

Rapport fra ekspertutvalget om tilskuddsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn

28. august 2025

Innhold

Forord	7
Sammendrag	8
1 OPPNEVNING, ARBEIDSFORM OG MANDAT	10
1.1 Ekspertutvalgets oppnevning og sammensetning	10
1.2 Utvalgets arbeid	10
1.3 Utvalgets mandat	11
1.4 Utvalgets forståelse av mandatet	13
1.4.1 Bærekraft og forutsigbarhet	13
1.4.2 «Korleis støtta vert utrekna»	14
1.4.3 Grunnloven § 16 som ramme for arbeidet	14
1.4.4 «Folkekirke»	15
1.4.5 Støtte «på lik linje»	16
1.4.6 Videreutvikle relasjonen mellom kommuner og tros- og livssynssamfunn	16
1.4.7 «Kortfatta og poengtert rapport»	17
1.5 Noen spørsmål utvalget ikke skal behandle	17
1.6 Videre fremstilling	18
2 JURIDISKE RAMMER	19
2.1 Innledning	19
2.2 Religionsfriheten	19
2.3 Den norske kirke som «folkekirke»	20
2.4 Særlig hjemmel for lovgivning om Den norske kirkes ordning	22
2.5 Støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»	23
2.6 Forbudet mot diskriminering	23
2.7 Trossamfunnslovens bestemmelser om økonomisk støtte	27
2.8 Rammeverk for statlige tilskuddsordninger	28
3 BAKGRUNN FOR OPPNEVNINGEN. PROBLEMBESKRIVELSE	29
3.1 Mandatets omtale av bakgrunn og problemer	29
3.2 Historisk utvikling	29
3.2.1 Medlemstall og demografi	29
3.2.2 Økonomisk utvikling	31
3.3 Dagens tilskuddsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn	34
3.3.1 Hovedtrekk	34
3.3.2 Kommunal finansiering av Den norske kirke	37
3.3.3 Grunnlaget for å beregne støtte til andre tros- og livssynssamfunn	39
3.3.4 Ulike ordninger for kompensasjon av merverdiavgift på tros- og livssynsfeltet	39
3.3.5 Forventninger til utvikling i støtten til tros- og livssynssamfunn...	40

3.3.6	Utvikling i offentlig støtte på tros- og livssynsfeltet 2021–2027 – utvalgets beregninger	41
3.4	Er den offentlige finansieringen av tros- og livssynsfeltet bærekraftig?	42
3.4.1	Innledning	42
3.4.2	Ressursbruk i Norge sammenlignet med andre land	42
3.4.3	Samlet ressursbruk	43
3.4.4	Tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke	45

4	GRUNNLAGET FOR Å BEREGNE TILSKUDD TIL TROS- OG LIVSSYNSAMFUNN UTENFOR DEN NORSKE KIRKE	47
4.1	Særstilling for Den norske kirke	47
4.1.1	Innledning	47
4.1.2	Støtte til Den norske kirke som holdes utenfor tilskuddsordningen	49
4.2	Støtte til Den norske kirke som grunnlag for å beregne støtten til andre tros- og livssynssamfunn	51
4.3	Finansieringen av institusjonsbetjening, Sjømannskirken og lovpålagte oppgaver	52
4.3.1	Institusjonsbetjening	52
4.3.2	Sjømannskirken	54
4.3.3	Utgifter til særlig valgordning i Den norske kirke	56
4.3.4	Kirkens virksomhet på samisk og overfor den samiske befolkningen	58
4.4	Finansieringen av andre tjenester fra Den norske kirke	59
4.4.1	Innledning	59
4.4.2	Beredskap	59
4.4.3	Kultur, derunder kirkemusikk	62
4.4.4	Sosiale tjenester, diakoni	63
4.4.5	Nasjonale seremonier	64
4.4.6	Trosopplæring	64
4.4.7	Døvekirken	65
4.5	Tilskudd fra Den norske kirke til andre organisasjoner	65
4.6	Støtten til investeringer, vedlikehold, drift og kirkelig betjening av kirkebygg	66
4.6.1	Lokal infrastruktur i Den norske kirke	66
4.6.2	Nærmere om kostnadene	67
4.7	Økonomiske konsekvenser av mulige utdrag	70
4.7.1	Justeringer av grensen for «det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget»	70
4.7.2	Overføring til andre institusjoner eller til søkbare tilskuddsordninger	70
4.7.3	Konsekvenser for støtten per medlem av tros- og livssynssamfunn	71

5	MULIGE ENDRINGER I STØTTEORDNINGEN	72
5.1	Innledning	72
5.2	Sentrale hensyn	72
5.3	Kriterier for å realisere kravet om støtte «på lik linje»	75
5.3.1	Forutsetninger	75
5.3.2	Dagens ordning – medlemstall som kriterium	75
5.3.3	Støttebehov eller faktisk aktivitet som kriterium	76
5.3.4	Konkurranse om tilgjengelige tilskuddsmidler	77
5.4	Mulige endringer i støtteordningen	78
5.4.1	Innledning	78
5.4.2	Alternativ A: Endret tilskuddssystem ved at beregningsgrunnlaget reduseres	79
5.4.3	Alternativ B: Endret tilskuddssystem ved at beregningsperioden fryses i mer enn ett budsjettår, f.eks. lik stortingsperioden	80
5.4.4	Alternativ C: Likt tilskudd per medlem av alle tros- og livssynssamfunn uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke	81
5.4.5	Oppsummering	83
5.4.6	Generelt om likhet, ikke-diskriminering og andre kriterier for økonomisk støtte	84
5.5	Alternativer utenfor mandatet	85
5.5.1	Innledning	85
5.5.2	Forutsetningen om at Den norske kirke fortsatt skal finansieres av både staten og kommunene: Statlig-gjøring av tilskuddet til Den norske kirke?	86
5.5.3	Forutsetningen om fortsatt finansiering i form av offentlig støtte	87
6	ØKONOMISK-ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	89
6.1	Overgang til en ny støtteordning	89
6.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	89

Forord

Ekspertutvalget om tilskuddsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. desember 2024, leverer med dette sin rapport.

Utvalget viser at både Grunnloven § 16 og menneskerettighetene åpner en rekke *muligheter* for å endre dagens støtteordning, og presenterer muligheter som ligger innenfor utvalgsmandatets rammer. Den videre politiske prosessen må avklare hvilke muligheter som skal benyttes, og hvordan en ny støtteordning skal dimensjoneres.

Utvalget har ikke hatt anledning for å se hen til regjeringens nye «strategi for et livssynsåpent samfunn 2025–2030», som ble lagt frem under avslutningen av utvalgsarbeidet (24. juni 2025). Vi takker alle som har bidratt med innspill under arbeidet med rapporten.

Oslo, 28. august 2025

Eivind Smith

Anders Einar
Broderstad

Tyra Margrethe Ekhaugen

Øystein Daviknes
Hagerup

Gina Elisabeth Lund

Bente Sandvig

Jørn-Henning Theis

Katarina Sirris Karantonis

Kristian Kopperud

Sammendrag

I *kapittel 1 og 2* drøfter ekspertutvalget sin forståelse av mandatet og de juridiske rammene for oppdraget. Innenfor rammene av Grunnloven og menneskerettighetene skal utvalget foreslå reformer som kan føre til en mer bærekraftig og forutsigbar støtteordning for Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og staten enn i dag.

Mandatet forutsetter at Grunnloven § 16 skal videreføres. Dette innebærer både at Den norske kirke fortsatt skal støttes som folkekirke og at alle tros- og livssynssamfunn skal støttes på lik linje. Mandatet forutsetter også at ansvaret for å finansiere Den norske kirke fortsatt skal være delt mellom stat og kommune, at dagens ansvar for gravplassforvaltningen skal ligge fast og at hvert sokn i Den norske kirke skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop.

Grunnloven § 16 gir staten plikt til å støtte, men gir verken Den norske kirke eller andre tros- og livssynssamfunn rett til støtte på et bestemt nivå. Dette innebærer som utgangspunkt at Stortinget som bevilgende myndighet har betydelig frihet til å dimensjonere støtten ut fra sitt eget syn på støttebehovet og på hvordan det skal prioriteres. Selv om både bakgrunn og ordlyd («understøttes», «skal understøttes») forutsetter at staten ikke kan oppfylle sin plikt ved å legge støtten nær 0, gir § 16 svakt grunnlag for å definere et minstemål av støtte som staten er forpliktet til å gi.

Kapittel 3 drøfter hovedtrekk av den faktiske utviklingen på området. Utviklingen i medlemstallet i tros- og livssynssamfunnene og i samfunnet ellers medfører stadig nye utfordringer. Dagens støtteordninger har blitt utviklet over tid. Historisk har Den norske kirke hatt sterk tilknytning til både stat og kommune. Som både statskirke og folkekirke har den hatt en særstilling. Samtidig har andre tros- og livssynssamfunn siden 1969 hatt rett til å kreve tilskudd per medlem som *om lag* tilsvarer den offentlige finansieringen av Den norske kirke.

Kapittel 4 handler om den ene av utvalgets hovedoppgaver: Å «kartlegge Den norske kyrkja sitt samfunnsoppdrag som landsdekkjande og demokratisk folkekyrkje» og drøfte om «det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget til Dnk gir grunnlag for å justere tilhøvet mellom finansieringa av Dnk og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn, samstundes som kravet til likebehandling etter Grunnlova § 16 blir oppfylt».

Allerede i dag holdes deler av tilskuddet til Den norske kirke utenfor beregningen av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn; dette gjelder særlig finansieringen av gravplassforvaltningen og restaurering av kulturhistoriske kirkebygg. Utvalget drøfter om andre deler av støtten til Den norske kirke kan trekkes ut av beregnings-

grunnlaget. Dette kan skje ved at støtten a) fortsatt går til Den norske kirke, men tas ut av beregningsgrunnlaget, b) blir overført til andre institusjoner, eller c) blir overført til søkbare tilskuddsordninger som er åpne for andre tros- og livssynssamfunn.

Kapittel 5 handler om utvalgets andre hovedoppgave: Å «greie ut fleire moglege tilskotsordningar/-løysingar og komme med tilråding til minst ein ny og framtidsretta finansieringsmodell av Dnk og andre trus- og livssynssamfunn». Mandatet presiserer at det er «korleis støtta blir utrekna som skal vurderast».

På grunnlag av en gjennomgang av sentrale hensyn og ulike mulige kriterier for å vurdere om kravet om støtte «på lik linje» er oppfylt, skisserer utvalget følgende mulige reformer:

- Forslag A – Endring av dagens ordning som følge av at grunnlaget for å beregne tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke blir redusert i samsvar med en eller flere av de mulighetene som er påpekt i kapittel 4.
- Forslag B – Endring av dagens ordning ved at beregningsperioden fryses i mer enn ett budsjettår, f.eks. lik stortingsperioden.
- Forslag C – Stortinget fastsetter årlig en tilskuddssats per medlem av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke.

Alle disse løsningsmulighetene

- bygger på medlemstall som viktig komponent for å sikre støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»,
- kan kombineres med en eller flere søknadsbaserte tilskuddsordninger, f.eks. til egnede lokaler for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, og
- kan kombineres med en forutsetning om økt egenfinansiering.

Avslutningsvis i kapitlet skisserer utvalget enkelte mulige reformer utenfor mandatet, derunder statliggjøring av støtten til Den norske kirke, og livssynsavgift som inntektskilde for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

I *kapittel 6* påpeker utvalget behovet for en myk overgang mellom nåværende og endret støtteordning. De økonomiske og administrative konsekvensene av de mulighetene for endring som utvalget drøfter i kap. 4 og 5, vil i stor grad avhenge av hvilke muligheter som blir valgt, hvordan en ny støtteordning blir utformet og hvordan støtten blir dimensjonert. Det er opp til Stortinget å foreta de nødvendige valgene.

1 OPPNEVNING, ARBEIDSFORM OG MANDAT

1.1 Ekspertutvalgets oppnevning og sammensetning

Ekspertutvalget om tilskuddsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. desember 2024. Ved sammensetningen av utvalget ble juridisk og samfunnsøkonomisk kompetanse og kunnskap om sektoren vektlagt. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Den norske kirke og Kommunesektorens organisasjon (KS) hadde bidratt ved å spille inn forslag til kandidater. Betegnelsen «ekspertutvalg» bidrar til å understreke at utvalgsmedlemmene ikke sitter som representanter for ulike tros- og livssynssamfunn eller interesseorganisasjoner.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Professor Eivind Smith, Oslo (leder)

Rådgiver Anders Einar Broderstad, Kautokeino

Assosiert partner Tyra Margrethe Ekhaugen, Aurskog-Høland

Stabssjef Øystein Daviknes Hagerup, Karmøy

Statsforvalter Gina Elisabeth Lund, Arendal

Pensjonist Bente Sandvig, Bærum

Administrerende direktør Jørn-Henning Theis, Bergen

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har gjennomført åtte utvalgsmøter i perioden 19. desember 2024 til 17. juni 2025. Det har vært bistått av en sekretær i hel stilling, og i deler av arbeidsperioden av en sekretær i 50 % stilling.

På fire av møtene har representanter for Barne- og familiedepartementet, Den norske kirke, Hovedorganisasjonen KA, Norges kirkevergelag og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) orientert og deltatt i samtaler om den historiske utviklingen, dagens ordninger og viktige utfordringer og muligheter på feltet.

Utvalget har lagt vekt på bred involvering, og har mottatt en rekke innspill fra tros- og livssynssektoren. I et innspillmøte med representanter for medlemsorganisasjonene i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Islamsk Råd Norge 21. januar 2025 deltok 10 av de 16 inviterte tros- og livssynsorganisasjonene med en eller to representanter hver. Utvalget mottok mange interessante synspunkter. Det inviterte også til videre kontakt, og har i etterkant av møtet fått både muntlige og skriftlige innspill. Flere av utvalgets medlemmer deltok også på Barne- og familieministerens kontaktkonferanse på tros- og livssynsfeltet 11. februar 2025.

Etter utvalgets syn ville en formalisering av kontaktarbeidet som mandatet la opp til ved at utvalget i samarbeid med departementet skulle nedsette et eget kontaktutvalg, være vanskelig å innpasse i den stramme tidsrammen som har stått til utvalgets disposisjon. På henvendelse fra utvalget ga departementet derfor uttrykk for at «ekspertutvalget har involvert sektoren på en formålstjenlig og hensiktsmessig måte» og at det ikke hadde «innvendinger mot at det ikke opprettes et eget kontaktutvalg».¹

1.3 Utvalgets mandat

Mandatet fastsatt ved kongelig resolusjon 13. desember 2024 lyder slik:

«Mandat for ekspertutval om tilskotsordning for Den norske kyrkja og andre trus- og livssynssamfunn»

Bakgrunn

Regjeringa ønskjer eit livssynssope samfunn, der alle har respekt for og kunnskap om trua og livssynet til andre. Trus- og livssynssamfunna er viktige både for einskild-menneske og for storsamfunnet. For mange menneskje utgjer samfunna viktige fellesskap, og dei skaper tilhøyrslø og identitet. Både finansiering, oppfølging og innsyn i religiøse samfunn er offentlege oppgåver, og det skal stillast krav til trus- og livssynssamfunna om demokrati, openheit og representasjon utan å gripe inn i religionsfridommen.

Føremålet med staten si støtte til trus- og livssynssamfunn er å legge materielt til rette for trus- og livssynsfridommen. Gjennom Grunnlova § 16 er staten forplikta til å understøtte Den norske kyrkja (Dnk) og dei andre trus- og livssynssamfunna økonomisk. Grunnlova slår fast at Den norske kyrkja er ei folkekyrkje og skal bli støtta av staten som det, og at alle trus- og livssynssamfunn skal bli støtta på lik linje.

Tilskotet til Dnk skal bidra til at kyrkja kan ivareta sitt oppdrag etter Grunnlova § 16. Derfor blir det i statsbudsjettet sett eit hovudmål for løyvinga om at «Den norske kyrkja skal vere ei landsdekkjande, sjølvstendig og demokratisk folkekyrkje». For tilskota til andre trus- og livssynssamfunn er det sett følgjande mål: «Tilskota til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja skal forvaltast effektivt og leggje til rette for eit mangfald av trus- og livssynssamfunn.»

Problemomtale

Tilskotsordninga for trus- og livssynssamfunn utanom Dnk er utforma som ei ordning basert på rettar der løyvinga blir utrekna på grunnlag av støtta til Dnk. Samfunna har eit lovfesta krav på eit tilskot som om lag svarar til staten og kommunane si samla løyving til Dnk, rekna per medlem hjå Dnk.

Ifølgje SSB er talet på medlemmer i Dnk redusert med meir enn 210 000 frå 2019 til 2023. Samstundes har talet på tilskotsteljande medlemmer i andre trus- og livssynssamfunn auka frå 697 257 til 757 464. Kravet som kom i 2021 i den nye trussamfunnslova om minst 50 medlemmer for å få tilskot som trus- eller livssynssamfunn, hadde ikkje nemneverdig innverknad på talet på tilskotsteljande medlemmer sidan fleire samfunn slo seg saman.

¹ E-post 14. mars 2025 fra Barne- og familiedepartementet til utvalget.

Tilskot til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja er ein rett samfunna har, med ein regelstyrt berekningsmåte for storleiken på tilskotet per medlem. Med eit stabilt rammetilskot til Den norske kyrkja, gir nedgangen i medlemstalet for Dnk ein vekst i tilskotet per medlem for dei andre trus- og livssynssamfunna. Og når det i tillegg har vore ein vekst i medlemstalet for andre samfunn dei siste fire åra på nær sju prosent, gir det ein vesentleg vekst i dei samla kostnadene for staten til trus- og livssynssamfunn. Dei samla offentlege utgiftene til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja auka frå om lag 790 mill. kroner i 2019 til 1 mrd. kroner i 2023. Satsen for statstilskot per medlem har auka frå 1 310 kroner i 2021 (då ny trussamfunnslov tok til å gjelde) til 1 496 kroner i 2024.

Føremål, oppdrag og rammer for ekspertutvalet

Føremål

Føremålet med gjennomgangen av ordninga er å kome fram til forslag til alternative tilskotsordningar som er meir berekraftige og føreseielege for Dnk, andre trus- og livssynssamfunn og staten enn det dagens ordning er.

Oppdrag

Føremålet med dagens tilskotsordning er å sikre at Dnk kan vere folkekyrkje og at dei andre trus- og livssynssamfunna blir støtta økonomisk om lag på lik linje med Dnk og på lik linje med kvarandre. Dette er forankra i Grunnlova § 16 og skal liggje fast. Det overordna målet med lovgjevinga på området er å føre ein aktivt støttande trus- og livssynspolitik som eit grunnlag for eit livssynsoppe samfunn.

Utvalet skal vurdere alternative tilskotsordningar for Den norske kyrkja og dei andre trus- og livssynssamfunna. Som ein del av utgreiinga skal utvalet kartlegge Den norske kyrkja sitt samfunnsoppdrag som landsdekkjande og demokratisk folkekyrkje. Det må også kartleggjast korleis likebehandling av trussamfunn blir ivaretatt i tilskotsordninga. Det skal vurderast om det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget til Dnk gir grunnlag for å justere tilhøvet mellom finansieringa av Dnk og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn, samstundes som kravet til likebehandling etter Grunnlova § 16 blir oppfylt.

Utvalet skal greie ut fleire moglege tilskotsordningar/-løysingar og komme med tilråding til minst ein ny og framtidsretta finansieringsmodell av Dnk og andre trus- og livssynssamfunn. Alternative modellar skal vurderast opp mot handlingsrommet etter Grunnlova og menneskerettane (bl.a. EMK artikkel 9). Det er ein føresetnad for dei ulike alternativa at dei er i samsvar med Grunnlova.

Føringar for arbeidet

- Utvalet skal leggje til grunn at staten framleis skal yte tilskot til Den norske kyrkja som folkekyrkje og likebehandling av andre trus- og livssynssamfunn, og at Grunnlova § 16 dermed ikkje skal endrast. Det er korleis støtta blir utrekna som skal vurderast.
- Utvalet skal vurdere korleis endringar i tilskotsordninga kan vidareutvikle relasjonen og samarbeidet mellom trus- og livssynssamfunn og kommunen. Utvalet skal leggje til grunn at dagens kommunale ansvar for finansiering av Dnk blir vidareført, inkludert kommunane si rolle og ansvar i kyrkjebevaringsprogrammet.
- Ansaret for gravplassforvaltninga og gravplasslova ligg fast.
- Utgreiinga skal leggje til grunn at kvart sokn skal vere betjent av prest og kvart bispedømme av biskop (trussamfunnslova § 16).

Utvalet skal, i dialog med departementet, sette ned eit kontaktutval med representantar frå organisasjonane på feltet, inkludert ulike tros- og livssynssamfunn og kyrkjeeverjene.

Utvalet skal følgje utgreiingsinstruksen og rettleiar for utvalsarbeid i staten. Om det er spørsmål om tolking eller avgrensing av mandatet skal det takast opp med Barne- og familiedepartementet, og departementet kan supplere mandatet om det er behov for det.

Utvalet skal levere ein rapport med kortfatta og poengterte tilrådingar. Frist for levering til departementet er 20. august 2025.»

1.4 Utvalgets forståelse av mandatet

1.4.1 Bærekraft og forutsigbarhet

I det følgende gjennomgår utvalget de delene av mandatet som handler om formål, oppdrag og rammer. Utvalgets hovedoppgave er å «kome fram til forslag til alternative tilskotsordningar som er meir *berekraftige* og *føreseielege* for Dnk, andre tros- og livssynssamfunn og staten enn det dagens ordning er».

Ordet bærekraftig må forstås som uttrykk for et mål om at tilskuddsordningen over tid skal kunne stå seg politisk og samtidig være forholdsvis økonomisk stabil. Dermed vil den også være «føreseieleg» for staten, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Etter utvalgets syn er hensynet til kommunene og til ordningens legitimitet i befolkningen også relevant.

Utvalget har vurdert hensynene til bærekraft og forutsigbarhet uten sideblikk til de ulike politiske partienes syn på hvor stor den samlede støtten til tros- og livssynssamfunn bør være.

Det er ikke gitt at målene om bærekraft og forutsigbarhet for en aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk lar seg realisere i samme grad overfor både Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og staten. Dersom den politiske bærekraften for eksempel kan økes ved å understreke Stortingets frihet til å dimensjonere støtten i samsvar med skiftende politiske og statsfinansielle ønsker og behov, kan det redusere tros- og livssynssamfunnenes økonomiske forutsigbarhet. Samtidig kan tilskuddsordningens politiske bærekraft bli redusert dersom et vesentlig lavere støttenivå enn i dag fører til at flere tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke avstår fra å søke støtte, og dermed også velger å frigjøre seg fra de kravene til åpenhet om økonomi mv. som gir en del av begrunnelsen for å videreføre dagens støtteordning.

Grunnloven § 16 forplikter staten til støtte, men gir ikke Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn rett til støtte på et visst nivå. Dermed vil støtteomfanget i betydelig grad avhenge av bevilgningsmyndighetens vilje, som til enhver tid påvirkes av statsfinansielle hensyn, konkurrerende behov og skiftende politiske preferanser. Kommunestyrenes vilje til å finansiere Den norske kirke avhenger ikke minst av deres økonomiske muligheter til å oppfylle kommunenes plikter på mange områder, noe som gjør det krevende å sikre en høy grad av forutsigbarhet.

Stortingets rolle som bevilgningsmyndighet etter Grl. § 75 bokstav d vil alltid være en avgjørende faktor. Lovfesting av noen hovedkriterier vil begrense Stortingets bevilgningsfrihet og øke sektorens forutberegnelighet tilsvarende. Men det er ikke gitt at juridisk bindende tallfesting av et bestemt støttenivå er verken ønskelig eller

politisk realistisk. Dessuten kan rammer som er fastsatt ved vanlig lov endres i samsvar med stortingsflertallets ønske.

1.4.2 «Korleis støtta vert utrekna»

Mandatet presiserer at det er «*korleis støtta vert utrekna som skal vurderast*». Dette bidrar til å innsnevre utvalgets oppgave. Det viktigste er at utvalget ikke skal vurdere eller ta standpunkt til ønskeligheten av offentlig støtte i og for seg, men konsentrere seg om å vurdere alternative tilskuddsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Utvalget legger til grunn at oppdraget ikke omfatter å utforme forslag til lovtekst for mulige lovendringer.

Arbeidet skal bygge på de rammene som følger av Grunnloven § 16. Med forbehold om bestemmelsene om delt finansieringsansvar mellom stat og kommune og om prestetjeneste, sokn og bispedømmer i Den norske kirke mv., er utvalget *ikke bundet av finansieringsbestemmelsene i trossamfunnsloven*.

Utvalget skal ikke foreslå endringer i annet enn støttesystemet. Mandatet forutsetter også at støtten skal gis i form av tilskudd.² Utvalget legger derfor til grunn at det ikke skal åpne for forslag om overgang til støtte i form av offentlig innkreving av kirkeskatt el., slik som i enkelte av våre naboland. Men utvalget kan ikke se at dette står i veien for at rapporten i begrenset omfang og på passende sted kan nevne og til en viss grad kommentere muligheten for slike eller andre mulige endringer utenfor mandatet.

Både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn avgjør selv om de skal supplere den offentlige støtten som til enhver tid gis med frivillig innsats, støtte fra private givere eller særskilte tilskuddsordninger, eller fra medlemskontingent, inngangspenger eller på annen måte.

1.4.3 Grunnloven § 16 som ramme for arbeidet

Mandatet gjør det klart at utvalget skal arbeide *innenfor rammen av Grunnloven § 16*. I kap. 2 drøfter utvalget det nærmere meningsinnholdet i paragrafens nøkkelord, særlig «understøttes av staten», «folkekirke», «som sådan» og «på lik linje».

Grunnloven § 16 andre punktum gir staten plikt til å støtte Den norske kirke som «*Norges folkekirke*», men gir ikke kirken rett til å kreve at staten oppfyller sin plikt på et bestemt nivå, slik motparten i f.eks. et kontraktsforhold skal gjøre.

Utvalget legger til grunn at ordet «folkekirke», slik det brukes i denne bestemmelsen, betegner virksomhet som Den norske kirke utfører på vegne av hele samfunnet (f.eks. bevaring av fredete eller listeførte kirker), og som det derfor er rimelig at alle skatteyttere er med på å finansiere uten at det utløser støtte til andre tros- og livssynssamfunn. På alle samfunnsområder bestemmer Stortinget hvilke oppgaver som til enhver tid skal finansieres av det offentlige. På tros- og livssynsområdet kan staten likevel bare prioritere visse formål fremfor andre i den grad det er saklig begrunnet, ikke fører til større ulikhet enn det som kan forsvares etter Grunnloven § 16 fjerde punktum om støtte «på lik linje», og ikke fører til diskriminering av andre sammenlignbare formål (se nærmere i kap. 2).

Heller ikke Grunnloven § 16 fjerde punktum om statens plikt til å støtte «*alle tros- og livssynssamfunn*» gir rettskrav på økonomisk støtte. Bestemmelsen krever samtidig at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn får støtte *på lik*

² Rentefrie eller særlig gunstige lån mv. kan inngå i begrepet «tilskudd».

linje. Det innebærer også at politisk bestemt nedskjæring i støtten til Den norske kirke får betydning for omfanget av statens plikt til å støtte andre tros- og livssynssamfunn. Om begrunnelsen for ulik støtte til enkelte tros- og livssynssamfunn, f.eks. Den norske kirke, er tilstrekkelig god, kan prøves av domstolene.

Dette innebærer som utgangspunkt at Stortinget som bevilgende myndighet etter Grunnloven § 75 bokstav d har frihet til å dimensjonere støtten ut fra sitt eget syn på støttebehovet og hvordan det skal prioriteres innenfor rammene av de samlede offentlige finanser. Bestemmelsens bakgrunn og ordlyd («understøttes», «skal understøttes») forutsetter riktignok at staten ikke kan oppfylle sin plikt ved å legge støtten nær 0. Det samme gjelder plikten til å støtte det særskilte «folkekirkeoppdraget». Utvalget legger til grunn at mandatets forutsetning om at «staten framleis skal yte tilskot til Den norske kyrkja som folkekyrkje», stemmer med dette. Men Grunnloven § 16 gir svakt grunnlag for å definere et minstemål av støtte som staten er forpliktet til å gi.

Selv om støtteplikten ifølge bestemmelsens ordlyd påhviler staten, er det klart at § 16 ikke står i veien for kommunal medfinansiering. Mandatets forutsetning om delt finansieringsansvar for Den norske kirke bygger på dette.

Også Grunnloven § 16 første punktum og konvensjoner som menneskerettsloven av 21. mai 1999 gjør til norsk rett, skal trekkes inn i arbeidet i den grad de kan begrense friheten til å utforme en fremtidig tilskuddsordning. Dette kan først og fremst tenkes i relasjon til forholdet mellom støtten til Den norske kirke og til andre tros- og livssynssamfunn.

På utvalgets mandatområde vil Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) mv. som regel gi staten et videre handlingsrom enn Grunnloven § 16. Avviklingen av statskirken og de siste tiårenes utvikling i retning av større likebehandling mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn vil antagelig gjøre de rettslige kravene til likebehandling sterkere enn i land med en statskirkeordning som den vi finner i for eksempel Danmark.

1.4.4 «Folkekirke»

Den delen av mandatet som gjelder *kartlegging av Den norske kirkes samfunnsoppdrag som landsdekkende og demokratisk folkekirke* peker på et av de avgjørende elementene i gjennomføringen av utvalgets arbeid.

Utvalget legger til grunn at statens plikt etter § 16 fjerde punktum til å *støtte alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»*, ikke omfatter støtte til virksomhet som Den norske kirke, på oppdrag fra staten, utfører på vegne av hele samfunnet. Blant annet er den særlige støtteordningen for fredete og listeførte kirker og kommunal finansiering av gravplassforvaltningen av en slik karakter.

I kap. 4 gjennomgår utvalget «om det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget til Dnk gir grunnlag for å justere tilhøvet mellom finansieringa av Dnk og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn, samstundes som kravet til likebehandling etter Grunnlova § 16 blir oppfylt». Som nevnt i pkt. 1.4.3 forstår utvalget ordet «folkekirke» i denne bestemmelsen som angivelse av virksomhet Den norske kirke, på oppdrag fra staten, utfører på vegne av hele samfunnet. Et sentralt spørsmål er om deler av finansieringen er historisk begrunnet, og om et landsdekkende tilbud om kirkelige tjenester i alle deler av landet kan regnes som støtte til «folkekirkeoppdraget» (§ 16 andre punktum), og dermed kan tas ut av grunnlaget for å beregne støtten per medlem av alle tros- og livssynssamfunn (§ 16 fjerde punktum).

1.4.5 Støtte «på lik linje»

Likhetskravet etter § 16 fjerde punktum gjelder støtten til både tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og vesentlige deler av virksomheten i Den norske kirke som *trossamfunn*. Om grensen mellom slik virksomhet og virksomhet som «folkekirke» finansiert etter § 16 andre punktum, se nærmere i kap. 4.

Kravet om støtte «på lik linje» kan ivaretas på ulike måter. Grunnloven § 16 krever verken videreføring av dagens system for offentlig støtte med samme beløp per medlem av alle tros- og livssynssamfunn, eller andre former for matematisk likhet. Men både Grunnloven § 16, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 14 mv. og hensynet til offentlig debatt og politisk viderebehandling tilsier at utvalget tydeliggjør argumenter for og imot ulike finansieringsløsninger.

Mandatpunktet om å kartlegge «*korleis likebehandling av trussamfunn blir ivaretatt i tilskotsordninga*», er av en annen karakter enn punktene om «folkekirkeoppdragets» grenser og om likhetskravet. Uansett hvordan tilskuddsordningen er innrettet, må den bygge på kriterier som gjør det mulig å vurdere om den i tilstrekkelig grad ivaretar kravet om støtte «på lik linje». Men slik empirisk kartlegging av hvordan støtteordningen faktisk ivaretar kravet om likebehandling som ordlyden synes å trekke i retning av, er utvalget dårlig rustet for. Det ville heller ikke være lett å utforme et eksternt kartleggingsoppdrag med tilstrekkelig presisjon, og utvalgets mandatperiode har i alle tilfeller vært for kort til at et slikt oppdrag kunne la seg gjennomføre. Under arbeidet har utvalget likevel dratt nytte av informasjon fra både innspillsmøtet, annen kontakt med representanter for tros- og livssynssamfunn og offentlig debatt.

