttet prosjekt. Men om kravene i retningslinjene er tilfredsstillende, kontrolleres dette i ulik grad i bispedømmekontorene. Ut fra en kost-nyttevurdering er det imidlertid tvilsomt hvor hensiktsmessig det er å ha omfattende kontrollrutiner når det er snakk om småbeløp.

Dersom kontrollbehovet skal reduseres, er det nødvendig å gi tilskudd på friere grunnlag. Fremfor å styre gjennom å sette detaljerte retningslinjer for bruken av midlene, kan Kirkerådet/bispedømmerådene alternativt styre gjennom rapportering. Dersom rapporten fra et bispedømme/tilskuddsmottaker viser at midlene ikke er brukt i tråd med Kirkemøtets intensjoner, kan dette få konsekvenser på neste års tildeling av midler.

Det er behov for at tilskuddsforvalterne er tydelige på hvilke krav som stilles til rapporteringen

For å få en god rapportering er det viktig at tilskuddsforvalterne tar utgangspunkt i hvilket informasjonsbehov de har. Følgende sentrale spørsmål bør tilskuddsforvalter stille seg selv før rapporteringskravene fastsettes:

- ?? Hva skal rapportinformasjonen brukes til?
- ?? Kan foreliggende opplysninger brukes?
- ?? Hvilke kontrolloppgaver følger av tilskuddsmottakers rapportinformasjon?

Som tilskuddsforvaltere bør Kirkerådet og bispedømmerådene tenke igjennom hva det er behov for å styre på, og hva som kan håndteres av informasjon. Tilskuddsmottakerne bør ikke levere mer informasjon enn det tilskuddsforvalter skal bruke. Det er heller ikke nødvendig å innhente opplysninger dersom det foreligger informasjon som kan brukes. Tilskuddsforvalter bør også tenke på om selve resultatbestillingen gir noe ekstra kontrollkostnader. Informasjon som rapporteres inn, kan kreve kvalitetssikring.

Hvilke krav til rapportering som skal stilles til tilskuddsmottakerne, beror igjen på hvilke mål som gjelder for tilskuddsmidlene, og hvilken form for støtte som gis. I henhold til økonomiregelverket er det som tidligere nevnt ulike krav til oppfølging av henholdsvis grunnstøtte og prosjektstøtte. Slik formålet med ordningen er definert i retningslinjene, er det i hovedsak prosjektstøtte som gis.

Etter Statskonsults vurdering bør oppfølgingsrutinene som velges være differensiert både mht. beløpets størrelse og tilskuddets karakter. Behovet for rapportering og kontroll avhenger av hva som er intensjonen med tilskuddet. Dersom det dreier seg om grunnstøtte til en virksomhet vil det ikke være hensiktsmessig å styre/kontrollere på hvilke konkrete resultater som er oppnådd gjennom det tilskuddet som er gitt. I slike tilfeller er det ofte tilstrekkelig å kontrollere at virksomheten som støttes, eksisterer og har et godt formål. Dersom det er snakk om tilskudd til et konkret prosjekt (prosjektstøtte), er det nødvendig å kontrollere at midlene er brukt i tråd med forutsetningene.

Kirkerådet og bispedømmerådene har ikke gitt tilstrekkelige føringer for hvilken informasjon som skal rapporteres inn. En måte å gi slike føringer på er å utarbeide en mal for rapporteringen. Denne kan for eksempel fange opp om prosjektet har en overføringsverdi for andre menigheter eller organisasjoner, om

tiltaket har generert varige ordninger, og eventuelle synspunkter på hvordan situasjonen ville vært uten tilskudd til denne aktiviteten. Utover behovet for rapporteringsmaler mener Statskonsult, basert på erfaringer vi har innhentet, at det i tilsagnsbrev vil være hensiktsmessig å minne tilskuddsmottakerne om at det skal sendes inn rapporter både om regnskap og aktivitet.

