



Referanser: Sak KR 67/18

Arkivsak: 18/03032-10

OPPFØLGING AV BUDSJETT 2019

Sammendrag

Kirkerådet besluttet i sak KR 67/18 punkt 2 at «Økning over 46 mill brukes til å styrke arbeidet med kirkens diakonale samfunnsansvar» Ved budsjettforlik i Stortinget ble det tildelt 14 mill som kan nyttes til ovennevnte formål. Det legges med dette frem forslag til hvordan midlene kan fordeles slik at folkekirkens diakonale innsats kan økes.

Etter å ha fått en rekke innspill og grundige vurderinger anbefales det at midlene fordeles til bispedømmene etter befolkningstall. Bispedømmerådene vurderer hva som er de viktigste og beste tiltakene i sine områder utfra hvor Dnk klarer å realisere godt arbeid raskt, inngår nødvendige avtaler, og tildeler midler. Det må rapporteres på hvilke stillinger som er eller vil bli opprettet for midlene per 1. juni.

I sak KR 67/18 var heller ikke effektiviseringsmålet i 2019 disponert. Det foreslås vedtatt satt av som en buffer og lagt til egenkapitalen dersom det ikke blir benyttet.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet fordeler kr 14 mill til diakonale stillinger med kr 400.000 til dekning av inntil 50% av kostnadene til hver stilling.
2. Til hvert bispedømmeråd tildeles følgende stillinger:
 - Oslo – 5
 - Borg – 4
 - Hamar – 3
 - Tunsberg – 4
 - Agder og Telemark – 3
 - Stavanger – 3
 - Bjørgvin – 4
 - Møre – 2
 - Nidaros – 3
 - Sør-Hålogaland – 2
 - Nord – Hålogaland – 2

3. Direktøren får fullmakt til å disponere et eventuelt mindreforbruk fra tiltakene i 2019 til ikke varige kostnader.
4. Det vedtatte innsparingsmålet for 2019 på kr 10 mill avsettes som en buffer og vil styrke egenkapitalen dersom bufferen ikke blir anvendt.

Saksorientering

Bakgrunn

Det er flere samfunnstrekk som særlig utfordrer en diakonal kirke. Kirken er en del av samfunnet lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Derfor skjer diakoni alltid i en samfunnsmessig kontekst. En verden i endring utfordrer kirken til kontinuerlig å se behovene slik de defineres av menneskene som eier dem.

Vi står overfor ulike utfordringer som klimakrise, voksende fattigdom, utenforskap og svekket sosial tillitt. Mennesker er på flukt fra krig, konflikter og klimaendringer. Mangel på arbeid har ført til økt mobilitet verden over. Hardere økonomiske tider i Europa og et internasjonalt arbeidsliv i endring merkes i Norge. I jakten på en lønn å leve av har kontinuerlig mobilitet blitt en forutsetning for mange europeeres livsgrunnlag. Slik migrasjon fører med seg nye sosiale utfordringer.

Utenforskap preger også et økende antall ungdom som opplever maktesløshet i møte med livet. Mange dropper ut av skolen og taper i arbeidslivet. Utenforskap fører til flere selvmord. Hvert år dør det flere mennesker av selvmord enn i trafikkulykker, og det er ti ganger så mange som prøver å avslutte livet. Fellesskap og tilhørighet gir folk trygghet og identitet.

Undersøkelser viser at et økende antall mennesker sier de føler seg ensomme og ikke har en fortrolig venn. Ensomhet medfører også en helserisiko som reduserer levealder. For psykisk langtidssyke mennesker som trenger hjelp og oppfølging over lengre tid kan tidsbegrensningen i behandlingstilbudene være problematisk.

Det er inn i denne virkeligheten som her er beskrevet stikkordsmessig og ikke uttømmende at midler tildelt til arbeid med kirkens diakonale samfunnsansvar skal fordeles.

Dagens situasjon

Det er trolig i overkant av 200 diakoner i diakonstillinger i Dnk. I møte med alle utfordringene ovenfor, er det viktig å jobbe langs en bred vifte av generelle og målrettede tiltak for å imøtekomme kirkens, samfunnets og menneskenes behov. Mange steder er det jobbet med prostidiakon-stillinger for å sikre kompetanse og gjennomføringskraft i lokalkirken også der hvor det ikke er økonomiske ressurser til diakonstillinger i alle sokn. Diakonstillinger er vinklet og innrettet ulikt og mot ulike målgrupper. Det er flere spissete prosjekter og stillinger som er i gang og under utarbeidelse: Kystdiakon (Sør-Hålogaland), Ungdomsdiakon - sjømannskirke på fjellet (Tunsberg) Gatediakon i sentrum sammen med gateprest (Oslo) Fengselsdiakon (Borg og Agder og Telemark) for å nevne noe.