1.4.6 Videreutvikle relasjonen mellom kommuner og tros- og livssynssamfunn

Mandatet ber utvalget særskilt vurdere hvordan endringer i tilskuddsordningen kan *videreutvikle* relasjonen og samarbeidet mellom tros- og livssynssamfunn og kommunen. Tidligere fikk tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke støtte fra både staten og kommunene. Nå legger trossamfunnsloven hele finansieringsansvaret for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke på staten, noe som medførte en samlet sett betydelig administrativ forenkling. Endringen fikk støtte fra Kommunesektorens organisasjon (KS), som la vekt på at tildelingen er regelstyrt uten rom for skjønn og prioriteringer. Andre høringsinstanser uttrykte frykt for at endringen kunne føre til svekkede bånd mellom kommunene og tros- og livssynssamfunnene. Noen mente at dialog uansett ikke bør basere seg på økonomi, men på samfunnsmessige forhold.³

Dagens finansieringsordning viderefører behovet for samarbeid mellom kommunene og Den norske kirke lokalt. Med et visst unntak for gravplassforvaltning, er kommunenes samarbeid med andre tros- og livssynssamfunn ikke satt i system. På samme måte som under den tidligere finansieringsordningen har utvalget inntrykk av at praksis for kontakt, dialog og samarbeid med andre tros- og livssynssamfunn varierer sterkt fra kommune til kommune.

Det etablerte politiske målet om et livssynsåpent samfunn tilsier at mange kommuner bør vurdere hvordan de bedre enn i dag kan involvere tros- og livssynssamfunn med tilstedeværelse i kommunen som en ressurs i arbeidet med å ivareta lokalsamfunnet og innbyggerne der.

³ Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)* s. 163–164.

Under utvalgets innspillsmøte ga representanter fra flere samfunn utenfor Den norske kirke uttrykk for at kontaktmøter uten særskilt formål ofte gir lite utbytte. Utvalget antar likevel at inkludering av både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn med en viss lokal tilstedeværelse i bredere samarbeidsfora eller nettverksmøter mellom kommunen og frivillige organisasjoner kan være nyttig.

En mest mulig konkret dagsorden kan antagelig bidra til at samarbeidsmøter blir vellykte. Ved siden av møtene «for å drøfte hvordan tros- og livssynssamfunnenes behov ved gravferd kan ivaretas» som skal holdes minst én gang i året (gravplassloven § 23 tredje ledd), kan utviklingen av barne- og ungdomsarbeid, etablering av livssynsåpne rom, og samarbeid om beredskap⁴ (kan f.eks. gjelde lokale beredskapsråd) være mulige temaer for dialog som kommunene kan initiere. Der det er passende kan kommunene inkludere Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn i tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner.

1.4.7 «Kortfatta og poengtert rapport»

Ifølge mandatet skal utvalget levere en rapport med «*kortfatta og poengterte tilrådingar*». Ordlyden gjelder i første rekke selve løsningsforslagene («*tilrådingar*»). Utvalget har valgt å ivareta denne delen av mandatet ved å påpeke *muligheter* for reform innenfor de juridiske rammene, og gi argumenter for og imot hver enkelt av dem. Utvalget har ikke tatt standpunkt til om de påpekte mulighetene bør benyttes eller til deres nærmere utforming (dimensjonering mv.).

Både den tiden som har stått til rådighet og mandatets forholdsvis snevre karakter gjør det rimelig å legge anvisningen «kortfatta og poengtert» til grunn også for utformingen av de øvrige delene av rapporten. En slik forståelse støttes også av at foredraget til den kongelige resolusjonen om oppnevning og mandat angir at utvalget «skal levere ein kortfatta og poengtert rapport». I samme retning trekker det at alle hovedtrekk av det rettslige og politiske grunnlaget for utredningsoppdraget er godt kjent fra andre kilder.

1.5 Noen spørsmål utvalget ikke skal behandle

Den løpende offentlige debatten om støtten til tros- og livssynssamfunn handler ganske ofte om andre spørsmål enn de som ifølge mandatet skal stå sentralt i utvalgets arbeid. Ettersom dette kan ha skapt andre forventninger til rapporten enn utvalgets sammensetning og mandat gjør det mulig å imøtekomme, finner utvalget grunn til å fremheve noen viktige begrensninger som følger av mandatet:

- Utvalgets hovedoppgave er å vurdere hvordan støtten til tros- og livssynssamfunn skal beregnes.
- Utvalget skal ikke vurdere de hovedtrekkene av dagens system for finansiering av tros- og livssynssamfunn som følger av Grunnloven § 16.
- Utvalget legger til grunn at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn fortsatt skal motta offentlig økonomisk støtte. Spørsmålet om støtte i form av offentlig innkreving av «livssynsavgift» el. faller utenfor mandatet.
- Utvalget skal ikke vurdere kriteriene for rett til registrering som tros- eller livssynssamfunn og til tilskudd.

⁴ Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen*, s. 65 flg.

- Utvalget skal ikke vurdere trossamfunnslovens regler om organiseringen av Den norske kirke, derunder kravene om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop.
- Utvalget skal ikke vurdere dagens kommunale ansvar for finansiering av Den norske kirke, derunder kommunenes rolle i kirkebevaringsprogrammet.

1.6 Videre fremstilling

I kap. 2 redegjør utvalget for de juridiske rammene som er førende for arbeidet.

I kap. 3 kommenteres de delene av mandatet som gjelder bakgrunn for oppnevningen og utfordringer ved dagens ordning.

Resten av rapporten handler om oppdragets to sentrale punkter.

Kap. 4 drøfter den nærmere grensedragningen mellom offentlig finansiering av virksomhet i Den norske kirke for å ivareta «folkekirkeoppdraget» etter Grunnloven § 16 andre punktum, og finansiering av alle tros- og livssynssamfunn etter Grunnloven § 16 fjerde punktum.

Kap. 5 drøfter sentrale hensyn og kriteriene for å vurdere om kravet om støtte av alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje» er oppfylt. Sammen med mulighetene for å endre grensedragningen mellom «folkekirkeoppdraget» og annen virksomhet i Den norske kirke som er drøftet i kap. 4, tjener dette som utgangspunkt for å peke på de muligheter for endringer i tilskuddsordningen som ligger innenfor de ytre juridiske rammene, og argumenter som kan tale for og imot den enkelte reform. Avslutningsvis i kapitlet nevnes noen løsninger som ligger utenfor mandatet.

Kap. 6. kommenterer spørsmålene om mulige overgangsordninger og andre økonomisk-administrative spørsmål.

2 JURIDISKE RAMMER

2.1 Innledning

Enhver diskusjon om offentlige støtteordninger må skje i lys av Grunnloven § 75 bokstav d om Stortingets bevilgningsmyndighet. Denne myndigheten må utøves innenfor juridiske grenser, og mandatet presiserer at utvalgets forslag skal «vurderast opp mot handlingsrommet etter Grunnlova og menneskerettane».

Grensene for Stortingets bevilgningsfrihet følger *for det første* av Grunnloven, der særlig § 16 peker seg ut i relasjon til utvalgets mandat. Hvilke grenser som følger av nøkkelord som «folkekirke» og støtte «på lik linje» står derfor sentralt i dette kapitlet.

For det andre må friheten utøves innenfor rammen av ordinær lov. Med visse unntak er imidlertid ikke trossamfunnslovens bestemmelser om støtte til tros- og livssynssamfunn bindende for utvalget. Om vi ser bort fra en forutsetning om at støtten ikke kan settes til null og kravet om støtte «på lik linje», sier verken Grunnloven § 16 eller bestemmelsene i trossamfunnsloven noe avgjørende om støttens omfang.

For det tredje må Stortingets bevilgningsfrihet utøves innenfor rammen av bindende traktater om menneskerettigheter som er gjort til norsk rett.

I det følgende vil utvalget konsentrere seg om de rettslige føringene for arbeidet som følger av bestemmelsene i Grunnloven § 16, Grunnloven § 98 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 9 og 14. Andre sider av den overordnede rettslige reguleringen av tros- og livssynsområdet blir bare omtalt i den grad de kan ha vesentlig betydning for arbeidet. Utvalget legger til grunn at disse sentrale rettsreglene i hovedsak er kjent gjennom andre kilder, og nøyer seg med å omtale punkter som er av særlig betydning i relasjon til mandatet.

2.2 Religionsfriheten

Friheten til tanke, samvittighet, religion og overbevisning er både grunnleggende for enkeltmennesket og for et demokratisk samfunn. Grunnloven § 16 første punktum om at «Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse» ble først vedtatt i forbindelse med Grunnlovens 150 års jubileum i 1964, da den ble inntatt som første ledd i Grunnloven § 2. Da skulle den stadfeste at bestemmelsene om statens konfesjonelle karakter ikke sto i veien for religionsfrihet for alle innbyggere.

Det er bred enighet om at bestemmelsen omfatter både friheten til å tro og utøve sin tro eller livssyn, samt retten til ikke å ha en tro eller et livssyn.⁵ Dette gjelder selv om ordlyden i grunnlovsbestemmelsen er snevrere enn bestemmelsene om tros- og livssynsfrihet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 9 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 18. Disse konvensjonene gjelder som norsk lov i kraft av menneskerettsloven av 21. mai 1999 § 2.

EMK artikkel 9 verner eksplisitt retten (1) til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet, (2) til å endre sin religion eller overbevisning, og (3) til å uttrykke og å utøve sin religion eller overbevisning. SP art. 18 nr. 4 klargjør videre statens plikt til å respektere foreldres frihet til å sørge for sine barns religiøse og moralske oppdragelse i samsvar med sin overbevisning, og barnekonvensjonen art. 14 presiserer trosfriheten for barn. I motsetning til Grunnloven § 16 første punktum gir disse konvensjonene også uttrykkelig hjemmel til å begrense tros- og livssynsfriheten dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt.

EMK. art. 9 omfatter både enkeltpersoner og trossamfunn, og gir både et individuelt og et kollektivt vern.⁶ Men ettersom saker om religionsfrihet ofte reiser sensitive spørsmål av moralsk, etisk eller sosial karakter, har Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) hittil gitt statene vid skjønnsmargin i vurderingen av unntak etter EMK. art. 9 nr.2.⁷

Religionsfriheten innebærer både positive og negative forpliktelser for staten. Den hjemler både frihet fra inngrep i retten til å uttrykke sin religion eller sitt livssyn, og støtte til å utøve denne retten. Verken Grunnloven § 16 første punktum, EMK art. 9 eller SP art. 18 gir tros- eller livssynssamfunn rett til offentlig økonomisk støtte.

2.3 Den norske kirke som «folkekirke»

Grunnloven § 16 andre punktum bestemmer at Den norske kirke «forblir Norges folkekirke» og skal «understøttes som sådan». Ordet «forblir» uttrykker kontinuitet. Sett i lys av § 16 tredje punktum om særskilt lovgivning om kirkens ordning tilsier dette at Den norske kirke skal være en folkekirke og ha et særlig forhold til staten også etter at den ved årsskiftet 2017 gikk over fra å være statskirke til å bli et eget rettssubjekt. Dette skiller den fra andre tros- og livssynssamfunn i Norge.

Ordlyden i Grunnloven § 16 andre punktum er inspirert av den danske grunnloven § 4, som har stått uendret siden 1849. Siden den danske «folkekirken» fortsatt er en rendyrket statskirke, er det imidlertid lite å hente fra nærmere sammenligning med dansk rett. I norsk rett ble ordet folkekirke først brukt i kirkeloven av 1996, der Den norske kirke ble omtalt som «Den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge».⁸

Bestemmelsens forarbeider gir lite veiledning om det nærmere meningsinnholdet i begrepet «folkekirke». Dermed får ordlyden, som faktisk ble vedtatt av et

⁵ Aall, J., *Rettsstat og menneskerettigheter – En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter*. Fagbokforlaget (2022) s. 272.

⁶ Den europeiske menneskerettsdomstolen, *Scientologikirken i Moskva mot Russland*, 5.april 2007, saksnr. 18147-02 (avsnitt 72).

⁷ Den europeiske menneskerettsdomstolen, *S.A.S mot Frankrike*, 1.juli 2014, saksnr. 43835/11 (avsnitt 129).

⁸ Backer Hjorthaug, Torbjørn (2021) § 16. I Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020* (s. 253). Universitetsforlaget.

tilnærmet enstemmig storting, særlig vekt. Den skiller mellom støtte til virksomhet som kan begrunnes under henvisning til § 16 andre punktum om «Norges folkekirke», og til «alle tros og livssynssamfunn», Den norske kirke inkludert.

Smith minner om at Grunnloven § 16 først og fremst uttrykker et politisk kompromiss og er av symbolsk karakter i den forstand at den grunnlovsfester et knippe verdier som på forslagstiden hadde bred støtte i Stortinget.⁹ Etter hans syn bidrar den etterfølgende stortingsbehandlingen våren 2012 særlig med presiseringer om kirkens landsdekkende karakter, og forutsetninger om at kirken skal være åpen, tilgjengelig og demokratisk styrt.¹⁰

Stortingsmeldingen om Staten og Den norske kirke¹¹ uttaler seg mer utførlig om begrepet folkekirke. Meldingen ble vedtatt i statsråd dagen etter at representanter for alle partier formelt hadde fremmet forslag om å endre Grunnloven for å oppheve bestemmelsene om statsreligion og de resterende deler av statskirkeordningen; et hovedprodukt var nåværende § 16. Selv om meldingen ikke kan betraktes som egentlige forarbeider til § 16, er den av interesse som uttrykk for tankegangen i det politiske miljøet på den tiden, og i alle fall for regjeringens syn:

*«På dette grunnlaget har departementet en kirkepolitisk målsetting om å sikre at Den norske kirke kan videreføres og styrkes som en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke, med dåpen som eneste medlemskriterium, bred kontaktflate og rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger. Den norske kirke skal over hele landet kunne tilby kirkelig betjening, invitere folk til tro og fellesskap og være en verdibærer som bidrar til å styrke lokalsamfunn og storsamfunn, menneskeverd, miljøvern og internasjonal solidaritet».*¹²

At Grunnloven § 16 andre punktum bestemmer at staten skal understøtte folkekirken «som sådan», kunne forstås slik at plikten til å støtte Den norske kirke kun gjelder så lenge den er en folkekirke.¹³ Men dette ville forutsette et noenlunde presist grunnlag for å «måle» når grensen var passert, og at overskridelse hadde bestemte konsekvenser for støtteordningen. Et bedre alternativ er derfor å forstå bestemmelsen som et krav om at staten gjennom økonomisk støtte (og lovgivning om «Kirkens ordning» etter § 16 tredje punktum) skal bidra til å *bevare* virksomhet som Den norske kirke utfører på vegne av hele samfunnet. Dette stemmer med sentrale uttalelser i stortingsmeldingen, som understreker at staten skal legge til rette for at Den norske kirke kan videreføres som «en åpen, inkluderende og landsdekkende folkekirke med rom for ulike grader av trosengasjement, ulike kulturer og tradisjoner og ulike teologiske retninger».¹⁴

Forståelsen av den «folkekirken» som staten har plikt til aktivt å legge til rette for å videreføre, som landsdekkende, åpen og demokratisk, er lovfestet som formål for den nåværende trossamfunnslovens kapittel 3 om Den norske kirke (§ 10).

⁹ Smith, Eivind. (2015) ...forblir Norges folkekirke: Om Grunnlovens ordvalg og dets juridiske konsekvenser. I Dietrich, Elstad, Fagerli og Haanes (red), *Folkekirke nå* (s. 70). Verbum akademisk.

¹⁰ Smith (2015) s. 65–66.

¹¹ St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.

¹² St.meld. nr. 17 (2007–2008) s.19.

¹³ Eirik Holmøyvik 2024: Karnov lovkommentar til Grunnloven § 16.

¹⁴ St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 9.

Det synet på Den norske kirke som folkekirke som dagens lovgivning bygger på, utvikles videre i proposisjonen til den nye trossamfunnsloven:

«Statens plikt til å understøtte Den norske kirke som evangelisk-luthersk folkekirke innebærer først og fremst å legge de økonomiske, rettslige og organisatoriske forholdene til rette for at Den norske kirke «forblir» Norges folkekirke. Hva som nærmere ligger i det å være folkekirke, fremgår ikke av ordlyden. Det fremgår imidlertid av § 16 lest i sammenheng at det å være folkekirke innebærer en særlig stilling overfor staten, og at dette skiller folkekirken fra de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette er også presisert i St.meld.nr. 17 (2007–2008) (s. 73). Staten har særskilte forventninger til Den norske kirke, og som en konsekvens av dette har staten også en særskilt understøttelsesplikt».¹⁵

Uttalelsene understreker sammenhengen mellom statens særlige forventninger til folkekirken og plikten til særskilt understøttelse. Proposisjonen uttaler følgende om hovedtrekkene av dagens finansierungsordning for Den norske kirke slik de kommer til uttrykk i trossamfunnsloven § 14:

«Bestemmelsen tydeliggjør det særlige formålet med reguleringen i lovens kapittel 3 om Den norske kirke. Den bygger på og konkretiserer bestemmelsene om Den norske kirke i Grunnloven § 16. Kapittel 3 i loven her følger opp statens plikt til å understøtte Den norske kirke i andre punktum og forpliktelsen til å vedta lovgivning om «Kirkens ordning» som følger av Grunnloven § 16 tredje punktum. Grunnloven omtaler Den norske kirke både som «en evangelisk-luthersk kirke» og som «Norges folkekirke». Forpliktelsene i formålsbestemmelsen om at Den norske kirke skal være «landsdekkende» og «demokratisk», er presiseringer av folkekirkekarakteristikken i Grunnloven. Formålsbestemmelsen må også sees i lys av at disse forpliktelsene er i tråd med Den norske kirkes selvforståelse. Forpliktelsen til tilstedeværelse i hele landet er i første rekke fulgt opp i §§ 11 første ledd og § 16 første ledd, mens demokratiforpliktelsen er tematisert ved visse bestemmelser om stemmerett og valg i § 13».

Etter dette legger utvalget til grunn at støtte til virksomhet som Den norske kirke utfører på vegne av hele samfunnet og som Grunnloven § 16 andre punktum gir plikt til å understøtte, inngår i det som mandatet betegner som «folkekirkeoppdraget». Finansiering av virksomheten som trossamfunn går inn under bestemmelsen i § 16 fjerde punktum om støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje». Grensedragningen behandles nærmere i kap. 4.

2.4 Særlig hjemmel for lovgivning om Den norske kirkes ordning

Grunnloven § 16 tredje punktum om at Den norske kirkes ordning «fastsettes ved lov» åpner uttrykkelig for å gi en egen lov om «ordningen» av et bestemt tros-samfunn. Denne kompetansen er brukt til å vedta et eget kapittel i trossamfunnsloven (kapittel 3), som legger visse begrensninger på det indre selvstyret i Den norske kirke. Samlet bidrar disse bestemmelsene til å understreke kirkens særstilling sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn.

¹⁵ Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)* punkt 5.5.2.

2.5 Støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»

Grunnloven § 16 fjerde punktum slår fast at alle tros- og livssynssamfunn skal «understøttes på lik linje». Ifølge stortingsmeldingen om staten og Den norske kirke skal bestemmelsen «tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk». ¹⁶ Men meldingen presiserer samtidig at bestemmelsen verken skal

«innebære nye plikter for staten eller nye rettigheter for tros- og livssynssamfunnene eller individene. Den er å forstå som en referanse til de gjeldende finansierungsordningene, men kan ikke rimeligvis forstås slik at meningen er å etablere noe grunnlovsbeskyttet rettskrav på at disse ordningene i framtiden skal være som i dag». ¹⁷

Grunnloven § 16 fjerde punktum er en pliktbestemmelse og gir ikke grunnlag for noe rettskrav på offentlig finansiering av Den norske kirke. Den gir heller ikke noe krav om fullfinansiering av den virksomheten som til enhver tid foregår. Overgangen fra en ren statskirkeordning er egnet til å forsterke forbeholdet om at utgangspunktet ligger i Stortingets myndighet etter Grunnloven § 75 bokstav d til å dimensjonere statsstøtten til Den norske kirke innenfor de rammer som følger av Grunnloven § 16.

Grunnloven § 16 gir heller ikke grunnlag for noe rettskrav på offentlig finansiering av andre tros- og livssynssamfunn. Kravet om støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje» omfatter likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, og likebehandling av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Bestemmelsen gir ikke krav på videreføring av dagens tilskuddsordning, og sier ikke «noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling». ¹⁸ Så lenge ulikheter mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn forfølger lovlige formål og har en objektiv og rimelig begrunnelse, kan andre tilskuddsordninger enn den etablerte være i overensstemmelse med Grunnloven § 16. ¹⁹

I kap. 5 nedenfor sier utvalget mer om sin forståelse av uttrykket «på lik linje» og de konsekvenser for tilskuddsordningen som følger av bestemmelsen om dette.

2.6 Forbudet mot diskriminering

Utvalget legger til grunn at de juridiske grensene for endringer i støtteordningen i det vesentlige må bygge på en forståelse av Grunnloven § 16. Grunnloven § 16 fjerde punktum verner mot usaklig forskjellsbehandling på tros- og livssynsområdet. Dermed vil det *generelle* vernet mot diskriminering etter andre bestemmelser i første rekke få betydning som yttergrense.

¹⁶ St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, s. 73–74.

¹⁷ St.meld. nr. 17 (2007–2008) s. 73–74.

¹⁸ Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)* punkt 5.5.3.

¹⁹ Prop. 130 L (2018–2019) punkt 5.5.3.

Justisdepartementets lovavdeling har fremhevet at spørsmålet om diskriminering må vurderes opp mot både religionsfriheten og særstillingen til Den norske kirke.²⁰ Kultur- og kirkedepartementet har presisert at likebehandling ikke kan «anvendes som et absolutt og ukvalifisert krav»:

*«Prinsippet om ikke-diskriminering stenger for forskjellsbehandling som ikke er tilstrekkelig begrunnet. Det innebærer at staten ikke kan gjøre offentlige rettigheter eller plikter avhengige av bestemte tros- eller livssynsmessige oppfatninger, og at det heller ikke kan gjøres usaklig forskjell på samfunnene».*²¹

Ifølge proposisjonen til ny trossamfunnslov medfører Grunnloven § 16 fjerde punktum at statens finansiering av ulike tros- og livssynssamfunn

*«har plikt til å oppfylle visse grunnleggende krav til likebehandling av de ulike samfunnene. Dette kravet til likebehandling gjelder også for spørsmålet om tilskudd til ulike tros- og livssynssamfunn. Verken ordlyden i Grunnloven § 16 fjerde punktum eller forarbeidene sier noe mer konkret om hva som ligger i et slikt krav til likebehandling. Etter vårt syn følger det neppe mer av bestemmelsen enn at staten har et ansvar for ikke å diskriminere ulike tros- og livssynssamfunn. Dette må etter vårt syn blant annet innebære at forskjellsbehandling som forfølger lovlige formål og som har en objektiv og rimelig begrunnelse, normalt vil være forenlig med grunnlovsbestemmelsen. Bestemmelsen må dessuten ses i lys av de øvrige bestemmelsene som finnes i § 16 første til tredje punktum: dels et generelt utgangspunkt om religionsfrihet for alle, dels en anerkjennelse av at Den norske kirke fortsatt har en særlig stilling».*²²

I norsk rett bygger vernet mot diskriminering på både Grunnloven § 98, likestillings- og diskrimineringsloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 14, Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 2 nr.1 og art. 26, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter art. 2 nr. 2, FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner og barnekonvensjonen art. 2.

Grunnloven § 98 annet ledd lyder: «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.» Ordlyden «intet menneske» gjør det klart at bare fysiske personer kan kreve forbudet mot diskriminering håndhevet ved domstolene.²³ Tros- og livssynssamfunnene er altså ikke vernet etter denne bestemmelsen.²⁴ Bestemmelsen kan likevel ha betydning ved tolkning av Grunn-

²⁰ Brev 30. mai 2008 (snr. 2008/1375) fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet til Kultur- og kirkedepartementet, avgitt i forbindelse med opphevelsen av presters boplikt. I Prop. 12 L (2015–2016) *Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)* punkt 4.1.

²¹ St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* s. 16.

²² Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)* punkt 5.5.3.

²³ Brev 30. mai 2008 (snr. 2008/1375) fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet til Kultur- og kirkedepartementet, avgitt i forbindelse med opphevelsen av presters boplikt. I Prop. 12 L (2015–2016) *Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja)* punkt 4.1.

²⁴ Rt. 2015 s. 193 (Steinerskolen), jf. Dok. 16 (2010–2011) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven s. 147.

loven § 16 fjerde punktum,²⁵ som setter grenser for hvilke ulikheter i støtten til andre tros- og livssynssamfunn som lar seg saklig begrunne (se i pkt. 2.5 ovenfor).

Ifølge Lønning-utvalget, som utarbeidet forslaget til Grunnloven § 98 andre ledd, vil forskjellsbehandling «først utgjøre diskriminering dersom den mangler et saklig formål». Men selv om dette minstekravet er oppfylt, kan forskjellsbehandlingen være forbudt dersom det ikke foreligger rimelig forholdsmessighet mellom det mål som søkes oppnådd og det tiltaket som settes i verk».²⁶

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 14 lyder:

«The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status».

Fire vilkår må være oppfylt for at et forhold skal utgjøre diskriminering i relasjon til art. 14. *For det første* må forskjellsbehandlingen gjelde utøvelse av rettigheter eller friheter som er omtalt i konvensjonen, derunder religionsfrihet (EMK art. 9). *For det andre* må forskjellsbehandlingen skje på ett av de grunnlagene som er nevnt i bestemmelsen, derunder «religion». For å utgjøre et brudd på EMK art. 14, må forskjellsbehandlingen *for det tredje* gjelde personer i sammenlignbare situasjoner, og *for det fjerde* forfølge et usaklig formål eller være uten objektiv eller rimelig grunn.

EMK art. 14 omfatter både direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering finner sted når en person, på grunn av et diskrimineringsgrunnlag i art. 14, stilles dårligere enn andre uten saklig grunn. Indirekte diskriminering skjer når en tilsynelatende nøytral regel, praksis eller handling virker slik at noen, på grunn av et diskrimineringsgrunnlag i art. 14, stilles dårligere enn andre uten saklig grunn.

Staten skal ikke bare avstå fra å diskriminere, men har også plikt til å iverksette tiltak for å forhindre diskriminering.

Forskjellsbehandling som har et saklig formål og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den som forskjellsbehandles er ikke i strid med EMK art. 14, og brudd foreligger bare hvis den gjelder personer i sammenlignbare situasjoner.

Tros- og livssynssamfunn har ulik juridisk status i konvensjonsstatene, og de nasjonale ordningene er nært knyttet til den enkelte statens tradisjoner og historie. Det finnes ingen felles europeisk standard for finansiering av tros- og livssynssamfunn.²⁷ Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har derfor gitt statene relativt stor frihet til å regulere forholdet mellom stat og tros- og livssynssamfunn.²⁸ Men hvis staten gjennom tilskudd eller på annen måte understøtter

²⁵ Tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling den 7.10.2016. Den norske kirkes fristilling i 2017: Statens tilskudd til kirkens egenkapital, pensjonspremie m.m. og forholdet til andre tros- og livssynssamfunn – Grunnloven § 16 punkt 2.5.1.

²⁶ Dokument 16 (2022–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven s. 142.

²⁷ Den europeiske menneskerettsdomstol, Klein og andre mot Tyskland (saksnr. 10138/11) avsnitt 87 med videre henvisninger.

²⁸ Den europeiske menneskerettsdomstol, Izzettin Doğan og andre mot Tyrkia (saksnr. 62649/10) avsnitt 162.

tros- og livssynssamfunn, må den opptre nøytralt og upartisk, og kriteriene for støtte må bli anvendt på en ikke-diskriminerende måte.²⁹

FNs menneskerettighetskomité har understreket at selv om en religion er anerkjent som statsreligion, offisiell eller tradisjonell, så skal ikke dette føre til diskriminering mot medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn.³⁰ Det stilles krav om at regler om ulik behandling må ha et saklig formål, være objektiv og rimelig, og praktiseres på en ikke-diskriminerende måte.

Innenfor de overordnede prinsippene om ikke-diskriminering vil avgjørelser fra EMD om konkrete finansieringsmodeller ha begrenset overføringsverdi til Norge, der finansieringsmodellen skiller seg fra ordningene i andre europeiske land. Det finnes så langt utvalget vet ikke EMD-praksis om særlig støtte til trossamfunn som ikke er statlige, og de avgjørelsene som finnes om finansiering av statlige trossamfunn ligger tilbake i tid.

Selv om avvisningsavgjørelsen fra EMD i 2012 om bevilgninger til statskirken i Island også ligger noe tilbake i tid, kan den gi en viss veiledning om særskilt støtte til Den norske kirke kan utgjøre brudd på EMK.³¹ EMD kom da til at særskilt økonomisk støtte til statskirken ikke var i strid med EMK art. 9. EMD viste til det generelle vernet for religionsfriheten i lov og grunnlov, til at Island aktivt støttet andre religiøse organisasjoner ved å samle inn avgift fra medlemmene, og til at representanter for religiøse organisasjoner hadde mulighet til å utføre seremonier som var sammenlignbare med statskirkens egne. Statskirken hadde dessuten en rekke oppgaver og plikter som de øvrige tros- og livssynssamfunnene ikke hadde. Samlet mente EMD at ulikhetene i støtten til statskirken og andre tros- og livssynssamfunn var saklig begrunnet og proporsjonal, og dermed ikke i strid med EMK art. 14.

De forholdene saken fra Island gjelder, skiller seg fra forholdene i Norge blant annet ved at Den norske kirke ikke lenger er en statskirke, og gjennom Grunnlovens krav om likebehandling. Samtidig innebærer Den norske kirkes grunnlovs-festede status som «folkekirke» et spesielt forhold til staten. Den norske kirkes rolle som «folkekirke» etter Grunnloven § 16 og det faktum at den som sådan ivaretar oppgaver som ikke bare angår dens egne medlemmer, men også er av betydning for hele samfunnet, kan utgjøre et saklig grunnlag for å differensiere mellom kirken og andre tros- og livssynssamfunn. Uten hensyn til om oppgavene er lovpålagt eller bygger på annet grunnlag, kan særskilte tilskudd dermed anses som legitim forskjellsbehandling så lenge forskjellsbehandlingen oppfyller kravene til saklighet, objektivitet og rimelighet. Det er imidlertid avgjørende at tilskudd som holdes utenfor beregningsgrunnlaget er klart og saklig begrunnet.³²

²⁹ Den europeiske menneskerettsdomstol, Izzettin Doğan og andre mot Tyrkia (saksnr. 62649/10) avsnitt 164.

³⁰ FNs Menneskerettighetskomité, Generell kommentar Nr. 22 (48) (artikkel 18) avsnitt 9, (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4).

³¹ Den europeiske menneskerettsdomstol, Ásatrúarfélagið mot Island. 18.9.2012 (saksnr. 22897/08).

³² Tolkningssuttalelse fra Lovavdelingen. 7.10.2016. Den norske kirkes fristilling i 2017: Statens tilskudd til kirkens egenkapital, pensjonspremie m.m. og forholdet til andre tros- og livssynssamfunn – Grunnloven § 16. Punkt 2.5.3.

2.7 Trossamfunnslovens bestemmelser om økonomisk støtte

Utvalget er (med noen unntak) ikke bundet av bestemmelsene i trossamfunnsloven om støtte til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. En kort oversikt over dagens regler kan imidlertid tjene som bakgrunn for utvalgets videre drøftelser.