Erfaringer fra prosjektene bør i større grad bli samlet inn og formidlet
Statskonsults undersøkelse har vist at det er betydelige mangler når det gjelder tilbakemeldinger til tilskuddsmottaker om rapporteringen. Manglende oppfølging og tilbakemelding har flere implikasjoner. For det første kan det virke demotiverende for tilskuddsmottaker som erfarer at effekten er den samme enten det rapporteres eller ikke. Demotiveringen kan omfatte alt fra å utarbeide rapporter til å etterstrebe best mulig resultat av tiltaket som har fått støtte.

Et annet moment som understøtter behovet for å følge opp rapporteringen, er at det er behov for å fange opp gode (og dårlige) resultater fra prosjektene rundt om i menigheter og organisasjoner. Dette knytter seg i første rekke til gevinster som kan hentes fra vellykkede prosjekter. I tillegg vil det ofte være nyttig å høste erfaringer fra mindre vellykkede tiltak – også slike erfaringer kan det trekkes lærdom av slik at det ikke sløses med knappe ressurser.

I dag er det for liten fokus på erfaringer fra prosjektene som støttes. I rapportene til Kirkerådet går bispedømmerådene lite inn på de faglige erfaringene som er gjort. Fra bispedømmenes side rapporteres det hovedsakelig om at det er levert rapporter, og at prosjektene har vært nyttige for dem som har deltatt. Det som trekkes ut fra rapportene, er gjerne formuleringer av typen: ”vi merker at arbeidet vi driver bærer frukter og er meningsfull for mange”.

Det ser ut til at det som vektlegges i bispedømmerådenes rapportering til Kirkerådet, er å forsvare/dokumentere at bispedømmet har behov for midler. I for liten grad fokuserer bispedømmerådene på hvilke konkrete gode/dårlige erfaringer som er gjort i prosjektene, og hvordan disse bør/kan formidles videre til andre. Kirkemøtet/Kirkerådet får dermed ikke det informasjonsgrunnlaget som er nødvendig for å kunne bruke/bygge videre på erfaringer fra prosjekter på regionalt/lokalt nivå, som et ledd i fornyelsen av Kirken.

Også når det gjelder Kirkerådets rapportering til Kirkemøtet og departementet, stiller Statskonsult spørsmål ved nytteverdien. Ideelt sett bør rapporteringen ha en slik form og innhold at den er et hensiktsmessig beslutningsgrunnlag for tilskuddsforvalterne. Slik rapporteringen fremstår i dag, har den, etter vår vurdering, mer karakter av en teknisk gjennomgang enn en evaluering av hvilke effekter tilskuddsmidlene har ført til.

Det er viktig å sørge for at nyttig informasjon om andres prosjekter tilflyter menigheter og organisasjoner. Erfaringsoverføringen kan skje på flere måter; via informasjonsskriv, Internett, ulike fora der relevante aktører i Kirken møtes osv.

Idébank er ytterligere et tiltak som kan bidra til å formidle og gjøre kjent andres erfaringer. Idébanken kan innrettes på ulike måter, for eksempel via Internett.

Det finnes også ulike løsninger med hensyn til hvem som kan ha ansvar for å sørge for at opplysningene i ”banken” er à jour og oppdaterte. Idébankene kan i tillegg ha ”regionale avdelinger”, for eksempel ved en webside med lenker til hvert bispedømmeråds hjemmesider.

Mye av det formelle er på plass – mangler en del mht. innhold

Etter det Statskonsult kan vurdere, er mange av de formelle kravene som økonomiregelverket setter for forvaltning av statlige tilskuddsordninger, på plass på dette området. Det er formulert mål og retningslinjer for fordelingen av midlene. Det er laget en brosjyre som informerer om ordningen, og tilsagnsbrevet tilfredsstiller stort sett kravene i økonomiregelverket. Videre er det satt krav om at tilskuddsmottaker skal rapportere om bruken av midlene.

Det er etter vår oppfatning likevel klare utfordringer mht. å gi de ulike elementene et bedre innhold/kvalitet. Spesielt gjelder dette mht rapporteringen/oppfølgingen av midlene. Det er ikke tilstrekkelig å sette krav om at tilskuddsmottakerne skal rapportere om bruken av midlene. Det er viktig at det legges vekt på å finne ut hvilken type informasjon en trenger, og ikke be om mer rapportering enn det en har bruk for. Dessuten er det sentralt at rapportene etterspørres og kreves inn. Dersom intensjonen med midlene er å få en frem gode faglige prosjekter med sikte på fornyelse av Kirken og erfaringsoverføring, er det spesielt viktig at rapportene fra tilskuddsmottakerne inneholder de rette ”tingene”. Rapportene bør gi grunnlag for å overføre erfaringer/kompetanse fra prosjektene til resten av Kirken.