En undersøkelse blant diakonene i Dnk viser at i løpet en telleuke i 2018 rapporterte 139 diakoner at de tilrettela arrangementer der det var 13.500 deltakere og 1.739 frivillige bidro. En kartlegging utført høsten 2017 av menighetenes arbeid med flyktninger, viser at der menigheten har ansatt diakon er det størst sannsynlighet for at menigheten har et arbeid på feltet. Endringsvilje og omstillingsevne er stor når 66% responderer at de har iverksatt helt nye tiltak det siste året.

Undersøkelsen viser at av deltakere på diakonale tiltak var ca:

- 14% barn,
- 11% ungdom,
- 34% voksne,
- 33% seniorer,
- 4% flyktninger/asylsøkere, og

- 4% økonomisk vanskeligstilte.

Hver diakonstilling genererer gjennomsnittlig 12,5 frivillige og 100 deltakere på tiltak. Kirkerådet får stadig tilbakemeldinger fra biskoper og proster etter bispevisitas og prostebesøk om betydningen av å sette diakoni på agendaen i møte med kommunene. Det er ofte felles vurderinger av problemstillingene og felles vilje til å bruke ressurser sammen for å løse utfordringene.

Fordeling av tildelte midler

Spørsmålet om fordeling av midlene er drøftet i ulike fora, blant annet under møte både med diakonirådsgiverne og med stiftsdirektørene. Det har i ettertid av dette kommet mange gode forslag og vurderinger fra bispedømmene på bruk av disse midlene. Innspillene er imidlertid så ulike i form og innhold, at det ikke er grunnlag for Kirkerådet til å tildele midler til konkrete prosjekter på bakgrunn av innspillene.

For fordeling mellom bispedømmene har ulike modeller vært vurdert. Fordelingsnøkklene (som har en bred vifte av indikatorer), medlemstall, flat fordeling mellom bispedømmene, eller befolkningstall. Diakonstillingene handler om å skape handling med og overfor folk, og stillingene bør derfor lokaliseres der det bor mange mennesker. Dette er et strategisk virkemiddel for å nå kirkens målsettinger. Derfor er befolkningstall valgt som fordelingskriterium.

Det har vært vurdert å bruke ulike kriterier for direkte tildelinger til enkeltsteder, som det vil være strategisk klokt å satse på ut fra kjente indikatorer. Forhold som er undersøkt er hvilke kommuner etter størrelse som helt mangler diakonal betjening. Videre er det sett på medlemmer per diakonårsverk. Disse to kriteriene peker på to helt ulike lister av kommuner. Vi har vurdert fordeling etter medlemstall, som gir en litt likere fordeling mellom bispedømmene enn den foreslåtte. Vi har sett på kommuner med flest enslige innbyggere over 80 år, andel uførepensjonister, kommuner med mange mottakere av bostøtte fra Husbanken, antall sosialhjelpsmottakere, andel arbeidsledige og andel innvandrere. Med tiden som har vært til disposisjon har det ikke vært mulig å utvikle en form for nøkkel basert på disse indikatorene som ville gitt en bedre strategisk fordeling, eller mer rettferdig fordeling enn den foreslåtte.

Et svært viktig poeng i den sammenhengen er at bispedømmerådene kjenner til forholdene på ulike steder i forhold til vilje og evne til å bidra med den andre halvdel av lønnsmidlene. Ved en sentral fordeling av midler til konkrete kommuner/fellesråd kan vi risikere at få eller ingen av disse er klare for å bruke penger på dette nå, og at vi dermed ikke får utløst ønsket diakonalt arbeid.

Det er viktig å understreke betydningen av god strategisk bruk av disse midlene – at de blir brukt slik at vi får løst de viktigste utfordringene vi som kirke står overfor. Hvem som har fått før, hvem som har «stått lengst i kø», eller forslag om flate fordelinger bør ha liten vekt i disse vurderingene. Fra Kirkerådet foreslås noen få vilkår, og en fordeling mellom bispedømmene. Endelig beslutning om hvordan pengene skal fordeles treffes av bispedømmene.

Det første vilkåret er at det skal gå til opprettelse av stillinger. Prosjektfinansiering (ut over stillingskostnader) vil ikke være mulig med disse midlene.

Det har vært tradisjon for å inngå samarbeid med andre - kommuner, fellesråd og menighetsråd - ved opprettelser av slike stillinger. Det vil derfor være krav om at inntil 50% av stillingen finansieres av dette statlige tilskuddet, mens resten av finansieringen må komme fra andre.

Det synes å være en innarbeidet praksis mellom partene at kr 400.000 dekker en 50%-stilling. Kr 14 mill utgjør dermed 35 halve stillinger. For å understreke at dette er midler som skal brukes til å hjelpe mennesker, foreslås å legge befolkningstall til grunn for fordelingen. Det vil i tilfellet kunne se slik ut:

1. Oslo – 5

2. Borg – 4
3. Hamar – 3
4. Tunsberg – 4
5. Agder og Telemark – 3
6. Stavanger – 3
7. Bjørgvin – 4
8. Møre – 2
9. Nidaros – 3
10. Sør-Hålogaland – 2
11. Nord – Hålogaland – 2

Det er ulikt hvordan disse spørsmålene har blitt drøftet og besluttet i bispedømmerådene. Behov for rådsbehandling før avtaleinngåelser må vurderes av den enkelte stiftsdirektør, men i innspillene til Kirkerådet er det klart at en rekke stillinger og tiltak er svært modne og klare til avtaleinngåelse og iverksettelse.

Selv om organisasjonen vil være svært rask med å få avtaler på plass og tilsette i stillingene, vil det være vanskelig å få mer enn halvt års kostnadseffekt i 2019. Derfor foreslås det at det kan tilbys 100%-finansiering et halvt år i 2019 dersom det gis en tre-årig medfinansieringsgaranti fra samhandlingspartene. Ut over dette bør direktøren i Kirkerådet gis en fullmakt til å bruke et estimert mindreforbruk i 2019 til engangskostnader som forskning, evaluering eller andre avgrensede tiltak på området.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Hvert bispedømmeråd får tildelt kr 400.000 per stilling etter fordelingen i vedtak i denne saken. Midlene må benyttes til stillinger, som presumptivt er varige. Det kan brukes inntil 50% av stillingskostnadene fra disse midlene. Resten må komme fra andre.

Midlene kan benyttes til tilskudd til eksisterende stillinger som ikke har maksimalt tilskudd fra før og som er truet med reduksjon eller nedleggelse. Det er viktig å vurdere behov, mål og mulig måloppnåelse for de stillingene som tildeles midler. Innen 1. juni 2019 skal det rapporteres til Kirkerådet på hvilke stillinger som er opprettet i henhold til ordningen, når den er i gang, med en kort beskrivelse av innhold/formål. Rapporteringen vil bli bearbeidet og brukt overfor Kulturdepartementet og Stortinget for å vise hva staten får for kr 14 mill.

Det vil kunne ta noen måneder å få etablert disse stillingene, lyst dem ut og få folk på plass i stillingene. Samtidig er budsjettene for 2019 i mange kommuner og virksomheter allerede vedtatt. Derfor gis det anledning til å tilby 100% finansiering av stilling i 2019, hvis det samtidig gis en garanti fra kommune/fellesråd/menighetsråd på 50% kostnadsdekning de neste tre årene. Det kan likevel være grunn til å forvente et mindreforbruk av midlene i 2019, og derfor foreslås det å gi direktøren fullmakt til å benytte ubrukte midler i 2019 til ikke varige kostnader som f.eks. lønn, men som kan brukes til kjøp av varer og tjenester på området, som f.eks. kjøp av evaluering, forskning eller andre engangskostnader.

Det blir noe administrativt arbeid i Kirkerådet og på bispedømmekontorene for å få dette på plass, men ikke noe som i seg selv sprenger stillingsstørrelse eller organisering, og på det grunnlaget vil kreve særskilte ekstra ressurser til gjennomføringen. Selve tilskuddet er finansiert over statsbudsjettet og har derfor ikke innvirkning på resten av virksomheten i rettssubjektet Den norske kirke.