Ifølge § 10 har bestemmelsene i trossamfunnsloven kap. 3 om Den norske kirke som mål «å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». I proposisjonen utdypes formålet på følgende måte:

«Bestemmelsen tydeliggjør det særlige formålet med reguleringen i lovens kapittel 3 om Den norske kirke. Den bygger på og konkretiserer bestemmelsene om Den norske kirke i Grunnloven § 16. Kapittel 3 i loven her følger opp statens plikt til å understøtte Den norske kirke i andre punktum og forpliktelsen til å vedta lovgivning om «Kirkens ordning» som følger av Grunnloven § 16 tredje punktum. Grunnloven omtaler Den norske kirke både som «en evangelisk-luthersk kirke» og som «Norges folkekirke». Forpliktelsene i formålsbestemmelsen om at Den norske kirke skal være «landsdekkende» og «demokratisk», er presiseringer av folkekirkekarateristikken i Grunnloven. Formålsbestemmelsen må også sees i lys av at disse forpliktelsene er i tråd med Den norske kirkes selvforståelse. Forpliktelsen til tilstedeværelse i hele landet er i første rekke fulgt opp i §§ 11 første ledd og 16 første ledd, mens demokratiforpliktelsen er tematisert ved visse bestemmelser om stemmerett og valg i § 13».³³

Om trossamfunnsloven § 14 om finansiering av Den norske kirke heter det:

«Grunnloven § 16 forplikter staten til offentlig finansiering av Den norske kirke, men det er opp til lovgivningen – og de offentlige budsjettene – å nærmere konkretisere understøttelsens omfang og karakter. Formålet med bestemmelsene i § 14 er å beskrive rammene for statens og kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke og ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Det offentlige finansieringsansvaret er naturligvis ikke til hinder for at Den norske kirke innhenter finansiering fra andre kilder. Kirkemøtet har myndighet til å vedta en obligatorisk avgift eller kontingent for medlemmene».³⁴

Også trossamfunnsloven § 16 om prestenes og biskopenes tjeneste har sammenheng med forventningen om at Den norske kirke skal være landsdekkende. I proposisjonen kommenteres bestemmelsen slik:

«Første ledd gir et pålegg til Den norske kirke om at hvert sokn skal være betjent av prest, og hvert bispedømme av biskop. Bestemmelsen følger dermed opp karakteristikken av Den norske kirke som «landsdekkende» i § 10. Den vil sikre en landsdekkende prestatjeneste innenfor rammen av Den norske kirkes organer sine vurderinger av hva som er tilstrekkelig prestebetjening i de enkelte soknene. I tillegg forutsetter bestemmelsen at det fortsatt skal finnes bispedømmer og biskoper i Den norske kirke. Kirkemøtet fastsetter den kirkelige inndelingen, herunder bispedømmeinndelingen, jf. § 12 andre ledd».³⁵

³³ Prop. 130 L (2018–2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), kap.24, merknader til § 10.

³⁴ Prop. 130 L (2018–2019), kap.24, merknader til § 14.

³⁵ Prop. 130 L (2018–2019) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven), kap.24, merknader til § 16.

Formålet med bestemmelsene i trossamfunnsloven § 5 om tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn er å sikre at de «understøttes på lik linje med Den norske kirke, og på lik linje med hverandre».³⁶ Ifølge § 5 tredje ledd skal tilskuddet et fast organisert tros- eller livssynssamfunn har krav på, beregnes etter antall medlemmer som selv har meldt seg inn, eller som har blitt innmeldt av dem som har foreldreansvaret, er bosatt i Norge, og ikke er medlem av Den norske kirke eller andre registrerte tros- eller livssynssamfunn (§ 4 første ledd bokstav a–c). Tilskudd kan likevel nektes dersom vilkårene i § 6 er oppfylt.

Ifølge departementets veileder til trossamfunnsloven blir årets sats for tilskudd per medlem vanligvis kunngjort i begynnelsen av mai. Tilskuddet «beregnes ved at antallet tilskuddstellende medlemmer i henhold til Brønnøysundregistrenes kontroll ganges med årets tilskuddssats».³⁷ Tilskuddet for 2025 er 1554 kroner per medlem.

2.8 Rammeverk for statlige tilskuddsordninger

En rekke lover og annet regelverk er relevant for tilskuddsforvaltningen. Særlig relevant er reglement for økonomistyring i staten § 5 om utarbeidelse av budsjettforslag til Stortinget og § 8 om krav til utforming og forvaltning av tilskudd.

Grunnloven legger bevilgningsmyndigheten til Stortinget (§ 75 d). Det klare utgangspunktet er at den bevilgende myndighet selv bestemmer om støtte skal gis, og hvordan eventuell støtte skal utformes og dimensjoneres. Denne myndigheten må utøves innenfor de juridiske rammene som Stortinget er bundet av.

Også Stortingets bevilgningsreglement § 9 er sentral når regjeringen utformer forslag om bevilgninger:

«Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår».

Kapittel 6 i bestemmelser om økonomistyring i staten regulerer utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger, og slår fast at de skal «understøtte målet med tilskuddet og gi grunnlag for at det kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos tilskuddsforvalteren og tilskuddsmottakere.»

³⁶ Prop. 130 L (2018–2019), kap. 24, merknader til § 5.

³⁷ [Veileder til trossamfunnsloven](https://www.regjeringen.no) s. 21 (www.regjeringen.no)

3 BAKGRUNN FOR OPPNEVNINGEN. PROBLEMBESKRIVELSE

3.1 Mandatets omtale av bakgrunn og problemer

Mandatet (gjengitt i kap. 1) omtaler bakgrunnen for oppnevningen og problemer utvalget skal bidra til å løse. I det følgende vil utvalget kort gjennomgå den historiske utviklingen på tros- og livssynsfeltet (pkt. 3.2), dagens støtteordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn og forventninger til den videre utviklingen (3.3). Avslutningsvis sier det noe om den antagelsen om at dagens ordning ikke er bærekraftig, som oppnevningen av utvalget hviler på (3.4).

3.2 Historisk utvikling

3.2.1 Medlemstall og demografi

Både i absolutte tall og som andel av befolkningen har antall medlemmer av Den norske kirke i de senere år sunket. Medlemstallet i 2015 var 3,79 millioner, i 2024 var det 3,45 millioner, og mens 72,7 % av befolkningen var medlemmer i 2015, var andelen i 2024 61,7 %.³⁸ En del av reduksjonen relaterer seg til en lovendring i 2021, som tok 118 000 barn av foreldre som var medlem av Den norske kirke og fra fødselen ble regnet som tilhørende kirken, ut av medlemsgrunnlaget for Den norske kirke.

Tabell 3.1

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Medlemmer og tilhørige i Dnk	3 789 371	3 750 705	3 735 488	3 717 182	3 679 850	3 649 292	3 522 558	3 496 439	3 472 195	3 449 014
Nominell endring fra forrige år		-38 666	-15 217	-18 306	-37 332	-30 558	-126 734	-26 119	-24 244	-23 181
Prosentvis endring fra forrige år		-1,02 %	-0,41 %	-0,49 %	-1,00 %	-0,83 %	-3,47 %	-0,74 %	-0,69 %	-0,67 %
Medlemmer i tros- og livssynssamfunn med offentlig støtte utenfor Den norske kirke	558 977	622 042	619 222	655 236	678 433	697 257	680 211	700 369	724 803	757 464
Nominell endring fra forrige år		63 065	-2 820	36 014	23 197	18 824	-17 046	20 158	24 434	32 661
Prosentvis endring fra forrige år		11,28 %	-0,45 %	5,82 %	3,54 %	2,77 %	-2,44 %	2,96 %	3,49 %	4,51 %

³⁸ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken, [Tabell 12025: Utvalgte nøkkeltall kirke, etter statistikkvariabel, region og år 2015–2024.](#)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Folke- mengde i alt (antall)	5 213 985	5 258 317	5 295 619	5 328 212	5 367 580	5 391 369	5 425 270	5 488 984	5 550 203	5 594 340
Nominell endring fra forrige år		44 322	37 302	32 593	39 368	23 789	33 901	63 714	61 219	44 137
Prosentvis endring fra forrige år		0,85 %	0,71 %	0,62 %	0,74 %	0,44 %	0,6 %	1,17 %	1,12 %	0,8 %

Samtidig som medlemstallet i Den norske kirke har gått ned, har det økt i andre tros- og livssynssamfunn fra 558 977 til 757 464 medlemmer. Mens 10,8 % av landets innbyggere i 2015 var tilsluttet et tros- eller livssynssamfunn utenom Den norske kirke, var andelen i 2024 13,6 %.³⁹

Den samlede medlemsutviklingen i Den norske kirke og i andre tros- og livssynssamfunn viser en viss reduksjon over tid. Rundt 25 % av befolkningen står nå utenfor alle tros- eller livssynssamfunn. Men siden reduksjonen i antall medlemmer av Den norske kirke ikke er vesentlig mindre enn samlet økning i medlemstallet i andre tros- og livssynssamfunn, er totalt antall medlemmer relativt stabilt:

Tabell 3.2

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totalt antall medlemmer Den norske kirke og andre tros- og livssyns- samfunn	4 348 348	4 372 747	4 354 710	4 372 418	4 358 283	4 346 549	4 202 769	4 196 808	4 196 998	4 206 478
Endring med- lemstall fra forrige år		24 399	-18 037	17 708	-14 135	-11 734	-143 780	-5 961	190	9 480
Medlems- andel befolk- ningen	83,4 %	83,2 %	82,2 %	82,1 %	81,2 %	80,6 %	77,5 %	76,5 %	75,6 %	75,2 %
Medlems- andel – Dnk	72,7 %	71,3 %	70,5 %	69,8 %	68,6 %	67,7 %	64,9 %	63,7 %	62,6 %	61,7 %
Medlemsan- del – andre	10,7 %	11,8 %	11,7 %	12,3 %	12,6 %	12,9 %	12,5 %	12,8 %	13,1 %	13,5 %
Medlems- andel TL av Dnk	14,8 %	16,6 %	16,6 %	17,6 %	18,4 %	19,1 %	19,3 %	20,0 %	20,9 %	22,0 %

Trekker vi linjene tilbake til kirkeforliket i 2008, finner vi en økning i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunnene på nær 84 %, mens antall medlemmer i Den norske kirke i samme periode ble redusert med 11 %.⁴⁰ Perioden 2020–2024 viser 8,6 % økning i samlet antall støtteberettigede medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn. Økningen har skjedd samtidig som det fra 2021 ble innført krav om minimum 50 støtteberettigede medlemmer.⁴¹ Innenfor dette bildet opplever enkelte tros- eller livssynsretninger nedgang i antall medlemmer, mens andre opplever betydelig vekst.⁴²

³⁹ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken, [Tabell 06326: Medlemmer i trus- og livssynssamfunn som søker om offentlig stønad og er utanfor Den norske kyrkja, etter religion/livssyn, statistikkvariabel og år 2006–2025](#).

⁴⁰ KOSTRA-tabellene 06326 og 06929.

⁴¹ Fra 1. januar 2026 øker minstekravet for å kunne motta støtte fra 50 til 100 medlemmer, jf. lov 14. mars 2025 nr. 3 om endringer i trossamfunnsloven støtte og og kongelig resolusjon 27. mai 2025.

⁴² Statistisk sentralbyrå, Statistikk om [trus- og livssynssamfunn utanfor Den norske kyrkja](#).

Tabell 3.3

	Medlemmer i tros- og livssynssamfunn				Endring i prosent	
	2008	2020	2021	2024	2020–2024	2008–2024
Den norske kirke	3 874 823	3 649 292	3 522 558	3 449 014	-5,5 %	-11,0 %
Baha'i	1 024	1 091	1 085	1 075	-1,5 %	5,0 %
Buddhisme	11 038	21 555	21 567	22 768	5,6 %	106,3 %
Hinduisme	4 566	12 153	11 970	13 871	14,1 %	203,8 %
Islam	83 684	182 826	169 605	190 452	4,2 %	127,6 %
Jødedom	850	794	761	741	-6,7 %	-12,8 %
Kristendom	226 969	372 651	370 997	381 059	2,3 %	67,9 %
Sikhisme	2 537	4 080	4 208	4 356	6,8 %	71,7 %
Livssyn*	80 659	99 468	97 260	139 398	40,1 %	72,8 %
Andre tros- og livssynssamfunn	463	2 639	2 758	3 744	41,9 %	708,6 %
I alt	411 790	697 257	680 211	757 464	8,6 %	83,9 %

* Av livssynssamfunnene har Human Etisk Forbund flest støtteberettigede medlemmer med over 132 000 personer i 2024.

I samme periode er medlemstallet i Den norske kirke redusert med 5,5 %. Om vi ser bort fra den reduksjonen som skjedde som følge av at «tilhørige» (se ovenfor) ble tatt ut, kan medlemstallet i Den norske kirke karakteriseres som relativt stabilt. Men siden andelen kirkemedlemmer er klart størst i de eldre årskullene, er det mye som tyder på at vi i de kommende år vil se en markant reduksjon i andelen av befolkningen som er medlem av kirken.⁴³

3.2.2 Økonomisk utvikling

Både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn har lenge fått støtte fra både stat og kommuner. Men støtteordningene har endret seg over tid, blant annet ved at den statlige delen av Den norske kirke i 2017 ble omdannet til et eget rettssubjekt, og ved at staten fra 2021 overtok kommunenes ansvar for å støtte andre tros- og livssynssamfunn. Dette gir grunnlag for å se på utviklingen i offentlig ressursbruk til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn siden 2017.⁴⁴

Årlige statlige bevilgninger til tros- og livssynsfeltet:

Tabell 3.4

Beløp (1000 kr)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sum kap. 0340/0880 Den norske kirke	1 917 871	1 918 285	2 330 082	2 171 350	2 356 800	2 318 901	2 365 123	2 464 559	2 559 797	2 687 578
Nominell endring fra forrige år		414	411 797	-158 732	185 450	-37 899	46 222	99 436	95 238	127 781
Prosentvis endring fra forrige år		0,02 %	21,47 %	-6,81 %	8,54 %	-1,61 %	1,99 %	4,20 %	3,86 %	4,99 %
Sum kap. 0310/0341/0881 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn m.m.	282 857	307 873	336 246	359 342	401 871	425 415	877 250	978 148	1 039 189	1 110 689
Nominell endring fra forrige år		25 016	28 373	23 096	42 529	23 544	451 835	100 898	61 041	71 500
Prosentvis endring fra forrige år		8,84 %	9,22 %	6,87 %	11,84 %	5,86 %	106,21 %	11,50 %	6,24 %	6,88 %

⁴³ [Medlemsstatistikk – Den norske kirke \(www.kirken.no\)](http://www.kirken.no)

⁴⁴ Kilder til tabellene: statsregnskapene, KOSTRA-tabell 12367, 06326, 12026 og 12362.

Beløp (1000 kr)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sum kap. 0342/0882 Kirkebygg og gravplasser	132 425	122 636	157 625	137 911	59 138	74 957	65 202	85 249	131 281	175 423
Nominell endring fra forrige år		-9 789	34 989	-19 714	-78 773	15 819	-9 755	20 047	46 032	44 142
Prosentvis endring fra forrige år		-7,39 %	28,53 %	-12,51 %	-57,12 %	26,75 %	-13,01 %	30,75 %	54,00 %	33,62 %
Sum Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn	2 333 153	2 348 794	2 823 952	2 668 602	2 817 810	2 819 273	3 307 575	3 527 956	3 730 266	4 059 439
Nominell endring fra forrige år		15 641	475 158	-155 350	149 208	1 463	488 302	220 381	202 310	329 173
Prosentvis endring fra forrige år		0,67 %	20,23 %	-5,50 %	5,59 %	0,05 %	17,32 %	6,66 %	5,73 %	8,82 %

Tabellen viser at de statlige tilskuddene til Den norske kirke omtrent har fulgt den generelle prisutviklingen i perioden 2015–2024. Tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn har vokst mer, særlig som følge av statliggjøringen av tilskuddet fra og med 2021, men også fordi medlemstallet i tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn har økt.

Årlige kommunale bevilgninger til tros- og livssynsfeltet:

Tabell 3.5

Beløp (1000 kr)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Funksjon 390 Den norske kirke – Netto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde	2 507 528	2 568 516	2 613 827	2 718 923	2 767 472	2 778 970	2 861 604	3 011 104	3 135 023	3 232 761
Nominell endring fra forrige år		60 988	45 311	105 096	48 549	11 498	82 634	149 500	123 919	97 738
Prosentvis endring fra forrige år		2,43 %	1,76 %	4,02 %	1,79 %	0,42 %	2,97 %	5,22 %	4,12 %	3,12 %
390 Den norske kirke – Brutto investeringsutgifter på funksjon/tjenesteområde	527 747	532 820	589 563	626 527	635 156	551 989	603 455	544 078	671 751	675 535
Nominell endring fra forrige år		5 073	56 743	36 964	8 629	-83 167	51 466	-59 377	127 673	3 784
Prosentvis endring fra forrige år		0,96 %	10,65 %	6,27 %	1,38 %	-13,09 %	9,32 %	-9,84 %	23,47 %	0,56 %
392 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn – Netto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde	296 965	335 252	361 791	410 744	409 372	443 707	8 565	14 421	13 671	11 901
Nominell endring fra forrige år				48 953	-1 372	34 335	-435 142	5 856	-750	-1 770
Prosentvis endring fra forrige år		12,89 %	7,92 %	13,53 %	-0,33 %	8,39 %	-98,07 %	68,37 %	-5,20 %	-12,95 %
392 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn – Brutto investeringsutgifter på funksjon/tjenesteområde	1 750	268	181	1 180	0	1 083	509	3 064	2 071	4 168
Nominell endring fra forrige år		-1 482	-87	999	-1 180	1 083	-574	2 555	-993	2 097
Prosentvis endring fra forrige år		-84,69 %	-32,46 %	551,93 %	-100,00 %		-53,00 %	501,96 %	-32,41 %	101,26 %

Kommunenes støtte til drift og investeringer i Den norske kirke har vokst noe mindre enn den generelle prisveksten i perioden 2015–2024. Slik sett har det skjedd en viss reell nedgang i det kommunale tilskuddet til Den norske kirke.

At den kommunale støtten til andre tros- og livssynssamfunn er betydelig redusert i perioden, skyldes statliggjøringen av ansvar for å gi tilskudd til tros- og livssynssamfunn fra og med 2021. I dag kan kommunenes kostnader under samme formål antas å relatere seg til lokalt dialogarbeid og andre lokale støtteordninger. At slike kostnader i perioden 2015–2020 vokste betydelig mer enn den generelle prisveksten, skyldes i hovedsak økningen i antall medlemmer i tilskuddsberettigede tros- og livssynssamfunn.

Utviklingen i den kommunale støtten til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn kan også vurderes opp mot den samlede pris- og lønnsveksten i kommunesektoren (deflatoren)⁴⁵ i samme periode:

Tabell 3.6

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	– TBU-/KS									
Kommunal deflator	2,4 %	2,6 %	2,4 %	3,1 %	3,2 %	1,0 %	4,4 %	6,7 %	4,3 %	5,0 %

At pris- og lønnsveksten i kommunene gjennomgående er høyere enn veksten i støtten til Den norske kirke, styrker antakelsen om at støtten til Den norske kirke reelt sett er noe redusert. Hovedorganisasjonen KA har adressert trenden hvor de kommunale ytelsene til Den norske kirke ikke tar tilstrekkelig høyde for lønns- og prisveksten i senere år. KA viser også til at mens 2 av 10 kirkelige fellesråd hadde økonomisk underskudd i 2015, er tilsvarende tall 6 av 10 i 2023. Dette bekrefter at det økonomiske handlingsrommet for fellesrådene er redusert.⁴⁶

⁴⁵ Kostnadsdeflatoren for kommunene beregnes som et veid gjennomsnitt av prisveksten for tre elementer; lønn, kjøp av varer og tjenester i driften og bruttoinvesteringer. Vi har ikke en egen deflator for Den norske kirke, men sammensetningen av kostnadene har flere likhetstrekk med kommunenes kostnadsfordeling.

⁴⁶ [KA – Analyse av økonomien i Den norske kirke ved inngangen til 2025 \(www.ka.no\)](https://www.ka.no)

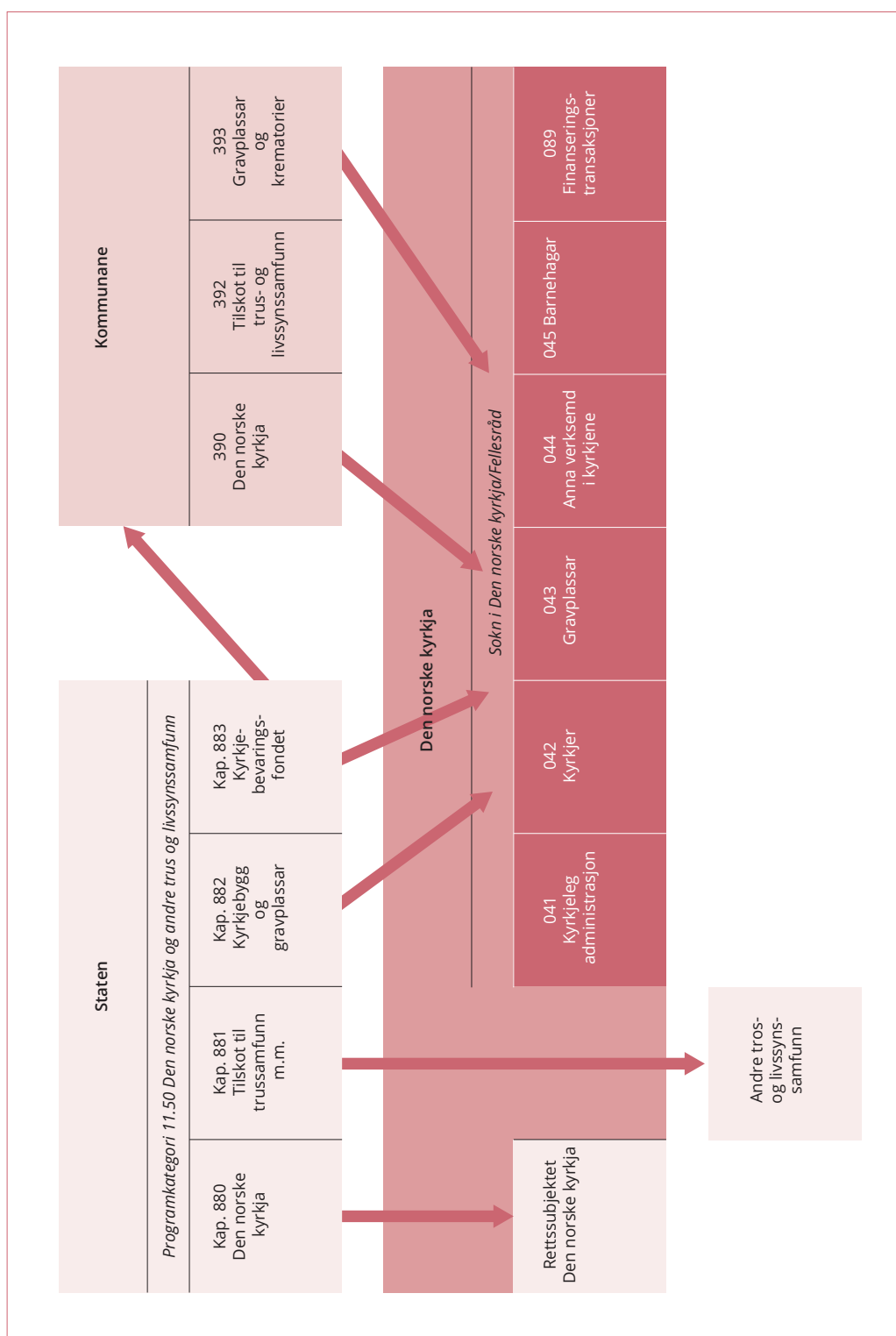
3.3 Dagens tilskuddsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn

3.3.1 Hovedtrekk

Trossamfunnsloven angir hovedreglene om offentlig støtte til Den norske kirke (§ 14) og andre tros- og livssynssamfunn (§ 5). Ansvaret for å finansiere Den norske kirke er fordelt mellom staten og kommunene. Ordningen kan sammenfattes slik:

Offentlig finansiering av Den norske kirke – trossamfunnsloven § 14 (og 16)		Offentlig finansiering av andre tros- og livs- synssamfunn – trossamfunnsloven § 5
Staten	Kommunen	Staten
Prestetjenesten – <i>prester alle sokn</i> – <i>biskoper i alle bispedømmer</i> Regional og nasjonal virksomhet Tilskudd til andre kirkelige formål – <i>diakoni</i> – <i>trosopplæring</i> – <i>kirkemusikk</i>	Kirkebygg – <i>bygging</i> – <i>vedlikehold</i> – <i>drift</i> Bemanning guds- tjenester og kirkelige handlinger – <i>kirketjener</i> – <i>klokker</i> – <i>organist/kantor</i> Tilskudd til – <i>kirkelig undervisning</i> – <i>diakoni</i> – <i>kirkemusikk</i> Tilstrekkelig administrativ hjelp	Tilskudd til tros- eller livssynsformål
	Gravplassforvaltning – <i>gravplassloven § 3</i>	

Figur 3.1



Figur 3.2

Statsstøtten til Den norske kirke og til andre tros- og livssynssamfunn bygger på det årlige statsbudsjettet. Den kommunale støtten til Den norske kirke bygger på de ordinære kommunebudsjettene; i stedet for tilskudd kan kommunen velge å yte tjenester. Flyten mellom finansiering og oppgaver er forsøkt forklart i modellen over.⁴⁷

⁴⁷ Figuren vil avvike for kommuner som har ansvaret som lokal gravplassmyndighet.

Statens rammetilskudd til Den norske kirke og tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn har hatt denne utviklingen siden innføringen av ny trossamfunnslov i 2021:

Tabell 3.7

	2021	2022	2023	2024	2025
Kap. 880, post 70 Rammetilskudd til Den norske kirke	2 257 153 000	2 323 839 000	2 444 464 000	2 567 435 000	2 663 556 000
Kap. 881, post 70 Tilskudd til tros- og livssynssam- funn, overslags- bevilgning	853 132 000	937 592 000	998 124 000	1 079 972 000	1 223 176 000
Samlet	3 110 285 000	3 261 431 000	3 442 588 000	3 647 407 000	3 886 732 000

* tall fra statsregnskapet 2021–2024 og statsbudsjettet 2025

I tillegg til de direkte tilskuddsordningene kommer flere ulike tilskudd Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn til gode. For 2025 er budsjettet for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg for eksempel på 300 mill. kroner. Samlet statsstøtte til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er på om lag 4,5 mrd. kroner.⁴⁸

Statens tilskudd til Den norske kirke går hovedsakelig til godtgjøring av prester og drift av kirkens nasjonale og regionale organer. Noe går også til arbeid i menighetene, særlig trosopplæring.

Statstilskuddet til registrerte tros- og livssynssamfunn skal om lag svare til summen av statens og kommunenes tilskudd til Den norske kirke delt på antall medlemmer. Forholdet mellom antall medlemmer i kirken og i andre tros- og livssynssamfunn avgjør altså utviklingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. Neste tabell viser medlemsutviklingen siden trossamfunnsloven trådte i kraft:

Tabell 3.8

	2021	2022	2023	2024
Antall medlemmer i Den norske kirke	3 522 558	3 496 439	3 472 195	3 449 014
Antall medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn	680 211	700 369	724 803	757 464

Tilskuddet per medlem av andre tros- og livssynssamfunn reguleres årlig som funksjon av statens og kommunenes driftstilskudd til Den norske kirke og antall medlemmer i Den norske kirke. I perioden 2021–2025 har satsen utviklet seg slik:

Tabell 3.9

	2021	2022	2023	2024	2025
Tilskuddssats per medlem	1 310	1 353	1 419	1 496	1 554

Tilskuddssatsen har utviklet seg på omtrent samme måte som den generelle utviklingen i konsumprisindeksen for perioden 2021–2024, hvor KPI vokste med 15,1 %, mens tilskuddsbeløpet per medlem i andre tros- og livssynssamfunn vokste med 14,2 %.

⁴⁸ [Prop. 1 S \(2024–2025\) Statsbudsjettet](#), Finansdepartementet, s. 120

3.3.2 Kommunal finansiering av Den norske kirke

Kommunenes lovbestemte ansvar for å finansiere Den norske kirke omfatter bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg, tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og andre kirkelige handlinger, administrative kostnader og enkelte andre funksjoner i lokalkirken (trossamfunnsloven § 14).

For 2023 viser fellesrådenes regnskaper samlede driftsinntekter og -utgifter på om lag 5,6 mrd. kroner, mens den samlede verdien av kommunal tjenesteyting og tilskudd til Den norske kirke var på om lag 3,6 mrd. kroner. Kommuneregnskapene viser at støtten til Den norske kirke per medlem varierer sterkt mellom kommunene, og at kommuner med få innbyggere og kirkemedlemmer er overrepresentert blant de som hadde høyest støtte per medlem av Den norske kirke. Det er grunn til å anta at denne tendensen er uttrykk for smådriftsulemper. Større kommuner med flere innbyggere og medlemmer av Den norske kirke har stordriftsfordeler som tillater lavere støtte per medlem, samtidig som kommunen ivaretar sitt lovpålagte ansvar for Den norske kirke. Det er også grunn til å anta at det er en sammenheng mellom antall kirker per medlem i kommunen og de kommunale tilskuddene:

Kommuner med høyest driftsutgifter per medlem Dnk

Tabell 3.10

Netto driftstgifter funksjon 390 Den norske kirke	Beløp (1000 kr)	Beløp per innbygger (kr)	Befolkning 1. januar	Medlemmer og tilhørige i Dnk (antall)	Beløp per medlem Dnk (kr)	Antall kirker	Innbyggere per kirke	Medlemmer per kirke
1857 Værøy	2 031	2 974	688	457	4 444	2	344	229
3423 Stor-Elvdal	7 199	3 163	2 281	1 668	4 316	5	456	334
4636 Solund	2 525	3 367	756	590	4 280	3	252	197
4629 Modalen	1 242	3 234	380	292	4 253	1	380	292
1151 Utsira	632	2 940	208	153	4 131	1	208	153
4619 Eidfjord	2 991	3 090	962	726	4 120	2	481	363
3454 Vang	4 747	2 886	1 636	1 159	4 096	5	327	232
5433 Hasvik	2 310	2 360	970	637	3 626	1	970	637
1816 Vevelstad	1 310	2 729	454	394	3 325	1	454	394
3823 Fyresdal	3 042	2 422	1 224	926	3 285	2	612	463
4222 Bykle	2 053	2 031	995	650	3 158	3	332	217
5438 Lebesby	2 600	2 140	1 226	831	3 129	2	613	416
4228 Sirdal	4 233	2 260	1 837	1 357	3 119	4	459	339
4221 Valle	2 920	2 423	1 180	946	3 087	2	590	473
4633 Fedje	1 264	2 435	513	421	3 002	1	513	421

Tabellen viser at 15 kommuner i 2023 hadde netto driftsutgifter som tilsvarer et tilskudd per medlem i Den norske kirke på over 3000 kroner. Disse kommunene kjennetegnes av lavt innbyggertall og få medlemmer per kirkebygg. Noen av kommunene antas å ha god økonomi gjennom å være «kraftkommuner», mens andre kommuner ikke forventes å ha samme økonomiske handlingsrom.

Kommuner med lavest driftsutgifter per medlem Dnk

Tabell 3.11

Netto driftstgifter funksjon 390 Den norske kirke	Beløp (1000 kr)	Beløp per innbygger (kr)	Befolkning 1. januar 2023	Medlemmer og tilhørige i Dnk (antall)	Beløp per medlem Dnk (kr)	Antall kirker	Innbyggere per kirke	Medlemmer per kirke
3442 Østre Toten	1 040	70	14 896	11 649	89	6	2 483	1 942
3448 Nordre Land	1 576	242	6 527	5 501	286	7	932	786
3412 Løten	2 023	255	7 836	5 899	343	1	7 836	5 899
5038 Verdal	5 015	330	15 002	12 324	407	4	3 751	3 081
5401 Tromsø	21 320	271	77 992	51 427	415	10	7 799	5 143
3407 Gjøvik	10 821	350	30 563	21 542	502	8	3 820	2 693
3048 Øvre Eiker	6 874	331	20 495	13 458	511	6	3 416	2 243
3016 Rakkestad	3 080	366	8 371	6 023	511	3	2 790	2 008
4614 Stord	7 547	391	19 098	13 814	546	2	9 549	6 907
1806 Narvik	8 770	406	21 515	15 817	554	8	2 689	1 977
1824 Vefsn	5 900	438	13 342	10 616	556	3	4 447	3 539
3413 Stange	8 222	381	21 356	14 769	557	6	3 559	2 462
4602 Kinn	7 267	419	17 179	12 839	566	7	2 454	1 834
0301 Oslo	171 167	238	709 037	299 827	571	58	12 225	5 169
3029 Lørenskog	12 382	257	46 797	21 688	571	3	15 599	7 229
5037 Levanger	8 929	434	20 344	15 385	580	7	2 906	2 198
3401 Kongsvinger	7 531	417	17 966	12 974	580	4	4 492	3 244

Tabellen viser at 17 kommuner har netto driftsutgifter på under 600 kroner per medlem av Den norske kirke. Flertallet av kommunene har over 3000 kirkemedlemmer per kirkebygg.