Tilskudsprofil og oppfølging av midlene bør vurderes i forhold til formålet med ordningen

I dag er midlene fordelt mellom noen få store og mange små tilskuddsmottakere. Normalt har midlene vært fordelt på hele 600–1000 tilskuddsmottakere hvert år. De fleste av tilskuddsbeløpene er relativt små, 25 000 til 50 000 kroner i snitt, mens noen få tilskuddsmottaker mottar et større beløp. Dagens system for oppfølging innebærer relativt mye ressurser til administrasjon av ordningen. Dersom alle aktørene skulle følge kravene i økonomiregelverket som følger av slik systemet er lagt opp i dag – med mange små tilskuddsbeløp og omfattende, generelle krav til tilskuddsmottakerne uavhengig av tilskuddets størrelse og prosjektets kompleksitet/overføringsverdi – ville dette ført til betydelige administrative kostnader pr. tilskuddskrone.

Flere har derfor gitt uttrykk for at dagens tilskudsprofil bør endres mer i retning av å gi færre og større tilskuddsbeløp. Dette vil kunne være hensiktsmessig sett i forhold til behovet for å redusere de administrative kostnadene knyttet til forvaltningen av midlene. Etter Statskonsults vurdering bør imidlertid tilskuddenes størrelse og oppfølging vurderes i forhold til formålet med ordningen.

Dersom formålet med ordningen er å stimulere til mye kreativitet lokalt og legitimere ulike former for aktiviteter på grunnplanet, kan det forsvares at midlene spres på mange i form av relativt små tilskuddsbeløp. Det faktum at mange mottar tilskudd fra ordningen vil i seg selv øke potensielle tilskudds-

mottakeres sjanser for å få tilskudd. Dette vil påvirke ”søkelysten”, noe som antakelig virker inn på kreativiteten/aktiviteten lokalt.

Dersom formålet med ordningen først og fremst er å få frem nyskapende og faglig gode prosjekter, er det viktig at midlene ikke spres for mye. I denne sammenheng er det sentralt at det enkelte prosjekt gis handlingsrom, og at midlene ikke spres på flere enn det som er mulig å følge opp på en god måte.

Dersom formålet med ordningen er begge deler – både å stimulere til mye aktivitet lokalt, og å få frem faglige gode prosjekter – bør kravene til rapportering og oppfølging av ordningen differensieres i større grad enn i dag.

Når det gjelder de små beløpene som går til de lokale menighetene, vil det ikke være hensiktsmessig å operere med for omfattende krav til rapportering. I denne sammenhengen er det viktig å peke på at det generelt ikke er hensiktsmessig å styre for ”hardt” overfor denne typen organisasjoner. For omfattende krav knyttet til styring og kontroll kan lett kvele entusiasmen samt påvirke/”overkjøre” menighetenes nødvendige autonomi. Det er viktig å styre på riktig nivå og på de rette tingene. Etter Statskonsults vurdering bør kravene til tilskuddsmottakerne differensieres etter tilskuddsbeløpene størrelse og prosjektenes overføringsverdi.

Fordelingen mellom egeninitierte og eksterne tiltak i bispedømmene bør følges opp

Tabellen i kapittel 3 illustrerer at det er store variasjoner bispedømmerådene imellom når det gjelder fordeling av midler mellom egeninitierte, menighetsdrevne og organisasjonsdrevne prosjekter. Ifølge retningslinjene skal ”hovedtyngden av bispedømmerådets andel tildeles eksterne tiltak”, men både ovennevnte tabell og Statskonsults intervjuundersøkelse viser at dette ikke er fulgt opp i alle bispedømmerådene. Det er viktig at retningslinjene for ordningen følges opp i tråd med det som skal være intensjonen med ordningen. Dersom det er hensiktsmessig å legge opp til et mer fleksibelt system, hvor det åpnes for betydelige forskjeller bispedømmene i mellom mht. hvordan midlene fordeles mellom egeninitierte og eksterne tiltak, bør dette gjenspeiles i retningslinjene.