Kirkebyggene i Den norske kirke er reist gjennom en 1000 år lang historie, og antall kirker er i stor grad historisk gitt. I mange deler av landet fremstår både kirkestrukturen og inndelingen i lokale sokn annerledes enn man skulle forvente med nåtidens bosettings- og samferdselsmønster. Aktivitet og organisering reflekterer historien. Kirkens om lag 1000 kirkebygg som er fredete eller listeført på grunn av sin kulturhistoriske verdi er det sterkeste uttrykket for dette.

Resultatet er at det i mange kommuner er flere kirker enn dagens medlemsgrunnlag i seg selv kan forsvare. Både kommunene og Den norske kirke selv kan derfor ha grunn til å vurdere om kostnadene til særlig de rundt 600 kirkebyggene som ikke er fredet eller listeført, kan reduseres gjennom et lavere vedlikeholds- og driftsnivå eller ved at de tas helt ut av drift. At flere av disse kirkene er sentrale identitetsmarkører og ofte står i tilknytning til den lokale gravplassen, bidrar samtidig til at en slik prosess er komplisert og vil ta tid. Samtidig vil mange av de nyere kirkene være bedre tilpasset dagens bosettingsmønstre og bedre egnet som samlingssteder. Endringer av viktige samfunnsinstitusjoner i et lokalsamfunn skaper ofte engasjement, men kan være nødvendig gitt de endrete rammevilkår og bomønstre som finnes i dag.

Kommunenes finansieringsansvar for gravplassene er hjemlet i gravplassloven § 3. Tabellen viser hva som er ført i kommuneregnskapet på funksjonene 390 Den norske kirke og 393 Gravplasser og krematorier.⁴⁹

Tabell 3.12

	2021	2022	2023	2024
Netto driftsutgifter funksjon 390				
Den norske kirke				
– kommuneregnskapet	2 861 604 000	3 011 104 000	3 135 023 000	3 232 761 000
Brutto investeringsutgifter funksjon 390 Den norske kirke				
– kommuneregnskapet	603 455 000	544 078 000	671 751 000	675 535 000
Netto driftsutgifter funksjon 393				
Gravplasser og krematorier	533 329 000	565 920 000	601 399 000	589 802 000
Brutto investeringsutgifter funksjon 393 Gravplasser og krematorier	441 701 000	368 971 000	416 413 000	393 140 000

I kommuner der kirkelig fellesråd er gravplassmyndighet, inngår finansieringen av gravplassforvaltningen i kirkens økonomi, mens den holdes utenfor der kommunen selv er gravplassmyndighet. I begge tilfeller går imidlertid finansieringen til «opp-gaver som er felles for alle innbyggere i Norge» (jf. trossamfunnsloven § 23) og kostnaden inngår ikke i grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn.

3.3.3 Grunnlaget for å beregne støtte til andre tros- og livssynssamfunn

Frem til 2021 kunne tros- og livssynssamfunn kreve tilskudd fra stat og kommuner med hjemmel i lov om trdomssamfunn og ymist anna. Med bakgrunn i antall tilhørende ble støtten beregnet slik at den *om lag* tilsvarte det stat og kommune budsjetterte til Den norske kirke. Likevel slik at enkelte kostnader ble holdt utenfor, eksempelvis kostnader i forbindelse med overgangen fra statskirke til selvstendig rettssubjekt og kostnader til formål som ikke egentlig er kirkelige (gravplasser, antikvariske merutgifter, alminnelig kulturarbeid og sosialt hjelpearbeid). Unntakene i beregningsgrunnlaget ble videreført i ny lov.

Ny trossamfunnslov overførte finansieringsansvaret fra kommunene til staten fra og med år 2021. Dette medførte visse endringer i hvordan støtten skulle reguleres, og etablerte regnskapstallene for 2020 som «år 0» for beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke (trossamfunnsloven § 23). Deretter har støtten til andre tros- og livssynssamfunn blitt regulert ut fra forholdet mellom medlemstallet og summen av statens tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke og kommunenes driftstilskudd til kirken lokalt.⁵⁰

3.3.4 Ulike ordninger for kompensasjon av merverdiavgift på tros- og livssynsfeltet

For den delen som er finansiert av kommunene, omfattes økonomien i Den norske kirke av den kommunale kompensasjonsordningen for merverdiavgift. I 2023 utgjorde kompensasjonen for drifts- og investeringskostnader om lag 469 mill. kroner.⁵¹ Kompensasjonsordningen gjelder samtlige kostnader i den kommunalt

⁴⁹ Statistisk sentralbyrå, [Statistikkbanken, tabell 12362: Utgifter til tjenesteområdene, kommunekonsern, etter region, funksjon, art, statistikkvariabel og år 2015–2024](#).

⁵⁰ Se for eksempel [Sats for berekning av statstilskot til trus- og livssynssamfunn 2024 – regjeringen.no](#). Hvordan tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn blir fastsatt, omtales i Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)*, s. 175–180 og i [Høringsbrev – høringsnotat med forslag til forskrifter til trossamfunnsloven – regjeringen.no \(27.5.2020\)](#) s. 32–37.

⁵¹ Fellesrådenes regnskapstall til SSB

finansierte delen av Den norske kirke, og det hefter ingen usikkerhet om hvorvidt det vil bli avkortning i kompensasjonen.

Andre tros- og livssynssamfunn kan få kompensert merverdiavgift under ordningen for momskompensasjon for frivillige organisasjoner.⁵² Det kan søkes om kompensasjon etter to modeller:

- Forenklet modell: Søknadsgrunnlaget er totale driftskostnader etter at avgrensinger og fradrag er trukket fra. Søknadsbeløpet utgjør 8 prosent av søknadsgrunnlaget av de første 5 millioner kronene, deretter 6 prosent av søknadsgrunnlaget over 5 millioner kroner. Søker må som hovedregel ha 100 000 kroner eller mer i søknadsgrunnlag for å kunne få kompensasjon.
- Dokumentert modell: Tar utgangspunkt i de faktiske mva.-kostnadene som organisasjonen har hatt og kompenserer disse. Minstegrensen er i de fleste tilfeller 7000 kroner i støttebeløp.

For å få støtte må organisasjonen være registrert i Frivillighetsregisteret og frivillig innsats må være en viktig del av virksomheten. I 2024 fikk 1507 tros- og livssynsorganisasjoner kompensert merverdiavgift for om lag 327 mill. kroner. Listen over mottakere er ikke identisk med listen over tros- og livssynssamfunn registrert under trossamfunnsloven.

Stortinget bevilger årlig en ramme for kompensasjonen. Dersom bevilgningen ikke sikrer full kompensasjon er det en hjemmel i forskriften for å foreta en prosentvis avkortning som vil være lik for alle mottakere.⁵³ Det gjelder også flere unntak fra ordningen, blant annet gis det ikke støtte til investeringskostnader, jf. forskriften § 6, bokstav b.

Den norske kirke, fellelsrådene og menighetsrådene kan ikke få kompensasjon under denne ordningen.⁵⁴

3.3.5 Forventninger til utvikling i støtten til tros- og livssynssamfunn

Prognoser for videre utvikling i medlemstall må blant annet bygge på antagelser om utviklingen i samlet folketall, innvandring mv. Endringer i befolknings-sammensetningen og utviklingen mot et mer mangfoldig samfunn gir likevel grunn til å anta at medlemstallet i Den norske kirken vil fortsette å synke,⁵⁵ og at samlet antall medlemmer i andre tros- og livssynssamfunn vil vokse.⁵⁶ I så fall kan dagens tilskuddsordning og tilskudd til Den norske kirke *på samme nivå* som i dag, både føre til at

- den offentlige støtten per medlem av Den norske kirke øker, noe som også gir høyere tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn
- tilskuddene til andre tros- og livssynssamfunn øker både som følge av overnevnte effekt og vekst i antall medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn.

⁵² [Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.](#)

⁵³ [Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner – Lovdata](#) § 5 første ledd.

⁵⁴ [Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner – Lovdata](#) § 3 bokstav g.

⁵⁵ Brunborg, H. (2019, 27. mars) [Utviklingen av antall medlemmer i Den norske kirke.](#) (www.kirken.no)

⁵⁶ Brottveit & Witsø Rafoss (red.) (2024). [Folkekirke i et livssynsåpent samfunn](#). Perspektiver på Den norske kirke 2019–2023. KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning

Dagens system for tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er regelstyrt. Forutsatt uendret regelverk og forventet demografisk utvikling har Finansdepartementet i statsbudsjettet for 2025 beregnet utviklingen av tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn for budsjettårene 2026–2028 sammenlignet med regjeringens forslag til budsjett for 2025 (mill. 2025-kroner). Den økte satsingen innenfor bevaringsstrategien for kulturhistorisk viktige kirkebygg er også omtalt:⁵⁷

Tabell 3.13

Barne- og familiedepartementet	2026	2027	2028
Tilskudd til tros- og livssynssamfunn	118	250	395
Tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg	100	200	200

3.3.6 Utvikling i offentlig støtte på tros- og livssynsfeltet 2021–2027 – utvalgets beregninger

I følgende tabell har utvalget systematisert støtten til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. For årene 2021⁵⁸ og 2024⁵⁹ tar den utgangspunkt i departementets rundskriv om fastsetting av sats for beregning av statstilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. For 2027 bygger den på utvalgets egne beregninger:

Tabell 3.14

	2021 (kr)	2024 (kr)	2027 (+/-)
Tilskuddsbevilgning DnK, statlig, kap. 880*	2 365 123 000	2 687 578 000	2 943 570 305
Tilskudd og tjenesteyting DnK, kommunale, drift, funksjon 390**	2 861 604 000	3 232 761 000	3 549 338 819
Tilskudd og tjenesteyting DnK, kommunale, brutto investering funksjon 390**	603 455 000	675 535 000	741 688 791
+ Bidrag fra Opplysningsvesenets Fond	75 600 000	68 600 000	
+ Kirkebygg og gravplasser, kap. 882	77 800 000	125 824 000	125 824 000
+ Kirkebevaringsprogrammet, kap. 883***		20 636 000	521 267 000
- Støtte som holdes utenfor****	1 335 700 266	1 612 385 815	2 182 033 665
= Beregningsgrunnlag	4 647 881 734	5 198 548 185	5 699 655 250
/ Antall medlemmer i DnK****	3 546 761	3 474 847	3 402 385
= Tilskudd per medlem andre samfunn	1 310	1 496	1 675
x Antall medlemmer andre samfunn****	680 211	757 464	843 471
= Sum Tilskudd andre samfunn***	891 388 025	1 133 204 743	1 412 976 931
+ Sum tilskudd DnK (statlige og komm.), inkl. kirkebevaring	5 983 582 000	6 810 934 000	7 881 688 915
= Offentlige utgifter tros- og livssynssamfunn	6 874 970 025	7 944 138 743	9 294 665 847

* statsbudsjettet 2025, forventet vekst, 3,5% 2026 og 2,0% i 2027

** forventet vekst 4,0% i 2025, 3,5% i 2026 og 2,0% i 2027

*** I tabell 5.2 Flerårige budsjettkonsekvenser, utgifter 2026–2028 – Endringer i forhold til Gul bok 2025 er tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn beregnet til 1 507 687 000 kroner

**** årlig vekst lik snitt siste 3 år

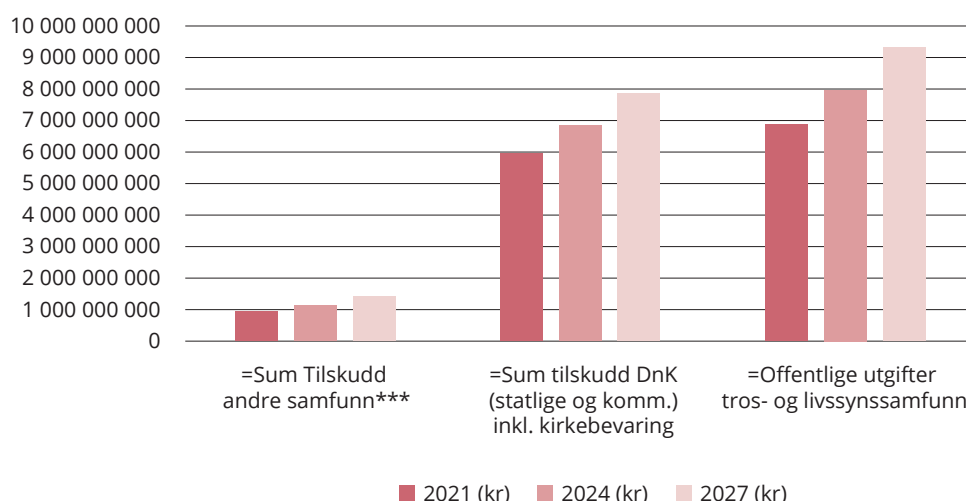
***** stat 2025 , kommune 2025 4,0%, 3,5% i 2026, 2,0% i 2027

⁵⁷ [Prop. 1 S \(2024–2025\) Statsbudsjettet](#), Finansdepartementet, s. 72.

⁵⁸ Barne- og familiedepartementet, [Fastsetting-av-sats-for-beregning-av-statstilskot-til-trus-og-livssynssamfunn-utanom-den-norske-kyrkja 2021](#).

⁵⁹ Barne- og familiedepartementet, [Fastsetting-av-sats-for-beregning-av-statstilskot-til-trus-og-livssynssamfunn-utanom-den-norske-kyrkja 2021](#).

Utviklingen kan også illustreres slik:



Figur 3.3 Offentlig støtte tros- og livssynsfeltet

3.4 Er den offentlige finansieringen av tros- og livssynsfeltet bærekraftig?

3.4.1 Innledning

Mandateret pålegger utvalget å gjennomgå dagens støtteordning som grunnlag for å «kome fram til forslag til alternative tilskotsordningar som er meir berekraftige og føreseielege for DnK, andre trus- og livssynssamfunn og staten enn det dagens ordning er». Utsagnet forutsetter at dagens ordning er mindre bærekraftig enn ønskelig. Dette skyldes at et stabilt rammetilskudd til Den norske kirke, nedgang i medlemstallet i kirken og veksten i den samlede støtten til andre tros- og livssynssamfunn har skapt «ein vesentleg vekst i dei samla kostnadene for staten til trus- og livssynssamfunn».

Utvalget ser kort på ressursbruken på Den norske kirke sammenlignet med tilsvarende kirker i noen andre relevante land (3.4.2), på samlet ressursbruk (3.4.3) og på tilskuddet til tros- og livssynssamfunn (3.4.4) i Norge.

3.4.2 Ressursbruk i Norge sammenlignet med andre land

Å sammenligne ressursbruken på tros- og livssynsfeltet over landegrensene er komplisert. Både tros- og livssynssamfunnenes sammensetning og deres oppgaver varierer fra land til land, dessuten spiller blant annet velstands- og skattenivået inn. For noen år siden publiserte de danske forskerne Trine Bille og Sidsel Kjems en studie der de så på økonomien i de «etablerte kirkene»⁶⁰ i Norden (Danmark, Sverige, Norge, Finland og Island), England og Skottland.⁶¹ Studien er

⁶⁰ Begrepet forfatterne har benyttet om kirkene i landene som er regulert i egen lovgivning, til forskjell fra andre tros- og livssynssamfunn som har en mer generell lovgivning. Finland har to etablerte kirker, men av pragmatiske hensyn har forfatterne kun tatt med den lutherske majoritetskirken, og utelatt den langt mindre ortodokse kirken.

⁶¹ Bille & Kjems, *Mapping Church Economy in the Nordic Countries, England and Scotland*. Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift, årgang 24, nr 1-2021, s. 78-92. Universitetsforlaget.

basert på regnskapsåret 2013 og må leses med tilsvarende forbehold for relevansen for forholdene i dag. Men siden utviklingen i finansieringen av Den norske kirke siden 2013 har vært relativt stabil målt mot prisveksten, er den likevel av en viss interesse.

Selv om graden av religiøsitet i de aktuelle landene er relativt ensartet og ulikhetene ikke korrelerer med inntektsnivå (landene med høyest uttrykk for religiøsitet er ikke de samme som har høyest inntektsnivå), finner studien en signifikant forskjell i inntektsnivået mellom folkekirkene i de respektive landene. Ifølge Bille og Kjems er det kun finansieringsmodellene som innebærer reelle forskjeller mellom landene: I Danmark, Sverige og Finland var kirkeskatt eller -avgift viktigste inntektskilde, kirkene i Norge og Island hadde sine viktigste inntekter fra det offentlige, mens kirkene i England og Skottland hadde donasjoner og innsamlingsaksjoner som viktigste inntektskilde, stimulert av muligheter for redusert beskatning.

Kjems og Bille forventet å finne om lag samme inntektsnivå for kirkene målt mot bruttonasjonalprodukt (BNP), siden høyere inntektsnivå ville medføre potensiale for økt ressursallokering til kirkene. De fant imidlertid at Den norske kirke hadde lavere inntekter enn flertallet av de etablerte kirkene i Norden, målt både mot BNP og som uttrykk for inntekt per capita og kirkemedlem. Kun den islandske kirken hadde lavere inntektsnivå. Dette er særlig interessant siden kirkene i Danmark, Sverige og Finland har hovedinntektene sine fra kirkeskatt eller -avgift.

Totalt inntekter for de etablerte kirkene («folkekirkene») 2013

Tabell 3.15

	Denmark	Norway	Sweden	Iceland	Finland	England	Scotland
The name of the national church and abbreviation	Folkekirken	Den norske kirke	Svenska Kyrkan	Tjodkirkjan	Suomen Ev Lut. Kirkko	Church of England	Church of Scotland
Total revenue (in EUR, millions)	1,095	887	2,311	31	1,237	1,801	197
Total revenue, % of GDP	0.43	0.23	0.53	0.27	0.61	0.10	0.13
Index (Denmark = 100 %)	100	53	124	62	142	24	29
Total revenue per capita (EUR)	195	176	242	96	227	34	37
Index (Denmark = 100)	100	90	124	49	116	17	19
Total revenue per member (EUR)	247	231	364	126	301		
Index (Denmark = 100)	100	93	147	51	122		

3.4.3 Samlet ressursbruk

Om dagens støttenivå i Norge eller det samlede nivået som under gitte forutsetninger avtegner seg for de nærmeste årene er bærekraftig, avhenger av en politisk vurdering.

Samtidig er det viktig å vurdere om innretningen på dagens ordning kan endres for å hindre uheldige utfall. Vurderingen må blant annet bygge på flertallets syn på om dagens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk skal videreføres, og på hvilke økonomiske konsekvenser dette i så fall bør få.

Vurderingen kan blant annet ta i betraktning den helhetlige gjennomgangen av utfordringer og muligheter det norske samfunnet står foran som legges frem i

Perspektivmeldingen.⁶² Den peker på mindre økonomisk handlingsrom og tøffere prioriteringer for å opprettholde velferdsnivået. Ujevn befolkningsvekst og en gryende eldrebølge bidrar til utfordringene. Mange deler av landet sliter med fraflytting, og kommunene melder om en krevende økonomi.⁶³

I en tid med mindre økonomisk handlingsrom blir det stadig viktigere for det offentlige å sikre størst mulig måloppnåelse og effektiv ressursbruk også på tros- og livssynsfeltet. Grunnloven § 16 gir staten plikt til å understøtte både virksomhet som kommer hele samfunnet til gode (andre punktum) og virksomheten i alle tros- og livssynssamfunn. Mer detaljerte regler om statens og kommunenes plikt til å støtte virksomheten fremgår av trossamfunnsloven:

- Prester i alle sokn, biskoper i alle bispedømmer
- Nasjonal og regional kirkelig virksomhet
- Bygging, vedlikehold og drift av kirker
- Tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger
- Tilstrekkelig administrativ hjelp
- Kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk

Dersom man forutsetter at alle kirkebyggene som Den norske kirke disponerer skal tas vare på og benyttes, fremstår vesentlige deler av den støtten som ifølge trossamfunnsloven § 14 skal gis til Den norske kirke sentralt og lokalt, som tilnærmet faste kostnader som ikke i seg selv vil gå ned som følge av synkende antall medlemmer. Forventningen om at kirken både skal være landsdekkende og ha lokal forankring medfører betydelige kostnader, mens vedlikehold og drift av et stort antall kirkebygg medfører kostnader uavhengig av aktivitet. I fraflyttingskommuner må det, alt annet likt, forventes at kostnaden per medlem øker siden det blir færre å fordele kostnadene på. Mange slike kostnader fremstår som tilnærmet faste kostnader som det vil ta tid å endre grunnlaget for.

Vielser og begravelser er derimot eksempler på variable kostnader som henger sammen med kirkens tjenesteproduksjon.

Større nedskjæringer vil bare kunne skje som følge av politiske vedtak om å redusere kirkens samlede virksomhet, men også som følge av interne omprioriteringer, f.eks. slik at finansiering av aktivitet får høyere prioritet enn drift av lite hensiktsmessige bygg. Grunnloven § 16 om statens særlige plikt til å støtte Den norske kirke som «folkekirke» representerer i liten grad en juridisk hindring for en slik utvikling. Det samme gjelder til en viss grad trossamfunnsloven § 14 andre ledd, som gjør støttenivået avhengig av kommunenes forståelse av skjønnsmessige uttrykk som «forsvarlig», «tilfredsstillende» og «tilstrekkelig» og deres behov for å finansiere et stort antall offentlige tjenester.

Statens plikt til å støtte alle tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke «på lik linje» (Grunnloven § 16 fjerde punktum) fører til at både støtten per medlem og det samlede støttenivået etter dagens støtteordning avhenger av den samlede offentlige støtten til Den norske kirke som trossamfunn.

⁶² [Meld. St. 31 \(2024–2025\)](#) Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet

⁶³ Kommunesektorens organisasjon (KS) (2024, 9. desember), *Svært krevende økonomisk situasjon også i 2025*.

For både stat og kommune, Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er det viktig at det støttenivået som til enhver tid blir valgt, fremstår som legitimt.

Støtten til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn må også fremstå som effektiv sett i forhold til målene for både tros- og livssynspolitikken og andre deler av virksomheten i stat og kommune. I en tid der økonomien i større grad krever tøffe valg og prioriteringer, må også tros- og livssynsfeltet inngå i de samlede politiske prioriteringene både nasjonalt og lokalt.

3.4.4 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke

Religionsfriheten krever ikke i seg selv offentlig støtte. I et historisk perspektiv er det likevel slik at tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke først ble gitt som kompensasjon for «kirkeskatt». Nå ses tilskudd som bidrag til å realisere alle borgeres rett til å utøve sin tro eller sitt livssyn, og som likebehandling av medlemmer i Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Nye tros- eller livssynssamfunn er ofte avhengig av offentlig støtte for å ivareta sine medlemmer, mens frikirkene tradisjonelt har hatt større egenfinansiering.

Både mediedebatten og enkelte partiers arbeid med nye partiprogrammer for kommende stortingsperiode gir inntrykk av at innretningen på den regelstyrte ordningen som gjelder i dag, i økende grad er politisk omstridt og dermed også kan true bærekraften av den samlede støtten til tros- og livssynssamfunn.

Innenfor rammene av Grunnloven § 16 avhenger størrelsen på den offentlige støtten til Den norske kirke i betydelig grad av en løpende politisk vurdering av aktuelle behov for ressurser. Resultatet får direkte betydning for andre tros- og livssynssamfunn, som etter dagens ordning skal støttes med et tilskudd per medlem som om lag tilsvarer summen av den offentlige støtten som regnes med, delt på antall medlemmer av Den norske kirke (trossamfunnsloven § 5).

Selv om mandatet ikke fremhever denne finansieringsordningen spesielt som problem for støttens bærekraft, er utvalgets hovedoppdrag å vurdere hvordan tilskuddene til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke skal beregnes. Mandatet fremhever at tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke i dag følger av

«ein regelstyrt berekningsmåte for storleiken på tilskotet per medlem. Med eit stabilt rammetilskot til Den norske kyrkja, gir nedgangen i medlemstalet for Dnk ein vekst i tilskotet per medlem for dei andre trus- og livssynssamfunna. Og når det i tillegg har vore ein vekst i medlemstalet for andre samfunn dei siste fire åra på nær sju prosent, gir det ein vesentleg vekst i dei samla kostnadene for staten til trus- og livssynssamfunn. Dei samla offentlege utgiftene til trus- og livssynssamfunn utanom Den norske kyrkja auka frå om lag 790 mill. kroner i 2019 til 1 mrd. kroner i 2023. Satsen for statstilskot per medlem har auka frå 1 310 kroner i 2021 (då ny trussamfunnslov tok til å gjelde) til 1 496 kroner i 2024.»

En regelstyrt kostnadsutvikling er ikke særegen for tros- og livssynsområdet. Men det er få andre eksempler på at individuelle rettigheter krever støtte til en organisasjon som direkte følge av medlemsutviklingen.

Alle ordninger som kan kreve budsjettøkning og dermed gi redusert budsjettfrihet uten at det avhenger av en politisk vurdering for det enkelte budsjettår, byr på utfordringer i et samfunnsøkonomisk perspektiv. På tros- og livssynsområdet gjelder dessuten at statens handlingsrom også blir redusert som følge av at

kommunene etter dagens ordning finansierer en stor del av virksomheten i Den norske kirke. Dette innebærer blant annet at staten ikke har frihet til å redusere tilskuddsnivået til Den norske kirke og dermed – indirekte – til andre tros- og livssynssamfunn i større grad enn at de får sin forholdsmessige del av den samlede støtten fra stat og kommuner.

Den politiske bærekraften avhenger blant annet av hvordan støtten til andre tros- og livssynssamfunn fastsettes. Om den fastsettes til samme beløp per medlem uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke, er det mye som tilsier at den samlede støtten til alle tros- og livssynssamfunn vil holde seg relativt stabil. Dette skyldes at økningen av medlemstallet i andre tros- og livssynssamfunn i betydelig grad kompenserer nedgangen i antall medlemmer av Den norske kirke, slik at totalt antall medlemmer er relativt stabilt:

Tabell 3.16

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totalt antall medlemmer Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn	4 348 348	4 372 747	4 354 710	4 372 418	4 358 283	4 346 549	4 202 769	4 196 808	4 196 998	4 206 478

En vurdering av bærekraft avhenger også av støtteordningens virkninger for Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene selv. Offentlig støtte har både positive og negative sider. Stor avhengighet av beslutninger som ligger utenfor egen organisasjon, og som samfunnene har liten mulighet for å påvirke, reduserer deres forutsigbarhet og gjør langsiktig budsjettering vanskelig. Det kan også redusere viljen til å planlegge for nødvendig omstilling.

En støtteordning som over tid fastholder et bestemt støttenivå for sektoren sett under ett, kan bidra til å gjøre støtten mer bærekraftig og forutsigbar for alle parter. En reform som overlater det samlede ansvaret for intern ordning og struktur til Den norske kirke, kan både lette kirkens egen omstilling og bærekraften for den samlede støtteordningen.

4 GRUNNLAGET FOR Å BEREGNE TILSKUDD TIL TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN UTENFOR DEN NORSKE KIRKE

4.1 Særstilling for Den norske kirke

4.1.1 Innledning

Frem til 2012 bestemte Grunnloven at Norge var en konfesjonell stat og dermed også hadde en særskilt statskirke, som formelt var en del av statsapparatet. Dette innebar tette finansielle bånd mellom Den norske kirke og statsapparatet ellers, bånd som både prinsipielt og praktisk hadde stort betydning.

Også kirkestyret lokalt gir en viktig del av den historiske bakgrunnen for de juridiske, finansielle og sosiale forhold som nå reflekteres i Grunnlovens § 16. Det var betydelig sammenfall mellom kirkens organisering og det som etter hvert ble til kommuner. Allerede i 1195 ble det innført en ordning med kirkeverger med særlig ansvar for kirkebyggene og kirkens økonomi.⁶⁴ Fra 1837 ble kirkevergen en kommunalt oppnevnt ombudsmann,⁶⁵ og frem til 1996 var kirkevergen tilsatt i kommunen.⁶⁶ Selv om formannskapslovene av 1837 ikke nevnte kirkesakene særskilt, ble de raskt viktige. I flere kommuner ble investeringer i kirkebygg blant de første og største investeringene. Frem til kirkeloven av 1996 var kommunen rettslig representant for soknene i Den norske kirke og kommunestyret var «styre i kirkekassen».

Grunnlovens § 16 andre punktum angir at en evangelisk-luthersk kirke skal «forbli» Norges folkekirke og understøttes som sådan, mens tredje punktum åpner for å regulere kirkens ordning og dermed for å gripe inn i dens autonomi etter overgangen fra statskirkeordningen. Om de juridiske rammene, se nærmere i kap. 2.

Trossamfunnsloven presiserer at Den norske kirke skal være landsdekkende og demokratisk (§ 10). Soknet er fortsatt «den grunnleggende enheten i Den norske

⁶⁴ [Grimstad & Dahle \(2016\)](#). *Kirke og kommune. Samarbeid, ansvar og utfordringer i lokalsamfunnet*. KA

⁶⁵ NOU 1989: 7 *Den Lokale kirkes ordning*

⁶⁶ [Lov om Den norske kirkes ordning - § 29, bokstav f \(www.lovdato.no\)](#)

kirke og kan ikke løses fra den» (§ 11), men slik at også Den norske kirke siden 2017 er et eget rettssubjekt. Selv om kirkebyggene (med få unntak) er soknets eiendom, kan Kirkemøtet – som for en stor del består av medlemmer av bispedømmerådene – gi nærmere regler om bruken av dem og om oppgavefordelingen mellom soknets organer (§ 15).

Loven bestemmer også at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop (§ 16), gir visse regler om kirkelige valg og om stemmerett (§ 13), og bestemmer at medlemmer i Den norske kirke skal føres i et sentralt medlemsregister (§ 17). Andre bestemmelser om kirkens organisering fastsettes av Kirkemøtet (§ 12 andre ledd).

I tillegg kommer noen andre offentlig finansierte oppgaver som Den norske kirke har vært pålagt eller faktisk utfører, og som storsamfunnet ikke på samme måte har pålagt eller forventet utført av andre tros- og livssynssamfunn.

Kirkens grunnlovfestede status som «Norges folkekirke» og lovverket ellers gir den en særstilling som landsdekkende trossamfunn. Kirken er til stede i hele landet og har gjennom historien utviklet en rolle som kulturelt, rituelt og sosialt samlingspunkt. Både den overleverte infrastrukturen og forventningen om tilstedeværelse i hele landet medfører betydelige driftskostnader. Samtidig representerer infrastrukturen en verdifull ressurs både som en viktig del av nasjonens kulturarv og immaterielle tradisjoner, og i form av blant annet lokal beredskap og rom for fellesskap. Uavhengig av egen religiøse overbevisning eller livssyn, er det mange som opplever kirken som en symbolsk og kulturell fellesressurs. Dette kommer særlig på spissen ved livsoverganger, i sorg og kriser og ved markering av nasjonale hendelser.

Samtidig utfordres denne forståelsen av økende sekularisering og en mer mangfoldig utfoldelse av tros- og livssyn der prinsippet om likebehandling står sterkt. Den norske kirke er nå et medlemsbasert trossamfunn, og dens særstilling må balanseres mot hensynet til pluralisme og religionsfrihet.

Ifølge mandatet skal utvalget vurdere «om det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget til [Den norske kirke] gir grunnlag for å justere tilhøvet mellom finansieringa av [Den norske kirke] og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn». Utvalget legger til grunn at ordet «folkekirkeoppdraget» i denne sammenheng sikter til virksomhet som faller inn under statens plikt etter Grunnloven § 16 andre punktum til å støtte Den norske kirke som «Norges folkekirke» og som kirken i denne forstand kan sies å utføre på vegne av hele samfunnet. Spørsmålet om mulige justering av finansieringen må derfor behandles med utgangspunkt i offentlig støtte som allerede i dag går særskilt til Den norske kirke (4.1.2).

Justering av «tilhøvet mellom finansieringa av [Den norske kirke] og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn» er særlig av interesse fordi de resterende delene av den offentlige støtten til Den norske kirke tjener som grunnlag for å beregne det tilskuddet som andre tros- og livssynssamfunn får per medlem (se i pkt. 4.3). I relasjon til Grunnloven § 16 fjerde punktum skal Den norske kirke understøttes «på lik linje» med alle andre tros- og livssynssamfunn.

I pkt. 4.3 drøfter utvalget finansieringen av institusjonsbetjening, Sjømannskirken og lovpålagte oppgaver som fortsatt inngår i beregningsgrunnlaget. Pkt. 4.4 handler om en rekke oppgaver som Den norske kirke i dag ivaretar i større grad enn det som har vært forventet av andre tros- og livssynssamfunn. Pkt. 4.5 handler

om midler som Den norske kirke bruker for å støtte virksomhet i andre organisasjoner.