Andelen bundne midler bør reduseres

Gjennomgangen viser at differansen mellom det bevilgede beløp til felleskirkelige tiltak fra Opplysningsvesenets fond og beløpet som faktisk stilles til disposisjon for søknader innenfor de vedtatte satsingsområdene, er betydelig. Av det opprinnelige beløp i 2001 på 25 mill. kroner ble kun ca. 16,5 mill. kroner fordelt mellom Kirkerådet og de elleve bispedømmerådene. Av de i overkant 8 mill. kronene Kirkerådet selv disponerte, var en stor andel allerede ”bundet opp” til diverse formål. Også i bispedømmerådene er deler av midlene bundet opp i diverse tiltak, blant annet avlønning av personer ved bispedømmekontorene.

Det at en forholdsvis omfattende del av bevilgningen dermed ”holdes igjen” og ikke fordeles ut til organisasjoner, lokale råd og grupper er uheldig på mange måter. Det kan bidra til en resignasjon blant de ”ordinære søkerne”, slik at disse mister søkelysten – noe som vil kunne påvirke kreativiteten i lokale menigheter

og organisasjoner. Slik Statskonsult ser det undergraver dette intensjonen med tilskuddsordningen, og det bør tas sikte på å øke andelen ”ubundne” midler som er til disposisjon for søkere på ulike nivåer i Kirken.

Kravene til utforming av søknader bør differensieres

I dag er det satt forholdsvis omfattende krav til hvordan søknadene skal utformes. I henhold til informanter har dette en uønsket ”silingsseffekt” i den forstand at mange virksomheter ikke evner å søke om støtte. Dersom det er ønskelig at flest mulig av landets kirkelige virksomheter, også på lokalt nivå, skal få muligheter til å søke om støtte til sine prosjekter, er dette uheldig. Ordningen vil i så fall få karakter av grunnstøtte. Dersom formålet med ordningen mer er å få frem de faglig beste prosjektene, som kan sikre nyskaping i Kirken, er det ikke så viktig at alle menigheter og råd søker og får støtte til prosjekter.

På grunnlag av vår undersøkelse mener vi at det er en risiko for at prosjekter som burde vært støtteberettiget, ikke når opp, fordi søknadene ikke tilfredsstillter alle formelle krav. Til tross for gode og troverdige beskrivelser av tiltak innenfor satsingsområdene kan det være formelle mangler i søknadene; for eksempel kan fremdriftsplanen for senere år være ufullstendig eller det er ikke oppgitt hvem som er ansvarlig for prosjektet. Etter Statskonsults vurdering bør det vurderes om det er hensiktsmessig å lempe noe på kravene når det gjelder søknader om støtte til tiltak som drives av ideelle, uprofesjonelle aktører.

Det bør vurderes færre aktører involvert i tilskuddsforvaltningen

I dag er det relativt mange aktører som har en funksjon i forhold til denne ordningen (departementet, Kirkemøtet, Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, bispedømmerådene). Dette kompliseres ytterligere fordi det i tillegg kan skilles mellom henholdsvis Kirkerådet og Kirkerådets administrasjon, og bispedømmerrådene og bispedømmekontorene. Alle disse har en rolle i forvaltningen.

Generelt vil mange aktører involvert i forvaltningen av en tilskuddsordning gi merkostnader knyttet til behovet for koordinering og samordning. Det å ha mange aktører involvert kan samtidig gi en gevinst knyttet til at en får mer spisskompetanse på ulike fagområder, noe som i prinsippet vil kunne gi en kvalitativt bedre fordeling og lette oppfølgingen av midlene. Disse fordelene bør imidlertid alltid vurderes opp mot de merkostnader en kompleks forvaltningsmodell gir.

Det kan være vanskelig å avgjøre om en virksomhet er en tilskuddsforvalter, eller en tilskuddsmottaker. I henhold til økonomiregelverket er det andre krav til en virksomhet som er tilskuddsforvalter, enn en tilskuddsmottaker.