Pkt. 4.6 skal gi grunnlag for å vurdere om utgifter til investeringer i, vedlikehold og drift av en del av den omfattende kirkestrukturen i Den norske kirke, kan tas ut av beregningsgrunnlaget.

Pkt. 4.7 oppsummerer hvilke økonomiske konsekvenser for tilskuddsordningen det vil ha om en eller flere av mulighetene for å redusere beregningsgrunnlaget for tilskudd som utvalget har gjennomgått, blir benyttet.

Justering av grensen mellom finansiering av oppgaver som Den norske kirke utfører på vegne av hele samfunnet, og av kirkens virksomhet som trossamfunn, vil kunne føre til at en større del av den samlede støtten til Den norske kirke enn i dag blir trukket ut av grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. At visse midler som Stortinget fortsatt ønsker å bevilge blir trukket ut av beregningsgrunnlaget, kan medføre tre ulike konsekvenser. *For det første* kan de aktuelle midlene bli klassifisert som finansiering av virksomhet som Den norske kirke driver på vegne av fellesskapet. *For det andre* kan de tenkes overført til andre institusjoner, f.eks. Kriminalomsorgen. For det tredje kan de tenkes overført til særlige tilskuddsordninger som både Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og – ut fra formålet – andre frivillige organisasjoner kan søke på.

De øvrige delene av kirkens virksomhet faller inn under § 16 fjerde punktum om at «alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje».

4.1.2 Støtte til Den norske kirke som holdes utenfor tilskuddsordningen

Den historiske, juridiske og sosiale bakgrunnen bidrar til å forklare hvorfor deler av den offentlige støtten til virksomheten i Den norske kirke tildeles uavhengig av støtte til andre tros- og livssynssamfunn. Det gjelder særlig utgifter i forbindelse med avvikling av presteboligordningen og overgangen fra statskirke til eget rettssubjekt, og til kulturvern som Stortinget ønsker å ivareta uavhengig av konfesjonell tilhørighet.

a) Utgifter forbundet med avvikling av tjenesteboligordningen for prester og overgangen fra statskirke til eget rettssubjekt

Prestene i Den norske kirke hadde tidligere rett og plikt til å bo i prestebolig på tjenestestedet. Fra 1. september 2015 ble ordningen opphevet, og en avtale mellom departementet og prestenes fagorganisasjoner sikret lønnskompensasjon i forbindelse med bortfallet. I statsbudsjettet for 2016 ble budsjettvirkningen beregnet til 77 mill. kroner.

Spørsmålet om likhetskravet i Grunnlovens § 16 fjerde punktum ble brutt dersom andre tros- og livssynssamfunn ikke fikk tilsvarende økning i støtten, ble forelagt Justisdepartementets lovavdeling, som konkluderte med at den foreslåtte ordningen ikke kom i strid med grunnlovsbestemmelsen.⁶⁷ På dette grunnlag sluttet Stortinget seg til de foreslåtte bestemmelsene om unntaket i lovgivningen om trdomssamfunn og ymist anna og om tilskott til livssynssamfunn. Trossamfunnsloven viderefører denne særordningen for tilskudd til Den norske kirke som følger av

⁶⁷ Prop. 12 L (2015–2016) *Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og lov om tilskott til livssynssamfunn (endring i tilskottsreglane ved avviklinga av buplikta for prestane i Den norske kyrkja).*

avviklingen av tjenestebolig- og bopliktordningen til prester (trossamfunnsloven § 23 bokstav a.

Per 1. januar 2017 ble Den norske kirke opprettet som eget rettssubjekt. I stedet for bevilgninger over statsbudsjettet til de aktuelle delene av statsforvaltningen får kirken nå, som et eget rettssubjekt utenfor staten, et årlig tilskudd. Det nye retts-subjektet fikk tilført midler til dekning av *premie for pensjonsrettigheter* som tilsatte i Den norske kirke hadde opparbeidet som tjenestemenn i staten, og ble også tilført egenkapital på 100 mill. kroner. Med støtte i en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om forholdet til Grunnloven § 16 og internasjonale konvensjoner,⁶⁸ ble også disse tilskuddene holdt utenfor grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Stortinget sluttet seg til forslaget,⁶⁹ og unntaket for de historiske pensjonsrettighetene er videreført i trossamfunnsloven § 23 bokstav b.

b) Gravplassforvaltning

Ansvar for å finansiere gravplassene hviler i alle tilfeller på kommunene. Dersom statsforvalteren ikke har bestemt at ansvaret som lokal gravplassmyndighet skal ligge til kommunen (gravplassloven §§ 1 og 3), eies gravplassene av historiske grunner av sokn og drives av kirkelige fellesråd i Den norske kirke. Men fordi midlene ivaretar oppgaver som er felles for alle innbyggere i Norge, skal også denne delen av bevilgningen til Den norske kirke holdes utenfor grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven § 23 bokstav c).

Gravplasser og krematorier er en egen funksjon i kommuneregnskapet og kostnadene for Den norske kirke til drift og investeringer på gravplassene skal synliggjøres separat fra den øvrige økonomien. På samme måte krever forskriften om økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke⁷⁰ at inntekter og utgifter til gravplasser skal føres på en egen funksjon.

c) Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirker

Trossamfunnsforskriften § 8 tredje ledd bestemmer at særskilte tilskudd til sikring og istandsetting av kulturhistorisk viktige kirkebygg ikke skal påvirke tilskuddssatsen til andre tros- og livssynssamfunn. Utvalgsmandatet presiserer at kommunenes rolle og ansvar i kirkebevaringsprogrammet skal videreføres.

Bestemmelsen må forstås i lys av oppsplittingen av Opplysningsvesenets fond etter at Den norske kirke ble etablert som eget rettssubjekt adskilt fra staten.⁷¹ Stortinget gikk inn for at verdiene i fondet skulle deles mellom Den norske kirke og staten.⁷² Eiendommer av særlig kirkelig verdi ble overført til Den norske kirke, mens restverdiene (beregnet til om lag 10 mrd. kroner) skulle brukes til bevaring av kulturhistoriske viktige kirkebygg. Departementet har fastsatt en bevaringsstrategi for kirker som er fredet eller listeført av Riksantikvaren. Selv om det store

⁶⁸ Prop. 9 L (2016–2017) *Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)*.

⁶⁹ Innst. 113 (2016–2017) *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i lov om trdomssamfunn og ymist anna og i lov om tilskott til livssynssamfunn (om statstilskott til Den norske kyrkja til pensjonspremie og eigenkapital)*.

⁷⁰ [Forskrift om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke – Lovdata](#)

⁷¹ Meld. St. 29 (2018–2019) *Opplysningsvesenets fond*

⁷² Innst. 209 S (2019–2020) *Innstilling frå familie- og kulturkomiteen om Opplysningsvesenets fond*.

flertall av disse kirkene hører til Den norske kirke, skal midlene tildeles uavhengig av eierskap.⁷³

d) Kirkelige mv. tjenester som finansieres av andre

Institusjonsbetjening som er tilknyttet Den norske kirke, men finansieres av andre, inngår ikke i grunnlaget for å beregne tilskuddet per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Dette gjelder også mange prester som er under tilsyn av biskop, men finansiert gjennom frivillige organisasjoner mv.

Historisk har enkelte samfunnsinstitusjoner selv ansatt og finansiert egne prester fra Den norske kirke og med tilsyn fra en biskop i kirken. Ved flere institusjoner blir betjeningen nå også ivaretatt av representanter for andre tros- og livssynssamfunn.

Slik egenfinansiering omfatter for det første *Forsvarets tros- og livssynskorps*, som består av vel 50 fagpersoner fra Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn som tjenestegjør på grunnlag av autorisasjon eller tilsvarende fra vedkommende samfunn.⁷⁴ Ordningen bygger på avtaler mellom Forsvaret og vedkommende tros- og livssynssamfunn. Prester fra Den norske kirke som tjenestegjør i Forsvaret står under kirkelig tilsyn av preses.

Også de om lag 30 prestene fra Den norske kirke som fungerer på deltid i *Heimevernet*, finansieres av Forsvaret.⁷⁵

Prestetjenesten i *de offentlige helseforetakene* er finansiert over sykehusenes egne budsjetter. Ifølge tall fra Den norske kirke arbeider i underkant av 100 prester og enkelte diakoner på ulike steder i helsesektoren, ca. 70 ved offentlige helseforetak, de resterende ved private diakonale sykehus, sykehjem eller diakonale organisasjoner.⁷⁶ I tillegg kommer ressurser tilknyttet andre tros- og livssynssamfunn; ved preste- og samtaletjenesten. Ved St. Olavs hospital er det f.eks. ansatt en muslimsk kulturkonsulent og en sykehushumanist i tillegg til sykehusprestene.⁷⁷ Tilsvarende ordninger finnes blant annet ved Oslo Universitetssykehus.⁷⁸ De ansatte står under tilsyn av det tros- eller livssynssamfunnet de tilhører. Prester fra Den norske kirke er under tilsyn av biskopen i det bispedømmet der institusjonen ligger.

4.2 Støtte til Den norske kirke som grunnlag for å beregne støtten til andre tros- og livssynssamfunn

Historiske, juridiske og sosiale forhold gir et viktig grunnlag for å forklare hvorfor de delene av den offentlige støtten til Den norske kirke som er nevnt i pkt. 4.1, ikke påvirker støtten til andre tros- og livssynssamfunn.

Slike forhold bidrar også til å forstå utvalgets oppgave med å «kartlegge Den norske kyrkja sitt samfunnsoppdrag som landsdekkjande og demokratisk folkekyrkje». Kirkens historiske og faktiske særstilling forklarer hvorfor utmålingen av offentlig støtte til andre tros- og livssynssamfunn tar utgangspunkt i den offentlige

⁷³ [Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg. Barne- og familiedepartementet \(2024\).](#)

⁷⁴ [Forskrift om tros- og livssynstjeneste i Forsvaret – Lovdata](#)

⁷⁵ Den norske kirke, [KR 39/23 Kirkens tjeneste i samfunnsinstitusjoner](#), s.5. (2023)

⁷⁶ Den norske kirke, [KR 39/23 kirkens tjeneste i samfunnsinstitusjoner](#), s. 5. (2023)

⁷⁷ [Preste- og samtaletjenesten – St. Olavs hospital HF](#)

⁷⁸ [Samtalepartner om tro og livssyn – Oslo universitetssykehus HF](#)

støtten til Den norske kirke som ikke er unntatt i kraft av de bestemmelsene som er omtalt i pkt. 4.2.

Støtten per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke skal tilsvare produktet av annen støtte Den norske kirke mottar fra stat og kommuner, delt på antall kirkemedlemmer. Mandatet sammenfatter systemet slik:

«Tilskotsordninga for trus- og livssynssamfunn utanom Dnk er utforma som ei ordning basert på rettar der løyvinga blir utrekna på grunnlag av støtta til Dnk. Samfunna har eit lovfesta krav på eit tilskot som om lag svarar til staten og kommunane si samla løyving til Dnk, rekna per medlem hjå Dnk.»

At støtten til andre tros- og livssynssamfunn beregnes på grunnlag av tellende offentlig støtte til Den norske kirke, gir også bakgrunnen for den delen av utvalgsmandatet som handler om å vurdere «om det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget til Dnk gir grunnlag for å justere tilhøvet mellom finansieringa av Dnk og tilskot til andre trus- og livssynssamfunn, samstundes som kravet til likebehandling etter Grunnlova § 16 blir oppfylt».

I resten av kapittelet gjennomgår utvalget ulike elementer av dagens grunnlag for å beregne tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Formålet er å trekke frem *sentrale momenter til vurderingen av* om finansieringen av disse elementene fortsatt bør regnes med.

Dersom annet ikke er angitt, er beløpsangivelsene basert på Kirkerådets budsjett for 2025. Utvalgets kategorisering av budsjettposter må leses med visse forbehold.

4.3 Finansieringen av institusjonsbetjening, Sjømannskirken og lovpålagte oppgaver

I dette underpunktet trekker utvalget frem ulike sider av Den norske kirkes virksomhet som inngår i beregningsgrunnlaget til andre tros- og livssynssamfunn. Utvalget gir også en vurdering av tilskuddet til Sjømannskirken. Etter utvalgets forståelse er det plass for å vurdere både organisering og finansiering av flere oppgaver som inngår i rammetilskuddet til Den norske kirke. Utvalgets ambisjon er ikke å drøfte de ulike elementene uttømmende eller å gi entydige konklusjoner, men å gi et grunnlag for å vurdere om de oppgavene som løftes frem, fortsatt bør finansieres som del av rammetilskuddet til Den norske kirke og dermed også inngå i grunnlaget for å beregne tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, eller overføres til andre institusjoner.

4.3.1 Institusjonsbetjening

Kriminalomsorgen

Innsatte i Kriminalomsorgens institusjoner skal ha mulighet til å utøve sin tro eller sitt livssyn (straffegjennomføringsloven § 23). Mens det tidligere fulgte med bevilgninger til fengselsprester når nye fengsler ble etablert, har det siden 2017 vært opp til Den norske kirke å vurdere behovet for stillinger som fengselsprest. I statsbudsjettet for 2000 ble kostnadene tatt inn i beregningsgrunnlaget.⁷⁹

⁷⁹ Rapport fra arbeidsgruppen om [Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner](#), (2000) s. 100.

Vurdering

Finanseringen av fengselsprester som er ansatt i Den norske kirke inngår i det ordinære rammetilskuddet til kirken. At finansieringen inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, gjør det mulig også for andre større samfunn å avsette midler til å betjene egne medlemmer mv. som er innsatt i Kriminalomsorgens institusjoner.

Kriminalomsorgens virksomhet utføres imidlertid på vegne av hele samfunnet. Etter avviklingen av statskirkeordningen er det vanskelig å se hvorfor livssynsbetjening for innsatte i norske fengsler i så stor grad skal være knyttet til Den norske kirke og ikke organiseres og finansieres på linje med annen ordinær virksomhet, slik som blant annet i Forsvaret. Prestetjenesten kan innpasses i et samlet tilbud av tros- og livssynstjenester tilpasset behovet ved den enkelte institusjon. Behov for fleksibilitet mht. dimensjonering, midlertidige behov mv. kan ivaretas gjennom avtaler med Den norske kirke og andre aktuelle tros- og livssynssamfunn.

I 2025 ville overføring fra kirkens til Kriminalomsorgens budsjett ha redusert beregningsgrunnlaget med om lag *34 mill. kroner*.

Universiteter og høyskoler

Den norske kirke finansierer lønnskostnader til 14,3 presteårsverk tilknyttet universiteter og høyskoler. Av de totalt 15 stillingene er noen heltidsstillinger som betjener ett eller flere studiesteder rundt i bispedømmet, mens deltidsstillingene gjerne er kombinert med stilling som menighetsprest. Driftskostnadene til disse stillingene dekkes normalt fra universitetenes og høyskolenes egne budsjetter.

Studentprestenes arbeid består av samtaler med studenter, bidrag til trosfelleskap og gudstjenestefeiring og andre oppgaver til det beste for læringsmiljøet.

Vurdering

Ordningen har en lang historie. At finansieringen skjer gjennom den ordinære støtten til Den norske kirke og dermed inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, gjør det mulig også for andre større samfunn å avsette midler til å betjene studenter med tilknytning til disse samfunnene. Dagens ordning legger dermed til rette for trosutøvelse for studenter med ulike tro og livssyn. Samtidig vil det sjelden, slik ordningen i dag er organisert, være en direkte relasjon mellom de ulike lærestedene og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

Universiteter og høyskoler har ansvaret for læringsmiljø og trivsel for sine studenter. For mange vil tilretteleggelse for tros- og livssynsutøvelse være et viktig element. Det er derfor vanskelig å se hvorfor livssynsbetjeningen ikke kan finansieres på samme måte som annen ordinær virksomhet, slik som blant annet i Forsvaret. Prestetjenesten kan innpasses i et samlet tilbud av tros- og livssynstjenester tilpasset behovet ved den enkelte institusjon. Behov for fleksibilitet mht. dimensjonering, midlertidige behov mv. kan ivaretas gjennom avtaler med Den norske kirke og andre aktuelle tros- og livssynssamfunn.

Overføring til universitetenes og høyskolenes egne budsjetter ville i 2025 ha redusert beregningsgrunnlaget med om lag *16 mill. kroner*.

Kommunale helse- og omsorgstjenester

At Den norske kirke bruker ressurser på kirkelig betjening ved kommunale helse- og omsorgsinstitusjoner går langt tilbake i tid. I de fleste kommuner vil kirken

bidra med gjennomføring av andakter og samtaler for institusjonsbeboerne, og mange institusjoner får jevnlig besøk av representanter fra kirken. I 2024 gjennomførte ansatte i Den norske kirke over 18 000 andakter på institusjoner rundt omkring i landet.

Enkelte kommuner har et eget tilskudd til tros- og livssynsbetjening ved kommunale helseinstitusjoner. Oslo kommune har f.eks. avsatt midler til åndelige og eksistensielle samtaler for mennesker som bor i langtidshjem.⁸⁰ Størstedelen går til Den norske kirke v/Oslo bispedømmeråd, en mindre del til andre tros- og livssynssamfunn. For 2025 er Oslo bispedømmeråd tildelt om lag 5 mill. kroner og per utløpet av 2024 var 10 sykehjem og 4 helsehus betjent av prest i deltidsstilling finansiert av kommunen. I Bergen kjøper kommunen tjenester fra Bjørgvin bispedømmeråd for om lag 1 mill. kroner per år, og en del av menighetsprestene har en prosentvis del av sin stilling allokert til sykehjemprestetjeneste.

Vurdering

Personer som oppholder seg i helse- og omsorgsinstitusjoner som drives eller finansieres av kommunene, skal ha mulighet til egen tros- og livssynsutøvelse.⁸¹ Ved kommunale eller kommunalt finansierte helse- og omsorgsinstitusjoner er det i første rekke kommunene som skal legge til rette for at beboerne får denne muligheten. På samme måte som de offentlige helseforetakene drives slike institusjoner på vegne av hele samfunnet. Dette trekker i retning av at finansieringen av særskilt tilrettelagte arrangementer mv. for tros- eller livssynsutøvelse bør ivaretas av kommunene.

På den andre siden vil det ofte være naturlig at både Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn betjener personer som oppholder seg på kommunale helse- og omsorgsinstitusjoner på lik linje med sine øvrige medlemmer. I denne relasjon vil institusjonenes fremste oppgave være å legge til rette for at tros- og livssynssamfunnene kan betjene sine medlemmer på en hensiktsmessig måte. Finansiering gjennom den ordinære støtten til Den norske kirke bør derfor inngå i beregningsgrunnlaget og dermed medføre at også andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke får mulighet til å avsette midler til å betjene medlemmer ved helse- og sosialinstitusjonene.

4.3.2 Sjømannskirken

Sjømannskirken er et selvstendig rettssubjekt organisert som en frivillig organisasjon. Den legger til rette for sosiale, kulturelle og kirkelige møteplasser på alle kontinenter og på norsk kontinentalsokkel. Den kirkelige virksomheten følger Den norske kirkes liturgier og utøves under tilsyn av biskopen i Bjørgvin. Virksomheten drives både fra etablerte bygg og gjennom ambulerende tjenester.

Sjømannskirken samarbeider også med utenriktjenesten og bistår privatpersoner, næringsliv og utdanningsinstitusjoner i forbindelse med ulykker og kriser, og den har lenge fått støtte av staten. Historisk bygger statstilskuddet på at

«[d]et kirkelige utearbeid må regnes som et ansvar som påhviler Den norske kirke. På samme måte som det offentlige har et økonomisk ansvar for den kirkelige virksomhet i Norge, vil det, innenfor vårt statskirkesystem – være naturlig at det offentlige også har økonomisk ansvar for det kirkelige utearbeid. Det følger av den kirkelige lovgivning at det økonomiske grunnlag for det kirkelige hjemmearbeid

⁸⁰ Tros- og livssynsutvalget. *Tro det eller ei. Fremtidens tros- og livssynspolitik i Oslo.* (2020)

⁸¹ Helse- og omsorgsdepartementet, [Rundskriv 1-6/2009](#). *Rett til tros- og livssynsutøvelse.* (2009)

er basert dels på frivillige bidrag, dels statlige og kommunale bevilgninger. I lys av utearbeidets organisering i dag, og også med bakgrunn i gjeldende økonomiske ordninger for Den norske kirke, ser departementet det som naturlig at det offentlige økonomiske forpliktelse overfor utearbeidet fortsatt bør ligge til staten».⁸²

I dag er om lag halvparten av de samlede kostnadene i Sjømannskirken finansiert av gaver fra privatpersoner og foreninger, tilskudd, tjenesteavtaler med oljeselskap og rederier mv. og beredskapsavtaler med næringslivet. Den andre halvparten (124,7 mill. kroner i 2025) finansieres av staten. Sjømannskirken sender egen budsjettsøknad og gjennomfører egne tilskuddsmøter med departementet. Tilskuddet gis over samme budsjettkapittel som tilskuddet til Den norske kirke, men på en separat post (post 71 Tilskudd til Sjømannskirken, Norsk kirke i utlandet).

Statstilskuddet har som formål å legge til rette for at Sjømannskirken kan ivareta den kirkelige betjeningen av nordmenn i utlandet i samsvar med organisasjonens særpreg som åndelig, sosialt og kulturelt samlingssted. Mens tilskuddet tidligere var nært knyttet til definerte stillinger ved utestasjoner, er det i dag av mer generell karakter.

Siden 1997 er statstilskuddet til Sjømannskirken lagt inn i grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.⁸³ I en høringsuttalelse til NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn* ble dette problematisert av Sjømannskirken selv, som særlig påpekte at både det diakonale og sosiale arbeidet og Sjømannskirkens bistand i akutte nødsituasjoner kommer alle nordmenn i utlandet til gode.⁸⁴ Sjømannskirken mente at også det øvrige arbeidet kunne sees i samme lys. Men innspillet ble ikke tatt til følge og utvalget er ikke kjent med at spørsmålet senere har kommet opp igjen.

Vurdering

Utvalget har inntrykk av at argumentasjonen om statens ansvar for å finansiere denne typen arbeid i utlandet fortsatt er relevant. Den sier imidlertid ikke noe om hvorfor finansieringen av Sjømannskirkens diakonale og sosiale arbeid og bistand i akutte nødsituasjoner i utlandet bør kategoriseres som en del av støtten til Den norske kirke i en tid da kirken ikke lenger er en del av statens eget forvaltningsapparat.

De tjenestene Sjømannskirken tilbyr, retter seg både mot nordmenn i utlandet og mot folk av alle nasjoner og trosretninger som er knyttet til norske virksomheter, rederi mv. under kriser. Tjenesten inkluderer bare en begrenset kirkelig komponent. Til en viss grad kan de altså betraktes som oppgaver som er felles for alle innbyggere i Norge som oppholder seg i utlandet (jf. trossamfunnsloven § 23). Dersom det ikke allerede hadde vært etablert en institusjon av denne typen, er det mye som taler for at i alle fall det sosial- og beredskapsarbeidet som Sjømannskirken tilbyr, måtte ha være organisert og finansiert på annet vis.

Et moment i vurderingen av dagens ordning er også at ingen andre norske tros- og livssynssamfunn, så langt utvalget kjenner til, driver sammenlignbar virksomhet for norske borgere mv. i utlandet. Det tilbudet til trosfeller som mange norske katolikker, muslimer mv. nyter godt av under utenlandsopphold, gis av organisa-

⁸² St.meld. nr. 49 (1992–93) *Uten grenser. Om kirkelig betjening av nordmenn i utlandet*. s. 23

⁸³ Rapport fra arbeidsgruppen om [Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner](#), (2000) s. 100.

⁸⁴ Sjømannskirken, høringsvar til NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn*. (2013)

sjoner og samfunn som er finansiert etter regler og sosiale forhold i vedkommende land.

Etter mønster av bestemmelsen i trossamfunnslovens § 23 om oppgaver som er felles for alle innbyggere i Norge, er det derfor mye som taler for å ta de deler av statsstøtten til Sjømannskirken som ikke skal gå til rent kirkelige formål, ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem i andre tros- og livssynssamfunn.

Uttrekk av *hele* statstilskuddet til Sjømannskirken ville i 2025 redusere grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke med inntil *om lag 125 mill. kroner*.

4.3.3 Utgifter til særlig valgordning i Den norske kirke

Kirkeforliket i 2008, som grunnlovsendringene i 2012 bygde på, forutsatte blant annet en demokratireform i Den norske kirke for å oppnå økt deltakelse i kirkelige valg. At bevilgningene til dette formålet ble lagt inn i beregningsgrunnlaget, skulle signalisere at ønsket om medlemsdemokrati også rettet seg mot andre tros- og livssynssamfunn.

Den forutsetningen om at Den norske kirke skal være «demokratisk» som kommer til uttrykk i trossamfunnsloven § 10, gir seg tydeligst utslag i bestemmelsene om kirkevalg. Trossamfunnsloven forutsetter at det skal holdes slike valg og bestemmer at alle som er innskrevet i medlemsregisteret (§ 17) og fyller minst 15 år i valgåret, har stemmerett.

Kirkeloven § 4 fjerde ledd bestemte tidligere at kirkevalgene skulle holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av de offentlige valglokalene. I dag er det overlatt til Kirkemøtet å bestemme både tid og sted (trossamfunnsloven § 13). Dette gir større rom for å ta økonomiske hensyn ved organiseringen av valg, derunder ved å avvikle valget digitalt.

For 2025 har Den norske kirke budsjettert med 15,7 mill. kroner til kirkevalg og 2 mill. kroner til nomineringsgrupperinger. Siden 2020 budsjetterer Kirkerådet med 1/4 av kostnadene til kirkevalg i hvert av valgperiodens fire år. Per 2025 er kirkens samlede budsjett for 2027-valgene på 66 mill. kroner, mens den 4-årige kostnaden for å gjennomføre kirkevalget 2023 var på 85,6 mill. kroner. I 2023 avga 9,1 % av de stemmeberettigede (274 800 medlemmer) stemme.

Kirkens høyeste valgte forsamling er det årlige Kirkemøtet, som har omfattende myndighet til å bestemme i internkirkelige forhold (trossamfunnsloven § 12). Kirkemøtet medfører direkte kostnader på om lag 5 mill. kroner per år.

Kirkerådet, som leder Den norske kirkes daglige arbeid på nasjonalt nivå, består av 17 medlemmer som normalt samles 8–10 ganger i året. Kirkerådet fremmer saker til behandling i Kirkemøtet.

Sekretariatet forbereder de sakene som skal behandles av Kirkerådet og Kirkemøtet, iverksetter beslutningene og leder arbeidet mellom rådets møter. En stor del av sekretariatets ressurser medgår til dette formålet. Arbeidstiden til disse oppgavene er ikke særskilt registrert, men kostnadene kan *estimeres til om lag 22 mill. kroner*.

Vurdering

I vår tid forutsetter trossamfunnsloven at alle registrerte tros- og livssynssamfunn har «styrende organer» (§ 7 tredje ledd), men stiller ikke særlige krav til styringsorganenes myndighet (rådgivende eller besluttende, administrative eller konfesjonelle spørsmål). Den myndighet over «kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker», «kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer» som Kirkemøtet ifølge trossamfunnsloven § 12 er utstyrt med, er vesentlig større enn minstekravene til de styrende organer i andre tros- og livssynssamfunn.

Dersom loven ikke hadde forutsatt at Den norske kirke skal ha valg av samme type som valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget, hadde den f.eks. kunnet organisere organisasjonen etter en internrepresentativ modell der valgte menighetsråd utpekte representanter til bispedømmerådene, som i sin tur utpekte medlemmene av et nasjonalt styringsorgan. Men en slik reform ville sannsynligvis ta tid og kan ikke legges til grunn for en vurdering av de økonomiske konsekvensene av dagens ordning.

Dette innebærer at dagens lovgivning påfører Den norske kirke utgifter som ikke på samme måte hviler på andre tros- og livssynssamfunn. Kravet om representativt styre må betraktes som et konstituerende element i skillet mellom stat og kirke slik det kommer til uttrykk i Grunnloven § 16. Så lenge lovgivningen fastsetter særskilte krav til valgordningen, setter den Den norske kirke i en særstilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. Dette trekker i retning av å ta særskilt offentlig finansiering av valgsystemet ut av grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Statens forventning om et visst internt demokrati i alle tros- og livssynssamfunn som mottar støtte kommer til uttrykk i at det særlige tilskuddet til kirkevalg ble tatt inn i beregningsgrunnlaget. Selv om deltakelsen er høyere enn i menighetsrådsvalgene under den eldre ordningen, har deltakelsen i kirkevalgene gjennomgående vært lav (i 2023 avga f.eks. om lag 9 % av medlemmene stemme). Dette skaper en mulighet for å tenke alternativt. I stedet for å trekke den valgte delen av tilskuddet til Den norske kirke ut av grunnlaget, kunne man f.eks. endre loven slik at kirken også på dette punkt stilles likt med andre tros- og livssynssamfunn og får mulighet til å bygge et representativt system på grunnlag av sitt eget syn på ressursprioritering og behov.

Også Kirkemøtet og bispedømmerådene med tilhørende sekretariater påfører kirken særskilte kostnader. Samtidig må alle tros- og livssynssamfunn av en viss størrelse ha et administrativt apparat for å ivareta løpende drift og betjene råds- eller styringsorganer. Selv om både antall medlemmer og virksomheten i Den norske kirke er vesentlig større enn i noe annet tros- eller livssynssamfunn i Norge, er det ikke gitt at den har kostnader som er vesentlig større enn den i alle tilfeller ville ha hatt, og slike merkostnader vil være vanskelig å beregne.

Uttrekk av det årlige statstilskuddet til særlig valgordning for Den norske kirke, ville i 2025 redusere grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke med *om lag 18 mill. kroner*.

4.3.4 Kirkens virksomhet på samisk og overfor den samiske befolkningen

Den norske kirke arbeider for å styrke samisk språk i gudstjenestene, og prestestillinger i det samiske språkområdet utlyses med krav eller ønske om samisk språkkompetanse. Kirken arbeider også med å utvikle tilbudet for barn og unge og har blant annet holdt leir for konfirmanter fra de tre nordligste bispedømmene som kommer fra menigheter uten eget tilbud på samisk. Samisk kirkeråd, som er lokalisert i Tromsø, skal fremme, verne og samordne samisk kirkeliv i Den norske kirke.

I denne sammenheng kan det være grunn til å nevne at kirken også er engasjert i sannhets- og forsoningsprosessen for kvener/norskfinner og skogfinner, og det er vedtatt å opprette et nasjonalt kvensk kirkeutvalg.

I tillegg til kirkens arbeid for å ivareta medlemmer og andre i det samiske samfunnet, har enhver innbygger i de kommunene som inngår i de samiske språkutviklings- og språkvitaliseringskommunene, «rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter» (sameloven § 3-6). Den norske kirkes fremtredende rolle i fornorskningsprosessen, særlig fra 1920–1930-tallet,⁸⁵ stiller dessuten særlige krav om at kirken bidrar aktivt i forsoningsprosessen. Samisk kirkeråds oppgave med å ivareta urfolksspørsmål på vegne av Den norske kirke, kan ses i sammenheng med dette.

Sammen med annet oversettelsesarbeid må også kirkens tilskudd til Bibelselskapet for å oversette Bibelen til samisk (se pkt. 4.5), ses i lys av kirkens særlige ansvar for den samiske befolkningen.

Vurdering

Statens og kommunenes finansiering av pretestillinger, vedlikehold og drift mv. i kraft av trossamfunnsloven § 14 første ledd, første punktum, og andre ledd, andre og tredje punktum, inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Dette gjelder også kostnadene ved særlig tilrettelegging for kirkelig betjening på samisk i Den norske kirke. Dette bidrar til at også andre større tros- og livssynssamfunn får økonomisk grunnlag for å operere på flere språk; Human-Etisk Forbund konfirmerer f.eks. samiske ungdommer, og Den katolske kirke tilrettelegger for kirkegjengere på mange språk.

Sameloven § 3-6 om plikt til å tilby individuelle tjenester på samisk stiller derimot Den norske kirke i en særstilling. Dette trekker i retning av å trekke kostnadene til denne tjenesten (*om lag 13 mill. kroner*) ut av beregningsgrunnlaget.