Generelt vil en virksomhet regnes som tilskuddsforvalter og ikke tilskuddsmottaker dersom følgende forhold er oppfylt:

1. Retningslinjene for viderefordeling av midlene godkjennes av departementet.
2. Virksomheten fattet egne vedtak om tilskudd.
3. Alle som fyller kravene i retningslinjene kan søke om tilskudd, ikke bare medlemmer i virksomheten.

Det er formulert retningslinjer for Mellomkirkelig råds tildeling av sin andel til søsterkirke, og det informeres om disse i brosjyren fra Kirkerådet. Mellomkirkelig råd fatter egne vedtak om tilskudd, og alle som fyller kravene kan søke om tilskudd, ikke bare medlemmer i Mellomkirkelig råd. Dette gjør at Mellomkirkelig råd på mange måter også har en rolle som tilskuddsforvalter.

Alle som har en rolle som tilskuddsforvalter, må følge kravene i økonomiregelverket knyttet til tilskuddsforvaltning. Overordnet organ må videre kontrollere at tilskuddsforvalter utøver sin forvaltning i tråd med regelverket. Modellen som er valgt, med mange tilskuddsforvaltere, medfører dermed betydelige administrasjons-/kontrollkostnader. En måte å redusere disse administrasjonskostnadene på er å redusere antall aktører som er involvert i forvaltningen av midlene.

Etter Statskonsults vurdering kan det settes spørsmålstegn ved om dagens modell for forvaltningen av midlene er den mest hensiktsmessige. Hvor hensiktsmessig er det at Mellomkirkelig råd er involvert i forvaltningen av midlene? Kunne Kirkerådet ivareta disse oppgavene selv?

Midlene til søsterkirker kunne for eksempel alternativt vært gitt til Mellomkirkelig råd på et friere grunnlag – som tilskudd. Mellomkirkelig råd blir dermed tilskuddsmottaker og ikke tilskuddsforvalter. Ved å gjennomgå rapporteringen fra tilskuddsmottaker kunne en likevel forsikre seg / få kunnskap om midlene er brukt i tråd med Kirkemøtets intensjoner.

I den siste tiden har en tilstrebet en forenkling i forholdet mellom bispedømmene og Kirkerådet som forvaltere av ordningen, men forvaltningsmodellen som er valgt, er fortsatt forholdsvis kompleks.

Det bør vurderes om antallet aktører bør begrenses til å omfatte Kirkerådet og bispedømmene, og dermed utelate Mellomkirkelig råd og departementet fra å ha forvaltningsoppgaver. Etter Statskonsults vurdering er det hensiktsmessig slik det er lagt opp til, at departementet etter hvert reduserer sin rolle som forvalter av en betydelig andel av midlene. Generelt er det mange forhold som taler for at tilskuddsforvaltning legges ut fra et departement. På dette området hvor det i dag er litt uklart om det er staten eller Kirken som står som "eier" av ordningen, vil dette være spesielt viktig.

I kunngjøringen av tilskuddsordningen er det viktig at tilskuddsforvalter angir den andelen av midlene som reelt sett står til disposisjon, og som skal deles ut som tilskudd. I praksis betyr dette at den delen av avkastningen av Opplysningsvesenets fond som skal disponeres av departementet, ikke bør inngå i den totale tilskuddsrammen.

5 Oppsummering av Statskonsults anbefalinger

På bakgrunn av gjennomgangen og vurderingene har Statskonsult laget noen anbefalinger.

Etter vår vurdering er det først og fremst viktig at målet med tilskuddsordningen klargjøres. Skal midlene fordeles jevnt utover til de kirkelige organer ut fra en grunnstøttetankegang, eller skal det stimuleres til nyskapende virksomhet innenfor vedtatte satsingsområder gjennom prosjektstøtte?

Noen av våre ytterlige anbefalinger vil gjelde uavhengig av hva som skal være målet i fremtiden (grunnstøtte eller prosjektstøtte), mens andre anbefalinger gis under forutsetning av at dagens mål om at midlene skal bidra til nyskaping i Kirken (prosjektstøtte), opprettholdes.

Følgende anbefalinger gjelder uavhengig av hva som skal være målet:

- ?? Målet med tilskuddsordningen må samsvare med praksis i tilskuddsforvaltningen. Etter Statskonsults vurdering er formålet med tilskuddet relativt tydelig formulert, men slik ordningen fungerer pr. i dag gjenspeiler praksis i liten grad dette målet. I dag gis det midler både ut fra en prosjekt- og en grunnstøttetankegang.
- ?? Retningslinjene/informasjonsbrosjyren bør justeres i tråd med realitetene. I Kirkerådets brosjyre om retningslinjer for tilskuddsordningen, gis det inntrykk av at hele tilskuddsrammen fordeles innenfor vedtatte satsingsområder. Det er viktig at rammen som kunngjøres overfor potensielle søkere, er den reelle.
- ?? Retningslinjene/tildelingskriteriene bør gjøres mindre detaljerte. For blant annet å unngå kontrollrutiner som ikke kan etterleves, bør det vurderes å forenkle og redusere retningslinjene i forbindelse med søknad og tildeling av midler fra tilskuddsordningen.
- ?? Det bør vurderes om antallet aktører bør begrenses til å omfatte Kirkerådet og bispedømmene, og dermed utelate Mellomkirkelig råd og departementet fra å ha forvaltningsoppgaver. Generelt er det mange forhold som taler for at tilskuddsforvaltning legges ut fra et departement. På dette området, hvor det i dag er litt uklart om det er staten eller Kirken som står som "eier" av ordningen, vil dette være spesielt viktig.

Følgende anbefalinger gjelder gitt at dagens mål opprettholdes:

- ?? Andelen "bundne" midler bør reduseres. Sett i forhold til intensjonen med ordningen blir midlene i for liten grad benyttet til å stimulere nye aktiviteter, og i for stor grad til å finansiere andre formål.

-
- ?? Tilskuddsprofilen bør vurderes. For å iverksette og gjennomføre prosjekter med en nyskapende profil er det nødvendig med en viss størrelse på midlene som settes inn.
- ?? Etter vår vurdering er det uheldig at Kirkerådet i tildelingsprosessen kun baserer seg på faste fordelingsnøkler, fordi disse i liten grad er koblet mot målene for ordningen. Kvaliteten på rapporteringen, og antall prosjekter med overføringsverdi kan alternativt trekkes inn som faktor i fordelingen av midler.
- ?? Det er behov for bedre oppfølgingsrutiner. Det er viktig at gode og dårlige erfaringer fra prosjekter som andre kan ha nytte av, fanges opp, slik at det ikke sløses med knappe ressurser.
- ?? Det bør lages systemer for formidling og overføring av erfaringer, for eksempel kan erfaringer samles i en idébank.
- ?? Dersom dagens "blandingsmodell" opprettholdes (delvis prosjektstøtte, delvis grunnstøtte), bør oppfølgingsrutinene differensieres. Dersom det fortsatt legges opp til en strategi med mange tilskuddsmottakere som får relativt små tilskuddsbeløp, er det lite hensiktsmessig å stille de samme kravene til rapportering og oppfølging uavhengig av beløpenes størrelse.
- ??

Litteraturoversikt

St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet

St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet

St.meld. nr. 14 (2000–2001) Børs og katedral. Kirkens økonomi. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Økonomireglement for staten. Finans- og tolldepartementet. Fastsatt ved kgl.res. 26. januar 1996

Statlige tilskudd. Statskonsults temahefte (2000)

Retningslinjer for forvaltning av tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak (post 0299.79). Fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 25. januar 1999

Retningslinjer for disponering av tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til kirkelige formål. Fastsatt av Kirkemøtet 14. november 1997 (KM 12/97) med hjemmel i lov av 7. juni 1996 om Opplysningsvesenets fond § 6, med endringer vedtatt av Kirkemøtet 18. november 2000 (KM 9/00)

Revisjon av retningslinjer for Opplysningsvesenets fond. Kirkemøtet (KM 09/00)

Opplysningsvesenets fond 2002 – tilskudd. Retningslinjer for søknader til Opplysningsvesenets fond. Kirkerådet for Den norske kirke, mai 2001