Også oppfølging av forpliktelsen til å delta aktivt i forsoningsarbeidet som følger av Den norske kirkes særlige rolle i fornorskningsprosessen, er særegen i den forstand at den, i relasjon til Grunnloven § 16 andre punktum, kan sies å skje på vegne av hele samfunnet. Dette kan tale for i tillegg å trekke større deler av kostnadene til kirkelig betjening på samisk, ut av grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Men siden utvalget ikke har grunnlag for å anslå hvilke kostnader det da kan bli tale om, er de ikke reflektert i tabellen i pkt. 4.7.1 nedenfor.

⁸⁵ [Sannhets- og forsoningskommisjonen](#), Dokument 19 (2022–2023), *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskningspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*, pkt. 8.6. (2023)

4.4 Finansieringen av andre tjenester fra Den norske kirke

4.4.1 Innledning

Historisk, rettslig og sosialt har Den norske kirke ivaretatt en rekke oppgaver som ikke på samme måte har vært forventet fra andre tros- og livssynssamfunn. Fra tiden da Den norske kirke var en del av statsapparatet var det naturlig å tillegge kirken oppgaver som kanskje ikke var primært kirkelige, men som kirken kunne løse på en effektiv måte som del av statsapparatet.

Den endrede relasjonen mellom kirke og stat gir grunn til å drøfte om slike oppgaver fortsatt bør ivaretas av Den norske kirke. Hvis svaret er ja, blir det videre spørsmål om finansieringen bør inngå i grunnlaget for å beregne tilskuddet per medlem av andre tros- og livssynssamfunn eller om det bør trekkes ut av grunnlaget. En annen mulighet er å trekke finansieringen ut av rammetilskuddet til Den norske kirke og overføre det til *andre institusjoner* eller til *særlige tilskuddsordninger* som både Den norske kirke, andre tros- og livssynssamfunn og – ut fra formålet – andre frivillige organisasjoner kan søke på.

4.4.2 Beredskap

Det er bedre grunn enn på lenge til å løfte spørsmålet om beredskap. I totalforsvaret har både tros- og livssynssamfunn og andre frivillige organisasjoner en viktig plass. Totalberedskapskommisjonen fremhever tros- og livssynssamfunnenes generelle rolle som

*«godt organiserte fellesskap som kan bidra fleksibelt ved kriser. Tros- og livssynssamfunn har en stor mobiliseringsevne av frivillige, og har lokaler til rådighet som kommer lokalsamfunn til nytte ved kriser. Flere tros- og livssamfunn har mengdetrening i å gi medmenneskelig støtte og omsorg i kriser gjennom både lovpålagte oppgaver som begravelser og dødsbud, og ikke lovpålagte oppgaver som sorggrupper og sjelesorg».*⁸⁶

I stortingsmeldingen fremhever regjeringen tros- og livssynssamfunnenes viktige rolle for å nå ut med nødvendig helseinformasjon i forbindelse med pandemien, og understreker behovet for å videreutvikle dialogen om beredskap.⁸⁷

I forbindelse med behandlingen av Totalberedskapsmeldingen viser også Stortingets justiskomité til at tros- og livssynsorganisasjonene er

*«aktører som har erfaring med sjelesorg, moralsk støtte og hjelp med praktiske omsorgsoppgaver, noe som ikke blir mindre viktig i en krisesituasjon. Komiteen vil understreke at også andre tros- og livssynsorganisasjoner [enn Den norske kirke] spiller en viktig og kompletterende rolle inn i dette beredskapssegmentet, selv om Den norske kirke har en spesifikk rolle som koordinerende aktør».*⁸⁸

Samtidig kan ordet beredskap benyttes med sikte på mange ulike forhold. Det er derfor grunn til å skille mellom finansieringen av noen hovedelementer. Utvalget konsentrerer seg her om beredskapsfunksjoner i Norge. Om Sjømannskirkens særlige rolle i beredskapsarbeidet i utlandet, se pkt. 4.3.2.

⁸⁶ [NOU 2023: 17](#) *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. S. 136

⁸⁷ [Meld. St. 9 \(2024–2025\)](#) *Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig*. S. 71

⁸⁸ Innst. 242 S (2024–2025) [Komiteens merknader – stortinget.no](#).

Infrastruktur

Den norske kirke fremhever at Grunnloven og særreglene i trossamfunnsloven setter den i en særstilling på beredskapsområdet.⁸⁹ Kirken legger stor vekt på sin permanente tilstedeværelse i alle lokalsamfunn og den verdi dette har i møte med både nasjonale og mer lokale kriser, og viser blant annet til sine rundt 1600 kirker, 1200 prester, 350 diakoner og nesten 5000 andre kirkelige ansatte. I krisesituasjoner vil det være naturlig å åpne den lokale kirken og arrangere sørge- eller minnesamvær.

Justiskomiteen vil «løfte betydningen av et aktivt sivilsamfunn for å bygge fellesskap», og viser særlig til at

*«[e]rfaring fra tidligere kriser har [...] vist betydningen som Den norske kirke har hatt som samlingspunkt for mange innbyggere uavhengig av religion, samt ulike tros- og livssynssamfunns betydning for sine medlemmer. I krisesituasjoner er de mange kirkene og forsamlingshusene rundt om i hele Norge en viktig infrastruktur som må bli tatt vare på. Den norske kirke har også en viktig psykososial funksjon ved å kunne bidra med støtte, sjelesorg, åpne kirker, sørgegudstjenester og andre markeringer i samarbeid med det offentlige, og som en brobygger til andre tros- og livssynssamfunn. Som en grunnleggende og landsdekkende institusjon i samfunnet har derfor Den norske kirke en viktig rolle i beredskapen».*⁹⁰

Mer generelt påpeker komiteen samtidig at tros- og livssynsorganisasjonene er

*«aktører som har erfaring med sjelesorg, moralsk støtte og hjelp med praktiske omsorgsoppgaver, noe som ikke blir mindre viktig i en krisesituasjon».*⁹¹

Totalberedskapskommisjonen påpeker særskilt at det

*«i visse trosretninger er [...] en konsentrasjon av bestemte innvandrergrepper, som gjør tros- og livssynssamfunn til viktige kommunikasjonskanaler for å nå frem til grupper som ellers kan være vanskelige å nå».*⁹²

Vurdering

Den norske kirke er til stede i alle kommuner. Kirkens personale, kompetanse og fysiske samlingspunkter kan derfor ha en viktig funksjon i totalberedskapen. Bispedømmene har dessuten egne beredskapsgrupper som trer i funksjon med kirkelig innsats ved katastrofer og ulykker.

Den norske kirkes landsdekkende infrastruktur kan altså ha stor beredskapsmessig verdi for hele samfunnet. Men både bygninger og personale er som utgangspunkt finansiert gjennom den offentlige støtten til Den norske kirke og av permanent karakter. Samtidig spiller andre tros- og livssynssamfunn en økende rolle, særlig i deler av landet der de har vesentlig tilstedeværelse. De kan bidra til kontakt med innvandrergrepper mv. på en måte som kan ha stor betydning også i beredskapssammenheng.

⁸⁹ Den norske kirke, *Kirkens beredskapssystem. En beskrivelse av beredskapen i Den norske kirke og kirkens samarbeidspartnere* (2025).

⁹⁰ Innst. 242 S (2024–2025) [Komiteens merknader – stortinget.no](#).

⁹¹ Innst. 242 S (2024–2025) [Komiteens merknader – stortinget.no](#).

⁹² [NOU 2023: 17](#) *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. S. 136

Kravet om kirkebygg med tilhørende minimumsbetjening også på steder hvor befolkningsgrunnlaget er lite, medfører utvilsomt merkostnader som andre tros- og livssynssamfunn ikke har. Men dette er infrastruktur som Den norske kirke i alle tilfeller rår over og får støtte til å opprettholde. Det er derfor vanskelig å se at infrastrukturens verdi i beredskapssammenheng gir særskilt grunnlag for å trekke en motsvarende del av de offentlige bevilgningene ut av beregningsgrunnlaget. Men det kan argumenteres for at merkostnadene ved en så omfattende fysisk og personellmessig infrastruktur bør finansieres særskilt for Den norske kirke, se nærmere i pkt. 4.6 nedenfor.

At finansieringen helt eller delvis inngår i tilskuddsgrunnlaget innebærer at andre tros- og livssynssamfunn mottar sin relative andel av den offentlige støtten. Særskilte tjenester som det forventes at Den norske kirke eller andre tros- og livssynssamfunn skal bidra med, bør prioriteres, verdsettes og finansieres særskilt, slik utvalget gir eksempler på i de følgende underpunkter.

Deltakelse i beredskapsråd mv.

Den norske kirke viser videre til at den er representert i fylkesberedskapsråd og kommunale kriseteam.⁹³ Som Totalberedskapskommisjonen påpeker, er kirken

«formelt innlemmet i samarbeidet med politiet om bidrag til den offentlig organiserte redningstjenesten, for å gi omsorg og krisestøtte til de rammede. Den norske kirke fungerer også som bindeledd mellom den offentlig organiserte redningstjenesten og andre tros- og livssynssamfunn, og har ansvar for å ha kunnskap om aktuelle hensyn ved hendelser knyttet til personer med annen tro- og livssynstilknytning. Representanter for andre trossamfunn kontaktes ved behov.»⁹⁴

Redningstjenesten består av to hovedredningssentraler (HRS) og 12 lokale redningssentraler (LRS), som tilsvarer antall politidistrikter. En prest eller diakon med stedfortreder er tilknyttet hver av disse enhetene som rådgiver. Disse er bindeledd mellom HRS/LRS, Den norske kirke og andre tro- og livssynssamfunn, og varsler om informasjon fra politiet.

Formelt organisert samarbeid mellom politiet og aktuelle tros- og livssynssamfunn kan ha stor betydning i krisesituasjoner, og Den norske kirke gir viktige bidrag til den offentlig organiserte redningstjenesten. Deltakelse i slike beredskapsråd som nevnes i Totalberedskapsmeldingen⁹⁵ vil kunne gi slikt samarbeid ytterligere vekt.

Vurdering

Den særskilte rolle som Den norske kirke er tildelt i dagens beredskapssystem springer ut av historisk gitte forhold. Den treffer ikke like godt i alle deler av vårt mangfoldige samfunn. Dette gjelder også overfor personer fra trosretninger med «en konsentrasjon av bestemte innvandrergupper [som ellers] kan være vanskelige å nå».⁹⁶

Gode argumenter trekker derfor i retning av å organisere forholdet mellom politiet og tros- og livssynssektoren på en slik måte at bistand av et visst omfang eller en viss permanens blir finansiert av staten i kraft av lokalt tilpassede avtaler eller en

⁹³ Den norske kirke, *Kirkens beredskapssystem. En beskrivelse av beredskapen i Den norske kirke og kirkens samarbeidspartnere*. (2024)

⁹⁴ [NOU 2023: 17](#) *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. S. 136.

⁹⁵ [Meld. St. 9 \(2024–2025\)](#) *Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig*

⁹⁶ [NOU 2023: 17](#) *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. S. 136.

egen tilskuddsordning; synspunktet gjelder ikke frivillig innsats som kan forventes av enhver. En slik tilnærming vil føre til at en tilsvarende del av rammetilskuddet til Den norske kirke blir tatt ut av beregningsgrunnlaget, mens tilsvarende beløp blir innarbeidet i budsjettene for politi- og redningstjenester og hensiktsmessige avtaler med Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir inngått.

Den økonomiske rammen må imidlertid anses som relativt begrenset. Den kan forsøksvis estimeres til *om lag 2 mill. kroner*.

Særlig om dødsbudskap

Ved funn av lik skal politiet underrette eller besørge underretning til de pårørende.⁹⁷ På oppdrag fra politiet skal prester fra Den norske kirke gå med dødsbud til pårørende. Siden 2017 er den tidligere avtalen mellom kirkedepartementet og Den norske kirke om kompensasjon for vaktordning og enkeltoppdrag om dødsbud erstattet av en avtale mellom Den norske kirke og prestenes organisasjoner.⁹⁸ Ordningen er regulert i tjenesteordning for menighetsprester.⁹⁹

Vurdering

Et organisert system for å overbringe dødsbudskap som de pårørende ikke er gjort kjent med på annen måte, er en viktig del av totalberedskapen. Den norske kirkes særlige rolle med å gå med dødsbudskap på vegne av politiet, springer ut av historisk gitte forhold som ikke stemmer like godt med alle deler av dagens mangfoldige samfunn. Mens mer enn 70 % av befolkningen i noen deler av landet er medlemmer i Den norske kirke, ligger andelen under 50 % i Oslo bispedømme.

Mye taler derfor for å trekke finansieringen av vaktordning og enkeltoppdrag ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn. Etter utvalgets syn bør politiet i stedet inngå avtaler med Den norske kirke og/eller andre tros- og livssynssamfunn tilpasset forholdene i hver del av landet. Alternativt kan det opprettes en egen tilskuddsordning for oppdrag som politiet ikke velger å utføre selv. For 2024 var kostnadene med ordningen noe over 20 mill. kroner. For 2025 er det budsjettert med utgifter på om lag 23 mill. kroner.

4.4.3 Kultur, derunder kirkemusikk

Det er bred enighet om at vedlikehold og videreutvikling av kulturarven er en viktig del av det samlede beredskapsarbeidet (se ovenfor). Samtidig som både kirkemusikk og annen musikk i kirkene har en betydelig egenverdi, er Den norske kirke en svært viktig aktør i både kulturarv og kulturliv. Dette gjelder både fordi kommunal finansiering av organist/kantor er obligatorisk¹⁰⁰ og når stat eller kommune gir støtte til andre kirkelige formål.¹⁰¹

Denne siden av kirkens virksomhet har også beregnet samfunnsøkonomisk relevans. Ifølge en rapport Rambøll har utarbeidet på oppdrag fra Kirkerådet,¹⁰² knytter det seg størst direkte samfunnsøkonomisk verdi (omtrent 3 mrd. kroner årlig) til

⁹⁷ Politiinstruksen § 10-6 andre ledd. Jf. *Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*. kap. 5.5. (2020)

⁹⁸ Spir – Profesjonsforbundet for prester, diakoner, kateketer og pedagoger (2025, 20. januar), *Særavtale om beredskap (beredskapsavtalen)*

⁹⁹ Tjenesteordningen for menighetsprester § 2 c.

¹⁰⁰ Trossamfunnsloven § 14 andre ledd tredje punktum.

¹⁰¹ Trossamfunnsloven § 14 første ledd andre punktum og andre ledd siste punktum.

¹⁰² Rapport *Den norske kirke et samfunnsøkonomisk bidrag til kultur og kulturarv*. Rambøll Management Consulting (2024).

bygninger og arkitektur og dermed til driftskostnadene til kirkene, derunder kostnader for å ivareta og forvalte kirkebygg og presteboliger, samt drift av kirkelige og kulturelle aktiviteter. Den nest største direkte verdien (mer enn 600 mill. kroner) er knyttet til musikk og andre kulturarrangementer i kirkene.¹⁰³ Grunnet usikkerhet og lav datatilgjengelighet er indirekte verdier og ringvirkninger ikke tatt med i analysen. Dermed er effekter over lengre tid og mer indirekte ringvirkninger ikke tallfestet.

Mange kulturarrangementer gir inntekter, særlig til de kirkelige fellesrådene. I mange tilfeller bruker kirken egne ansatte til å planlegge og gjennomføre slike arrangementer. Det er for eksempel vanlig at organister eller kantorer, som inngår i kommunenes finansieringsansvar, har ansvar for det lokale kirkekoret og for konserter i kirken. De representerer ofte en svært viktig ressurs i det lokale kulturarbeidet.

Kulturutøvelsen i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke tar svært ulike former. Av åpenbare historiske årsaker disponerer de bare i begrenset grad bygninger og andre installasjoner som i seg selv har stor betydning for den fysiske kulturarven. Lokalt eller regionalt er de ofte viktige, i seg selv eller i alle fall som fysisk uttrykk for mange nordmenns identitet. Uten hensyn til om konserter eller andre ikke-konfesjonelle kulturarrangementer inngår i virksomheten, har både fremtredende og mer beskjedne lokaler stor betydning som ramme for medlemmenes egen kulturutøvelse.

Vurdering

Den norske kirkes infrastruktur i form av kirker mv. er i stor grad permanent. Bortsett fra statlig og kommunal finansiering under kirkebevaringsprogrammet finansieres den som utgangspunkt av kommunene. Det samme gjelder finansieringen av organist eller kantor mv. i samsvar med kommunenes plikt etter trossamfunnsloven § 14 andre ledd tredje punktum. Inntekter ved utleie, konserter mv. går til de kirkelige fellesrådene.

I den grad den kommunale finansieringen inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, bidrar den indirekte til at statsstøtten gir andre tros- og livssynssamfunn mulighet til kulturutøvelse på sine egne premisser.

På denne bakgrunn er det vanskelig å se tungtveiende argumenter for å trekke særskilt finansiering av kirkemusikk og annen kultur i Den norske kirke ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn. Det kan likevel argumenteres for at merkostnadene ved å opprettholde en omfattende fysisk og personellmessig infrastruktur som også rommer musikalske ressurser, særlig i tynt befolkede områder, bør finansieres særskilt for Den norske kirke, se nærmere i pkt. 4.6 nedenfor.

4.4.4 Sosiale tjenester, diakoni

Diakoni kan kortfattet beskrives som sosial- og omsorgstjeneste. Kirkens plan for diakoni er bredt formulert (nestekjærlighet, inkluderende fellesskap, vern om skaperverket og kamp for rettferdighet som viktige formål) og reflekterer en viktig del av dens selvforståelse.¹⁰⁴

¹⁰³ «Direkte verdi» er forstått som konkrete verdiskapende effekter som inntreffer som direkte følge av en gitt handling, for eksempel billettinntekter eller lønnsutgifter til byggeprosjekter.

¹⁰⁴ Den norske kirke (2020, 3. september), [Plan for diakoni](#).

Staten og kommunene avgjør selv hvorvidt og i hvilken grad de vil finansiere omsorg og sosialt arbeid i regi av Den norske kirke.¹⁰⁵ For 2025 omfatter budsjettet for rettssubjektet Den norske kirke delfinansiering av 114 årsverk (256 stillinger) som diakon, resten finansieres i hovedsak av kommunene gjennom fellesrådene, som normalt også er arbeidsgiver.

Vurdering

Alle eller de fleste tros- og livssynssamfunn må antas å slutte opp om tilsvarende formål, og nestekjærlighet ligger på mange måter innebygd i begrepet tros- og livssynssamfunn. Caritas Norge, som er tilknyttet Den katolske kirke, er et viktig eksempel. Diakonalt arbeid setter neppe Den norske kirke i en særstilling sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn.

På denne bakgrunn er det vanskelig å se tungtveiende argumenter for å trekke den offentlige finansieringen av diakoni i Den norske kirke ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn. Når finansieringen inngår i beregningsgrunnlaget, vil det gi andre tros- og livssynssamfunn mulighet til å finansiere sammenlignbare oppgaver.

4.4.5 Nasjonale seremonier

Oslo domkirke og Nidarosdomen har en særlig nasjonal betydning når det gjelder store nasjonale hendelser slik som for eksempel kongelige signingsseremonier (Nidarosdomen), statsbegravelser (Oslo domkirke) eller minnemarkeringer. For å sikre tilstrekkelig beredskap i den kirkelige og musikalske virksomheten ved de to domkirkene ut over det som følger av kommunenes økonomiske ansvar, får de et årlig tilskudd fra Den norske kirke. I 2025 var dette tilskuddet på 6,4 mill. kroner.

Vurdering

Den særlige rollen Nidarosdomen og Oslo domkirke fortsatt har i gjennomføringen av nasjonale seremonier og i relasjon til kongehuset, er etter utvalgets syn av en slik karakter at det kan sies å komme alle innbyggere til gode. I dagens samfunn har ingen andre tros- og livssynssamfunn tilsvarende funksjoner.

Dette trekker i retning av å ta det særlige tilskuddet til kirkelig og musikalsk virksomhet ved Nidarosdomen og Oslo domkirke ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Et slikt uttrekk ville i 2025 redusere beregningsgrunnlaget med om lag 6.5 mill. kroner.

4.4.6 Trosopplæring

Frem til 1969 var dåpsopplæringen formelt en del av den offentlige skolens ansvar for opplæring og dannelse. Etter den nye grunnskoleloven ble det skolens oppgave å gi kunnskap om kristendom og andre religioner og livssyn, men undervisningen skulle ikke være forkynnende eller praktiserende.

Endringene forsterket Den norske kirkes ansvar for dåpsopplæringen. Kirken anførte da at den ikke hadde ressurser til å overta hele dette ansvaret. For å legge til rette for at alle døpte kan motta 315 opplæringstimer frem til fylte 18 år, foreslo regjeringen derfor en reform av trosopplæringen i Den norske kirke.¹⁰⁶ De økonomiske konsekvensene ble beregnet til 250 mill. kroner, og reformen ble ansett full-

¹⁰⁵ Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 første ledd, andre punktum, og andre ledd, siste punktum.

¹⁰⁶ [St.meld. nr. 7 \(2002–2003\)](#) *Trusopplæring i ei ny tid. Om reform av dåpsopplæringa i Den norske kyrkja*.

finansiert gjennom statsbudsjettet for 2014,¹⁰⁷ da alle menighetene ble innlemmet i ordningen. I budsjettet for 2025 har rettssubjektet Den norske kirke satt av om lag 384 mill. kroner til formålet.

Vurdering

Opplæring i foreldrenes tro eller livssyn fremstår som et naturlig ledd i virksomheten i alle tros- eller livssynssamfunn. I tråd med forutsetningene for denne reformen er det derfor vanskelig å se tungtveiende argumenter for å trekke den offentlige finansieringen av slik virksomhet i Den norske kirke ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn.

4.4.7 Døvekirken

Døvekirken er Den norske kirkes landsdekkende tilbud for døve, hørselshemmede, døvblinde og tegnspråklige. Døvekirken er organisert som et prosti under Oslo bispedømme, med eget fellesråd og døveprost. Døvemenighetene i Oslo, Stavanger, Trondheim, Bergen, Ålesund, Tromsø og Sandefjord og menighetsutvalget i Kristiansand betjener 5.400 døve og hørselshemmede og deres nettverk.

Økonomisk drives Døvekirken gjennom statlige tilskudd og frivillige bidrag, ikke gjennom kommunale midler, slik som lokalmenighetene. Som en del av sitt helhetlige inkluderingsarbeid har Den norske kirke definert Døvekirken som et særlig satsingsområde for å sikre fullverdige tros- og fellesskapstilbud på norsk tegnspråk i hele landet

Vurdering

Det er verdifullt at Den norske kirke legger stor vekt på å gi et tilpasset tilbud for disse gruppene. Det er imidlertid vanskelig å se tungtveiende argumenter for å trekke den offentlige finansieringen av slik virksomhet i Den norske kirke, ut av grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn. Denne ordningen gir andre tros- eller livssynssamfunn av en viss størrelse mulighet til å ivareta egne medlemmer med behov for tilrettelegging.

4.5 Tilskudd fra Den norske kirke til andre organisasjoner

Siden Den norske kirke ble skilt ut som eget rettssubjekt i 2017 har kirken gitt en rekke tilskudd til andre organisasjoner. Størstedelen av tilskuddene går til mottakere som tidligere var særskilt angitt i budsjettproposisjonen og viderefører i så måte statens prioriteringer. Målet med statens støtte til disse organisasjonene var å støtte videreføringen av kirken som folkekirke. I 2017 ble disse tilskuddene inkludert i tilskuddet til Den norske kirke.

¹⁰⁷ [Prop. 1 S \(2013–2014\) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014.](#)

I 2025 får syv organisasjoner tilskudd fra Den norske kirkes eget budsjett:¹⁰⁸

1. KABB (Kristent arbeid blant blinde og svaksynte) – 431 000 kroner
2. Vake (Kirkelig ressurscenter mot seksuelle overgrep) – 5 114 000 kroner
3. Samisk bibeloversettelse (Bibelselskapet)¹⁰⁹ – 2 017 000 kroner
4. Internasjonale økumeniske organisasjoner – 9 202 000 kroner
5. Kirkens SOS – 1 680 000 kroner
6. KIFO (Stiftelsen Kirkeforskning) – 8 354 000 kroner
7. VID/Kirkelig utdanning i Nord – 7 528 000 kroner

Vurdering

Den norske kirke har som utgangspunkt frihet til å bruke deler av rammetilskuddet til tiltak som drives av andre rettssubjekter. De tilskuddene som er nevnt i de fem første punktene av denne oversikten fremstår som en naturlig del av virksomheten i et stort tros- eller livssynssamfunn (om støtten til bibeloversettelse til samisk, se også i pkt. 4.5). Utvalget ser intet uvanlig i at en så stor organisasjon som Den norske kirke benytter eksterne aktører for å realisere egne mål. Alternativet ville være å bygge opp intern kompetanse for tilsvarende oppgaver. At disse midlene inngår i tilskuddsgrunnlaget, gir andre tros- og livssynssamfunn av en viss størrelse mulighet til å finansiere tilsvarende tjenester i egen eller ekstern regi.

I et land med et velutviklet system for forskning og høyere utdanning, slik som Norge, synes derimot tilskuddene til VID/KUN og KIFO å være av mer allmenn karakter enn det som naturlig faller inn under virksomheten til Den norske kirke som trossamfunn. I begge tilfeller er det tale om virksomhet som er av interesse for både samfunnet som helhet og for andre tros- og livssynssamfunn. Dette trekker i retning av at virksomhet som staten selv mener at det er behov for, finansieres og drives av statlige eller statsstøttede utdannings- og forskningsinstitusjoner.

Uttrekk av *hele* tilskuddet til KUN og KIFO fra tilskuddsgrunnlaget ville i 2025 redusere grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke med om lag *16 mill. kroner*.

4.6 Støtten til investeringer, vedlikehold, drift og kirkelig betjening av kirkebygg

4.6.1 Lokal infrastruktur i Den norske kirke

Etter kirkeordningen finnes det 1642 kirker i Den norske kirke. Fortidsminneforeningen og enkelte andre eier 37 av kirkene, mens de resterende 1605 eies av sokn i Den norske kirke. Det er i snitt 4,5 kirker per kommune. Mange små kommuner har mer enn én kirke.

Antall kirker er i stor grad historisk betinget. Utviklingen i lovgivningen er viktig for å forstå bakgrunnen for dagens bygningsstruktur. Loven av 1851 om lov om kirker og kirkegårder bestemte for eksempel at kirkene skulle romme 3/10-deler av befolkningen i soknet. Bestemmelsen bidrar til å forklare at over 500 kirker ble bygd i perioden 1850–1900, mens en rekke middelalderkirker og andre eldre kirker forsvant.¹¹⁰

¹⁰⁸ Den norske kirke. KR 90/24. *Budsjett 2025 for rettssubjektet Den norske kirke*.

¹⁰⁹ Se også i pkt. 4.3.4.

¹¹⁰ NOU 1987: 7 *Den Lokale kirkes ordning*, s. 40–41.

Antall kirkebygg må også ses i sammenheng med kirkens inndeling i mer enn tre ganger så mange sokn (1146) som kommuner (357). Ved skillet mellom kirke og stat la Stortinget vekt på å tilrettelegge for at Den norske kirke skulle forbli en landsdekkende kirke, i den forstand at den skal være i stand til å gi medlemmene kirkelig betjening over hele landet. Det innebærer blant annet at det i alle sokn skal være mulighet til å bli døpt, konfirmert, inngå ekteskap og bli begravet.

Forutsetningen om landsdekkende kirkelig betjening som Grunnloven § 16 andre punktum hviler på, og som trossamfunnsloven utbygger gjennom krav om kirkelig betjening, gir ikke i seg selv noe argument for å opprettholde og drifte alle deler av en overlevert infrastruktur. Samfunnsutviklingen tilsier tvert imot at den over tid bør forenkles i den grad bygningenes fredningsstatus og annet gjør det forsvarlig. Både samlokaliseringen med den lokale gravplassen og andre forhold bidrar til å forklare at slike prosesser ofte er komplekse og kan ta tid.

De nær 1000 kirkene som er fredet eller listeført på grunn av sin kulturhistoriske verdi, omfattes av det statlige kirkebevaringsprogrammet (se i pkt. 4.1.2), som støtter utvalgte prosjekter med kommunal medfinansiering. Hverken statlig eller kommunal finansiering av slike prosjekter inngår i grunnlaget for å beregne tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn.¹¹¹

Ansvar for løpende vedlikehold og drift av alle de om lag 1600 kirkene ligger derimot på kommunene.¹¹² Denne finansieringen ga i eldre tid grunnlag for individuell refusjon av «kirkeskatten» for folk som sto utenfor kirken, senere for en støtteordning for privateide kirkebygg. At den kommunale finansieringen nå inngår i grunnlaget for å beregne tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn, bidrar til å gjøre det mulig for andre tros og livssynssamfunn å skaffe seg egnede seremonilokaler.

4.6.2 Nærmere om kostnadene

Gjennom Grunnloven § 16 andre punktum om plikt til å støtte Den norske kirke som «Norges folkekirke» (se også i kap. 2.3), ønsket Stortinget dels å ivareta hensynet til kontinuitet ved overgangen fra statskirkeordningen, dels å forplikte seg til fortsatt å legge til rette for at Den norske kirke kan tilby kirkelige tjenester over hele landet, uavhengig av kirkesøkernes grad av trosengasjement.¹¹³

Forventningen om et landsdekkende tilbud må forstås i lys av at både historisk bakgrunn og faktisk kirkestruktur er helt annerledes for Den norske kirke enn for andre tros- og livssynssamfunn. Som nevnt i pkt. 4.6.1 vil vesentlige endringer av dagens lokale infrastruktur i praksis kunne ta tid.

Så lenge kommunenes plikt til å finansiere om lag 1600 kirkebygg står ved lag, gir det ikke mening dersom den ikke gjør det mulig å fylle dem med et minimum av konfesjonelt innhold.¹¹⁴ Plikten omfatter ikke bare kostnader til investeringer i og vedlikehold av kirkene med sikte på å holde dem i en slik stand at de på forsvarlig vis kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Støtten skal også sikre at det i hvert sokn er «tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige

¹¹¹ Forskrift om registrering av og tilskudd til tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsforskriften) § 8 tredje ledd.

¹¹² Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 andre ledd, andre punktum.

¹¹³ Smith, Eivind, «...forblir Norges folkekirke»: Om Grunnlovens ordvalg og dets juridiske konsekvenser». I Dietrich, Elstad, Fagerli og Haanes (red), *Folkekirke nå* (2015) s. 60–72 på s. 65–66.

¹¹⁴ Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 andre ledd, andre og tredje punktum.

handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp».

Kravet om å holde den fysiske infrastrukturen i en slik stand at bygningene kan benyttes som kirker og ha tilfredsstillende bemanning (kirketjener, klokker og organist/kantor), gir heller ikke mening uten at de kirkelige handlingene som dette skal legges til rette for, kan skje med nødvendig medvirkning av prest.

Den obligatoriske finansieringen gjelder både på steder der den historiske og sosiale bakgrunnen gjør det rimelig å anta at Den norske kirke ville ha vært til stede på linje med andre tros- og livssynssamfunn, og på steder der dagens kirkestruktur stemmer dårlig med bosettings- og samferdselsmønsteret i vår tid.

Noen opplysninger om kirkenes geografiske spredning og antall medlemmer som sogner til hver av dem, kan tjene som illustrasjon. I kommuner som har under 2 500 innbyggere, er det f.eks. mer enn dobbelt så mange kirker (243) som antall kommuner (104). Det samme gjelder i de 173 kommunene som har under 5 000 innbyggere, men 444 kirker. De 244 kommunene som har under 10 000 innbyggere, har om lag tre kirker hver og dermed nærmere halvparten av alle landets kirker (739). Også de kommunale regnskapene bekrefter bildet av til dels store ulikheter når det gjelder støtten per medlem av Den norske kirke (se i kap. 3.3.2). Variasjonene ser i stor grad ut til å være relatert til antall kirkebygg per kirkemedlem.

I kommuner med under 1000 innbyggere er det i gjennomsnitt 339 medlemmer per kirke, i kommuner med under 2500 innbyggere er gjennomsnittstallet 497 medlemmer per kirke, i kommuner med under 5000 innbyggere er det 690 medlemmer per kirke og i kommuner med under 10 100 innbyggere er det 921 medlemmer per kirke.

Også i kommuner med over 10 000 innbyggere finnes det antagelig en rekke kirkebygg som ut fra antall eller plassering fremtrer som overtallige gitt dagens samfunnsstruktur. Men mange slike kirker er antagelig fredet eller listeført på grunn av sin kulturhistoriske verdi.

Statistikk over deltakelse i kirkelige aktiviteter forsterker inntrykket av en infrastruktur som på mange steder er betydelig overdimensjonert, både i seg selv og i forhold til sammenlignbar fysisk infrastruktur i andre tros- og livssynssamfunn. Uten hensyn til om den er dimensjonert eller egnet for dagens bruk, vil behov for kirkelig betjening ved høytider og livets overgangsfaser, og til beredskap (se i pkt. 4.4.2), måtte ivaretas ved bruk av den bygningsmassen som allerede eksisterer.

Så lenge Stortinget forutsetter at alle de 1600 kirkene blir vedlikeholdt og driftet uavhengig av bosettings- og samferdselsmønstre, står Den norske kirke i en særstilling sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn. Ifølge fellesrådenes regnskaper for 2023 var samlede kommunale driftstilskudd og tjenesteyting som føres under funksjon 042 Kirker¹¹⁵ på om lag 522 mill. kroner, mens kommunale tilskudd og tjenesteyting til investeringer under samme funksjon utgjorde om

¹¹⁵ Funksjonen omfatter utgifter og inntekter som har forbindelse med kirkebygget, kirkelige handlinger og gudstjenestelig virksomhet.

lag 481 mill. kroner. Dette tilsvarer en samlet støtte på om lag 1 mrd. kroner.¹¹⁶ Statens finansiering av den lokale prestatjenesten kommer i tillegg.

Vurdering

Støtten til investeringer, vedlikehold og drift av kirkebygg i Den norske kirke må som utgangspunkt regnes som finansiering av virksomhet som trossamfunn. Kravet etter Grunnloven § 16 fjerde punktum om støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje», vil da stå i veien for å trekke dette beløpet ut av grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Dette gjelder i alle fall på steder der andre tros- eller livssynssamfunn driver en virksomhet som kan sammenlignes med virksomheten i Den norske kirke.

At den kommunale støtten til vedlikehold og drift av kirkene på slike steder inngår i grunnlaget for å beregne tilskuddet til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, bidrar indirekte til å gi dem mulighet til å ivareta sine behov for verdige seremonilokaler mv. Dette gjelder eksempelvis Den katolske kirke, som betjener mange ulike språkgrupper, trenger prester med ulik språkkompetanse og også betjener mange mennesker med «D-nummer» som ikke utløser støtte. Dette trekker i retning av å beholde kommunal støtte til Den norske kirke i beregningsgrunnlaget, slik at slike samfunn mottar sin relative del av det medlemsbaserte tilskuddet. Men som nevnt i kap. 5.4.6 kan slike behov også tenkes ivaretatt gjennom en søknadsbasert tilskuddsordning for tilsvarende formål.

Forutsetningen om videreføring av et kirkelig tilbud i alle deler av landet, er likevel et grunnleggende premiss for det brede politiske kompromisset som Grunnloven § 16 hviler på. De lovfestede kravene om å holde svært mange kirkebygg funksjonsdyktige og tilstrekkelig betjent, også i områder med beskjedent befolkningsgrunnlag, setter Den norske kirke i en særstilling sammenlignet med alle andre tros- og livssynssamfunn.

Bosettings- og samferdselsmønsteret endrer seg. Både antall og plassering av en betydelig del av kirkene stemmer dårlig med de demografiske forholdene i vår tid. Så lenge de politiske og økonomiske rammevilkårene ikke utløser omfattende tilpasning til dagens forhold, medfører kirkelig betjening i deler av landet der infrastrukturen klart overstiger de behov som følger av dagens bosettings- og samferdselsmønster, langt høyere kostnader enn det er rimelig å anta at Den norske kirke selv ville ha påtatt seg dersom strukturen hadde kunnet bygge på nåtidens forhold.

Dette trekker i retning av å ta *en tilsvarende del av* den samlede finansieringen av Den norske kirke, ut av grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Innenfor rammen av Grunnloven § 16 må andelen *fastsettes etter Stortingets skjønn*.

¹¹⁶ At deler av de kommunale tilskuddene til de kirkelige fellesrådene i praksis blir ført på en fellesfunksjon og ikke på de spesifikke funksjonene, bidrar til en viss usikkerhet om anslaget. Den reelle kommunale støtten til kirkebyggene er antagelig større enn det som i dag kommer frem i regnskapet.

4.7 Økonomiske konsekvenser av mulige utdrag

4.7.1 Justeringer av grensen for «det særskilte ved folkekyrkjeoppdraget»

De *maksimale* økonomiske konsekvensene av å overføre offentlig støtte i 2025 fra grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn til særlige støtteordninger for Den norske kirke kan oppsummeres slik:

Tabell 4.1

Oppgaver	Vurdering	Omfang (med forbehold)
Utgifter til særlig valgordning	Ut av beregningsgrunnlaget	18 mill. kroner or
Nasjonale seremonier	Ut av beregningsgrunnlaget	6,4 mill. kroner
Kirkelige tjenester på samisk	Ut av beregningsgrunnlaget	13 mill. kroner
	SUM	Ca. 37,4 mill. kroner
Obligatorisk kommunal finansiering* av «marginal» infrastruktur	En skjønnsmessig del ut av beregningsgrunnlaget	[avgjøres ved Stortingets skjønn]

* Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 andre ledd andre og tredje punktum.

Utvalget kan ikke se at slike omposteringer verken enkeltvis eller samlet vil skape særlige utfordringer i relasjon til Grunnloven § 16 fjerde punktum eller regelverket om diskriminering av andre tros- og livssynssamfunn.

Medlemmet Sandvig tar likevel forbehold vedrørende siste post i tabellen. Støtte til kirkelige formål som bygg, stillinger og aktiviteter i Den norske kirkes regi, har fra 1969 inngått i beregningsgrunnlaget. Siden den gang er statskirkeordningen opphevet og prinsippet om likebehandling er grunnlovfestet. Det er derfor vanskelig å se at det ikke vil utfordre plikten etter Grunnloven § 16 fjerde punktum til å støtte tros- og livssynssamfunn «på lik linje» eller den menneskerettslige skranken mot usaklig forskjellsbehandling å ta støtte til ordinære kirkelige formål ut av beregningsgrunnlaget.

4.7.2 Overføring til andre institusjoner eller til søkbare tilskuddsordninger

De *maksimale* økonomiske konsekvensene av å overføre offentlig støtte i 2025 fra grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn til andre institusjoner eller til særskilte tilskuddsordninger kan oppsummeres slik:

Tabell 4.2

Oppgaver	Vurdering	Omfang (med forbehold)
Prester i Kriminalomsorgen	Ut av beregningsgrunnlaget (overføres til institusjonene)	34 mill. kroner
Prester ved offentlige utdanningsinstitusjoner	Ut av beregningsgrunnlaget (overføres til institusjonene)	16 mill. kroner
Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet	Helt eller delvis ut av beregningsgrunnlaget	125 mill. kroner
Dødsbudskap og andre særlige beredskapsfunksjoner	Ut av beregningsgrunnlaget (overføres til andre eller gis som særskilte tilskudd)	27 mill. kroner
VID/Kirkelig utdanning i Nord	Ut av beregningsgrunnlaget (overføres til universitet eller høyskoler eller til VID)	7,5 mill. kroner
KIFO Stiftelsen kirkeforskning	Ut av beregningsgrunnlaget (innordnes i budsjettet for annen forskningsinstitusjon eller finansieres som egen budsjettpost)	8,4 mill. kroner
	SUM	Ca. 216 mill. kroner

Utvalget kan ikke se at disse omposteringene verken enkeltvis eller samlet vil skape særlige utfordringer i relasjon til Grunnloven § 16 fjerde punktum eller regelverket om diskriminering av andre tros- og livssynssamfunn.

Medlemmet Sandvig vil likevel understreke at den delen av statsstøtten til Sjømannskirken som går til kirkelige formål skal være med i beregningsgrunnlaget.

4.7.3 Konsekvenser for støtten per medlem av tros- og livssynssamfunn

Dersom de *maksimale* uttrekkene som er vist i pkt. 4.7.1 og 4.7.2, blir gjennomført, vil grunnlaget for å beregne tilskuddet per medlem av tros- og livssynssamfunn bli redusert med (37+216=) om lag 250 mill. kroner. Dersom tilskuddsordningen ellers blir omtrent som i dag, ville det i 2025 ha redusert tilskuddssatsen med om lag 73 kroner, det vil si *fra 1554 kroner til om lag 1480 kroner.*

Dersom også en skjønnsmessig del av kostnadene til investeringer, vedlikehold, drift og kirkelig betjening av kirkestrukturen i deler av landet der den står i klart misforhold til de behov som følger av dagens bosettings- og samferdselsmønster tas ut av beregningsgrunnlaget (se i pkt. 4.6), vil tilskuddssatsen bli redusert tilsvarende.

Ingen slike uttrekk vil i seg selv endre den konsekvens av dagens tilskuddssystem at tilskuddssatsen per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke øker som følge av nedgang i antall medlemmer av Den norske kirke og/eller økning i antall medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn. Dersom støtten til Den norske kirke holdes på omtrent samme nivå som i dag, vil også statens samlede utgifter øke.

5 MULIGE ENDRINGER I STØTTEORDNINGEN

5.1 Innledning

Utvalget er bedt om å utrede andre mulige tilskuddsordninger enn dagens og anbefale minst en ny fremtidsrettet løsning for finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Innenfor forutsetningen om at «staten framleis skal yte tilskot til Den norske kyrkja som folkekyrkje og likebehandling av andre trus- og livssynssamfunn, og at Grunnlova § 16 dermed ikkje skal endrast», presiserer mandatet at det «er korleis støtta blir utrekna som skal vurderast».

Grunnloven § 16 er presentert i kap. 2. Med utgangspunkt i bestemmelsene der har utvalget i kap. 4 drøftet mulige justeringer av grensen mellom støtte til virksomhet i Den norske kirke som «Norges folkekirke» (§ 16 andre punktum), og støtte til virksomheten som trossamfunn (§ 16 fjerde punktum).

Dette kapitlet drøfter om kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum om at alle tros- og livssynssamfunn skal støttes «på lik linje», kan ivaretas gjennom støtteordninger som avviker fra dagens, men likevel ligger innenfor de juridiske rammene. De mulighetene utvalget peker på, hviler på økonomiske og juridiske faktorer som er omtalt i tidligere kapitler.

I dette kapitlet gir utvalget først en oversikt over noen sentrale hensyn som støtteordninger på tros- og livssynsområdet bør ivareta (pkt. 5.2) og drøfter ulike kriterier for å vurdere om en støtteordning oppfyller kravet om støtte til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje» (pkt. 5.3). Mulige alternativer til dagens støtteordning som ligger innenfor mandatet presenteres i pkt. 5.4. Avslutningsvis peker utvalget på noen alternativer utenfor mandatet (pkt. 5.5).

5.2 Sentrale hensyn

Tilskuddsordninger er en type av økonomiske virkemidler for å oppnå politiske mål.¹¹⁷ En tilskuddsordning for finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn kan tenkes uformet på ulike måter. Et sett med sentrale hensyn kan gjøre det enklere å sammenligne ulike forslag. Slike hensyn kan både forstås som absolutte krav og som føringer. I det følgende vil utvalget presentere noen relevante hensyn for å vurdere forslag om tilskuddsordninger på tros- og livssynsfeltet.

¹¹⁷ En oversikt over regelverket for slike ordninger finnes i [Rapporter, veiledere og tolkningsuttalelser om tilskudd | DFØ](#), se særlig [Evaluering av statlige tilskuddsordninger | DFØ](#).

Støtte til «Norges folkekirke» og til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»

Grunnloven § 16 angir to hovedmål for offentlig støtte på tros- og livssynsfeltet:

- Å støtte Den norske kirke som «Norges folkekirke».
- Å støtte alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje».

Som nevnt i kap. 1.4.3 gir Grunnloven § 16 verken Den norske kirke eller andre tros- og livssynssamfunn rett til støtte på et bestemt nivå.¹¹⁸ Utgangspunktet er at Stortinget er bevilgende myndighet etter Grunnloven § 75 bokstav d, og har betydelig frihet til å dimensjonere støtten ut fra sitt eget syn på støttebehovet og hvordan det skal prioriteres i forhold til andre formål. Paragrafens bakgrunn og ordlyd («understøttes», «skal understøttes») forutsetter riktignok at staten ikke kan oppfylle sin plikt ved å legge støtten nær 0. Men bestemmelsen gir dårlig grunnlag for å definere et minstemål av støtte som staten er forpliktet til. Dette gjelder også de mer detaljerte reglene i trossamfunnsloven om støtte til Den norske kirke (§ 14) og til andre tros- og livssynssamfunn (§ 5), regler som utvalget heller ikke er bundet av.

En hovedoppgave for utvalget er etter dette å vurdere mulige tilskuddsordninger som både understøtter Den norske kirke på en slik måte at den «forblir Norges folkekirke», og sikrer alle tros- og livssynssamfunn, Den norske kirke inkludert, støttes «på lik linje».

Enkelhet og effektivitet

Støttesystemet bør utformes slik at det «understøtte[r] målet med tilskuddet».¹¹⁹ På tros- og livssynsområdet kan formålsbestemte tilskuddsordninger tjene som virkemiddel for å nå spesifikke mål, for eksempel å ivareta samfunnenes behov for seremonilokaler eller stimulere til mer samarbeid mellom kommunene og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Ordningene bør ikke stimulere uønskede tilpasninger hos tilskuddsmottakerne, f.eks. ved å motvirke motivasjon for frivillig innsats eller andre former for egenfinansiering, eller endringer i virksomheten for å utløse mer støtte.

Støttesystemet bør utformes slik at det «kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos tilskuddsforvalteren og tilskuddsmottakere».¹²⁰ Ordninger som i liten grad krever utforming og vurdering av omfattende søknader, rapporter mv., begrenser de administrative kostnadene. De bør ikke påføre tros- og livssynssamfunnene urimelige krav til søknadsutforming, eller i praksis utestenge samfunn fra å søke. Samtidig kan krav om rapportering som følger med mange tilskuddsordninger, bidra til åpenhet om virksomheten og motvirke misbruk av midlene. Dette gjelder krav til registrerte tros- og livssamfunn som i dag mottar tilskudd fra staten.¹²¹ For at den ønskede graden av åpenhet skal kunne oppfylles, må støtten være av et slikt omfang at tros- og livssynssamfunnene ønsker å motta den.

Bærekraft og forutberegnelighet for staten

Ifølge mandatet er utredningens hovedmål å gjøre tilskuddssystemet mer bærekraftig og forutsigbart enn i dag. Hensynet har både politiske, økonomiske og administrative komponenter.

¹¹⁸ I yttertilfeller kan likevel spørsmålet om hvorvidt begrunnelsen for å støtte ett tros- eller livssynssamfunn i større grad enn andre, er tilstrekkelig god, likevel prøves av domstolene.

¹¹⁹ Reglementet for økonomistyring i staten pkt. 6.1.

¹²⁰ Reglementet for økonomistyring i staten pkt. 6.1.

¹²¹ Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 7.

Utvalget skal ikke vurdere systemets *politiske* bærekraft. På dette punkt nøyer det seg derfor med å nevne at siden politikken på området, med mandatets ord, har som overordnet mål «å føre ein aktivt støttande trus- og livssynspolitikk som eit grunnlag for eit livssynsøpe samfunn», må det påvirke både omfanget av den offentlige støtten til tros- og livssynsformål og hvordan støtteordningen blir utformet. Den politiske bærekraften henger også sammen med om de begrunnelser støtteordningene hviler på, er tydeliggjort overfor både direkte berørte aktører og storsamfunnet.

For staten er utgifts- og budsjettkontroll avgjørende for forsvarlig forvaltning av offentlige midler. Det er derfor viktig at finansieringsordningen bidrar til dette. En tilskuddsordning der størrelsen på tilskuddet er avhengig av faktorer utenfor bevilgende myndighets kontroll, gir lavere økonomisk forutberegnelighet.

Økonomisk forutberegnelighet for Den norske kirke

Den forutberegnelighet for Den norske kirke som ligger i bestemmelsene i Grunnloven § 16 og trossamfunnsloven § 14 om statens og kommunenes plikt til å gi økonomisk støtte, begrenses av at disse pliktene ikke korresponderer med tilsvarende rettigheter for Den norske kirke. I siste instans vil kirken derfor måtte planlegge og innrette sin virksomhet i tillit til at det offentlige fortsatt bidrar til å opprettholde virksomheten på et visst nivå. Nedskalering vil kreve at kirken tilpasser sin fysiske infrastruktur og organisasjon til det nye nivået, eller arbeider for økt egenfinansiering.

Økonomisk forutberegnelighet for andre tros- og livssynssamfunn

At Grunnloven § 16 heller ikke gir andre tros- og livssynssamfunn rett til offentlig støtte, reduserer deres forutberegnelighet i samme grad som for Den norske kirke. Dersom f.eks. all annen offentlig støtte til Den norske kirke enn støtten til fredete og listeførte kirkebygg bortfaller, vil deres lovfestede rett til støtte miste sin betydning. Staten vil da heller ikke ha plikt til å støtte andre tros- og livssynssamfunn. Så lenge Den norske kirke som trossamfunn får offentlig støtte, har staten imidlertid plikt til å støtte andre tros- og livssynssamfunn «på lik linje». Støtteordningen kan ikke utformes slik at det fører til uforholdsmessig eller usaklig begrunnet forskjellsbehandling.

Økonomisk forutberegnelighet for kommunene

Med den nye trossamfunnsloven bortfalt kommunenes plikt til å støtte tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Nå gir loven kommunene bare plikt til å støtte Den norske kirkes lokale arbeid. Regnskapstallene viser at kommunenes utgifter per kirkemedlem varierer sterkt. Støtteordningen bør sikre kommunene best mulig oversikt over og forutsigbarhet for administrative og økonomiske forhold.

Samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn og kommuner

Mandatet vektlegger økt kontakt og samarbeid mellom tros- og livssynssamfunnene og kommunene. Videreføring av dagens kommunale ansvar for finansiering av Den norske kirke, slik mandatet forutsetter, vil bidra til fortsatt kontakt mellom kommunene og Den norske kirke lokalt. I kap. 1.4.6 nevner utvalget noen muligheter for å stimulere deres samarbeid med Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn og annen frivillighet i kommunen.

De ulike hensynene som er presentert over, gir et viktig utgangspunkt for å vurdere de mulige tilskuddsordningene som presenteres i pkt. 5.4.

5.3 Kriterier for å realisere kravet om støtte «på lik linje»

5.3.1 Forutsetninger

Kjernen i statens plikt til å støtte alle tros- og livssynssamfunn, Den norske kirke inkludert, «på lik linje» (Grunnloven § 16 fjerde punktum), ligger i virksomheten som tros- eller livssynssamfunn. Plikten til likebehandling omfatter ikke støtte til Den norske kirke «som folkekirke» (Grunnloven § 16 andre punktum), i den forstand at støtten går til virksomhet som utøves på vegne av hele samfunnet (f.eks. gravplassforvaltning og vedlikehold av kirker som er fredet eller listeført på grunn av sin særlige kulturhistoriske betydning). Grensen mellom de to bestemmelsene drøftes i kap. 4.

Grunnloven § 16 presiserer ikke hva som skal telle som tilstrekkelig likt. Bestemmelsen gir ikke plikt til å videreføre dagens ordning, som bygger på et kriterium om lik støtte *per medlem* av alle tros- og livssynssamfunn. Dermed åpner bestemmelsen for å bygge likhetsvurderingen på andre kriterier. I det følgende skisserer utvalget noen av de mulighetene som kan åpne seg. Det skilles forsøksvis mellom resultatlikhet (pkt. 5.3.2 og 5.3.3) og konkurranselikhet (pkt. 5.3.4).

5.3.2 Dagens ordning – medlemstall som kriterium

Etter at særskilt støtte til «Norges folkekirke» (Grunnloven § 16 andre punktum) er trukket fra, får alle tros- og livssynssamfunn i dag om lag samme beløp *per medlem*. En slik ordning bygger på et enkelt kriterium om resultatlikhet. Stålssettutvalget la vekt på at dette er en enkel måte å respektere plikten til å støtte alle «på lik linje»:

*«Utvalget vil tilrå at en holder fast på dagens ordning med utmåling av lik støtte per medlem i tros- og livssynssamfunnene. Selv om det kan være argumenter for å ta hensyn til aktivitet, forskjeller i behov og forskjeller i størrelse, vil dette i meget stor grad komplisere ordningen og gjøre den mer sårbar for tilpasninger og urimelige utslag. En støtteordning som utmåles per medlem, er gjennomsliktig og lett forståelig».*¹²²

En støtteordning som bygger på medlemstall er også egnet til å sikre at summen av støtte til hvert tros- eller livssynssamfunn reflekterer medlemsutviklingen der, og er enkelt å administrere sammenlignet med kriterier basert på f.eks. aktivitetsnivå:

*«Et mer differensiert system for tildeling av støtte [...] innebærer i praksis en søknadsbasert tildeling. En søknadsbasert tildeling vil kreve individuell søknadsbehandling og kan åpne for mer skjønnspregede tildelinger. Av hensyn til de administrative konsekvensene ville det dessuten være nødvendig å begrense antallet støtte- og søknadsberettigede samfunn».*¹²³

Selv om medlemstall på mange måter er et enkelt kriterium for fordeling av støtte, er det ikke uten ulemper. Det krever ressurser å etablere og vedlikeholde en pålitelig medlemsoversikt. For en del tros- og livssynssamfunn er det ikke opplagt at en slik oversikt har nytteverdi utover det å tjene som grunnlag for å få offentlig

¹²² [NOU 2013:1](#) Det livssyns åpne samfunn. En helhetlig tros- og livssynspolitik, s. 366

¹²³ Kulturdepartementet, Høringsnotat 25. september 2017. Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn, s.140.

støtte, og det kan tenkes at f.eks. innvandrerbaserte samfunn opplever kravene om medlemslister som mer krevende enn andre samfunn.

5.3.3 Støttebehov eller faktisk aktivitet som kriterium

En rettighetsbasert tilskuddsordning som bygger på medlemstall, kan føre til at tros- og livssynssamfunn som er svært avhengige av offentlig støtte, får like mye som samfunn som i større grad er i stand til å klare seg selv. Også ulikheter i organisering, virksomhet og medlemsbetjening kan føre til at tros- og livssynssamfunn med samme medlemstall har ulikt behov for offentlig støtte. Tilskuddsbehovet vil dermed kunne sies å være varierende.

Grunnloven § 16 fjerde punktum krever ikke videreføring av likhet i form av likt beløp per medlem. Det er heller ikke gitt at resultatet må være samme beløp per medlem av Den norske kirke som for andre tros- og livssynssamfunn. Men ulike resultater må begrunnes saklig og ulikhetene må ikke være uforholdsmessig store.

En mulighet kan være å dimensjonere støtten med utgangspunkt i et kriterium om *behov*. I høringsnotatet til ny trossamfunnslov skisserer departementet tre mulige kriterier av denne typen:¹²⁴

- En kan anta at tros- og livssynssamfunn som har sine medlemmer geografisk konsentrert, har lavere kostnader per medlem enn samfunn hvis medlemmer er bosatt i større deler av landet. Kravet om likebehandling kan da peke i retning av større støtte til samfunn med mer spredt aktivitet.
- Samfunnenes egenart og formål gir seg utslag i ulikheter i aktivitetenes omfang og mønster. Mange samfunn har som formål å legge til rette for kollektiv tros- og livssynsutøvelse, gjerne innenfor seremonielle rammer. Slik virksomhet er ofte mer ressurskrevende enn virksomhet som legger større vekt på individuell tros- og livssynsutøvelse.
- Tros- og livssynssamfunn med stor kollektiv trosutøvelse kan antas å ha større behov for tilpassede bygg og lokaler enn andre samfunn.

Departementet nevner også mulige kriterier som ulikhet i formue og egeninntekter og medlemmenes alderssammensetning.

Det er store ulikheter mellom tros- og livssynssamfunnenes finansiering av egen virksomhet. For egen del nevner utvalget derfor at støttebehovet kan tenkes vurdert med utgangspunkt i hvor store *egne midler* det enkelte samfunn over et visst antall år har vært i stand til å skaffe seg, slik at samfunn som i større grad er avhengige av offentlig støtte får mer enn samfunn som i større grad klarer seg på egen hånd.

Faren for at viljen til egenfinansiering og frivillig innsats kan føre til redusert offentlig støtte, taler likevel imot å basere en tilskuddsordning på et slikt kriterium. Det er heller ikke klart at det bør stilles krav om at tros- og livssynssamfunnene dokumenterer all slik innsats med sikte på økonomisk verdsetting, som det også ville være åpenbare problemer med å fastsette og håndheve praktikable kriterier for.

En støtteordning kan også tenkes utformet med utgangspunkt i *antall årsverk* utført av ansatte. Men premiering av bruk av betalt arbeidsinnsats kan motvirke viljen til å satse på frivillig arbeid. Dessuten ville det som regel føre til at større

¹²⁴ Kulturdepartementet, Høringsnotat 25. september 2017. Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn, s. 138.

samfunn får mer støtte per medlem enn samfunn som på grunn av størrelsen kan klare seg med liten eller ingen betalt arbeidskraft.

En tredje mulighet kunne være et kriterium om *faktisk aktivitet*, f.eks. antall seremonier eller antall deltakere per år. En slik ordning ville imidlertid kreve klare kriterier; det er f.eks. ikke gitt at mange møter med få deltakere bør premieres høyere enn færre møter med mange deltakere, eller at bare tros- eller livssynsrelaterte seremonier og møter, ikke også administrative møter som er nødvendige for å drifte virksomheten, skal regnes med. Et kriterium bygd på aktivitet vil dessuten kreve et omfattende regime for å kvalitetssikre måling og innrapportering, og kan tenkes å stimulere til f.eks. å holde hyppige møter uavhengig av møtenes formål eller antall deltakere.

En fjerde mulighet er å ta utgangspunkt i *særtrekk ved den enkelte konfesjon eller det enkelte livssyn*. Det er imidlertid ikke klart at staten bør premiere tros- og livssynssamfunn med en virksomhet som krever hyppige møter (f.eks. daglige eller ukentlige bønnemøter etter messer), høyere enn samfunn med en virksomhet som klarer seg med færre seremonier i forbindelse med f.eks. fødsel, ekteskapsinngåelse eller gravferd. Dessuten kunne et slikt kriterium flyte over i en *de facto*-vurdering av den økonomiske verdien av vedkommende tro eller livssyn i og for seg, og dermed skape uakseptabel risiko for diskriminering på grunnlag av tro eller livssyn. Det ville også redusere det enkelte samfunnets mulighet til å bruke støtten i samsvar med egne behov, f.eks. slik at kapasitet eller innredning verdsettes høyere enn musikk.

Mer aktuelt kan det være å bygge på et kriterium om hvilke økonomiske behov som følger med eksisterende eller planlagt *bygningssmasse*. Dette gjelder i alle fall dersom det også trekker inn utgifter til å leie seremonilokaler for å ivareta medlemmer som ikke er bosatt i nærheten av samfunnets geografiske tyngdepunkt.

Et slikt kriterium må likevel utformes i kombinasjon med kriterier om f.eks. medlemstall, geografisk spredning eller typisk aktivitet. Det kan også være grunn til å unngå kriterier som premierer nybygg, vedlikehold eller leie av lokaler i større grad enn medlemstall mv. rettferdiggjør.

Utvalget nevner endelig at kriterier som bygger på støttebehov eller faktisk aktivitet, i større grad enn kriteriet om dokumenterte medlemstall, vil kreve søknadsskriving og *vurdering av hver enkelt søknad*. Med et visst unntak for fysisk infrastruktur (kirker mv.), kan slike ordninger også tenkes å åpne et uakseptabelt rom for skjønn.

5.3.4 Konkurransen om tilgjengelige tilskuddsmidler

Etter utvalgets syn åpner Grunnloven § 16 fjerde punktum for å erstatte eller supplere kriterier for *resultatlikhet* med et kriterium om *konkurranseelighet*. Dette vil føre til hel eller delvis overgang fra støtteordninger som bygger på enkel konstatering av en faktisk tilstand (antall medlemmer osv.), slik som i dag, til kriterier der støtten i større grad blir kanalisert gjennom ordninger hvor det må konkurreres om tilskuddsmidler etter mer sammensatte kriterier.

Et argument mot slike ordninger er at evnen til å søke og til å tilfredsstille kravene for å få støtte, er ujevnt fordelt og at søknadsutforming kan kreve administrative eller faglige ressurser som ikke alle samfunn har. Under ellers like forhold vil gjerne større samfunn lettere enn små kunne bruke de ressursene som skal til for å oppnå støtte. Slikt arbeid kan også føre til at deler av de midlene som ellers

kunne ha gått til kjernevirksomheten som tros- eller livssynssamfunn, går med til administrative oppgaver.

Omfanget av slike ulemper avhenger imidlertid mye av hvordan søknadsprosessen mv. blir formet. Visse tilskuddsordninger kan f.eks. stimulere til økt samhandling mellom kommunene og tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke.

I kap. 4 har utvalget pekt på noen muligheter for å overføre støtte som i dag går til Den norske kirke og inngår i grunnlaget for å beregne tilskuddet per medlem av andre tros- og livssynssamfunn, til søknadsbaserte tilskuddsordninger. Allerede i dag finnes det en rekke søknadsbaserte tilskuddsordninger innrettet mot f.eks. barne- og ungdomsarbeid, støtte til utsatte grupper, rådgivning i livskriser eller integrering av innvandrere i det norske samfunnet. Mange tros- og livssynssamfunn benytter seg også av den statlige ordningen for kompensasjon av merverdiavgift for frivillige organisasjoner (se kap. 3.3.4). I tillegg kommer mer omfattende offentlig finansiering av for eksempel sykehjem drevet av rettssubjekter (foreninger, stiftelser) med mer eller mindre klar tilknytning til tros- eller livssynssamfunn.

For stat eller kommuner vil muligheten til å fordele støtten til særskilte formål gi økt budsjettkontroll og større forutsigbarhet.

For tros- og livssynssamfunnene vil søknadsbaserte tilskuddsordninger gi mindre forutberegnelighet og resultatlikhet enn dagens tilskuddsordning. I stedet vil den enkelte tilskuddsordning typisk kunne gi noen tros- og livssynssamfunn større uttelling, og dermed også større samlet tilskudd per medlem enn andre.

Så lenge begrunnelsen for den enkelte ordning er legitim og utvelgelsen saklig sett i forhold til formål og kriterier for ordningen, kan ikke ulike resultater per medlem *i seg selv* sies å stå i strid med kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum om støtte «på lik linje», eller bryte forbudet mot diskriminering. Dette gjelder i alle fall dersom alle tros- eller livssynssamfunn får *et fast beløp per medlem* uavhengig av aktivitet mv., mens finansiering fra en eller flere søknadsbaserte tilskuddsordninger tjener som *supplement*.

5.4 Mulige endringer i støtteordningen

5.4.1 Innledning

Utvalget skal avgi «ein rapport med kortfatta og poengterte tilrådingar». Som nevnt i kap. 1.4.7 har utvalget valgt å gjøre dette ved å påpeke *muligheter* for reform innenfor de juridiske rammene, og gi argumenter for og imot hver enkelt reform. Utvalget har ikke tatt standpunkt til om de påpekte mulighetene bør benyttes eller til deres nærmere utforming og dimensjonering mv., og understreker at det hele tiden er tale om forslag til *hovedelementer* i en endret støtteordning, ikke om støttens omfang, samlet eller for det enkelte tros- og livssynssamfunn. Beløp som likevel oppgis, skal utelukkende tjene til illustrasjon.

De viktigste premissene for de løsningsmulighetene utvalget nevner i de følgende underpunktene, fremgår av tidligere kapitler og av tidligere punkter i dette kapitlet og blir ikke gjentatt her.

Det er viktig å presisere at alle disse løsningsmulighetene kan kombineres med redusert beregningsgrunnlag i tråd med de mulighetene som er påpekt i kapittel 4.

5.4.2 Alternativ A: Endret tilskuddssystem ved at beregningsgrunnlaget reduseres

Et første alternativ til dagens støtteordning er å beholde dagens system for utmåling av tilskudd per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, men endre grunnlaget for å beregne støtten. Siden en slik støtteordning – bortsett fra endret beregningsgrunnlag – vil tilsvare dagens ordning («0-alternativet»), kan den betegnes som «alternativ 0+». Her velger vi å betegne den som «Alternativ A».

Beskrivelse

Videreføring av en støtteordning som gir likt tilskudd per medlem av alle tros- og livssynssamfunn, ivaretar kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum om støtte «på lik linje» og sikrer at det enkelte tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke får rett til støtte i samsvar med sin medlemsutvikling.

I kapittel 4 har utvalget drøftet mulige endringer i den delen av støtten til Den norske kirke som inngår i grunnlaget for å beregne tilskudd per medlem av andre tros- og livssynssamfunn. Slike endringer kan oppstå som følge av at

- en større del av støtten til Den norske kirke blir ansett som støtte til virksomhet som utføres av Den norske kirke som «Norges folkekirke» (Grunnloven § 16 andre punktum) og dermed er «felles for alle innbyggere i Norge og [ikke] utgifter til egentlig kirkelige formål»,¹²⁵ og/eller
- støtte som i dag går til virksomhet i Den norske kirke, blir overført til andre institusjoner (f.eks. Kriminalomsorgen) og/eller
- støtte som i dag går til virksomhet i Den norske kirke, blir overført til søknadsbaserte tilskuddsordninger.

Reduksjon av beregningsgrunnlaget i samsvar med en eller flere av de mulighetene som nevnes i kap. 4, vil redusere tilskuddet per medlem av tros- og livssynssamfunnene tilsvarende. Reduksjonen i tilskuddet vil bli mindre eller helt eliminert dersom den medlemsbaserte støtten blir supplert med en eller flere søknadsbaserte tilskuddsordninger.

En slik endring vil derimot ikke føre til at størrelsen på det medlemsbaserte tilskuddet blir fastsatt uavhengig av utviklingen i den støtten til Den norske kirke som fortsatt skal regnes med i beregningsgrunnlaget. Dermed vil den heller ikke fjerne den automatiske koblingen mellom størrelsen på denne støtten og utviklingen av antall medlemmer av Den norske kirke.

Vurdering

Støtte til Den norske kirke som «folkekirke» og til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»
For Den norske kirke vil ikke dette alternativet i vesentlig grad endre finansieringen. Med unntak for eventuell overføring av støtte som i dag går til kirken, til andre institusjoner og/eller til søknadsbaserte tilskuddsordninger, vil det i stor grad legges til rette for at den kan videreføre en virksomhet av samme type som dagens.

For andre tros- og livssynssamfunn vil redusert beregningsgrunnlag som følge av økt støtte til Den norske kirke begrunnet med henvisning til Grunnloven § 16 andre punktum føre til at tilskuddet per medlem av andre samfunn blir redusert. Overføring til andre institusjoner (f.eks. Kriminalomsorgen) eller til søknadsbaserte tilskuddsordninger vil kunne ha motsatt effekt.

¹²⁵ Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 23

Enkelhet og effektivitet

I utgangspunktet vil ikke det å endre beregningsgrunnlaget ha konsekvenser for ordningens enkelhet og effektivitet. I den grad midler som i dag inngår i beregningsgrunnlaget, går til søkbare ordninger, kan det legges til rette for mer målrettet ressursbruk og tettere oppfølging av tilskuddsmidlene, men det vil også kreve større *administrative ressurser* både for mottakere og forvaltere enn dagens tilskuddssystem.

Bærekraft og forutberegnelighet

For *staten* vil redusert beregningsgrunnlag gi noe bedre *kontroll over fordelingen* av tilskuddene og med utgiftene.

For *Den norske kirke* vil forutberegneligheten ikke bli påvirket av at grunnlaget for å beregne tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn blir redusert. Utskilling av noen av dagens oppgaver til andre institusjoner eller ordninger vil likevel redusere kirkens rolle på de berørte områdene. Den norske kirke er en stor aktør og vil sannsynligvis uansett bidra i omtrent samme grad som i dag med å gi kirkelig betjening i fengsler og på universiteter.

For *andre tros- og livssynssamfunn* vil forutberegneligheten på kort sikt bli redusert som følge av redusert tilskudd per medlem. Etter overgangen vil den derimot bli den samme som i dag. Dessuten kan det gi økt mulighet for å oppnå midler fra institusjoner som får ansvaret for oppgaver som nå ivaretas av Den norske kirke (f.eks. egne tilskudd til betjening av innsatte i fengsler) og fra søknadsbaserte ordninger. Samtidig vil det for små samfunn kunne være utfordrende å nå opp i konkurranse om midlene.

For *kommunene* vil forutberegneligheten være den samme som i dag.

Samarbeidet mellom tros- og livssynssamfunnene og kommunene

Redusert beregningsgrunnlag vil bare føre til endring i den grad det i stedet blir innført søknadsbaserte tilskuddsordninger i kommunal regi.

5.4.3 Alternativ B: Endret tilskuddssystem ved at beregningsperioden fryses i mer enn ett budsjettår, f.eks. lik stortingsperioden

Et annet alternativ til dagens støtteordning er å beholde dagens system for utmåling av tilskudd per medlem av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, men fryse beregningsperioden over mer enn ett budsjettår, f.eks. for hele stortingsvalgperioden. Bortsett fra endret beregningsperiode vil en slik støtteordning falle sammen med dagens modell. Her velger vi å betegne dette alternativet som «Alternativ B».

Beskrivelse

Et tilskuddssystem med flerårig tilskuddsperiode kan tenkes utformet på flere måter.

En støtteordning som ikke avhenger av endringer i antall kirkemedlemmer fra år til år, vil avvike fra en ordning der tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn i hvert enkelt år fastsettes som funksjon av forholdet mellom støtte til og antall medlemmer av Den norske kirke.

En støtteordning der medlemstallet i både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene i stortingsvalgåret danner grunnlaget for beregningen i hele den kommende valgperioden, vil føre til at antall støtteberettigede medlemmer

som tilskuddet skal beregnes ut fra, først bli endret etter utløpet av perioden. En slik reform kan gi virkning for både etablerte samfunn og samfunn som blir registrert i løpet av perioden. I løpet av perioden kan satsen f.eks. tenkes justert i takt med prisutviklingen, eller med utviklingen i relevant støtte til Den norske kirke.

Uten sammenligning for øvrig vil en slik ordning ha elementer som minner om støtten til registrerte politiske partier etter partiloven. Der utgjør stemmetallene fra siste valg grunnlaget for å beregne tilskuddssatsen i de kommende fire årene. Nyregistrerte partier får først støtte på grunnlag av oppnådde stemmer ved neste valg.

Vurdering

Støtte til Den norske kirke som «folkekirke» og til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»
For Den norske kirke vil ikke dette alternativet medføre endringer.

For andre tros- og livssynssamfunn vil en variant der medlemstallet fryses gjennom hele perioden, føre til større ulikhet i forhold til både Den norske kirke og til andre tros- og livssynssamfunn. Lik støtte uten hensyn til endringer i medlemstall vil være til fordel for samfunn med synkende medlemstall, men til ulempe for samfunn i vekst. Slike virkninger vil imidlertid skje uavhengig av hvilket tros- eller livssyn det er tale om.

Enkelhet og effektivitet

En endring der tilskuddet til det enkelte tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke (bortsett fra inflasjonsjustering el.) holdes konstant gjennom frysperioden, vil frita både staten og det enkelte samfunn fra merarbeidet med årlig innrapportering av og kontroll med medlemstallet.

Bærekraft og forutberegnelighet

For staten vil innføring av en frysperiode gi større budsjettkontroll i perioden, mens overgangen til ny tilskuddsperiode vil kunne gi større endring i utgiftene sammenlignet med Alternativ A.

For Den norske kirke vil forslaget ikke medføre endringer.

For andre tros- og livssynssamfunn vil det gi større forutberegnelighet i frysperioden, mens overgangen til ny tilskuddsperiode vil kunne gi større endringer i form av enten redusert eller økt samlet støtte. Endringene vil særlig følge av samlet medlemsutvikling i frysperioden.

For kommunene innebærer forslaget ingen endringer.

Det samme gjelder for samarbeidet mellom kommunene og tros- og livssynssamfunnene.

5.4.4 Alternativ C: Likt tilskudd per medlem av alle tros- og livssynssamfunn uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke

I dag beregnes tilskuddet per medlem av andre tros- og livssynssamfunn med utgangspunkt i tellende, regnskapsført støtte til Den norske kirke («0-alternativet»). Etter at støtten til Den norske kirke er vedtatt, fordeles summen på antall kirke-medlemmer, og andre tros- og livssynssamfunn mottar tilskudd lik produktet. Dermed gir færre medlemmer i Den norske kirke et høyere tilskuddsbeløp per medlem i både kirken og de andre samfunnene.

Koblingen mellom medlemstall i Den norske kirke og tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn vil bli brutt dersom Stortinget for det enkelte budsjettår

- enten fastsetter en sats for tilskudd per medlem av alle registrerte tros- og livssynssamfunn (inkludert Den norske kirke) og bevilger et beløp som skal dekke summen av tilskudd for kommende år,
- eller bevilger et samlet beløp som deretter fordeles med samme beløp per medlem av alle tros- og livssynssamfunn (inkludert Den norske kirke), slik som for partistøtte per stemme etter partiloven.

Beskrivelse

Mandatet forutsetter at finansieringsansvaret fortsatt skal være delt mellom stat og kommune. En støtteordning der tilskuddssatsen per medlem fastsettes simultant for Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene, kan da realiseres ved en «påslagsmodell», der tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke mottar *hele* tilskuddssummen fra staten, mens Den norske kirke bare mottar den *del av* summen som overstiger summen av relevant kommunal støtte til virksomheten i Den norske kirke. Den kommunale støtten kommer da til fratrekk i tilskuddet til Den norske kirke. Dessuten kan ikke tilskuddssatsen per medlem av andre tros- og livssynssamfunn være lavere enn summen av relevant *kommunal* støtte til Den norske kirke delt på antall kirkemedlemmer.

En slik «påslagsmodell» kan medføre uheldige incentiver ved at kommunene kan tenkes å redusere sin støtte i visshet om at dette for alle praktiske formål vil bli kompensert gjennom økt støtte fra staten. Omvendt vil høy støtte fra kommuner som ønsker å prioritere støtte til Den norske kirke lokalt, kunne føre til redusert statlig bidrag og dermed ikke gi høyere samlede inntekter for Den norske kirke.

For å redusere faren for slike incentiver må regelverket vise tydelig hvilke formål og oppgaver som henholdsvis kommunene og staten har ansvaret for å finansiere. Dersom hele ansvaret for den offentlige finansieringen av Den norske kirke er lagt på staten, vil disse ulempene falle bort (se nærmere i pkt. 5.5.2 nedenfor).

Innenfor disse rammene, der alle tros- og livssynssamfunn mottar om lag likt beløp per medlem, står Stortinget som utgangspunkt *fritt til å fastsette tilskuddssatsen*.

Politisk kan friheten tenkes å bli begrenset dersom summen av tilskuddssatsen multiplisert med antall medlemmer av Den norske kirke fører til at støtten blir for lav til å finansiere slik virksomhet i «Norges folkekirke» som Stortinget selv ønsker. Dersom Stortinget i en slik situasjon ønsker å bevilge særskilt støtte, vil det måtte begrunnes på omtrent samme måte som særlige tilskudd i samsvar med Grunnloven § 16 andre punktum (se i kap. 4). Under ellers like forhold vil særstøtte bli enklere å forsvare dersom andre tros- og livssynssamfunn får supplerende støtte gjennom f.eks. en søknadsbasert tilskuddsordning til verdige seremonilokaler (se i pkt. 5.4.6).

Vurdering

Støtte til Den norske kirke som «folkekirke» og til alle tros- og livssynssamfunn «på lik linje»
For Den norske kirke medfører en støtteordning der medlemstilskuddet er likt for alle tros- og livssynssamfunn, betydelig endringer dersom summen av dette tilskuddet og støtte som er unntatt fra tilskuddsgrunnlaget i lys av Grunnloven § 16 andre punktum, ikke dekker kostnadene med å videreføre en virksomhet som staten forventer.

Enkelhet og effektivitet

Et fast tilskudd til alle tros- og livssynssamfunn vil isolert sett kunne gi *enklere administrasjon* enn i Alternativ A for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Delt finansieringsansvar for Den norske kirke vil derimot kunne komplisere administrasjonen av ordningen siden den statlige delen av medlemstilskuddet til Den norske kirke først blir klart etter at relevant kommunal støtte er trukket fra.

Bærekraft og forutberegnelighet

For *staten* vil en slik støtteordning kunne gi større budsjettkontroll, oversikt over kostnadene og økonomisk forutsigbarhet for støtten til andre tros- og livssynssamfunn. For det medlemsbaserte tilskuddet til Den norske kirke vil ordningen være mindre forutsigbar fordi beregningen vil avhenge av summen av kommunale tilskudd. Siden medlemstallet og tilskuddet til Den norske kirke er størst, vil den samlede effekten være redusert statlig forutberegnelighet, likevel slik at samlet medlemstall for alle tros- og livssynssamfunn er ganske stabilt (se kap. 3.4.4).

Den norske kirke vil i større grad enn sammenlignet med Alternativ A måtte håndtere de økonomiske konsekvensene av endringer i medlemstall. At summen av kommunale bevilgninger til fellesrådene vil påvirke størrelsen på statens finansiering, vil også føre til større uforutsigbarhet for Den norske kirke.

For *andre tros- og livssynssamfunn* vil et fast tilskudd per medlem videreføre den usikkerheten som ligger i Alternativ A, ved at de først vil få sikker kunnskap om samlet støtte etter at statsbudsjettet er endelig vedtatt og opplysningene om medlemstall verifisert. Den usikkerheten som følger av at tilskuddet i dag er avhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke vil bli redusert. Samtidig vil tilskuddssatsen i sin helhet være avhengig av statlige prioriteringer.

For *kommunene* vil forutberegneligheten være omtrent som i Alternativ A.

Dette alternativet vil heller ikke medføre vesentlige endringer i *relasjonen mellom tros- og livssynssamfunnene og kommunene*.

5.4.5 Oppsummering

Vurderingene i pkt. 5.4.2–5.4.4 kan gi grunnlag for en enkel sammenstilling mellom alternativ A-C. Den sammenligner frysing av beregningsperioden (Alternativ B) og tilskuddssats uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke (Alternativ C) med en endring som utelukkende består i at beregningsgrunnlaget blir redusert (Alternativ A). I tabellen indikerer tegnet + at alternativet kan tenkes vurdert som bedre sammenlignet med Alternativ A, tegnet 0 indikerer ingen forskjell, mens tegnet – indikerer at alternativet kan være dårligere.

Utvalget *understreker* at vurderingene ofte byr på usikkerhet, at tabellformen ikke synliggjør nyanser i vurderingsavsnittene ovenfor, og at endelig vurdering vil avhenge av den nærmere utformingen av en endret støtteordning.

Tabell 5.1

Hensyn	Alternativ B	Alternativ C
Støtte til Den norske kirke som «folkekirke»	0	-
Støtte til alle tros- og livssynssamfunn på «lik linje»	-	+
Enkelhet og effektivitet	+	0
Bærekraft og forutberegnelighet:		
– For staten	0	0
– For Den norske kirke	0	-
– For andre tros- og livssynssamfunn	+	-
– For kommunene	0	0
Samarbeid mellom tros- og livssynssamfunn og kommunene	0	0

5.4.6 Generelt om likhet, ikke-diskriminering og andre kriterier for økonomisk støtte

Ifølge mandatet skal utvalgets forslag «vurderast opp mot handlingsrommet etter Grunnlova og menneskerettane».

Utvalget kan ikke se at noen av de løsningsforslagene som er skissert i pkt. 5.4.2–5.4.4 ovenfor, *i seg selv* bryter med kravet i Grunnloven § 16 fjerde punktum om støtte «på lik linje». Det samme gjelder i forhold til det generelle forbudet mot diskriminering (se nærmere i kap. 2.6). *Medlemmet Sandvig* viser likevel til sin merknad i kap. 4.6.

Hvorvidt en endret støtteordning bryter med en eller begge disse grensene, avhenger imidlertid av ordningens nærmere utforming og av økonomiske ulikheter den fører med seg. I siste instans vil forholdet til de generelle grensene kunne bli avgjort rettslig.

Likt kronebeløp per medlem oppfyller utvilsomt kravet om støtte «på lik linje». Dette ligger til grunn for Alternativ A-C. Men Grunnloven § 16 fjerde punktum står ikke i veien for å *kombinere* medlemsbasert støtte med støtte basert på andre kriterier.¹²⁶ Som påpekt i pkt. 5.3 kan støtten også kanaliseres gjennom *søkbare tilskuddsordninger* til særskilte formål. Slike ordninger vil ofte være mer kostnads-effektive sammenlignet med støtte uavhengig av formål. På en annen side medfører søknadsbaserte ordninger mer administrasjon for både tilskuddsmottaker og -forvalter.

En *kombinasjon* av medlemsbasert tilskudd og støtteordninger som f.eks. tar sikte på å ivareta behovet for verdige seremonilokaler for tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, kan gjøre det mulig å ivareta det aktuelle formålet mer presist enn i dag, og samtidig sikre at kravet om støtte «på lik linje» blir oppfylt. Den tilskuddsordningen til private kirkebygg for trossamfunn utenfor Den norske kirke som tidligere eksisterte,¹²⁷ kan gi inspirasjon, men slik at formålet må utvides i samsvar med dagens forhold. Også ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner¹²⁸ hører med i et samlet bilde (jf. kap. 3.3.4).

Grunnloven § 16 står heller ikke i veien for å *dimensjonere den offentlige støtte*, samlet og/eller tilskuddet per medlem av tros- og livssynssamfunn i lys av statsfinansielt eller politisk begrunnede omprioriteringer. Selv om Grunnloven § 16 andre punktum om statens plikt til å støtte «Norges folkekirke» i prinsippet kan

¹²⁶ Kulturdepartementet, [Høringsnotat 25. september 2017 – Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn](#), s. 139

¹²⁷ [Rundskriv V-001/19 B – Tilskudd til private kirkebygg 2019](#)

¹²⁸ [Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner](#) § 5.

begrense muligheten for å nedskalere støtten, gir ikke bestemmelsen grunnlag for å angi akkurat hvor stor del av finansieringsansvaret som kan overlates til Den norske kirke selv.¹²⁹ Og Grunnloven § 16 fjerde punktum gir ikke andre tros- og livssynssamfunn rett til mer støtte enn det som følger av kravet om støtte «på lik linje» med den relevante støtten til Den norske kirke.

Eventuell nedskalering kan blant annet begrunnes med at tros- eller livssynssamfunnene selv må finansiere en større del av sin virksomhet, slik som i mange andre tilskuddsordninger. I så fall må det enkelte tros- og livssynssamfunn vurdere om det skal redusere aktiviteten eller skaffe seg supplerende finansiering gjennom f.eks. frivillig innsats, gaver, medlemskontingent, betaling for organisering eller deltakelse i seremonier, eller tilskudd fra støtteordninger til kulturutøvelse eller frivillighet.

I mange tros- og livssynssamfunn utgjør egenfinansiering og egeninnsats allerede i dag en betydelig del av den samlede virksomheten. På sin side kan staten indirekte støtte tros- og livssynssamfunnene ved å stimulere til økte egeninntekter gjennom f.eks. skattefradrag for gaver.

5.5 Alternativer utenfor mandatet

5.5.1 Innledning

Dagens finansieringsordning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn fremstår på mange måter som både komplisert og fragmentert. Ulike elementer av ordningen må forstås som konsekvens av Den norske kirkes historie med både lokal og sentral finansiering, overgangen fra statskirke til eget rettssubjekt og fremveksten av dagens politikk for et livsynsåpent samfunn preget av idealer om aktiv tilrettelegging for tros- og livsynsutøvelse.

I kap. 1.5 har utvalget nevnt noen forhold i dette helhetsbildet som utvalget *ikke* har hatt som oppgave å utrede nærmere. Tre av disse forholdene har særlig betydning som grense for utvalgets mulighet for å foreslå endringer i finansieringsordningen:

- Utvalget skal ikke vurdere trossamfunnslovens regler om organiseringen av Den norske kirke, derunder bestemmelsene om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop.
- Utvalget skal ikke vurdere dagens kommunale medansvar for finansiering av Den norske kirke, derunder kommunenes rolle i kirkebevaringsprogrammet og plikt til å holde kirkene i forsvarlig stand og bemanne dem slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger.
- Utvalget skal ikke vurdere mandatets forutsetning om at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn fortsatt skal støttes økonomisk av det offentlige. Det er bare «korleis støtta blir utrekna som skal vurderast.»

I det følgende knytter utvalget noen kommentarer til hvert av disse tre forholdene. Disse avsnittene har ikke vært gjenstand for samme grad av felles behandling i utvalget som rapportens øvrige deler.

¹²⁹ Kirkemøtet har myndighet til å vedta en obligatorisk avgift eller kontingent fra medlemmene» (Prop. 130 L (2018–2019), merknad til § 14).

Både historisk og aktuelt henger lovbestemmelsene om lokal og sentral organisering av Den norske kirke (spørsmål 1) til dels tett sammen med bestemmelsene om hvordan finansieringsansvaret er delt mellom stat og kommuner (spørsmål 2). I det følgende behandles disse to spørsmålene derfor i sammenheng (pkt. 5.5.2), mens spørsmål 3 kommenteres for seg (pkt. 5.5.3).

5.5.2 Forutsetningen om at Den norske kirke fortsatt skal finansieres av både staten og kommunene: Statliggjøring av tilskuddet til Den norske kirke?

Et videre mandat hadde åpnet for å utrede muligheten for flere finansieringsordninger. Dagens deling av finansieringsansvaret mellom stat og kommune har ikke bare en økonomisk side, men bidrar også til å legge føringer for kirkens organisering. Kirken hadde fått et annet rom for å videreutvikle sin organisering dersom kommunene eksempelvis kun beholdt ansvaret for fysisk infrastruktur (kirkebygg). Staten ville da fått finansieringsansvaret for den resterende virksomheten i Den norske kirke, inkludert for alle kirkelige stillinger som diakoner, trosopplærere og kateketer.

Spørsmålet om økt statlig ansvar for andre deler av den offentlige finansieringen av Den norske kirke enn gravplassforvaltningen har vært reist blant annet av Bakkevig-utvalget¹³⁰ og i utredningen om Staten og Den norske kirke.¹³¹

Spørsmålet om helstatlig finansiering av Den norske kirke ble reist i høringsnotatet om ny trossamfunnslov, der departementet utførlig drøfter mulige konsekvenser av en slik endring.¹³² Høringsnotatet bygde blant annet på følgende grunnlag:¹³³

- *Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke. Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil Den norske kirke få anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene eller instansene i kirken. Derved kan kirkens organisering og kirkens ressurser ses i sammenheng.*
- *Den norske kirke på nasjonalt nivå kan vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens oppgaver. Nasjonal styring på dette området gir større muligheter for målrettet og planmessig vedlikehold av kirkene enn en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.*
- *Full finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke.*

Av hensyn til «stabilitet, kontinuitet og forutsigbarhet»¹³⁴ viderefører trossamfunnsloven likevel det todelte finansieringsansvaret, som følger dype historiske tradisjoner.

¹³⁰ Samme kirke – ny ordning – innstilling fra Kirkerådets Kirke/stat-utvalg 2002

¹³¹ NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke.

¹³² Kulturdepartementet, [Høringsnotat 25. sept. 2017](#) – Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn, s. 102–109.

¹³³ Kulturdepartementet, [Høringsnotat 25. september 2017 Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn](#), s.102

¹³⁴ [Prop. 130 L \(2018–2019\) Lov om tros- og livssynssamfunn, s. 159.](#)

Som nevnt i pkt. 5.4.4 ønsker utvalget likevel kort å belyse mulig statliggjøring av tilskuddet i lys av Alternativ C og de kompliserende elementene som er påpekt der. Dertil kommer at støtteordningens transparens vil bli vesentlig bedre dersom støtten til Den norske kirke kommer fra én, og ikke 358 aktører.

Dersom summen av støtte gjennom medlemstilskuddet og støtte som er unntatt fra tilskuddsgrunnlaget i lys av Grunnloven § 16 andre punktum ikke reflekterer kostnadene med å videreføre virksomhet på et nivå som Stortinget ønsker, vil en slik endring medføre betydelig endringer for *Den norske kirke*.

Et fast tilskudd til alle tros- og livssynssamfunn vil kunne gi *enklere administrasjon* enn de alternative støtteordningene som utvalget har skissert i pkt. 5.4. En helstatlig støtteordning vil også gi staten betydelig bedre budsjettkontroll, oversikt over kostnadene og *økonomisk forutsigbarhet*.

For *Den norske kirke* vil statliggjøring føre til at den i større grad selv må håndtere de økonomiske konsekvensene av endringer i medlemstall.

For *andre tros- og livssynssamfunn* vil et fast tilskudd per medlem medføre om lag samme usikkerhet som Alternativ A og B, ved at de først vil få sikker kunnskap om samlet støtte etter at statsbudsjettet er endelig vedtatt og opplysningene om medlemstall i budsjettåret verifisert. Avhengigheten av en tilskuddssats som blir fastsatt fra år til år, vil skape større usikkerhet, mens usikkerheten som følger av at tilskuddet er avhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke, blir redusert.

For *kommunene* vil forutberegneligheten bli betydelig større siden det lovpålagte ansvaret (bortsett fra for gravplassforvaltningen og tilhørende bygg) faller bort.

Endelig vil bortfall av kommunenes ansvar for å finansiere lokalkirken føre til at andre obligatoriske sider av *samarbeidet mellom Den norske kirke og kommunene* enn gravplassforvaltningen faller bort. For andre tros- og livssynssamfunn medfører det ingen endring.

5.5.3 Forutsetningen om fortsatt finansiering i form av offentlig støtte

Spørsmålet om overgang til medlemsavgift for finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ble vurdert under arbeidet med trossamfunnsloven. Departementet viste blant annet til en ekstern rapport som argumenterte for at det var mulig å innføre en livssynsavgift, men trakk frem flere konsekvenser som kan være uheldige.¹³⁵ Siden en slik ordning ikke kunne sikre at den innbetalte avgiften uavkortet ville gå til det tros- eller livssynssamfunnet som skatteyteren var medlem av, valgte departementet å ikke utrede livssynsavgift nærmere.¹³⁶ Heller ikke støtte gjennom f.eks. skattefradrag for medlemsbidrag er utredet nærmere. Dette innebærer ikke at det ikke ville være interessant å utrede andre modeller for en livssynsavgift eller skattefradrag.

Det kan likevel være grunn til å nevne at flere av våre naboland har innført varianter der «folkekirkene» finansieres gjennom en kombinasjon av offentlig støtte og «medlemsavgift». I både Danmark, Finland og Sverige kommer hoveddelen av

¹³⁵ Om livssynsavgift. Ernst and Young (2017)

¹³⁶ Prop. 130 L (2018–2019) Lov om tros- og livssynssamfunn, s. 121.

deres økonomi fra en slik «avgift» som kreves inn gjennom det ordinære skatteoppgjøret.¹³⁷

Historisk har Danmark og Norge også på dette området stått svært nær, og ordlyden i Grunnloven § 16 andre punktum om særlig støtte til «Norges folkekirke» er inspirert av den danske grunnloven, der den har figurert helt siden 1849. Forbindelsen er svekket fordi den danske «folkekirken» fortsatt er en ren statskirke, mens den norske lenge har utviklet en synodestruktur, hvor kirken styres gjennom representative organer som f.eks. Kirkemøtet med valgte representanter fra hele landet. Kirken er dermed nå definitivt etablert som eget rettssubjekt adskilt fra staten. At offentlig støtte likevel spiller en langt større rolle i finansieringen av Den norske kirke enn av den danske, gjør Danmark til en interessant illustrasjon.¹³⁸

Skattesatsen i den danske kirkeskatten avgjøres lokalt. I 2022 var den gjennomsnittlige satsen 0,87 % for kirkens medlemmer, lavest i Gentofte (0,40 %) og høyest i Læsø (1,30 %). Samlet kirkeskatt var på 7,372 mrd. DKK (om lag 10,0 mrd. NOK), mens statstilskuddet var på 887 mill. DKK (om lag 1,2 mrd. NOK). Gjennomsnittlig bidrag per medlem var på 1714,4 DKK (tilsvarende 2330 NOK), mens statens bidrag per innbygger ble beregnet til 151,0 DKK (tilsvarende 204 NOK). 70,7 % av Danmarks befolkning var medlem i Folkekirken ved inngangen til 2025.¹³⁹

¹³⁷ Se f.eks. Bille & Kjems, *Mapping Church Economy in the Nordic Countries, England and Scotland*, Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift, årgang 24, nr. 1-2021, s. 78–92. Universitetsforlaget.

¹³⁸ Kirkeministeriet i Danmark. Rapport [Folkekirkens økonomi 2022](#).

¹³⁹ Folkekirkens Uddannelses- og videnscenter 2025, [Medlemstal | FUV](#)

6 ØKONOMISK- ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

6.1 Overgang til en ny støtteordning

I kap. 4 og 5 har utvalget påpekt en rekke muligheter for å endre dagens støtteordning innenfor de grensene som følger av Grunnloven § 16 og menneskerettighetene. Det er opp til skiftende politiske flertall å bestemme hvorvidt disse mulighetene skal utmyntes i praktisk politikk og hvordan støtten skal dimensjoneres.

Etablerte politiske mål om en aktivt støttende tros- og livssynspolitikkk trekker imidlertid i retning av at endringer som gir Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn et vesentlig svakere økonomisk grunnlag enn i dag, bør skje trinnvis og over tid. Særlig for Den norske kirke trekker ordlyden i Grunnloven § 16 andre punktum om at Den norske kirke «forblir Norges folkekirke» og skal understøttes «som sådan», og de forventningene som disse formuleringene bygger på, i samme retning. Også kirkens posisjon i overgangsfasen fra status som ren statskirke til frittstående trossamfunn trekker i retning av varsomhet.

Stortingets bevilgningsfrihet bør utøves i lys av tros- og livssynssamfunnenes behov for forutberegnelighet, noe som også fremheves i utvalgets mandat. Dette gjelder enten endringene kommer som følge av at grunnlaget for å beregne tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke blir redusert (kap. 4), eller at støttesystemet blir endret (kap. 5).

Det er også viktig å sikre at Stortingets budsjettvedtak bygger på tilstrekkelig kunnskap om hvilke følger for sektoren påtenkte endringer vil kunne få for det enkelte tros- eller livssynssamfunn og for sektoren sett under ett. Dialog med Den norske kirke og representanter for andre tros- og livssynssamfunn kan bidra til slik kunnskap. En lov- eller avtalefestet ordning for konsultasjoner kan bidra til økt forutsigbarhet.

6.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har pekt på en rekke *muligheter* for å endre støtteordningen som Grunnloven § 16 og relevante menneskerettigheter åpner for. Utvalget har derimot ikke tatt stilling til hvilke av de påpekte mulighetene som bør benyttes. Dermed kan økonomiske og administrative konsekvenser først vurderes samlet som ledd i den videre politiske prosessen.

Som ledd i vurderingen av de enkelte mulighetene for reform som utvalget påpeker har det likevel berørt relevante argumenter av økonomisk og administrativ karakter.

I kap. 4 påpeker utvalget at overføring av enkelte deler av Den norske kirkes virksomhet (f.eks. fengsels- og studentprestene) til andre institusjoner vil kunne utløse konsekvenser for blant annet ansettelsesforhold. Utvalget påpeker også at innføring av søknadsbaserte tilskuddsordninger for bestemte formål kan være mer administrativt krevende for både tilskuddsforvalter og -mottaker enn regelbestemt støtte i kraft av enkle kriterier som f.eks. medlemstall (når verifiseringsordningen er på plass). Andre muligheter vil ikke gi større økonomiske og administrative konsekvenser for de berørte partene.

I kapittel 5 påpeker utvalget blant annet at videreføring av delt finansieringsansvar for Den norske kirke mellom stat og kommune, slik mandatet forutsetter, bidrar til å unngå de administrative konsekvenser og omstillingskostnader for staten, kommunene og Den norske kirke som overgang til en ny støtteordning (f.eks. full statliggjøring) vil medføre. Flere av de mulige endringene som blir påpekt, vil derimot kunne gi vesentlige økonomiske konsekvenser for staten og tros- og livssynssamfunnene. Men betydningen av slike konsekvenser vil avhenge av hvordan en ny støtteordning blir utformet og dimensjonert.

Utgitt av:

Barne- og familiedepartementet

Bestilling av publikasjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på:

www.regjeringen.no

Publikasjonskode: Q-1264 B

Design og trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 08/2025 – opplag 75