Lovsamling for Den norske kirke. Lover, forskrifter, regler, ordninger og bestemmelser. 4. reviderte utgave. Kirkerådet 2001

Årbok for Den norske kirke 2001. Kirkens informasjonstjeneste

Håndbok for menighetsråd 200–2005. Den norske kirke. Kirkerådet i samarbeid med Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon

Årsmeldinger for Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd i perioden 1997 til 2000

Tilskudd til kirkelige formål 1999 – Opplysningsvesenets fond. Kirkerådet, sak nr. KR 06/99

Opplysningsvesenets fond – rapport og regnskap 1999. Kirkerådet, sak nr. KR 37/00

Hansen C. (2000): ”Når biskopen går i tog, da kommer pengene”. Evalueringsrapport fra Jubileum 2000. Stiftelsen Kirkeforskning

Kirker i solidaritet med kvinner. Rapport fra Det økumeniske tiåret 1988–1998. Kirkerådet 1999

To skritt fram og ett tilbake? Rapport fra avslutningen av Det økumeniske tiåret 1988–1998. Den norske kirke, Kirkerådet 1999

Diverse styringsdokumenter til og fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Diverse dokumenter som inngår i forvaltningen i Kirkerådet og bispedømmerådene

Diverse informasjonsmateriell om Den norske kirke som finnes på webadressen "kirken.no"

Oversikt over informanter

Kultur- og kirke departementet (tidl. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet):

Avdelingsdirektør Jørn Hagen

Rådgiver Ole Bernt Langset (også medlem av referansegruppen)

Kirkerådet:

Underdirektør Gerd Karin Røsæg (også medlem av referansegruppen)

Oslo bispedømme:

Rådgiver Norunn Vågan Walvick (også medlem av referansegruppen)

Nidaros bispedømme:

Stiftsdirektør Kristian Stendahl

Nord-Hålogaland bispedømme:

Stiftsdirektør Jon Birkelund

Klemetsrud menighet:

Sokneprest Svein E. Skibrek

Menighetsforvalter Gunn Tove Grinddahl

Byåsen menighet:

Daglig leder Kjellaug Andresen

Vigdis Aakre

Normisjon Region Troms og Finnmark:

Byarbeider Gaute Norbye

Norges KFUK-KFUM:

Generalsekretær Helga Haugland Byfuglien

Økonomisjef Bernd Klare (også medlem av referansegruppen)

Høvik menighet:

Inger Lise Lerø (medlem av referansegruppen)

Referanser

Tittel:	Tilskudd til felleskirkelige tiltak
Forfattere:	Marianne Iselin Kvalvåg, Ingebjørg Næs
Statskonsults rapportnummer:	2002:6
Prosjektnummer:	703
Prosjektnavn:	Evaluering av tilskudd til felleskirkelige tiltak
Prosjektleder:	Marianne Iselin Kvalvåg
Oppdragsgiver:	Kultur- og kirkedepartementet
Resymé:	<p>Statskonsult har gjennomgått tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak. Flere forhold fører til at dagens forvaltningssystem krever mye ressurser. For det første splittes tilskuddsmidlene opp i mange mindre tilskuddsbeløp. For det andre fordeles midlene av flere ulike aktører. Videre er det utarbeidet mange og generelle retningslinjer for forvaltning av ordningen, og saksgangen er relativt byråkratisk/omstendelig uavhengig av tilskuddenes størrelse. Til sammen gjør disse forholdene ordningen relativt dyr å administrere – i hvert fall dersom retningslinjene skal følges.</p> <p>Erfaringer fra prosjektene som støttes spres i dag i liten grad til andre i Kirken. Kirken/staten bør ta sikte på å avklare nærmere hva som skal være formålet med ordningen i fremtiden. Skal midlene fordeles jevnt utover til de kirkelige organer ut fra en grunnstøttetankegang, eller skal en stimulere til nyskapende virksomhet som bidrar til fornyelse i Kirken?</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Tilskudd, Opplysningsvesenets fond, felleskirkelige tiltak
Dato:	April 2002
Sider:	42
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO