

Til  
**Kirkeministeriet**

Dokumenttype  
**Hovedrapport**

Dato  
**December 2017**

## **ANALYSE AF STIFTERNE**

### **HOVEDRAPPORT**



## INDHOLD

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING OG HOVEDKONKLUSIONER</b>	<b>1</b>
1.1	Tværgående konklusioner	2
<b>2.</b>	<b>STIFTSADMINISTRATIONERNES LEDELSE OG ORGANISATION</b>	<b>8</b>
2.1	Ledelse og samspil i folkekirken	8
2.2	Stiftsadministrationernes organisering	9
2.3	Processer	12
2.4	Samspil mellem stifterne	14
2.5	Medarbejdere og kompetencer	18
2.6	Ledelse og prioritering af opgaver	22
<b>3.</b>	<b>STIFTSADMINISTRATIONERNES OPGAVER</b>	<b>26</b>
3.1	Stiftsadministrationernes opgaver	26
3.2	Ressourceanvendelse på opgaveløsningen	27
3.3	Stiftsadministrationens samlede årsværkforbrug på opgaveløsning i stiftet	29
3.4	Menighedsrådenes opgaver og stiftets nye opgaver	35
3.5	Serviceniveau og mål	36
3.6	Serviceniveau og brugertilfredshed	37
3.7	Menighedsrådenes fremtidige behov for bistand	41
<b>4.</b>	<b>CENTERDANNELSEN</b>	<b>42</b>
4.1	Centrenes organisering og opgaveløsning	42
4.2	Ledelsesopgaven i centrene	51
4.3	Kvalitet og effektivitet	53
<b>5.</b>	<b>STIFTERNES ØKONOMI</b>	<b>56</b>
5.1	Gennemgang af stifternes udgifter	57
5.2	De nuværende økonomiske rammer i stifterne	61
5.3	Opsamling på økonomistyring	71
<b>6.</b>	<b>UDVIKLING AF STIFTSADMINISTRATIONERNE</b>	<b>72</b>
6.1	Præmisser for at drøfte ændringer	72
6.2	Stifternes hidtidige moderniseringstiltag	73
6.3	Forslag til fremadrettet udvikling	73
<b>7.</b>	<b>OPLÆG TIL NY FORDELINGSMODEL</b>	<b>80</b>
7.1	Ny fordelingsmodel skal understøtte ledelses-, og fordelingsmæssige udfordringer	80
7.2	Ny fordelingsmodel for stiftsadministrationerne	80
7.3	Ny fordelingsmodel for centrene	83
7.4	Karakteristika ved fordelingsmodellen for stiftsadministrationer og centre	85
7.5	Forslag til proces for fordelingsmodellen	86
7.6	Forudsætninger for samt øvrige anbefalinger til fordelingsmodellen	89
7.7	Mulig udvidelse til fordelingsmodellen	90



## 1. INDLEDNING OG HOVEDKONKLUSIONER

Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) og Carve Consulting (herefter Carve) har i efteråret 2017 gennemført en analyse af stifterne. Opgaven er bestilt af Kirkeministeriet med det formål at analysere og vurdere stifternes økonomi, organisering og opgaveløsning. I det følgende er der således fokus på stifterne som administrativ enhed, der i nærværende rapport bliver benævnt stiftsadministrationen. I det tilfælde, hvor der er fokus på stifterne som geografisk enhed, vil dette selvstændigt blive præciseret.

Analysen har været tilrettelagt som en iterativ proces, hvor en lang række repræsentanter for folkekirken og stifterne har været involveret i analysen gennem interview, workshops, survey og løbende kommentering på analysens resultater. Overordnet set skal analysen give svar på:

- 1) om den nuværende organisering understøtter opgaveløsningen
- 2) om den nuværende organisering understøtter stiftets kerneopgaver og
- 3) om centerdannelse har ført til højere effektivitet og bedre kvalitet.

Der henvises til kommissoriet for en nærmere beskrivelse af de enkelte elementer og spørgsmål, der har været i fokus i analysen. I overensstemmelse med aftalen med styregruppen skal den samlede analyse munde ud i en række tværgående anbefalinger og modeller til yderligere udvikling, der kan skabe nye muligheder for en organisering, der i højere grad kan understøtte den samlede opgaveløsning med fokus på det organisatoriske set up (fx kompetencer, processer, ledelse), opgaveløsning (fx ressourceanvendelse, prioritering, opgaveplacering) og den økonomiske bevillingsmodel for at sikre den rette sammenhæng mellem økonomi og opgaver.

Det har været en vigtig afgrænsning for analysen, at der ikke skal ændres på antallet af stifter og på stiftsgrænserne. Dette har således ikke været i fokus i opgaven. Tilsvarende har analysen ikke eksplicit vurderet snitflader og sammenhængen i opgaveløsningen mellem menighedsråd, provstier og stifter. Anbefalinger vil derfor pege på løsningen inden for den nuværende stiftsorganisering, men resultaterne fra analysen peger samtidig på, at der kan være et behov for at se på den samlede administrative opgave, også udenfor stifterne.

Følgende hovedrapport er bygget op på følgende måde:

- I kapitel 1 (nærværende kapitel) præsenteres de overordnede rammer for analysen samt hovedkonklusioner fra analysen.
- I kapitel 2 beskrives stifternes organisering og ledelse. Derudover analyseres de primære organisatoriske udfordringer ift. at løse stifternes opgaver på en hensigtsmæssig måde og skabe rum til udvikling.
- I kapitel 3 beskrives stifternes opgaver, ressourceanvendelse og serviceniveau. Derudover analyseres hvordan opgaveprioriteringen ser ud i praksis, hvor stifterne lykkes med deres opgaver og hvor de er udfordret.
- I kapitel 4 beskrives og analyseres centerdannelse med særlig fokus på kvaliteten i opgaveløsningen og centrenes effektivitet.
- Kapitel 5 er en økonomisk analyse af den samlede økonomi for stifterne og for de enkelte stifter.
- I kapitel 6 præsenteres anbefalinger til udvikling af stifterne
- I kapitel 7 opstilles et oplæg til ny økonomisk fordelingsmodel

Udover nærværende hovedrapport er der udarbejdet en bilagsrapport med diverse delanalyser fx en mere fyldestgørende brugerundersøgelse af stiftsadministrationerne. Derudover er der en beskrivelse af metode og datagrundlag.

## 1.1 Tværgående konklusioner

Stifternes administration indgår som et væsentligt element i den komplekse helhed, som folkekirken udgør. På den ene side er der tale om en statslig myndighed, der varetager en lang række offentlige opgaver såsom legalitetstilsyn, begravelse, forvaltning af bygninger, personregistrering etc. og på den anden side er der tale om en "medlemsorganisation", som er organiseret gennem et trosfællesskab og en fælles opbakning til kirken som institution og til forkyndelse af evangeliet.

Stifterne og biskoppernes rolle er integreret i denne kompleksitet, der samtidig hviler på et stærkt teologisk fundament og en gammel tradition, der blev kodificeret ved DL 2-17-1, hvoraf fremgår, at:

*"I hvert Stigt skal være een Superintendent, som Kongen dertil beskikker og stadfæster, som skal have alle Provster, Præster (Skoletienere, Dægne og Substitutter) under sig, og holde dem til at gjøre deris Embede, og see til, at alting gaar skikkeligen og ret til, som her befalis".*

Stifterne er placeret midt i krydsfeltet mellem formel offentlig myndighed og det frivillige foreningsdrevne fællesskab.

Traditionerne og kompleksiteten gør det vanskeligt at forholde sig til stiftsadministrationen som en hvilken som helst anden offentlig institution, hvor gængse teorier og modeller for god offentlig ledelse og forvaltning gør sig gældende. Stiftsadministrationerne skal varetage deres opgave effektivt, korrekt og med høj kvalitet ligesom alle andre offentlige institutioner. De skal samtidig navigere i et felt, hvor det ikke er klart politisk definerede målsætninger og servicemål der er gældende, men derimod kirkelige råd og en kompleksitet af ønsker og behov fra almindelige medlemmer af folkekirken, menighedsråd, stiftsråd, biskopper, politikere og øvrige interessenter. Hertil kommer, at hvert stift er lovfæstet som en selvstændig myndighed og ledes af en valgt biskop, hvilket i nogen grad legitimerer divergerende prioriteter på tværs af stifterne.

Trods det fælles formelle fundament er stifternes opgaver og formål i praksis ikke en entydig størrelse, men varierer fra stift til stift og fra biskop til biskop. Og dette påvirker naturligvis de stiftsadministrationer der skal understøtte biskoppens arbejde. Det er også en af årsagerne til, at der ikke eksisterer én fælles strategi for folkekirken. Et nyligt udvalgsarbejde har i stedet formuleret syv pejlemærker, der udgør udvalgets forslag til en rettesnor for det fremtidige arbejde.

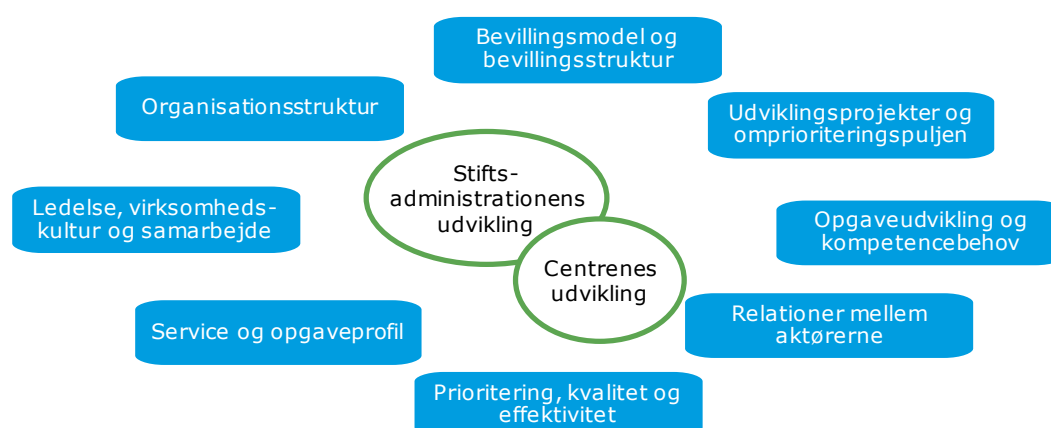
I nærværende analyse kommer vi derfor ikke med bud på, om den ene eller anden opgave er mere hensigtsmæssig at bruge tid på frem for en anden, eller om stiftsadministrationerne er organiseret på den rigtige måde ift. at opfylde et bestemt formål. Vi kommer derimod med bud på områder, der efter vores vurdering er en hindring for at løse opgaven hensigtsmæssigt, og bud på udviklingsspor og løsninger til, hvordan stifterne i højere grad kan tage en mere proaktiv rolle for at opfylde de behov, der eksisterer, og honorere de offentlige krav, der naturligt er (uanset særegenheden) til at løse opgaverne effektivt.

Stiftsadministrationerne er lykkedes med mange opgaver de senere år, og der har været arbejdet med at blive mere effektive og prioritere de rigtige opgaver. Som eksempler på succeser kan nævnes digitalisering af folkekirkens administration, implementering af stiftsråd som en rådgivende funktion for biskoppen, optimering af de administrative services gennem centerdannelsen etc. Derudover viser brugerundersøgelsen af stiftsadministrationen en høj grad af tilfredshed (og i nogle stifter meget høj grad af tilfredshed) med de services og ydelser, der leveres.

Det hører samtidig med til billedet, at der er sket betydelige forandringer i rolle og opgaver for nogle af de andre aktører, uden at dette umiddelbart har medført en gentænkning og tilpasning af roller og opgaver for det samlede aktørbillede. Som eksempler kan nævnes styrkelsen af provstiernes rolle og opgave på det økonomiske område. I kombination med andre udviklingstendenser, herunder ikke mindst forandringer drevet af biskopperne og stiftsrådene, er dette med til at sætte stifterne under pres.

Ikke desto mindre er det opgaven i nærværende analyse af stiftsadministrationerne at identificere områder, hvor opgaverne i dag løses mindre effektivt, og formulere bud på, hvordan opgaverne for stiftsadministrationen som helhed kan løses mere effektivt. I det følgende opstiller Rambøll og Carve derfor en lang række tværgående konklusioner, hvor fokus mere er på udfordringerne i forhold til en fortsat udvikling ("huller i osten") inden for de givne rammer end på de områder, hvor stiftsadministrationerne lykkes. I det supplerende dokument om udvikling af stifterne giver vi et uddybende bud, hvordan stiftsadministrationerne i højere kan tage en mere proaktiv rolle og samlet set understøtte en mere effektiv opgaveløsning og ressourceanvendelse, der kan give rum til også at imødekomme de internt og eksternt drevne behov for forandring og udvikling.

Rambøll og Carve foreslår at arbejde videre med en modernisering af stiftsadministrationernes administrative funktionsmåde ved at fokusere på følgende nøgleområder og sammenhængen imellem dem:



Figur 1 Otte bearbejdningsområder

Med dette afsæt kan de væsentligste udfordringer, som efter konsulenternes vurdering bør være i fokus i det videre arbejde med den fortsatte udvikling af stifterne, sammenfattes i følgende:

1. **En tilsyneladende fastlåst organisations- og bevillingsstruktur gør det vanskeligt at prioritere ressourcerne ud fra en helhedsvurdering af behov og aktivitet**

Stiftsadministrationernes omkostninger til drift udgør kun en begrænset økonomisk andel af det samlede økonomiske budget for folkekirken. I absolutte tal udgør stiftsadministrationernes driftsbevillinger omkring 70 mio. kroner ud af en samlet indtægtsbevilling på ca. 1.150 mio. kroner. Det påvirker balancen mellem enhederne i folkekirken, at dele af det kirkelige område bliver bedt om at effektivisere, mens andre dele ikke er underlagt samme krav. 2 procent-besparelse er således en realitet for stiftsadministrationerne, men folkekirken som helhed er ikke underlagt samme krav, og folkekirkens samlede økonomiske råderum er stabilt. Der synes således at være en bredere vifte af muligheder for at effektivisere, hvis det administrative område betragtes som en helhed. Den nuværende tildelingsmodel er ikke fastlagt ud fra objektive faktorer som størrelse, aktivitetsniveau og opgaver, men virker i højere grad bestemt af ønsket om, at alle stifter så vidt muligt skal være lige store som administrative organisationer.

2. **Bevillingsmodellens faste og variable elementer bør revurderes**

Den nuværende bevillingsmodel er baseret på et lighedsprincip, hvori der indgår en fastsat grundnormering på 7,5 årsværk, så den enkelte stiftsadministration er i stand til at yde den rådgivning, som biskopper, provstier og menighedsråd forventer. Siden har stiftsadministrationerne effektiviseret, flere forskellige opgaver har ændret karakter, og der er sket nye centerdannelser, og af disse grunde mangler et dokumenteret og rationelt argument for, at det netop skal være 7,5 årsværk også fremadrettet. Den variable del af bevillingsmodellen består af en vægtet model, hvis vægte på fire objektive kriterier også bør genovervejes set i lyset af den strukturelle udvikling henover årene, og de udfordringer stiftsadministrationerne står over for i øvrigt.

3. **Omprioriteringspuljens anvendelse til finansiering af nye opgaver giver uensartet udvikling**

Hvis bispekollegiet eller stiftsadministrationerne ønsker at gennemføre projekter eller igangsætte nye aktiviteter, skal finansieringen findes inden for den nuværende ramme. Når stiftsadministrationerne årligt giver afkald på 2 pct. af deres driftsbevillinger, vil institutionernes kerneopgaver automatisk komme under pres. Derfor anvendes størstedelen af tillægsbevillingerne fra omprioriteringspuljen til stiftsadministrationernes permanente opgaver og er reelt fast tildelt med henblik på at gennemføre regeringsbesluttede initiativer eller løsning af kerneopgaver. Midlertidige bevillinger til udviklingsopgaver er i høj grad drevet af biskopperne og fylder mindre både i størrelse og i hyppighed. Alternativt kan udviklingsprojekter finansieres via det bindende stiftsbidrag eller andre (eksterne) finansieringskilder. Fx er nogle lokale projekter finansieret via satspuljemidler. Isoleret set kan dette bidrage til at give muligheder. Men det understøtter også en uensartet udvikling og uensartede vilkår for de enkelte biskopper og stiftsadministrationer.

4. **En tilsyneladende fastlåst organisationsstruktur gør det vanskeligt at sikre en samlet effektiv administrativ løsning for stifterne.**

De 10 stiftsadministrationer er organisatorisk, ledelsesmæssigt og styringsmæssigt selvstændige enheder og fungerer i dagligdagen som skarpt opdelt administrative enheder. Dette giver god mening på baggrund af biskoppens selvstændige position og en "foreningstankegang", ønsker om nærhed i opgaveløsning og en kirkehistorisk forståelse. Men ud fra et effektivitetsperspektiv og ud fra et ønske om at sikre et ensartet serviceniveau i forhold til menighedsrådene samt et ressourceeffektivt og sammenhængende opgaveflow er det ikke nødvendigvis det mest hensigtsmæssige. Der er en risiko for, at den skarpe opdeling skygger for en mere overordnet diskussion om en effektiv og professionel opgaveløsning på det administrative område. Det er Rambølls og Carves vurdering, at det er nødvendigt at finde en måde at diskutere og drive administrative udviklingsmuligheder uden, at det skal falde på argumenterne om "stiftets uafhængighed", "udhuling af biskoppens rolle i forhold til menighedsrådene" eller at "udviklingen sker nedefra". Der bør skabes muligheder for at diskutere helt legitime spørgsmål som: bør provstier betale for den service som stifterne leverer, vil det være mere effektivt at have regionale centre på visse typer opgaver, skal opgaver outsources eller kan der findes fælles administrative løsninger for stifterne som helhed. Dette også for at sikre, at den administrative opgave løses effektivt, at der leveres fælles løsninger, hvor det giver økonomisk og kvalitativ mening, samt at opgaven placeres der, hvor den løses mest effektivt.

5. **Den høje grad af administrativ og ledelsesmæssig selvstændighed til det enkelte stift gør det svært at drive fælles udviklingstiltag, og stifterne har vanskeligt ved at agere som en samordnet stemme i samspillet med Kirkeministeriet**

Jf. konklusion nr. 4 er det i dag vanskeligt at drive fælles administrative udviklingstiltag for stifterne som helhed, fordi der ikke i dag findes organer eller fora, som kan eller har mandat til at drive udviklingstiltag på fællesskabet vegne. Den høje grad af selvstændighed til det enkelte stift giver god mening ift. kirkelige spørgsmål så som graden af involvering i samfundet, kirkeli-

ge aktiviteter og projekter, men virker mindre oplagt når det handler om en samlet professionalisering af de administrative opgaver, sikre fælles og koordinerede bidrag til økonomisk prioritering og udvikling af nye opgaver mv. Det har historisk haft den konsekvens, at det overvejende har været Kirkeministeriet og ikke stifterne, som har forestået og taget initiativ til fælles tiltag som centerdannelsen, Folkekirkens IT, nye principper for organisering (betænkning 1544). Udfordringen med fælles prioritering aktualiseres af, at menighedsrådene i fremtiden især har brug for hjælp til byggesagsrådgivning, højere grad af specialiseret juridisk bistand, input til udvikling af det kirkelige liv, hjælp til kommunikation – skal det være det enkelte stift der selv definerer indhold og prioriteringen af dette, eller skal der findes en fælles holdning til dette stifterne i mellem? Det vil være Rambølls og Carves vurdering, at der er behov for en styrkelse af kapaciteten til at søge en fælles holdning til disse forhold.

6. **Der er meget samarbejde på tværs af stiftsadministrationerne, men i praksis også begrænsede muligheder for at fastlægge fælles bedste standarder.**

God praksis udvikles i den enkelte stiftsadministration, og selv om alle stifter fremhæver, at de inden for de forskellige administrative opgaver har udviklet gode løsninger og modeller, som de gerne stiller til rådighed for hinanden, så er det op til det enkelte stift at tage de løsninger og modeller løsninger til sig. Dette gælder også på de områder, hvor der er brugt kræfter på målrettet at udvikle egentlige fælles løsninger. Tilsvarende er der mange koordinerende råd og fora, hvor biskopper, kontorchefer og medarbejdere mødes på tværs af stifter, men der udvikles og implementeres ikke forpligtende fælles standarder og løsninger. Der er ingen strukturelt forankret tilgang og model for udbredelse af best practice løsninger og standarder. Der er en lang række administrative opgaver, som objektivt set bør løses ens på tværs af stiftsadministrationerne, og hvor der bør være modeller for at følge op på opgaveløsningen. Det er Rambølls og Carves vurdering, at der er behov for at udvikle og afprøve nye modeller for løsning og udvikling af de administrative opgaver, der også giver mulighed for nye løsninger for sammenhængen mellem administration, myndighed, service organisation og gejstlige opgaver. Dette handler om struktur, men handler i lige så høj grad om virksomhedskultur og, at der udvikles og formuleres forpligtende fælles standarder og servicemål for opgaveløsningen, som ikke mindst kan sikre, at menighedsrådene oplever en ensartet service på tværs af stifterne.

7. **Stiftsadministrationerne ser sig i høj grad som serviceorgan for menighedsrådene (i praksis det enkelte menighedsråd), men det gør også, at det bliver menighedernes løbende behov – eller måske snarere stiftets opfattelse heraf – der definerer stiftsadministrationens formål.**

Biskoppen og stiftsadministrationernes ledere og medarbejdere definerer sig i høj grad ift. til de/det enkelte menighedsråd, hvilket uden tvivl også er centralt og meningsfyldt. Ofte fremhæves selvstændigt, at "i vores stift har vi en særlig relation til menighedsrådene". Men det gør det også vanskeligt at navigere mellem mange forskellige roller, ofte i forhold til samme eksterne aktør: som ansat i stiftsadministrationen er man servicemedarbejder, rådgiver, sagsbehandler, myndighed, støtte til udvikling af kirkelige aktiviteter etc. Dertil kommer, at medarbejderne i stiftet også skal understøtte biskoppens opgaver. Det er Rambølls og Carves vurdering, at den høje grad af fokus på "stiftet som støtter det enkelte menighedsråds behov" gør det vanskeligt at afgrænse stiftsadministrationens selvstændige formål klart og gør det vanskeligt at tænke strategisk for stiftsadministrationen som helhed på tværs af menighedsrådene.

8. **Komplekst aktørbillede og uklart opgavesnit mellem de forskellige aktører betyder en høj risiko for ineffektivitet**

Der er mange aktører, som løser opgaver for menighedsrådene. Det ligger i folkekirkens grundstruktur. Det betyder komplekse processer og høj risiko for opgaveoverlap og suboptimering. Der er mange ressourcendrivende udvalg og råd i netværket (fx menighedsråd, provstiudvalg, stiftsråd med underudvalg, budgetråd, stiftsøvrighed, tværgående arbejdsgrupper), som giver varierende konkret udbytte. Der er et overlap i administrative opgaver mellem stifter, provsti-



er, Kirkeministeriet samt Landsforeningen af Menighedsråd. Menighedsrådene gør ifølge brugerundersøgelsen begrænset brug af Landsforeningen af Menighedsråd, men ikke desto mindre er det en aktør, som tilbyder services, som stifterne eller provstierne også tilbyder eller lige så godt kunne tilbyde. Kirkeministeriet har driftsopgaver, som lige så godt kunne ligge i stiftet eller provstiet. Endelig fremgår det af brugerundersøgelsen, at menighedsrådene i lige høj grad bruger provstier og stiftsadministrationer til løsning af de forskellige opgaver. Det kan selvfølgelig være betinget af den konkrete opgave, men det bør give anledning til at overveje, om der reelt set er et opgaveoverlap mellem stiftsadministrationer og provstier, om der er for mange aktører der løser samme opgave og, om det mere er den gode relation der afgør, om man bruger den ene eller anden aktør til at løse en opgave. Det er Rambølls og Carves vurdering, at de mange aktører og den komplekse opgaveplacering øger ineffektiviteten ud fra en samlet, strukturel betragtning.

9. **Stiftsadministrationerne prioriterer opgaver og ressourcer forskelligt, hvilket også betyder, at den service som menighedsrådene modtager kan være forskellig**

Det fremgår af stiftsadministrationernes resourceoversigter, at de prioriterer opgaverne meget forskelligt, og opgaverne løses forskelligt fra stift til stift. I de gennemførte interview peges også på, at der i praksis er en høj uensartethed i den konkrete opgaveløsning og i prioriteringen af denne mellem stiftsadministrationerne. Man kan vælge at konstatere og acceptere, at der i dag er en forskellig prioritering stifterne i mellem, men det er Rambølls og Carves vurdering, at man med denne tilgang mister en mulighed for at diskutere, hvordan ressourcerne anvendes bedst muligt, hvilke opgaver der er vigtigst fremadrettet og, om der er nogle stiftsadministrationer, som har fundet bedre måder at løse opgaverne på.

10. **Den enkelte medarbejder prioriterer i høj grad sine egne opgaver, hvilket øger risikoen for, at tiden ikke bruges på det rigtige og at der ikke er plads til nye opgaver uden at tilføre nye ressourcer**

Biskopper og kontorchefer udøver ledelse, men prioriteringen af opgaver er typisk meget afhængig af og drevet af den enkelte sag og det enkelte menighedsråds behov. Prioritering af opgaver sker oftest af den enkelte medarbejder, og kun i begrænset omfang af ledelsen - og slet ikke med afsæt i overblik over den samlede opgavemængde. Medarbejdernes mulighed for at planlægge opgaveløsning udfordres af hasteopgaver og skiftende opgavepres. Opgavefordelingen mellem medarbejderne er ikke nødvendigvis baseret på en strategisk prioritering af kompetence- og resourcebehov i forhold til opgaven. Nogle sagsområder er i udgangspunktet bemandet af én medarbejder. Denne organisering er sårbar ifm. fravær, idet der ofte ikke er vel fungerende back up-løsninger. Diskussion af, hvordan nye opgaver prioriteres, og hvad der er strategisk vigtige opgaver, er typisk ikke en diskussion, der fylder meget.

11. **Der er en efterspørgsel efter nye typer af opgaver og derved også behov for nye kompetencer hos ledere og medarbejdere**

Medarbejderne er dygtige, men stiftsadministrationerne har også udfordringer med at dække efterspørgslen efter specialist-kompetencer og efterspørgslen efter kompetencer til at løfte andre opgaver end de rent administrative opgaver, driftsopgaver og myndighedsopgaver. Flere biskopper efterspørger teologiske konsulenter, som kan supplere stiftsadministrationens overvejende juridiske kompetence. Der efterspørges endvidere stærkere kommunikationskompetencer, som kan bidrage til synliggørelse af det kirkelige liv udadtil. Stiftsadministrationerne har generelt begrænset egen-kompetencer til projekt- og udviklingsarbejde. Der er enkelte steder gennemført efteruddannelse i projektledelse. Medarbejderne er velkvalificerede generalister, men krav og kompleksitet i lovgivning, regelgrundlag etc. stiger og dette udfordrer den enkelte medarbejders kompetencer. Brugerne efterspørger specialisering og ikke bare "venlige" medarbejdere. Det er Rambølls og Carves vurdering, at der behov for at arbejde med en fremtids-sikret kompetencesammensætning for alle stiftsadministrationerne i fællesskab.

**12. Ressourcemæssigt har centrene ikke realiseret en økonomisk gevinst for stiftsadministrationerne under ét, hvilket kan forklares med, at der ikke er tale om en egentlig centerdannelse adskilt fra stiftsadministrationen, men opgaver forankret hos udvalgte medarbejdere i udvalgte stiftsadministrationer.**

Der er reelt ikke skabt centre. Der er skabt nogle samarbejder, og der er samlet nogle opgaver hos udvalgte medarbejdere, men der er ikke skabt en struktur med en klar ledelsesforankring og styringsmodel, ligesom der ikke er gennemført en målrettet indsats med fokus på at realisere effektiviseringsgevinster for stiftsadministrationerne som helhed. I nogle tilfælde kan der lokalt konstateres effektiviseringsgevinster, men disse gevinster er lokalt, dvs. i den enkelte stiftsadministration, modsvaret af forøgelse af ressourceforbruget på andre opgaver. Det er Rambølls og Carves vurdering, at der er et behov for at udrulle centerdannelsen fuldt ud (fx ved et klarere ledelsesophæng) og også styrke centerdannelsen ved at samle flere opgaver i centre (se også konklusion 14).

**13. Effektivitets- og kvalitetsløftet i centrene er meget uensartet – KAS/GIAS-centret, Forsikringsenheden og PLAN-centret har skabt positive resultater, mens løn-centrene endnu er et stykke fra**

Der er sket et effektivitets- og kvalitetsløft i nogle af de eksisterende centre, men det samlede billede er meget uensartet, og det er konsulenternes vurdering, at det fulde potentiale ikke er realiseret. Dette skyldes bl.a., at der er fastholdt en forankring af rådgivnings- og kontaktopgaven i fh.t. menighedsrådene i den enkelte stiftsadministration, selv om hovedopgaven er forankret i et center. Generelt er hurtig sagsbehandling, tilgængelighed og høj specialisering kerneelementer i god service. Brugerundersøgelsen viser, at menighedsrådene netop på disse områder er mere kritiske over stiftsadministrationerne. Den samlede konklusion er således, at den nuværende organisering af centrene ud fra et stordriftsperspektiv er ineffektiv både hvad angår ressourceanvendelse og kvalitet. Det fulde potentiale er ikke høstet, og det er Rambølls og Carves vurdering, at dette ikke kan ske inden for rammerne af den eksisterende organisatoriske løsning, der rummer delt ledelse, delt opgaveløsning og fravær af en fælles prioritering. Der er behov for en mere konsekvent løsning, hvis resultatskabelsen ikke blot skal bero på lokale forhold.

**14. Der er mulighed for at sikre kvalitets- og effektivitetsforbedringer ved at samle yderligere opgaver i en centerløsning**

Det er generelt – men dog ikke af alle – accepteret, at specialisering og centralisering af stiftsadministrationernes opgaver i centre er en relevant løsning for at opnå større kvalitet. Fordelingen af centeropgaverne er foretaget ud fra et ligeværdighedsprincip og ikke ud fra et rationalitetsprincip. Den manglende rationelle begrundelse for centerdannelsen har skabt usikkerhed og indebåret inkonsistente implementeringer. Der er på økonomi- og lønområdet flere stifter, som fortsat har ansat økonomimedarbejdere, der efterkontrollerer og i nogle tilfælde udfordrer de oplysninger, de modtager fra centrene. Stifterne ønsker at fastholde den lokale tilknytning, og der eksisterer en manglende tillid til centrenes kompetence på de områder, hvor centerdannelsen er sket ved at flytte opgaver, der tidligere blev varetaget i den enkelte stiftsadministration. Opgavefordelingen har i nogle tilfælde gjort arbejdsopgaverne mere omstændelige, fordi flere aktører er indblandet, og opgavesnittet ikke er entydigt. Det er Rambølls og Carves vurdering, at flere af de eksisterende centre bør implementeres konsekvent, og at flere opgaver med fordel kan samles – evt. i nye centre – for at opnå kvalitets- og effektivitetsforbedringer.

## 2. STIFTSADMINISTRATIONERNES LEDELSE OG ORGANISATION

Analysen af stifterne har isoleret set fokus på stiftsadministrationen. Det er væsentligt for forståelsen af stifternes rolle og opgaver og for forståelsen af rummet for eventuelt nye løsninger at se stifterne i den helhed, som folkekirken udgør. Dette er velbeskrevet i mange andre sammenhænge, bl.a. Betænkning 1544, hvortil der henvises.

I relation til analyserne af stifterne er det dog væsentligt at etablere en overordnet forståelsesramme for ledelse og samspil i folkekirken, idet dette har selvstændigt afgørende betydning for referencerammen for analysen, vurderingen af stiftsadministrationerne i dag samt for løsningsrummet for yderligere udvikling af stiftsadministrationerne.

### 2.1 Ledelse og samspil i folkekirken

Medlemmerne af folkekirkens menighedsråd er i udgangspunktet ulønnede med undtagelse af præsten. Menighedsloven giver imidlertid mulighed for menighedsrådet at tillægge honorarer til formanden, kirkeværgen, kassereren og kontaktpersonen (hvis valgt medlem). Den høje andel af frivillig arbejdskraft minder således om øvrige foreninger i Danmark som eksempelvis inden for idræt og den almene boligsektor. Foreningsmodellen skinner igennem i folkekirkens organisationer og finder vej i organisationernes navne, som fx Landsforeningen af Menighedsråd, Den Danske Præsteforening og Danmarks Provsteforening.

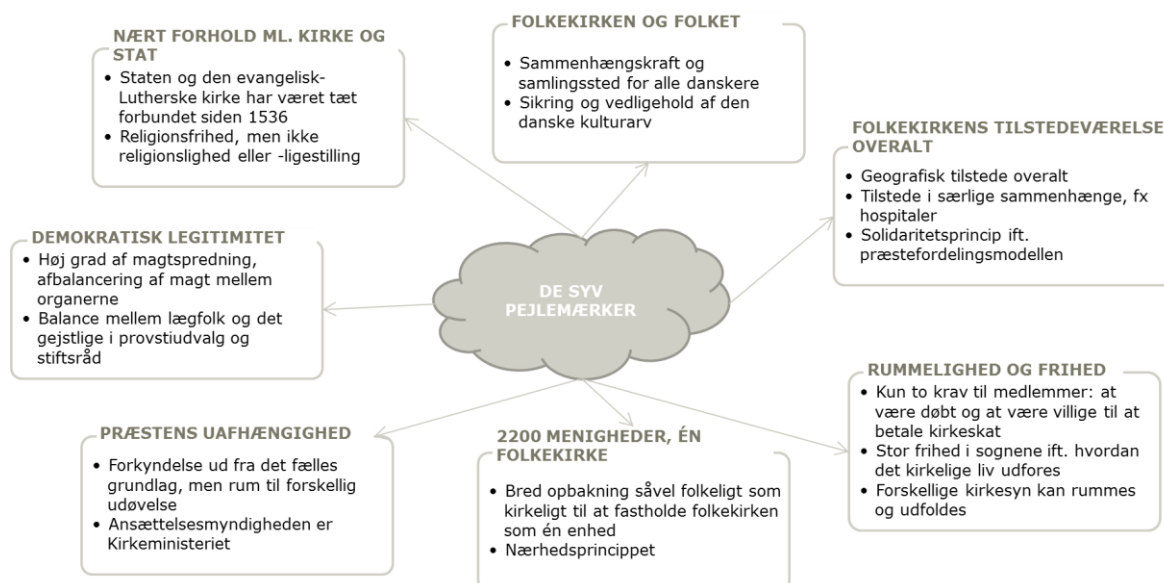
Den evangelisk-lutherske tradition i det frivillige arbejde er ét område, hvor folkekirken adskiller sig fra øvrige foreninger og offentlige institutioner. Lov om menighedsråd foreskriver, at nyvalgte medlemmer skal afgive erklæring på ære og samvittighed, om at ville udføre det dem betroede hverv i troskab mod den danske evangelisk-lutherske folkekirke, så den kan byde gode vilkår for den kristne menigheds liv og vækst.

Nye medlemmer af menighedsråd bliver bekendt med, at de bliver arbejdsgiver for kirkens ansatte, men der er ingen krav om viden om eller kompetencer i ledelse. Tilsvarende gælder for provster og biskopper. Og for så vidt også for stiftskontorchefer, som primært er ansat med fokus på at have det formelle fundament (en juridisk kandidateksamen) for at kunne varetage funktionen som amanuensis for biskoppen.

I analysen af stiftsadministrationerne er det således helt afgørende at forstå rollerne og ledelsesansvaret i folkekirkens særlige kontekst, hvor strukturerne og samarbejdet først og fremmest er bygget op omkring livet i de lokale menigheder og det frivillige arbejde. Der er ikke tale om et traditionelt hierarkisk ledelsessystem.

Indgangen til forståelsen er, at der er tale om en kirke, der arbejder som netværksorganisation, hvor staten som den øverste myndighed på det administrative område udmønter sine beføjelser som en forhandlende stat, og hvor den enkelte leder udmønter sine ledelsesbeføjelser inden for denne forståelsesramme.

Dette illustreres fx af de syv pejlemærker, som et enigt udvalg bag Betænkning 1544 formulerede. De syv pejlemærker er kendetegnet ved rum og frihed til at udfolde og udøve egne og forskellige kirkesyn, vægt på frivillighed og netværk, individuel og organisatorisk uafhængighed samt vægt på lokal forankring.



Figur 2 De syv pejlemærker

Denne grundopfattelse præger ikke blot samspillet på det kirkelige område. Den er også bærende for ledelsesopfattelsen på det, der kan betegnes som det professionelle område, dvs. de områder, hvor der udøves klassiske myndighedsopgaver, arbejdsgiveransvar mv.

Også i disse sammenhænge er udmøntningen af ledelsesopgaven således båret af, at løsninger findes i enighed, og at den til lederrollen knyttede formelle magt ikke skal anvendes aktivt. Ledelsespraksis er kendetegnet ved forsigtighed og rum til forskellighed.

Dette er væsentligt forskelligt fra ledelsespraksis i andre sammenhænge for offentlige institutioner og har i praksis betydet mindre strategisk planlægning og styring, mindre tydelige krav og mål og mindre præcis ressourceplanlægning og prioritering mv. i stiftsadministrationerne sammenlignet med andre offentlige institutioner. Men det skal understreges, at der i denne struktur også eksisterer et myndighedshierarki.

## 2.2 Stiftsadministrationernes organisering

De 10 stiftsadministrationer er grundlæggende organiseret med afsæt i biskoppens rolle og opgaver. Stifterne varetager en ganske bred opgaveportefølje, hvor der overordnet sondres mellem biskoppens embedsopgaver og forvaltnings-/myndighedsopgaverne. Embedsopgaverne varetages af biskoppen, mens varetagelsen af forvaltnings-/myndighedsopgaverne formelt er fordelt på hhv. biskoppen og stiftsøvrigheden. Derudover er der i hvert stift valgt et stiftsråd, der primært varetager en rådgivende funktion i forhold til biskoppen med fokus på udvikling af det kirkelige liv i stiftet, jf. i øvrigt ovenfor.

Stifterne fungerer som bindeled mellem ministeriet og provstierne hhv. menighedsrådene og varetager derudover en betydelig opgave med rådgivning af provstierne og menighedsrådene i forvaltnings- og personalemæssige spørgsmål, praktisk administrative opgaver mv.

Til at understøtte de mere administrative opgaver, er der i hvert stift oprettet en stiftsadministration. Stiftsadministrationens daglige leder er stiftskontorchefen, der som biskoppens amanuensis sikrer at biskoppen rådgives om både juridiske og forvaltningsmæssige spørgsmål.

Medarbejderne ved stiftet er formelt ansat ved stiftsøvrigheden. Hver stiftsadministration har 13-23 ansatte, der foruden juridisk og forvaltningsmæssig rådgivning bl.a. varetager:

- Godkendelsessager vedrørende kirker og kirkegårde samt kontrakter med konsulenter.
- Tilsyn med menighedsrådene, med provstens virke som forretningsfører for provstiuvalget, lånesager samt behandling af plansager.
- Godkendelser fra biskoppen vedr. brug af kirken til ikke-kirkelige formål, anbringelse af gravminder mv.
- Klageinstans i fh.t. beslutninger på provstiniveau og visse beslutninger truffet af præster.
- Godtgørelse og lønforhold for ansatte ved kirken, kirkegårde samt præsteområdet.
- Bistand ved ansættelse, lønfastsættelse og afskedigelse.
- Budget- og regnskabsopgaver i forbindelse med forvaltning af bevillinger.

Med afsæt i den brede opgaveportefølje og den relativt smalle ressourcebase er organiseringen i alle stiftsadministrationer baseret på en flad struktur, hvor stiftskontorchefen varetager det direkte ledelsesmæssige ansvar for de ansatte i stiftsadministrationen, men hvor medarbejderne samtidig i vid udstrækning løser opgaver i direkte samspil med biskoppen. Kun på enkelte områder er der etableret mellemlider-funktioner i tilknytning til centerløsningerne, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 5. I et enkelt stift er der endvidere formaliseret en rolle som sous-chef/stedfortræder som stiftskontorchefen.

Den primære model for organisering af opgaverne kan beskrives som "individbaseret opgavespecialisering". I praksis betyder det, at en bestemt medarbejder løser alle sager, der er bestemt ved et givent indhold/emne. Hvis flere medarbejdere er specialiseret på samme typer opgaver, kan der være en indbyrdes fordeling baseret på provstier.

Der ses dog også andre modeller. Dels i de enkelte stifter, hvor der på specifikke opgaver etableres en bredere ressourcegruppe, fx sekretariatsopgaverne i tilknytning til biskoppen. Dels som en mere generel organiseringsmodel, hvor særligt et enkelt stift igennem nogle år har arbejdet målrettet med en generel teamstruktur omkring opgaverne.

Inden for denne variation tager organiseringen af opgaverne udgangspunkt i en nogenlunde fælles forståelse af de væsentligste opgaveområder, der kan defineres som følger:

1. **Støtte til det kirkelige liv**, der rummer biskoppens administrative opgaver i relation til skabelse af rammerne for den kirkelige betjening af folkekirkens menigheder. Det indebærer fx biskoppens udadvendte aktiviteter, brug af kirken, ansættelsesretlige forhold og arbejdsmiljø.
15. **Sekretariat for biskoppen og betjening af øvrighed, stiftsråd og udvalg**, som indebærer stiftsadministrations rådgivning af biskoppen i sager vedrørende blandt andet præster og menighedsråd. Derudover varetages sekretariatsfunktionen for stiftsrådet og samarbejdet med kirkelige institutioner om folkekirkelige udviklingsopgaver.
16. **Myndighed/tilsyn**, hvor biskoppen træffer afgørelser vedrørende legalitetskontrol, byggesager, brugsloven, klager m.m.
17. **Rådgivning** af menighedsråd og provstiuvalg i forbindelse med byggesager i sogne, personalesager og økonomiforhold. Dertil ydes bistand i sager om personaleforhold ved kirker og kirkegårde.
18. **Administration og hjælpefunktioner**, der dækker over stifternes interne administration og egne hjælpefunktioner, hvor stiftsadministration forvalter bevillinger fra fællesfonden, stiftsbidraget og stiftskapitalerne.

19. **Serviceopgaver for folkekirken og centeropgaver**, der fx rummer økonomiopgaver for eksterne, herunder administration af løn og ydelser for præster, stiftspersonale og fratrådte kirkefunktionærer. Hertil kommer administrative opgaver vedrørende ansatte ved kirker og kirkegårde.

Hovedbilledet er således, at stiftsadministrationerne hver for sig forsøger at finde løsninger, der kan sikre en kompetent opgaveløsning inden for et meget bredt opgavefelt og med en begrænset medarbejderstab. Den store udfordring er at finde den rette balance mellem faglig specialisering, kritisk masse og organisatorisk robusthed.

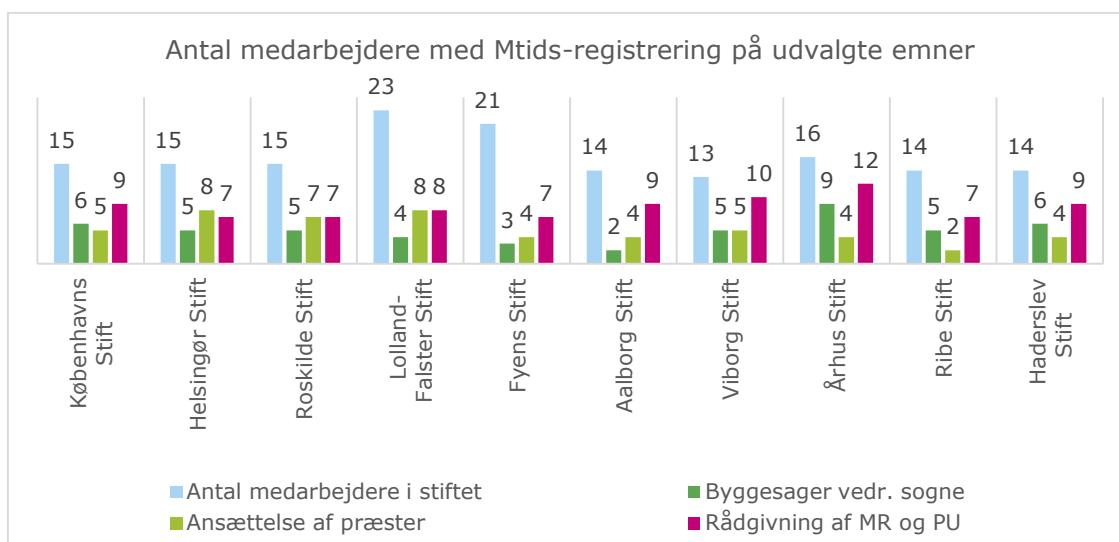
Som en væsentlig del af billedet på denne udfordring indgår også, at der selv i de større stifter kun er få opgaveområder med et stort volumen. Dermed bliver det vanskeligt at opbygge rutine og faglig dybdeviden, særligt hvis opgaverne skal fordeles på flere personer. I flere stifter arbejdes derfor med "back up"-løsninger, som sikrer, at medarbejdere kan afløse hinanden ved sygdom mv. og således mindske den organisatoriske sårbarhed ved en for stærk organisering omkring enkeltpersoner. I nogle stifter fungerer stiftskontorchefen som "back up" for medarbejderne.

Det er indtrykket, at der er ganske stor forskel på, hvor velfungerende disse back up-løsninger er. I flere stifter er det tydeligt, at der kun i begrænset omfang er overskud til at aflaste kollegaer i forbindelse med sygdom og andet fravær. Medarbejdere i flere stifter udtrykker således, at det kan være hårdt at vende tilbage til kontoret efter en periode med fravær, da sagerne ofte vil have hobet sig op.

Billedet af en relativt opdelt opgaveorganisering nuanceres af data fra tidsregistreringen, der viser, at der på de enkelte opgaver kan være ganske mange medarbejdere, der bidrager. Som beskrevet nedenfor (afsnit 2.3.1) afspejler denne tidsregistrering tilsyneladende først og fremmest, at der i mange arbejdsprocesser indgår flere del-leverancer, som varetages af forskellige personer. På denne måde understøttes således billedet af en individ-baseret organisering – også på de opgaver, hvor der er behov for at bringe flere kompetencer og roller i spil.

Nedenstående tabel illustrerer dette. Tabellen viser antal medarbejdere i de enkelte stifter, der har registreret tid på tre væsentlige stiftsopgaver; byggesager, præsteansættelser og rådgivning af menighedsråd og provstiudvalg.

**Tabel 1 Antal medarbejders tidsregistreringer på byggesager, præsteansættelser og rådgivning af menighedsråd og provstiudvalg**



Det er da også disse emner, som menighedsrådene overvejende har været i kontakt med stifterne om inden for det seneste år.

Det hører samtidig med til billedet, at opgavefordelingen i vid udstrækning er bestemt ud fra den givne medarbejderstab. Det betyder bl.a., at der bliver foretaget en revurdering af opgavefordelingen, når der sker forskydninger i opgavetyngden, eller en medarbejder stopper.

Der er på denne måde også tale om en dynamisk opgavefordeling, som er mulig, fordi mange medarbejdere har været ansat ved det enkelte stift i mange år og i årenes løb har opnået erfaring med mange forskellige opgaver og – ikke mindst – en generel forståelse for stiftets opgaver og processer mv.

## 2.3 Processer

### 2.3.1 Effektivitet i processer

Billedet af den individ-baserede organisering nuanceres ved, at der i flere af de vigtige opgaveprocesser indgår flere del-leverancer, som varetages af forskellige personer. Mange af stifternes arbejdsprocesser er således generelt kendetegnet ved mange ansvarskift og mange involverede, både inden for stiftet og i forhold til de andre aktører.

Det komplekse aktørbillede – som i vid udstrækning kan henføres til folkekirkens magtspredning og fælleseje – kommer til udtryk i mange sagstyper, men kan eksemplificeres ved fx byggesager, lånesager og klagesager. Ved klagesager involveres almindeligvis:

- Menighedsråd
- Provstiudvalg
- Stiftsjournal
- Sagsbehandler i stiftet
- Stiftskontorchef samt
- Biskop

Ved lånesager involveres menighedsråd, provstisekretær, provstiudvalg, journal og sagsbehandler i stiftsadministrationen samt stiftsrådet og KAS/GIAS. Byggesager går igennem menighedsråd, provstisekretær, provstiudvalg, journal og sagsbehandler i stiftsadministrationen, biskoppen, eksterne konsulenter samt Kirkeministeriet, hvis der er tale om nedrivning, nedlæggelse eller nybygning af en kirke. Der er med andre ord bred involvering af folkekirkens mange aktører.

I praksis medfører det, at der bruges betydelige ressourcer på telefonisk og skriftlig kommunikation mellem stifterne og involverede sagsparter. Derudover er der ofte returløb flere gange undervejs i processerne idet der ofte er behov for at tilvejebringe rigtige eller supplerende oplysninger. Medarbejdere er almindeligvis i berøring med den samme sag adskillige gange uden at kunne skabe reel fremdrift, da de ofte er afhængige af at modtage input fra en anden aktør.

Internt i stiftsadministrationen er ressource- og proceseffektiviteten endvidere udfordret af, at hverdagen for medarbejderne er præget af mange afbrydelser. Afbrydelserne skyldes fx henvendelser fra menighedsråd om mangt og meget, hastesager for biskoppen, hastesager for kontorchefen eller henvendelser fra kollegaer, som har brug for hjælp eller vejledning til opgaveløsning. Samlet betyder det, at medarbejderne har vanskeligt ved at planlægge en effektiv opgaveløsning og at gøre opgaver færdige i én opgavesekvens.

### 2.3.2 Standardisering af processer

Effektiviteten i processerne udfordres endvidere af den særlige kultur, jf. ovenfor, som giver et betydeligt rum til både individuel frihed i medarbejdernes opgavetilrettelæggelse, metode mv. og til processer, der tilpasses den enkelte sag og det enkelte menighedsråd.

I forbindelse med ESDH-projektet er der i sommeren 2017 gennemført en kortlægning af de vigtigste processer på tværs af provstier, stifter og ministeriet. Arbejdet i forbindelse med ESDH-projektet havde primært fokus på overgangene fra en myndighed til en anden samt på at identificere muligheder for at høste systemmæssige gevinster ved en ny og moderne ESHD-løsning. Kortlægningen af de myndighedsinterne processer blev således alene foretaget på et overordnet plan.

På workshopperne gennemført i ESDH-projektet tegnede der sig dog et ganske tydeligt billede af, at hvert stift (og hver medarbejder) finder sin egen måde at arbejde, organisere og styre på. Udmeldinger som "sådan gør vi ikke hos os" eller "Aha, det vidste jeg ikke man kunne" var gennemgående på kortlægningsworkshopperne, og der eksisterer i praksis en høj uensartethed i den konkrete opgaveløsning. Drøftelser om *Best Practice* blev ligeledes overskygget af argumentet om nærhed og lokale variationer.

Stifterne nuværende ESDH-løsning, Acadre, rummer mulighed for autoprofiler og skabeloner, men brugen er minimal. Internt i de respektive stifter er anvendelsen begrænset og på tværs af stifterne er den så godt som ikkeeksisterende.

Der foreligger arbejdsbeskrivelser på eksempelvis plansager, lokal- og kommuneplaner samt flytning, tilbud og godtgørelse i forbindelse med præstesager. Men almindeligvis overleveres viden om metoder og processer ved sidemandsoplæring, og der er generelt et betydeligt rum til, at den enkelte medarbejder finder sin egen måde at løse opgaven på.

Samlet er billedet, at der løbende er og har været et fokus på at optimere og standardisere de centrale processer, men at dette arbejde også er styret af et grundlæggende princip om eller accept af rum til lokale afvigelser. Ud fra en rationel betragtning vil konsekvensen af dette være, at der fortsat er et uførløst potentiale for en effektiv ressourceanvendelse i processer, der sikrer ensartet kvalitet i den samlede leverance – uanset om det drejer sig om rådgivning, myndighedsafgørelser eller andre sagstyper.

### 2.3.3 Sagsbehandlingstider

Vurderingen er således, at der er et klart potentiale for en mere effektiv tilrettelæggelse af processer og opgaveløsning. Resultatet kan bl.a. aflæses i ganske lange sagsbehandlingstider. Alt afhængig af den konkrete sag og sagstype, strækker processerne sig ofte over adskillige måneder, og i nogle tilfælde mere end et år.

Ifølge brugerundersøgelsen er der overordnet set en høj tilfredshed med stiftsadministrationens opgaveløsning, men netop sagsbehandlingstiden er det område med lavest tilfredshed. Særligt fremtrædende er sagsbehandlingstiden for byggesager og klagesager, med en vurdering på henholdsvis 70/66 og 67/63<sup>1</sup>.

Resultaterne fra brugerundersøgelsen rummer samtidig en betydelig spredning i tilfredsheden i fh.t. de enkelte stifter, jf. nedenstående tabel:

---

<sup>1</sup> Baseret på spørgsmålene "Svartiden var tilfredsstillende" (Byggesager: 70, Klagesager: 67) og "Sagsbehandlingen var hurtig og effektiv" (Byggesager: 66, Klagesager: 63).



**Tabel 2 Betydelig spredning i tilfredsheden**

	Spørgsmål	Samlet gennemsnit	Laveste	Højeste
<b>Byggesager</b>	Svartiden var tilfredsstillende	70	52,5	79,3
	Sagsbehandlingen var hurtig og effektiv	66	53,6	77,6
<b>Klagesager</b>	Svartiden var tilfredsstillende	67	42,6	86,1
	Sagsbehandlingen var hurtig og effektiv	63	41,1	88,9

Med respekt for, at kulturelle forskelle i forskellige dele af Danmark formentlig kan indebære forskellige forventninger, til fx en tilfredsstillende svartid, må det konstateres, at spredningen i besvarelsenerne er så markant, at besvarelsen også afspejler, at der med den eksisterende organisering og styring af processer, opgaver mv. ikke er etableret et organisatorisk fundament for, at stifterne på tværs af landet leverer en ensartet service, fx på sagsbehandlingstider. Dette rejser derfor også spørgsmålet, om det er tilfredsstillende og acceptabelt, at fx menighedsrådene på tværs af stiftsgrænser ikke kan forvente en ensartet (minimum) standard for service?

Som yderligere perspektivering af behovet for en justering af organisering og processer kan også fremdrages brugerundersøgelsens svar på, hvad der er vigtigst for respondenterne, når de modtager hjælp fra stiftet, jf. nedenstående tabel:

**Tabel 3 Hvad er vigtigst for dig, når du modtager hjælp fra stiftet?**

	Respondenter
For mig er det vigtigt, at jeg kun behøver henvende mig ét sted med alle mine spørgsmål/sager	2942
For mig er det vigtigt, at min sag behandles af den samme fra start til slut	2101
For mig er lokalkendskab vigtig, når jeg søger råd og vejledning	2055
For mig er muligheden for dag-til-dag svar vigtig	2017
For mig er muligheden for fysisk fremmøde/assistance vigtig, når jeg søger råd og vejledning (geografi)	899
Ingen af ovenstående	648
For mig er det vigtigt, at kunne komme i kontakt med medarbejdere uden for normal åbningstid	335
<b>I alt</b>	<b>5375</b>

Det er tydeligt, at muligheden for kun at skulle henvende sig ét sted har klart størst betydning for respondenterne. I en verden med et komplekst aktørbillede, jf. ovenfor, rejser besvarelsen derfor spørgsmålet, om der er mulighed for at etablere en løsning, hvor fx menighedsrådene kun skal henvende sig på ét telefonnummer, og hvor organiseringen understøtter, at færre personer skal involveres i den konkrete sag/proces, fx i en struktur, hvor færre personer er procesansvarlige og proceskoordinerende på tværs af de mange aktører, der skal involveres.

## 2.4 Samspil mellem stifterne

Som beskrevet ovenfor er de 10 stiftsadministrationer helt grundlæggende udfordret af at skulle løse en meget bred vifte af forskelligartede opgaver med en relativt smal ressourcebase. De 10 stiftsadministrationer varetager grundlæggende de samme opgaver, og derfor kan det være relevant at se på mulighederne for at tænke kompetencer og ressourcer i et bredere perspektiv end det enkelte stift.

### 2.4.1 Fælles videndeling og metodeudvikling

Centerdannelsen er et udtryk for et sådant perspektiv og bliver behandlet selvstændigt i afsnit 5. Men der er også på andre områder etableret samarbejdsstrukturer, fælles videndeling og fælles

metodeudvikling, som tager afsæt i ambitionen om at udnytte ressourcer og kompetencer i et bredere perspektiv – uden at det skal føre eller har ført til en fælles organisatorisk model.

Hovedbilledet er, at stiftsadministrationerne er opmærksomme på og åbne for mulighederne for at etablere sådanne samarbejder. Stiftsadministrationerne har således i årenes løb af egen drift peget på og understøttet det rationelle potentiale i at samarbejde om fælles standarder og løsninger i fh.t. arbejdsgange, skabeloner, publikationer mv. Dette er dels udmøntet i egentlige fælles projekter og dels udmøntet i en gensidig udveksling af viden og løsninger. Som andre initiativer er det i høj grad båret af vilje til at finde løsninger i fællesskab og frivillighed. Det styrker ejerskabet til løsninger, men kan også gøre arbejdet med at professionalisere og nå en højere fælles standard langsommelig og det er ikke sikkert, at løsningerne også bliver implementeret.

Som eksempler på, at biskopper og stiftskontorchefer er opmærksomme på at stille viden og løsninger til rådighed for de øvrige stifter, kan fremhæves:

- Pjece om valg til stiftsråd og provstiudvalg, som er udarbejdet af Viborg og Aarhus Stifts fælles Juridiske Afdeling.
- Arbejdsbeskrivelser, som er udarbejdet af Københavns Stift.
- Skabeloner, standardbreve mv., som løbende udveksles i erfagrupper og faglige netværk.
- Magasinet "Folk & Kirke", som er udarbejdet af Helsingør Stift.

Det må samtidig konstateres, at det i praksis kun er få af de andre stifter, der umiddelbart gør brug af den viden og de løsninger, der stilles til rådighed. Den grundlæggende reaktion er, at "der er andre forhold, der gør sig gældende i vores stift", og derfor er der en tilsyneladende skepsis over for at gøre brug af løsninger, der er udviklet af andre stifter. Et eksempel er, at vejledningen om råd til stiftsråd og provstiudvalg i nogle stifter bliver begrænset til et link til de relevante bestemmelser på Retsinformation.

#### 2.4.2 Fælles forpligtende mål

Tilsvarende begrænsede effekter ses også ved egentlige fælles indsatser. Som eksempler kan nævnes, at der er gennemført et ganske stort fælles arbejde med at formulere servicedeclarationer på i alt 22 opgaver og processer. Arbejdet er gennemført med deltagelse af stiftskontorchefer og medarbejdere fra stiftsadministrationerne.

**Tabel 4 Servicedeclarationer fordelt på opgaver**

PROCES	SERVICEMÅL
<b>Afsked Fravær Lokale lønforhandlinger Pension Præsteansættelser Stillingsopslag Arbejdstilrettelæggelse</b>	Ikke oplyst
<b>Dataarkiver</b>	Generelle henvendelser bevares typisk pr. telefon eller mail. I særlige tilfælde møde
<b>Gravstedsaftaler</b>	Sædvanligvis fra dag til dag
<b>Hovedopgaver Sammenlægning af menighedsråd Skimmelsvamp Optagelse af lån</b>	De fleste sager besvares telefonisk. Skriftlig henvendelse besvares typisk inden for 1-2 uger
<b>Entrepriser Forsikring Køb og salg af ejendom Rådgivningsaftale</b>	Typisk 1 uge
	1-2 uger.
	Typisk 2 uger

<b>Tinglysning</b>	
<b>Ansættelsesbeviser</b>	Maksimalt 14 dage medmindre særlige forhold gør sig gældende.
<b>Pastoratændringer Samarbejdsaftaler</b>	1 uge – 3 måneder
<b>Bygge- og anlægssager</b>	Typisk 3-4 måneder

Formålet med dette arbejde har bl.a. været at skabe forventningsafstemning med stiftsadministrationernes brugere og at sikre ensartet serviceniveau på tværs af stifterne.

Men som det fremgår af skemaet, kan det praktiske resultat sammenfattes i:

- Ingen eller uklare og uforpligtende målformuleringer
- Der er altid rum til undtagelsen og andre prioriteringer
- Det giver ikke mening at følge op på målopfyldelsen
- Servicemodtageren kan ikke "støtte ret" på de formulerede mål

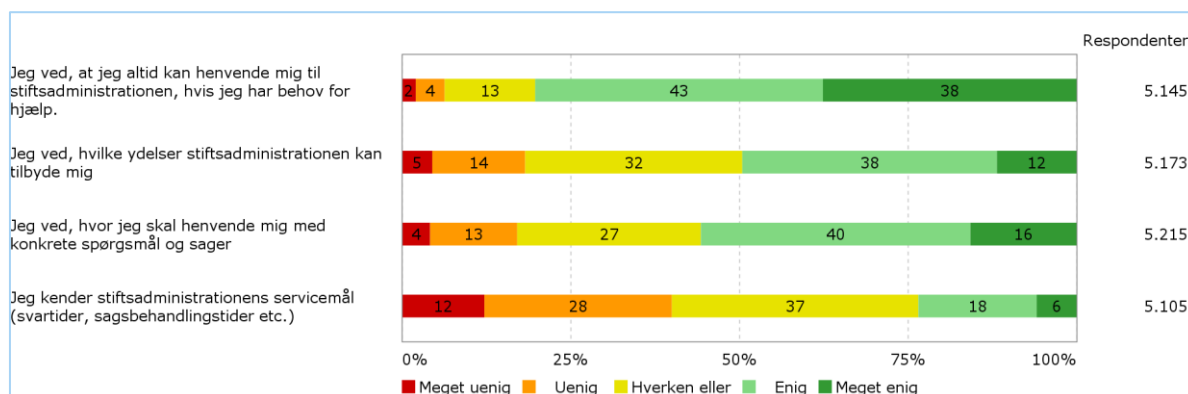
Serviceerklæringerne giver således indtryk af en grundlæggende ulyst til at give afkald på den stiftsspecifikke frihed til at prioritere, selv på de opgaver/processer, der er identificeret som særligt vigtige for modtagerne af stiftsadministrationernes services på tværs af landet. Eller med andre ord: Ingen forpligtende fælles standarder.

Dette forstærkes af, at indtrykkene fra interviewene kan sammenfattes i, at stiftsmedarbejderne generelt har hørt om serviceerklæringerne, men de anvender dem ikke som pejlemærker for den service, de leverer. Tilsvarende giver stiftskontorcheferne udtryk for, at de kender serviceerklæringerne, men at de ikke vil lade dem overstyre andre mål og hensyn.

Billedet bekræftes i brugerundersøgelsen, hvor det er tydeligt, at stiftsadministrationerne ikke gør sig væsentlige anstrengelser for at synliggøre serviceerklæringerne over for brugerne. Dette kan aflæses i følgende resultater fra brugerundersøgelsen:

- 51 pct. kender ikke stiftsadministrationens ydelser
- 44 pct. ved ikke, hvor de skal henvende sig med konkrete spørgsmål og sager
- Kun 24 pct. kender stiftsadministrationens servicemål

**Tabel 5 Brugernes kendskab til stiftsadministrationer**



Kirkeministeriet har de senere år arbejdet med at implementere en model med resultataftaler for de enkelte stiftsadministrationer. I dette indgår bl.a. sagsbehandlingstider for byggesager, hvor der på denne måde er forsøgt implementeret en fælles servicestandard på tværs af stifterne. Det er indtrykket, at disse aftaler har haft en vis effekt som nogle forpligtelser, der er bevidsthed om

i den løbende opgaveløsning. Det er samtidig indtrykket, at resultataftalerne i den daglige praksis ikke overtrumfer oplevelsen af et behov for lokale prioriteringer.

Resultatet af brugerundersøgelsen understøtter dette billede, idet undersøgelsen viser, er der fortsat meget stor spredning i brugernes oplevelse af sagsbehandlingstiderne på bl.a. byggesager.

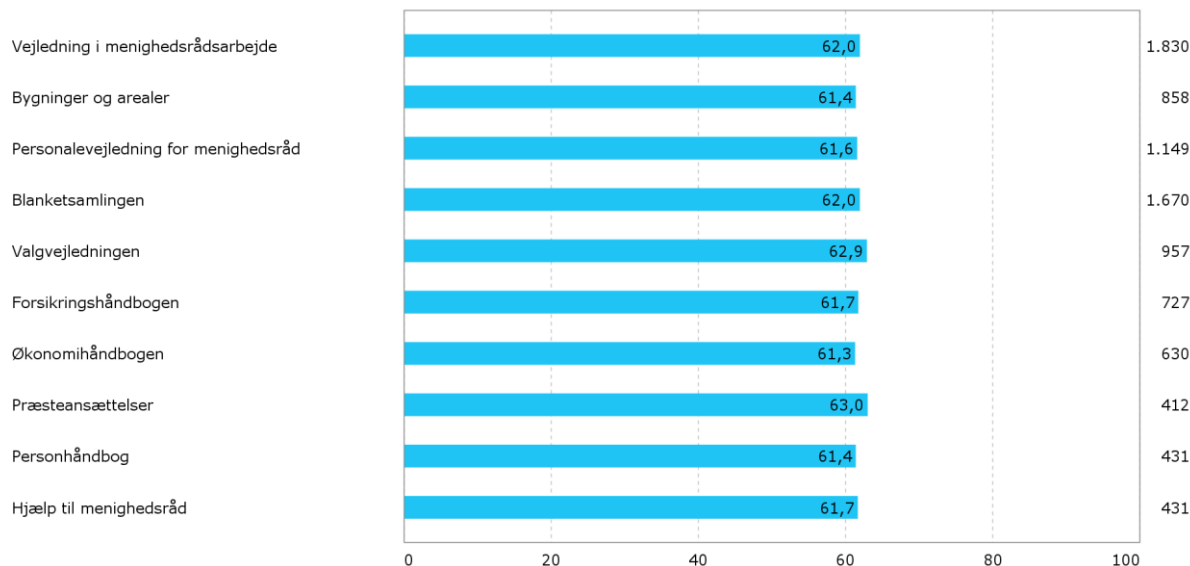
Det er således samlet set indtrykket – som også understøttes af interview og workshops – at resultataftaler i brede dele af bispekollegiet og gruppen af stiftskontorchefer opfattes som et instrument, der ikke er hensigtsmæssigt og relevant i folkekirkens sammenhæng.

### 2.4.3 Fælles pjecer og vejledninger

På den mere positive side bør også nævnes, at der er gennemført et ganske stort fælles arbejde med at udarbejde pjecer og vejledninger, fx på plansager, byggesager, ansættelser mv. Internt i stiftsadministrationerne er der en meget høj bevidsthed om disse pjecer, som generelt fremhæves som et vellykket resultat af samarbejdet.

Men også her kan der sættes spørgsmålstegn ved den praktiske værdi og effekt af arbejdet. Fra brugerundersøgelsen kan således konstateres en meget ensartet og relativ lav tilfredshed med håndbøger og vejledninger, hvilket formentlig afspejler, at publikationerne ikke efterlader brugerne med en oplevelse af præcise og forpligtende beskrivelser, jf. nedenstående tabel – og måske netop derfor opfattes de grundlæggende positivt i stiftsadministrationerne:

**Tabel 6 Brugernes tilfredshed med håndbøger/vejledninger**



### 2.4.4 Kulturen som definerende faktor

Hovedkonklusionen er således, at de store, fælles samarbejder kun i begrænset omfang har effekt. Ønsket om at bevare den lokale frihed til at finde løsninger, prioritere indsatser mv. bliver således en barriere for at realisere de rationelle potentialer for via et samarbejde at sikre ensartet faglig praksis og kvalitet, understøtte målrettet kompetenceopbygning samt understøtte effektiv anvendelse af de begrænsede udviklingsressourcer.

Der er mange eksempler på samarbejde, videndeling og erfaringsudveksling. Men der er ikke en kultur, der generelt understøtter nyttiggørelse af løsninger udarbejdet af andre. Argumentet om de lokale forskelle og nærhed overtrumfer rationaliteten. Dette betyder også, at der ikke er en

struktureret udnyttelse af potentialet for via samarbejde og fælles udvikling af løsninger at øge stifternes samlede udviklingskapacitet.

Til gengæld er der mange eksempler på meget velfungerende samarbejder mellem to stifter indbyrdes – typisk nabostifter. Eksemplerne her spænder:

- fra egentlige ”fælles enheder” som Viborg og Aarhus stifters fælles juridisk afdeling
- til ressource- og kompetencedeling som samarbejdet mellem Helsingør og København om medarbejder med økonomisk kompetence

Det kan således konstateres, at samarbejder sagtens kan lade sig gøre, især når der er tale om samarbejde mellem (to) nabostifter, et samarbejde drevet af gode personlige relationer på chef-niveau samt en oplevelse af fælles kultur mellem de involverede stifter.

## 2.5 Medarbejdere og kompetencer

### 2.5.1 Ansatte i stifterne

De i alt ti stiftsadministrationer har mellem 13 og 23 ansatte, fordelt på 10-18 årsværk. I 2016 var der i alt ca. 135 ansatte. Tabellen nedenfor illustrerer stiftsmedarbejdernes anciennitet, hvor den laveste anciennitet er på under et år og den højeste på lidt over 36 år. I gennemsnit har medarbejderne en anciennitet på mere end 11 år.

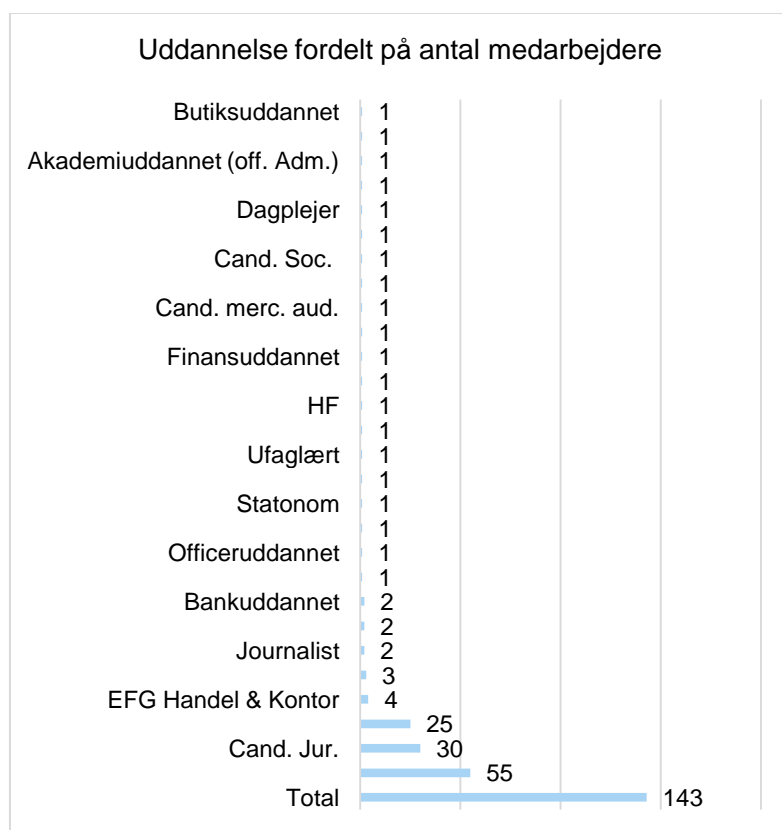
**Tabel 7 Anciennitet i stiftsadministrationerne**

Medarbejderanciennitet	
Laveste anciennitet	0,87
Højeste anciennitet	36,57
Gennemsnitlig anciennitet	11,03

Samlet set er der således tale om en stabil og erfaren medarbejdergruppe, der er kompetent ift. de traditionelle kerneopgaver, jf. nedenfor pkt. 2.5.3. Dette afspejler generelt en bevidst ledelsesstrategi, hvor netop kendskab til kulturen, opgaverne, samarbejdsrelationerne mv. også er bærende for organisering og opgavefordeling. Mange af de erfarne medarbejdere har således også i årenes løb varetaget meget forskelligartede opgaver.

Der er samtidig en meget ensartet kompetencesammensætning i de 10 stiftsadministrationer. Som det fremgår af nedenstående tabel, er der i hvert stift er en grundstamme, der er bygget op omkring kontoruddannede og jurister.

Tabel 8 Uddannelse fordelt på antal medarbejdere



Dette reflekterer således den traditionelle opfattelse af stifternes opgaver som primært driftsrettede, administrative og myndighedsorienterede, hvor der kompetencemæssigt lægges vægt på medarbejdere, der kan varetage en "specialiseret generalistrolle", jf. ovenfor. Kompetencesammensætningen afspejler en traditionel (offentlig) forvaltningsforståelse, sådan som denne tidligere også kunne ses i fx staten og kommunerne.

Data på uddannelsesbaggrunden for de medarbejdere, der er ansat i 2014-2016, viser, at det kendte mønster altovervejende fastholdes i nyansættelserne. Dette understøttes af praksis for oplæring, der primært sker gennem sidemandsoplæring, suppleret med introduktionskurser for alle nyansatte i folkekirken, hvor de nyansatte bl.a. får en overordnet og fælles indføring i stiftets organisation og opgaver.

### 2.5.2 Udvikling i kompetencebehov

Stifterne oplever i stigende grad, at der er behov for at tilføje nye kompetencer og dermed justere kompetenceprofilen på den enkelte stiftsadministration. Nogle af disse behov er drevet af en intern efterspørgsel, mens andre af disse behov er drevet af ekstern efterspørgsel.

Den interne efterspørgsel er primært drevet af biskopperne og afspejler tilsyneladende en mere generel tendens, hvor flere biskopper ønsker at give stiftet og biskoppen en mere synlig rolle lokalt. I praksis sker dette via øget fokus på bl.a. kommunikation og projekt-/udviklingsamarbejde med andre lokale aktører, både inden for og uden for folkekirken.

Flere biskopper efterspørger endvidere teologiske konsulenter, som kan supplere biskoppen i det teologiske arbejde inden for stiftet – til dels også som et resultat af, at biskoppen selv bruger betydeligt mere tid på de mere udadvendte opgaver, jf. ovenfor. Den eksterne efterspørgsel er dels drevet af fortsat øget kompleksitet i lovgivning og øgede administrative krav fra bl.a. Rigsrevisionen, dels drevet af ændrede behov fra fx menighedsrådene.

Menighedsrådene er i brugerundersøgelsen blevet bedt om at vurdere, hvilke områder de især vil få brug for hjælp til i fremtiden.

**Tabel 9 På hvilke områder vil menighedsrådene især få brug for hjælp i fremtiden?**

Område	Respondenter	Procent
Byggesager vedr. kirker, præstegårde, sognegårde m.v.	2.895	53,9%
Rådgivning vedr. præsteansættelser, løn, kørsel og lignende	1.555	28,9%
Rådgivning vedr. menighedsrådets ansatte	2.352	43,8%
Rådgivning vedr. menighedsrådsarbejdet generelt (fx beslutningskompetence, mødeafvikling, brug af kirken, gudstjenestetidspunkter, habilitet m.v.)	1.251	23,3%
Økonomi, kapitalforvaltning og lignende	1.684	31,3%
Forsikringsspørgsmål og -sager	1.309	24,4%
Sekretariatsbetjening af stiftsråd	19	0,4%
Valg til menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd	1.141	21,2%
Gravstedsaftaler	992	18,5%
Generel juridisk bistand	1.857	34,6%
Virksomhedsplaner, strategi eller lignende	478	8,9%
Ledelse og projektstyring	719	13,4%
Understøttelse af menighedsrådenes lokale aktiviteter (fx fejring af reformationen, åben kirke, natgudstjeneste, madklub etc.)	674	12,5%
Inspiration til møder og arrangementer	824	15,3%
Gennemførelse af sociale projekter (fx arbejde med udsatte grupper) eller udviklingsprojekter	589	11,0%
Understøttelse af diakonale projekter	701	13,0%
Understøttelse af samarbejde med andre foreninger, interessentgrupper, kommune eller lignende udenfor folkekirken	703	13,1%
Understøttelse af samarbejde mellem menighedsråd	1.379	25,7%
Kommunikation og synliggørelse af folkekirken i lokalsamfundet	1.455	27,1%
Input og gode idéer til udvikling af det kirkelige liv	1.380	25,7%
Andet	470	8,7%
Ingen af ovenstående	515	9,6%
I alt	<b>5.374</b>	

Det fremgår af besvarelsene, at menighedsrådene især forventer at få brug for hjælp til arbejdet med byggesager, rådgivning vedr. menighedsrådets ansatte samt generel juridisk bistand.

I udgangspunktet kalder disse arbejdsområder på juridiske og HR-relaterede kompetencer. Den juridiske kompetence er på de kendte myndighedsopgaver dækket af den nuværende medarbejderstab i stiftsadministrationerne, mens kompetencer ift. at levere løsningsfokuseret rådgivning samt egentlige HR-kompetencer ikke er tilsvarende stærkt funderet i alle stifter.

### 2.5.3 Udvikling i kompetenceprofil

I kombination med den meget brede erfaring, jf. ovenfor, fremstår medarbejderne alt i alt som kompetente i forhold til de traditionelle kerneopgaver. Med til billedet hører dog også, at kompetencydbden selv på disse områder ikke altid er tilstrækkelig til at håndtere opgaverne. I nogle tilfælde har der eksempelvis været behov for at inddrage stiftamtmandens juridiske kompetencer. Dette har dog undtagelsens karakter.

Den store udfordring er tilpasningen af stiftsadministrationens kompetenceprofil til de nye behov i form af fx kommunikationsmedarbejdere, projekt- og udviklingsmedarbejdere, HR- og løsningsorienteret rådgivningskompetencer samt teologiske konsulenter. Det bemærkes, at projektkompetencen i denne sammenhæng er en bred kompetence, der også sætter fokus på procesledelse, interessent-håndtering mv. Endvidere peges i mange stifter på et øget behov for en lokalt frankeret økonomi-kompetence, der kan sikre en kvalificeret ledelsesrådgivning om styringen af en relativt kompleks økonomi, der i praksis består af tre selvstændige økonomier for hver stiftsadministration.

I en organisation med en smal ressourcebase og en bred opgaveportefølje bliver en erfaren medarbejderstab ofte et selvstændigt vigtigt aktiv. Dette ses også i stifterne. I nogle stifter er fastholdelsen af de erfarne medarbejdere mere eller mindre direkte formuleret som en decideret strategi, der sikrer opgaveløsning på et passende fagligt niveau. Der er således mange tilkendegivelser af, at stifterne generelt vægter de menneskelige kompetencer og erfaring med organisationen og kulturen fremfor uddannelsesmæssige kvalifikationer.

Strategien ses også ved, at der fx ved centerdannelserne, hvor opgaver flyttes fra de enkelte stiftsadministrationer til et fælles center, ikke sker en tilpasning af ressourcer og kompetencer i "basis-stiftsadministrationen". I stedet tildeles de medarbejdere, hvis opgaver er flyttet, nye opgaver – enten som en løsning på et område med stort opgavepres eller som en løsning på en ressource uden umiddelbare opgaver.

Dette kan indebære ganske markante ændringer i en medarbejders opgaveportefølje, og der er bl.a. eksempler på medarbejdere, hvis opgaver ændres fra lønopgaver til byggesagsbehandling, og solid økonomisk kompetence, der anvendes i forbindelse med opgaver, der må betegnes som vicevært-opgaver.

Medarbejderne oplever generel lydhørhed blandt stiftskontorcheferne i forhold til deltagelse på fagligt relevante kurser i stiftsregi. Data fra tidsregistreringen viser da også, at der løbende er fokus på kompetenceudvikling af medarbejderne. I 2016 anvendte stifterne (ekskl. centrene) ca. 4 årsværk på egen uddannelse og kompetenceudvikling ud af et samlet forbrug på ca. 98 årsværk. Dette svarer til, at hver medarbejder i gennemsnit anvender ca. 45 timer om året på egen uddannelse/kompetenceudvikling.

For medarbejderne skaber dette en kultur med stor tryghed, og det opleves generelt, at medarbejderne er tilfredse med deres ansættelse og deres opgaver, lige som de generelt er trygge ved at kunne udvikle de nødvendige kompetencer til at påtage sig nye opgaver. I flere stifter løses den kommunikative opgave af omstillingsparate medarbejdere, men disse besidder ikke nødvendigvis de specifikke og af biskopper og stiftskontorchefer efterspurgte kompetencer.

Enkelte stifter har løst udfordringerne hermed ved at ansætte en kommunikationsmedarbejder (fx journalister) gennem det bindende stiftsbidrag. Tilsvarende har enkelte stifter ansat teologiske konsulenter, projektmedarbejder m.fl. med en finansiering, der ligger uden for stiftsadministrationens grundbevilling. Det betyder, at der organisatorisk set bliver tale om løst (eller løser) tilknyttede ressourcer, som ikke har en varig forankring i stiftsadministrationens basisorganisation.

Hovedbilledet er således at stiftsadministrationens kompetenceprofil primært afspejler de traditionelle opfattelser af opgaver og kompetencer, og at stiftsadministrationerne har vanskeligt ved at tilpasse sig nye behov. Umiddelbart peges der på, at 2 pct. effektivitetsbidraget begrænser disse muligheder, men som beskrevet ovenfor er det også tydeligt, at der er andre faktorer i spil.

Kultur og traditioner betyder, at stiftsadministrationerne – med enkelte undtagelser – fravælger den ledelsesmæssige mulighed for en dynamisk tilpasning af stiftsadministrationens formelle kompetencer i et mere strategisk perspektiv.

I en situation, hvor perspektivet næppe er en generelt øget tilførsel af ressourcer, er konsekvensen således, at stiftsadministrationerne ikke på tilstrækkelig vis kan dække efterspørgslen efter specialistkompetencer og efterspørgslen efter kompetencer til at løfte andre opgaver end de rent administrative og forvaltningsmæssige, men tværtimod i stigende grad føler sig presset på såvel de traditionelle administrative opgaver som de nye opgaver.

Erfaringerne med centerdannelsen viser, at der er et effektivitets- og kvalitetsmæssigt potentiale i en struktureret fælles opgaveløsning. Tilsvarende kan der være et potentiale i en struktureret fælles løsning som et middel til at opbygge nye kompetencer på strategisk vigtige områder. Med tiden vil dette så kunne konsolideres i de enkelte stiftsadministrationer. Det kunne fx være en model på kommunikations-, økonomirådgivnings- og HR-rådgivningsområdet.

Sådanne løsninger har været drøftet, men det er hidtil ikke lykkedes at omsætte det i konkrete løsninger. Også i denne sammenhæng bliver kultur og traditioner en begrænsende faktor, idet



ønsket om at fastholde de 10 stiftsadministrationer som selvstændigt kompetente enheder, hvor udvikling og tilpasning overlades til det enkelte stift, vægter tungere end behovet for en strategisk tilpasning af stiftsadministrationernes kompetenceprofil, både samlet set og som individuelle organisationer.

## **2.6 Ledelse og prioritering af opgaver**

### *2.6.1 Ledelsesstruktur*

Biskoppen er valgt af stiftets menighedsråd og præster og har det overordnede ansvar for opgaveløsningen og økonomien i stiftet og dermed også for stiftsadministrationen.

Den daglige ledelse af stiftsadministrationen varetages af en stiftskontorchef, der er ansat af Kirkeministeriet, men refererer til biskoppen. Stiftskontorchefen har det ledelsesmæssige ansvar for de ansatte i stiftsadministrationen. Opgave- og rollefordelingen mellem biskoppen og stiftskontorchefen kan således sammenlignes med opgave- og rollefordelingen mellem fx en borgmester og en kommunaldirektør, dog naturligvis med den væsentlige forskel, at biskoppen er valgt direkte til embedet, og at valget ikke er tidsbegrænset.

På centeropgaverne kan ledelsesstrukturen herudover være suppleret med en mellemlider.

Umiddelbart er der tale om en klassisk ledelsesstruktur med en formelt logisk og stringent rollefordeling mellem biskop og stiftskontorchefen. Biskoppen har det overordnede ansvar for opgaveløsningen og økonomien i stiftet og dermed også for stiftsadministrationen, mens stiftskontorchefen har det daglige ansvar for stiftsadministrationen.

I praksis fylder de formelle ledelsesroller ikke helt så meget. Biskoppens rolle er primært rettet mod embedsopgaverne og de formelle myndighedsopgaver, der ligger i embedet. Samtidig er der inden for denne generelle ramme meget stor variation i biskoppernes udmøntning af ledelsesrollen. Nogle biskopper involverer sig aktivt i udviklingen og styringen af stiftsadministrationen, opgaverne mv., mens andre biskopper lægger vægt på, at dette er stiftskontorchefens rum, som biskopper ikke bør involvere (blande) sig i.

Tilsvarende er det vanskeligt at tegne et ensartet billede af stiftskontorchefernes opgave på tværs af stifterne. Fokus og tyngde i ledelsesopgaven er i vid udstrækning bestemt af stiftskontorchefernes personlige profil og fokus og dels biskoppen og samspillet med biskoppen.

Men generelt er billedet, at stiftskontorchefens rolle i store træk er delt mellem funktionen som amanuensis og rådgiver for biskoppen og rollen som daglig leder af stiftsadministrationen. For nogle stiftskontorchefer fylder egen konkret opgaveløsning endvidere en del. Generelt er det indtrykket, at rollen som leder af stiftsadministrationen er sekundær i forhold til rollen som amanuensis for biskoppen.

### *2.6.2 Ledelsesmæssig prioritering*

Som beskrevet ovenfor, er varetagelsen af ledelsesarbejdet i stifterne grundlæggende funderet i en tro på selvledelse og et fravær af overordnede, strategiske beslutninger, der udmøntes på en forpligtende måde, herunder i en eksplicit og tydelig ledelsesmæssig prioritering, modeller for driftsstyring mv. Konkret kommer dette fx til udtryk ved, at der generelt i stifterne ikke er etableret faste strukturer for en overordnet planlægning og prioritering af opgaver og ressourcer, løbende opfølgning på resultatskabelse på organisatorisk og individuelt niveau, aktiv anvendelse af tids- og aktivitetsdata mv.

Enkelte stifter har etableret faste strukturer, fx tavlemøder, hvor der løbende foregår en fælles prioritering af opgaver og ressourcer, men dette har klart undtagelsens karakter. Det generelle billede er, at stiftskontorcheferne står til rådighed for medarbejderne, hvis medarbejderne ople-

ver behov for bistand til prioritering af opgaverne. Det betyder i praksis, at dette typisk sker, når medarbejderne har mistet eller er på vej til at miste overblikket.

Derudover er der forskellige opfattelser ift. ledelsens overblik over medarbejdernes opgaver og opgavepres. Stiftskontorcheferne giver generelt udtryk for, at de har en god fornemmelse af opgavepres mv. hos den enkelte medarbejder. Medarbejderne giver generelt udtryk for, at deres kontorchef ikke ved, hvilke opgaver de konkret sidder med, og om der er udfordringer mht. opgavepres. Samtidig udtrykker størstedelen af de interviewede medarbejdere dog, at de altid kan gå til deres kontorchef, hvis de har brug for hjælp til prioritering.

Prioritering af opgaver og ressourcer i det enkelte stift sker således ikke på baggrund af en overordnet strategi eller ud fra fælles målsætninger. I praksis sker den daglige prioritering af opgaver derfor generelt ud fra medarbejdernes egne prioriteringskriterier, som hovedsageligt styres ud fra sagsbehandlingstider, lovmæssige krav og retningslinjer samt individuelle opfattelser af god service.

”Frihed under ansvar” og generel selvstyring i forhold til prioritering af den daglige opgaveløsning fungerer således som et ledende princip. Medarbejderne er generelt fortrolige med deres specifikke arbejdsområder og tilrettelægger således individuelt deres arbejde. Blandt stiftskontorcheferne er der ligeledes tiltro og tillid til, at medarbejderne har ressourcerne til at prioritere deres opgaver korrekt og hensigtsmæssigt.

I spidsbelastede perioder opprioriteres de sager, der har den korteste sagsbehandlingstid, men generelt styres prioriteringen efter tidsfrister eller princippet om ”first in – first out”. I Acadre fremgår det, om en given sag er presserende eller omvendt kan afvente behandling. Men i de tilfælde, hvor opgaverne sker uden om det fælles journaliseringssystem, må medarbejderne blot prioritere efter bedste evne.

Medarbejdernes evne til at planlægge deres opgaveløsning udfordres især af nye opgaver eller hastesager. Ved opprioritering af nye opgaver eller hastesager overlades det til medarbejderne selv at vurdere, hvilke opgaver der i så fald skal nedprioriteres. I visse tilfælde kan opgaver fra enten biskoppen eller stiftskontorchefen være styrende for den individuelle opgaveløsning, fordi disse opgaver antages at have højere prioritet.

Generelt udtrykker medarbejderne tilfredshed med disse rammer. Men den individuelle afgrænsning af opgaver kan give anledning til usikkerhed og tvivl hos flere medarbejdere, fordi det er vanskeligt at styre individuel prioritering, når der opleves mangel på ledelsesmæssig retning. Der efterspørges derfor generelt en større grad af ledelse og information i forbindelse med opgaveløsning og prioritering.

### 2.6.3 Ledelse i praksis

Som beskrevet er selvledelse er kerneværdi i den praktiske udmøntning af ledelsesopgaven i stifterne. Objektivt må det konstateres, at ledelsesmodellen fungerer. Opgaverne bliver løst, og der er ikke fra brugerside generelle meldinger om utilfredshed med fx kvaliteten i opgaveløsningen. Samtidig må det også konstateres, at ledelsesmodellen og den særlige ledeskultur, som er beskrevet ovenfor, rummer nogle udfordringer eller begrænsninger.

Modellen fungerer i en stabil driftssituation, hvor erfarne medarbejdere sikrer kontinuitet i den daglige opgaveløsning, og alle er bevidst om de fælles værdier og det individuelle ansvar. I denne situation kan princippet om selvledelse netop være den gode vej til at sikre flow i opgaveløsningen, en hensigtsmæssig anvendelse af ressourcer, en motiverende arbejdssituation for medarbejderne mv.

Men princippet om selvledelse rummer også store krav til lederen. Forudsætningen for, at medarbejdere kan fungere som selvledende medarbejdere er, at de er i stand til at planlægge og gennemføre opgaver, der understøtter virksomhedens mål. Det betyder i praksis, at hver enkelt medarbejder skal kunne:

- Afgrænse sin opgave.
- Vide, hvornår vedkommende er en succes.
- Opstille mål, både på kort og på længere sigt.
- Prioritere. Vide hvilke opgaver der er vigtigst og gøre dem først.
- Evaluere egen indsats. Hvor klarede vedkommende sig godt, og hvor gik det mindre godt.

Heri ligger en betydelig ledelsesopgave, idet det er en forudsætning for selvledelse, at lederen tydeligt udstikker rammer, fastsætter mål og overordnede prioriteringer mv. – alt sammen med afsæt i organisationens overordnede mål og strategi. Selvledelse indebærer således ikke et fravær af fx strategisk ledelse og driftsledelse. Tværtimod.

Netop disse elementer er generelt meget lidt tydelige i den nuværende ledelsespraksis i stiftsadministrationerne, og begrænsningerne i den nuværende ledelsespraksis kommer tydeligt til udtryk, når der er behov for forandringer, og disse skal gennemføres inden for en overskuelig tids-horisont.

Det kan fx være i forbindelse med den forandring af biskoppens rolle og behovet for at understøtte biskoppen, som ses i en del af stifterne. Stiftskontorcheferne forsøger loyalt at understøtte den forandring, som biskopperne ønsker, fx i form af en større vægt på sekretariatsbetjening af stiftsrådet og udvalg etableret under stiftsrådet, øget fokus på lokale samarbejder og projekter, øget fokus på kommunikation mv.

I praksis sker det ved, at stiftsadministrationens medarbejdere understøtter de nye opgaver i det omfang, det er muligt. Ikke som en strategisk beslutning og prioritering, hvor biskop og stiftskontorchef samtidig tager stilling til konsekvenserne, dvs. hvilke opgaver der skal nedprioriteres eller omlægges. Men snarere som en de facto opprioritering af de nye opgaver – og dermed en afledt nedprioritering af andre opgaver, uden at dette ekspliciteres eller håndteres. Eller med andre ord: At prioriteringen sker, uden at dette er udtryk for en bevidst ledelsesmæssig beslutning.

I nogle stifter oplever biskopperne dette som en tilstrækkelig understøttelse af det, de gerne vil. I andre stifter oplever biskopperne, at de ikke kan få tilstrækkelig støtte fra stiftsadministrationen. Dette har resulteret i, at der i en del stifter er søgt alternative finansieringskilder til den af biskoppen ønskede forandring. Her er særligt det bindende stiftsbidrag bragt i spil som finansieringskilde til kommunikationsmedarbejdere, projektmedarbejdere mv.

Umiddelbart er dette en pragmatisk og operationel løsning. Men resultatet er også, at der på denne måde etableres meget ulige vilkår for biskopperne, fordi økonomien i det bindende stiftsbidrag er meget forskellig fra stift til stift. Og modellen med at anvende det bindende stiftsbidrag som det økonomiske grundlag for ønskede forandringer indebærer potentielt også en afhængighed i forhold til stiftsrådet, som rummer nogle principielle udfordringer i fh.t. biskoppens uafhængighed. Billedet er med andre ord også, at den eksisterende ledelsesmodel i praksis indebærer, at biskoppen har et begrænset rum for aktivt og konsekvent at præge udviklingen og prioriteringen af stiftets opgaveløsning.

Begrænsningerne ved den eksisterende ledelsesmodel kommer også tydeligt til udtryk ved det tværgående ledelsesarbejde. Et konkret eksempel her er centerdannelserne. Disse er mere udfyldende behandlet nedenfor. Men i denne sammenhæng kan det være relevant at fremhæve, at stifterne tydeligt har svært ved at respondere på "det formelle Danmarks krav", sådan som disse

fx kommer til udtryk via Rigsrevisionen som igen i efteråret 2017 har fremsat kritik af, at der ikke er etableret de formelle strukturer, procedurer mv., der stilles krav om til andre statslige organisationer, der arbejder på grundlag statslige bevillinger.

Rigsrevisionen påpeger, at opfølgning, fastholdelse og klarhed i forhold til implementering og gevinstrealisering halter bagefter. Rigsrevisionens kritik illustrerer således også vanskeligheden ved at eksekvere tiltag, som udspringer af ikke-beslutninger i uklare forløb og uden afdækning af væsentlige præmisser. Der kan konkret henvises til Rigsrevisionens forvaltningsrevision af SLM, Forsikringsenheden og AdF fra oktober og november 2017.

Netop kravene fra Rigsrevisionen illustrerer, at stifterne befinder sig i krydsfeltet mellem folkekirkens forståelser og "det formelle Danmarks" krav – og dette udfordrer den eksisterende ensidige forståelse af ledelsesmodellen. Set fra et rationelt synspunkt er konsekvensen af den beskrevne praksis, at:

- Stifterne som individuelle organisationer og som samlet organisationen har vanskeligt ved at implementere konsekvente og fælles løsninger.
- Det er vanskeligt at gennemføre strategiske tilpasninger i opgaver og ressourceanvendelse.
- Det bliver mere eller mindre tilfældigt, om stifterne realiserer effekten af faktisk gennemførte tiltag, både mht. ressourceeffektivitet (processer) og mht. ensartethed i kvalitet.
- Kvaliteten i den service, der leveres til fx menighedsråd, afhænger af den enkelte medarbejders egen opfattelse og samlede opgavesituation.

Spørgsmålet er derfor, om der kan findes en løsning, der giver rum til flere ledelsesmodeller? Dvs. en løsning, hvor der på nogle områder udvikles den ledelseskultur og den ledelsesmæssige adfærd, opfølgingsstrukturer mv., som kræves af "det formelle Danmark" – og samtidig på andre områder bevarer værdierne og den særlige ledelseskultur i det kirkelige arbejde.

### 3. STIFTSADMINISTRATIONERNES OPGAVER

I dette afsnit beskrives og analyseres stiftsadministrationernes nuværende opgaver. Det søges at besvare kommissoriets punkter vedrørende spørgsmålene, om den nuværende opgaveløsning i tilstrækkelig grad understøtter biskoppens opgaver, herunder arbejdet med det kirkelige liv, samt hvordan standardsager løses på tværs af stifterne (fx præsteansættelser, byggesager og plansager). Det analyseres, om stiftsadministrationerne ud fra en helhedsbetragtning løser de rigtige opgaver samt, om opgaveløsningsmetoden er velfungerende og, om ressourceforbruget og organiseringen er hensigtsmæssig.

Endelig vurderes, om det er muligt at opstille eksempler på bedste praksis i en sammenligning af stifternes måde at arbejde på.

#### 3.1 Stiftsadministrationernes opgaver

Det formelle regelgrundlag og fordelingen af opgaverne mellem menighedsråd, provstier og stifter forefindes allerede velbeskrevet i notat om opgave og rollefordeling, hvorfor det ikke gennemgås her.

Stiftsadministrationernes opgaver kan grundlæggende inddeles i seks hovedområder, der spreder sig over en bred vifte af forskellige typer af opgaver:

- Støtte til det kirkelige liv
- Sekretariat for biskoppen og betjening af stiftsøvrighed, stiftsråd og udvalg
- Myndighed/tilsyn
- Rådgivning
- Administration og hjælpefunktioner
- Serviceopgaver for folkekirken og centeropgaver.

De fem første områder omfatter opgaver, der varetages i alle 10 stiftsadministrationer, mens det sidste område primært er centeropgaver, der løses på tværs af stifter.

Generelt set er der stor diversitet mellem de ti stifter, hvor den lokale forankring og rammerne for det gejstlige skabes gennem forskellige formål. Dette betyder, at det *i dag* er vanskeligt at lægge standarder for opgaveløsningen på tværs af stifterne. Det betyder også, at det er vanskeligt at vurdere om opgaverne løses hensigtsmæssigt, fordi vurderingen af dette i høj grad skal ses i forhold til de enkelte stifts prioriteringer. Det kan fx umiddelbart give anledning til undren, at en type opgaver fylder meget i et stift og ikke fylder så meget i andet stift, men det kan forsvares med at det enkelte stift har frirum til at prioritere i henhold til biskoppens og stiftets (menighedsrådenes) ønsker.

I interviewrunden blev de seks hovedområder vurderet af ledere og medarbejdere i stifterne med fokus på rammerne for opgaveløsningen, kvaliteten i opgaveløsningen, hvor meget opgaverne fyldte, hvilke opgaver der kommer til at fylde mere mv.

Med respekt for de lokale forskelle giver analysen således alligevel grundlag for en samlet vurdering af, om stiftsadministrationerne løser opgaverne på en hensigtsmæssig måde. På baggrund heraf tegner sig et overordnet billede af, at stiftsadministrationerne løser en række af opgaverne på en samlet set hensigtsmæssig måde, men at der også er opgaver, som er under pres, og som ikke løses hensigtsmæssigt. I nedenstående tabel er opsummeret de centrale observationer for hvert område samt en samlet vurdering af det enkelte område.

**Tabel 10 Observationer på hovedområder**

Hovedområde	Observation	Vurdering
1 Støtte til det kirkelige liv	<ul style="list-style-type: none"> <li>Området ønskes opprioriteret</li> <li>Et ønske om at skabe plads til nye indsatsområder</li> <li>Nye type opgaver medfører efterspørgsel efter specialist kompetencer</li> <li>Ikke en entydig definition af det kirkelige liv – uklar afgrænsning mellem opgaver</li> <li>Administrativ og ledelsesmæssig selvstændighed i stifterne vanskeliggør fælles udviklingstiltag</li> </ul>	
2 Sekretariat for biskoppen og betjening af øvrighed, stiftsråd og udvalg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betjening af stiftsråd fylder mere og mere for stiftsadministrationen</li> <li>Sekretariatsfunktion for biskoppen er opgaven med størst ressourceforbrug i stifterne</li> <li>Biskoppens fokus bestemmende for nye tiltag og opgaveprioritering</li> <li>Stifterne har frirum til at prioritere i henhold til biskoppen og stiftets (menighedsrådenes ønsker)</li> </ul>	
3 Myndighed/tilsyn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indsigten via myndighedsopgaver giver en god rådgivning</li> <li>Opgavedeling ofte baseret på ad-hoc fordeling frem for kompetencebehovet</li> <li>Mere kompleks regelgrund og øget krav om dokumentation presser medarbejdere</li> <li>Serviceerklæringer anvendes i begrænset omfang</li> <li>Sagsbehandlingen vurderes som værende kompetent på tværs af alle områder</li> </ul>	
4 Rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stiftsmedarbejdere enige om, at rådgivning af menighedsråd er et af hovedformålene</li> <li>Prioriteringen af rådgivning er forskellig kulturbestemt – serviceniveauet er forskelligt</li> <li>Tiden til rådgivning er blevet mindre</li> <li>Flere instanser yder den samme rådgivning – kompleks aktørbillede og uklar opgavesnit</li> <li>Finansielle rådgiverkompetencer er vigtige og en klar rådgiverprofil efterlyses</li> <li>Der anvendes mange ressourcer på administrative services og hjælpefunktioner</li> </ul>	
5 Administration og hjælpefunktioner	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stort fokus på det administrative vanskeliggør at løfte atypiske opgaver, fx udvikling og kommunikation</li> <li>Man er presset på ressourcer og har mindre tid til de eksternt rettede opgaver</li> <li>Medarbejdere prioriterer i høj grad selv sin opgaver og udfordres af hasteopgaver</li> </ul>	
6 Serviceopgaver for folkekirken og centeropgaver	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drift af serviceopgaver for andre optager meget af ledere og medarbejders fokus</li> <li>Manglende diskussion af opgaveprioritering og strategiske vigtige opgaver</li> <li>Et ønske om at fastholde den lokale tilknytning og manglede tillid til centrenes kompetencer</li> <li>Centrene har generelt ikke reduceret tid anvendt på de opgaver, der ligger i centrene</li> <li>Medarbejdere prioriterer i høj grad selv opgaverne og udfordres af hasteopgaver</li> </ul>	

Note: Grøn = Opgaverne løses hensigtsmæssigt, gul = Opgaverne løses hensigtsmæssigt og mindre hensigtsmæssigt, rød = Opgaverne løses mindre hensigtsmæssigt.

Som det fremgår, er det vurderingen, at der særligt er behov for at sætte fokus på Administration og hjælpefunktioner, som ressourcemæssigt fylder meget, og som primært er internt fokuseret. En effektivisering på dette område rummer således et betydeligt potentiale for at frigøre tid til andre opgaver, uden at det påvirker den service, der ydes til menighedsrådene m.fl. I den videre udvikling af stiftsadministrationernes organisering og opgaveløsning er det derfor oplagt at vurdere, hvordan disse opgaver kan optimeres.

### 3.2 Ressourceanvendelse på opgaveløsningen

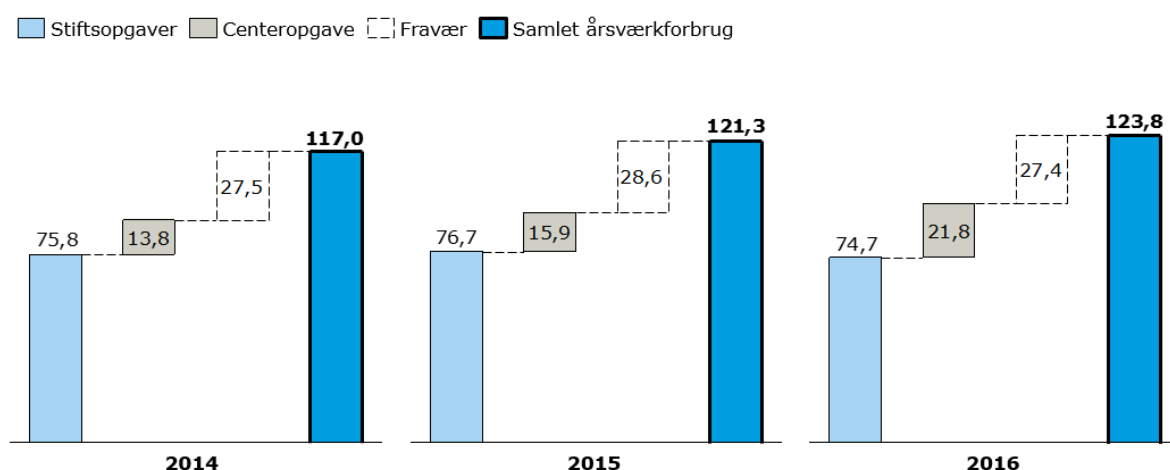
Stiftsadministrationerne har den samme opgaveportefølje, men ressourceforbruget på de forskellige underopgaver varierer meget stiftsadministrationerne imellem. Opgørelsen af ressourceanvendelsen er foretaget på baggrund af stiftsmedarbejders tidsregistreringer i Mtid, hvor der registreres på fem hovedopgaver:

- Personale opgaver for eksterne
- Styrelse
- Rådgivning
- Økonomiopgaver for eksterne samt
- Administration og hjælpefunktioner.

Der er endvidere mulighed for selvstændig tidsregistrering på centeropgaver. Der er udarbejdet en fælles ramme for tidsregistreringen (*Stifternes vejledning til tidsregistrering Mtid, 2012*), men i praksis er der næppe en helt ensartet registreringspraksis på tværs af stifterne. Data fra tidsregistreringen skal derfor tolkes og anvendes med passende respekt for dette.

Med dette udgangspunkt kan det konstateres, at stiftsadministrationernes samlede årsværkforbrug de foregående 3 år er steget med ca. 6,8 årsværk fra 117,0 årsværk i 2014 til 123,8 årsværk i 2016, jf. nedenstående Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 3.



Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

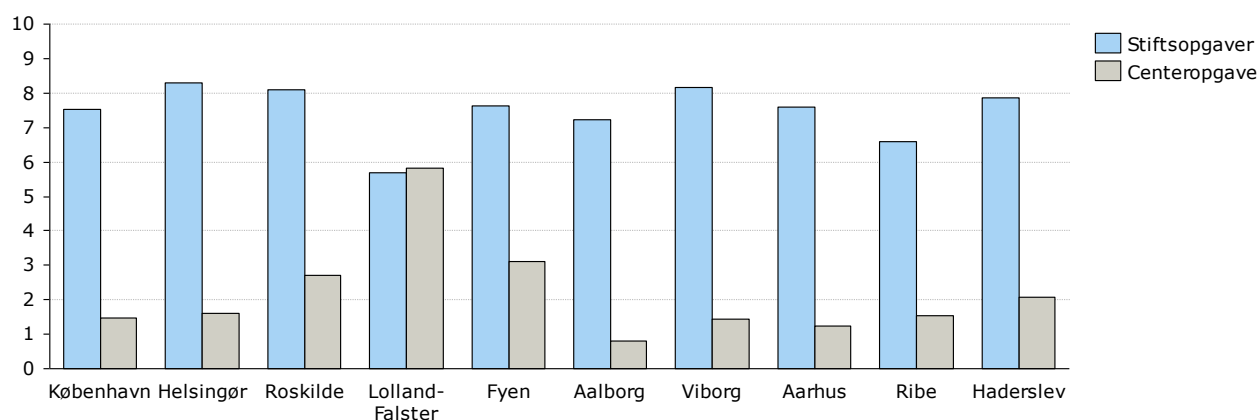
**Figur 3 Stifternes årsværksforbrug 2014-2016**

Det beregnede årsværk anvendt i stiftsadministrationerne afviger fra tabellen opgivet i konsulentopdraget. Dette tilskrives datagrundlagets udformning, hvori det ikke fremgår hvorledes fraværet oprinder fra stiftsadministrationens eller centerets opgaver, hvorfor alt fravær i datamaterialet er samlet i én hovedkategori. I den resterende del af analysen medtages fravær ikke, hvorved det er det reelle ressourceforbrug på opgaveløsning, der vurderes.

Uanset dette er det imidlertid tydeligt, at der i perioden er en markant stigning i ressourceforbruget på centeropgaver, uden at dette modsvares af et tilsvarende fald i forbruget på de øvrige stiftsopgaver. Ressourceforbruget på de øvrige centeropgaver er i perioden nogenlunde konstant. I det samlede billede har centerdannelsen således endnu ikke medført effektiviseringer. Dette belyses nærmere i kapitel 4 om centerdannelsen.

En opgørelse af ressourceforbruget på hhv. stiftsopgaver og centeropgaver viser, at der er meget stor forskel på centeropgavernes både absolutte og relative betydning for den samlede ressourcedisponering i det enkelte stift, jf. Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 4.



Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

**Figur 4 De 10 stifters årsværkforbrug på opgaveløsning (2016)**

Forholdet mellem stiftsopgaver og centeropgaver fordelt på stifterne afspejler således forskellige ressourceforbrug, der selvfølgelig kan tilskrives en forskellighed i opgavernes omfang (AdF har fx tildelt flere ressourcer end Plancenteret). Men fordelingen afspejler også forskelle i de enkelte stiftsadministrationers generelle prioritering af opgaver og ressourcer, deres indsatser mht. at opnå effektivitetsforbedringer mv.

Det er derfor også relevant at undersøge, hvorledes forholdet mellem stiftsopgaver og centeropgaver kan afspejles i den overordnede tilfredshed med stifternes opgaveløsning. Dette behandles i kapitlet om centerdannelsen.

### 3.3 Stiftsadministrationens samlede årsværkforbrug på opgaveløsning i stiftet

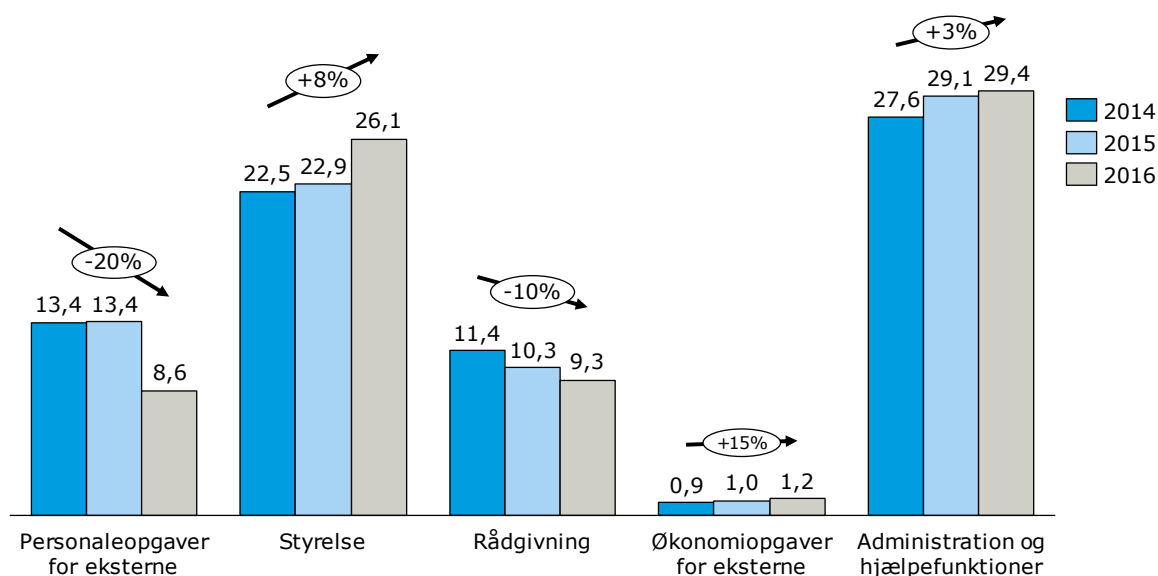
Stiftets hovedopgaver er gemmen tidsregistreringen specificeret i en række underopgaver, der er illustreret i Tabel 11. Med afsæt i de modtagne data er dette den dybeste specificering, der kan skabes for årsværkforbrug på stiftsopgaver.

**Tabel 11 Hovedopgaver i Mtid**

Hovedopgaver i Mtid
<b>Personale opgaver for eksterne (P)</b> Løn kirkefunktionærer Løn præster inkl. FLØS Ansættelse af præster
<b>Styrelse (S)</b> Sekretariat for stiftsudvalg Sekretariat for stiftsråd Byggesager vedrørende sogne Tilsyn og godkendelser (stiftsøvrighed og biskop) Sekretariatsfunktion for biskoppen Opgaver under bindende stiftsbidrag Legater og fonde Valg af menighedsråd Valg af biskop
<b>Rådgivning (R)</b> Rådgivning vedrørende kirkefunktionærer Rådgivning af menighedsråd og provstiudvalg Rådgivning af MR vedr. lån, gravsted og kap.adm.
<b>Økonomiopgaver for eksterne (Øk)</b> Kapitalforvaltning, reg. gravsteder og lånesager PUK og provstirevision
<b>Administration og hjælpefunktioner (Ad)</b> Løn stift Regnskab stift (stiftets fællesfondregnskab) Personalesager (stiftspersonale) Generel ledelse Intern administration Hjælpfunktion – ejendomme/lejemål Hjælpfunktion – acadre og post Øvrige hjælpefunktioner Egen uddannelse/kompetenceudvikling

Stifternes samlede årsværkforbrug på stiftsopgaver er, som illustreret i Tabel 11, på henholdsvis 75,8, årsværk, 76,7 årsværk og 74,7 årsværk for årene 2014 – 2016. Det samlede årsværkforbrug på stiftets opgaver er i Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016  
 Figur 5 nedbrudt på de fem hovedopgaver.





Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

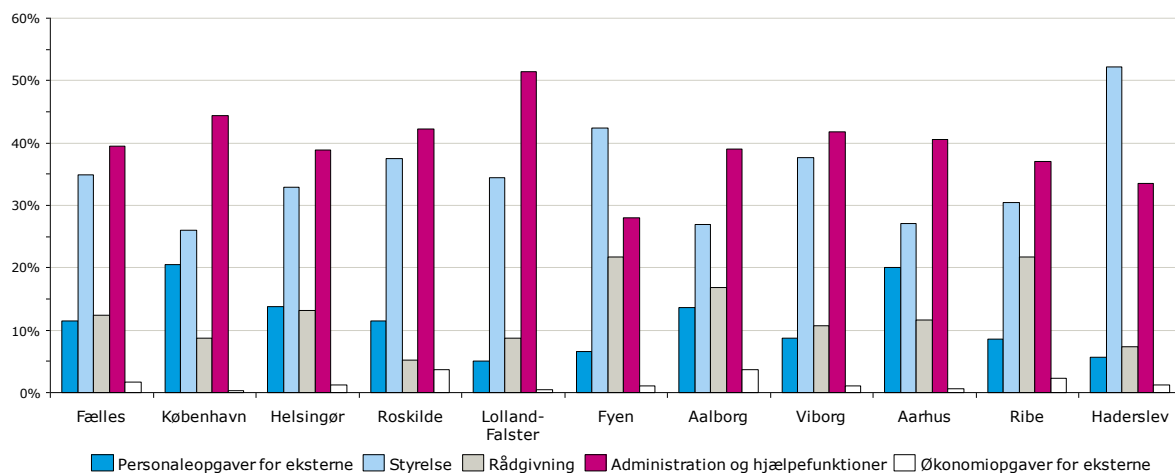
**Figur 5 Årsværkforbrug på de fem hovedopgaver**

Posterne Styrelse samt Administration og hjælpefunktioner udgør de mest ressourcekrævende opgaver, og opgaverne har ligeledes et stigende omfang. I 2016 er den samlede anvendelse af årsværk på disse to opgaver 55,5 årsværk, hvilket svarer til 74,4 pct. af det samlede forbrug på stiftsopgaver.

Udviklingen i de fem hovedopgaver viser endvidere, at der er et fald i årsværkforbrug på den eksterne opgaveløsning (Personaleopgaver og Rådgivning), mens den interne (Administration og hjælpefunktioner) er stigende. Styrelsesopgaver er dog stigende, hvilket kan dække både eksternt og internt rettede opgaver. En del af stigningen på denne post kan forklares gennem menighedsrådsvalget i 2016.

Denne udvikling understøttes af indtryk fra interviewrunden, hvor mange stiftsmedarbejderne oplever et øget tidspres samt mindre tid til rådgivning af menighedsrådene, der samtidig fremhæves som en kerneopgave for både ledere og medarbejdere i stiftsadministrationerne. Udviklingen forklares endvidere med, at biskoppens opgaver i en stor del af stifterne fylder mere samt, at et mere komplekst regelgrundlag og deraf følgende krav om øget dokumentation indebærer øget tidsforbrug på fx myndighedssager. Endelig nævnes også, at centerdannelsen generelt ikke væsentligt har reduceret tidsbehovet på de opgaver, der ligger i centrene (løn og økonomi nævnes typisk som eksempler).

Tidsregistreringen viser, at opgaverne Administration og hjælpefunktioner fylder mest i alle stiftsadministrationerne, men der er samtidig væsentlige forskelle mellem stifterne på hvilke opgaver, der anvendes mest tid på.



Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

**Figur 6 De fem hovedopgaver på stiftsniveau (2016)**

Som det fremgår af Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 6, kan der kan være helt op til 25-30 pct. i forskel på fordelingen af ressourceforbruget mellem hovedopgaverne på tværs af de 10 stiftsadministrationer, som fx mellem Haderslev Stift, der anvender 52 pct. på Styrelsesopgaver, mens Københavns Stift anvender 25 pct. på samme opgavegruppe.

Forskellene kan til dels skyldes forskellig registreringspraksis, lige som antallet af sogne og menighedsråd, enkelte byggesager eller sammenlægninger af menighedsråd kan forrykke ressourceforbruget eller være med til at forklare nogle forskelle.

Men det er Rambølls og Carves vurdering, at den primære forklaring på forskelle skal findes i forskellige prioriteringer stifterne i mellem. Nogle stifter involverer sig dybt i byggesager (fx besøg, møde med menighedsråd, møde med rådgivere og entreprenører etc.), nogle bruger meget tid på at understøtte menighedsrådene (faste møder, arrangementer etc.) og andre igen har større fokus på stiftets udvikling som helhed (fx kirkelige projekter, biskoppens udgående aktiviteter etc.).

Ressourceopgørelse og interview bekræfter således forskellige prioriteringer af opgaver mellem stifterne. Rambøll og Carve kan ikke afgøre om den forskel er hensigtsmæssig, men vi vil i stedet stille spørgsmålet, om det er hensigtsmæssigt, at der er så stor forskel i opgaveprioriteringen, og om der kunne være fordele i at diskutere, hvorfor der er forskelle? Er årsagen til, at Fyens stift har det laveste ressourceforbrug til administration og hjælpefunktioner, at de har fundet en mere effektiv opgaveløsning, som betyder, at de kan prioritere rådgivningsopgaven højere? Har Haderslev fundet gode modeller for opgaveløsningen, som betyder, at opgaver rettet mod menighedsråd og stiftsråd kan få en højere vægt?

Det vil være Rambølls og Carves klare anbefaling, at stifterne begynder at drøfte disse spørgsmål og begynder at vurdere, om der vil være potentialer i at prioritere opgaverne mere ens.

### 3.3.1 De fem opgaver med størst volumen

Ovenfor har vi gennemgået hovedopgaverne, men disse hovedopgaver kan yderligere brydes ned i en række underopgaver. For en yderligere specificering af de fem opgaver, illustrerer Tabel 12 de definitioner, der er skabt af stifterne i udviklingen af en fælles ramme for tidsregistrering (*Stifternes vejledning til tidsregistrering Mtid, 2012*).

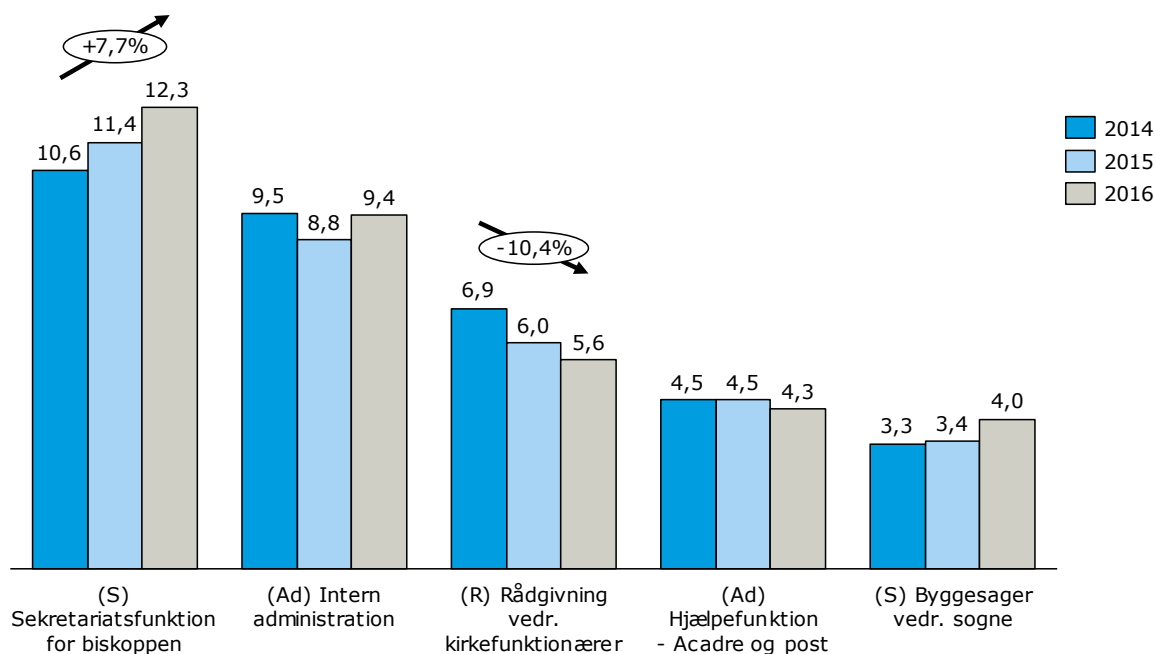
**Tabel 12 Opgavedefinitioner**

<b>Sekretariatsfunktion for biskoppen (Styrelse)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diverse opgaver for biskoppen</li> <li>• Ordination</li> <li>• Provste-, lande- og stiftsmenighedsrådsmøder</li> <li>• Præsteres personaleforhold (løn, udnævnelse, til-læg, ferie, etc.)</li> <li>• Kurser og obligatorisk efteruddannelse for præster</li> <li>• Kompetencefonden vedr. præster</li> <li>• Tilsyn og godkendelse af vurderinger af tjenesteboliger for præster</li> <li>• Dispensationssager vedr. tjenesteboligligt for præster</li> </ul>
<b>Intern administration (Administration og hjælpefunktioner)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forberedelse og deltagelse i interne møder i stiftet, hvor mødet ikke vedrører øvrige formål</li> <li>• Møder i samarbejdsudvalg, tillidsrepræsentant og arbejdsmiljø-arbejde</li> <li>• HK-, TAT- og Juristmøder</li> <li>• Administrativ drift – planlægning af indkøb og vedligeholdelse</li> <li>• Administrative servicefunktioner – pasning af omstillingsbord, indkøb og varemottagelse</li> </ul>
<b>Rådgivning vedr. kirkefunktionærer (Rådgivning)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansættelse, indplacering, omklassificering, afsked m.v., inkl. sognemedhjælpere</li> <li>• Telefonisk rådgivning til provstiudvalg, menighedsråd og funktionærer vedr. kirkefunktionæransættelse</li> <li>• Kompetencefonden – med mindre det er behandling af præster</li> <li>• Rådgivning vedr. forhandlinger</li> </ul>
<b>Hjælpefunktion – Acadre og post (Administration og hjælpefunktioner)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Journalisering af post</li> <li>• Oprettelse af sager m.m.</li> <li>• Postforsendelse, inkl. forsendelse til menighedsråd, der ikke modtager post</li> <li>• Acadre support til kollegaer</li> <li>• Deltagelse i erfa-møder vedr. Acadre og journaliseringsnøgler m.m.</li> <li>• Overlevering af sager til Rigsarkivet</li> </ul>
<b>Byggesager vedr. sogne (Styrelse)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forberedelse, sagsbehandling og afgørelse</li> <li>• Istandsættelse af kirker</li> <li>• Sager om orgler, klokker, kirkegårde m.v.</li> <li>• Køb og salg af jord m.v.</li> <li>• Byggesager vedr. fredede præstegårde</li> <li>• Fredningssager</li> <li>• Klagesager over afslag fra provstiudvalg i byggesager</li> </ul>

Kilde: Stifternes vejledning til tidsregistrering Mtid, 2012

Som det fremgår af Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 7, anvendes ca. halvdelen af stiftsmedarbejdernes tid på fem underopgaver, hvor Sekretariatsfunktionen for biskoppen fylder mest, og udregnet i årsværk svarer det til, at der anvendes 12,3 årsværk (2016) på denne opgave på tværs af stifterne. Ressourceforbruget på denne opgave viser ligeledes en stigende tendens.



Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

**Figur 7 De fem største opgaver i stifterne udregnet i antal årsværk**

Intern administration er den opgave, der fylder næstmest. Ressourceforbruget hertil modsvarer ca. 10 årsværk. Opgaverne under Intern administration er uddybet i Tabel 12.

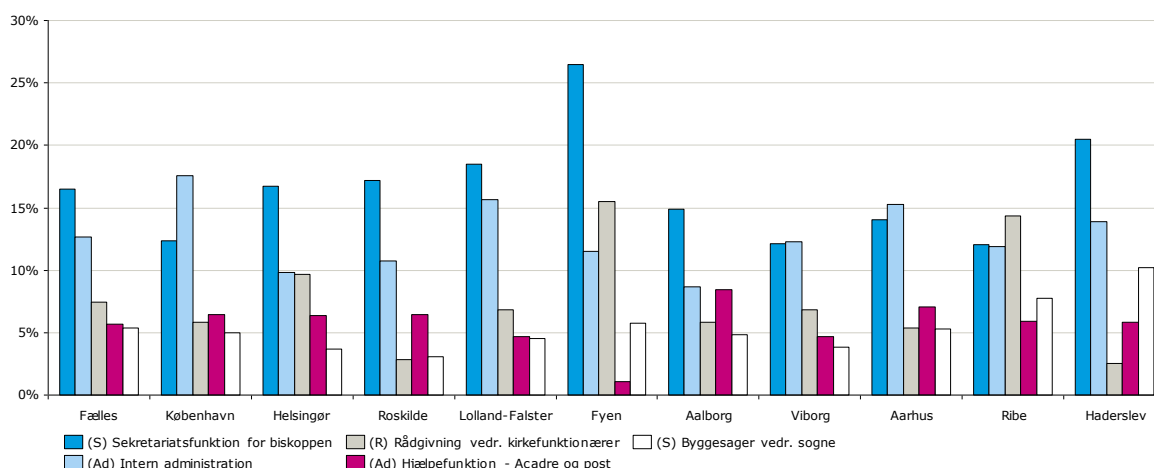
Der kan konstateres et fald i ressourceforbruget på Rådgivning vedr. kirkefunktionærer og en svag stigning i tid anvendt på Byggesager.

Sekretariatsfunktion for biskoppen er fra 2014 til 2016 steget med 7,7 pct. regnet i årsværk. Det fremgår ligeledes af interviews, at biskoppens fokus er meget bestemmende for opgaverne i stiftet, både for de eksisterende opgaver, men også hvilke nye tiltag og opgaver, der skal prioriteres. Flere biskopper har ønsket at gøre biskoppens rolle mere udadvendt og synlig lokalt, hvorfor der er kommet større fokus på kommunikation, facilitering af lokale samarbejder og at løfte opgaverne sammen med andre, eksempelvis stiftsrådet eller teologiske konsulenter. Dette stiller nye krav til stiftsadministrationens kompetencer og ligeledes ressourceanvendelsen.

Det er desuden nævnt i interviewrunden, at en ny biskop kan kræve mere tid fra administrationen til introduktion mv. det første år efter tiltrædelsen.

Der er stor variation i stifternes respektive ressourceforbrug på de fem fremhævede opgaver, jf. Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 8. Figuren angiver årsværkforbruget som procentdel af det samlede årsværkforbrug på alle stiftsopgaver, der ligeledes illustrerer kompleksiteten og den forskellige opgaveprioritering, som præger de ti stifter.



Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Figur 8 De fem største opgaver på stiftsniveau (excl. centeropgaver)

Det kan igen være vanskeligt at vurdere, hvorvidt de påviste forskelle i opgaveprioriteringen er hensigtsmæssige både i et tværgående og et lokalt perspektiv, men Rambøll og Carve skal igen påpege, at en fælles diskussion af prioriteringen vil være relevant.

### 3.3.2 Sammenligning af udviklingen i stifternes tidsforbrug

I Tabel 13 illustreres udviklingen i stiftsadministrationernes årsværksforbrug fordelt på de fem største opgaver. De fem hovedopgaver optager ca. halvdelen af det samlede årsværksforbrug på stiftsopgaverne. Grundet stiftsadministrationernes opgavekompleksitet og de forskellige tilgange til opgaveløsningen er det svært at anvende oversigten over tidsforbrug som en målestok for, hvem der leverer den mest effektive opgaveløsning. Et lavt årsværksforbrug er således ikke nødvendigvis udtryk for en høj effektivitet, men kan være udtryk for en anden opgaveprioritering.

Tabel 13 Udvikling i stifternes årsværksforbrug på de fem største opgaver

		Sekretariatsfunktion for biskoppen			Intern administration			Rådgivning vedr. kirkefunktionærer			Hjælpefunktion - Acadre og post			Byggesager vedr. sogne		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Fyens Stift	Årsværksforbrug	1,78	1,91	2,02	0,85	0,75	0,88	1,50	1,13	1,18	0,15	0,09	0,08	0,37	0,39	0,44
	% af stiftsopgaver	21,7%	24,7%	26,5%	10,4%	9,7%	11,5%	18,3%	14,7%	15,5%	1,9%	1,2%	1,1%	4,5%	5,1%	5,7%
Haderslev Stift	Årsværksforbrug	0,77	1,50	1,62	0,68	0,91	1,09	0,62	0,44	0,20	0,44	0,52	0,46	0,87	0,72	0,81
	% af stiftsopgaver	10,3%	18,0%	20,5%	9,0%	10,8%	13,9%	8,2%	5,3%	2,5%	5,9%	6,2%	5,8%	11,6%	8,6%	10,2%
Helsingør Stift	Årsværksforbrug	1,74	1,56	1,39	1,25	0,72	0,81	0,76	0,82	0,80	0,60	0,59	0,53	0,25	0,26	0,30
	% af stiftsopgaver	21,4%	19,2%	16,7%	15,3%	8,9%	9,8%	9,3%	10,1%	9,7%	7,3%	7,2%	6,4%	3,1%	3,3%	3,7%
Københavns Stift	Årsværksforbrug	0,89	0,98	0,92	1,20	1,12	1,32	0,38	0,40	0,44	0,45	0,44	0,49	0,26	0,33	0,37
	% af stiftsopgaver	12,7%	13,5%	12,3%	17,1%	15,4%	17,5%	5,5%	5,4%	5,8%	6,4%	6,0%	6,5%	3,7%	4,6%	5,0%
Lolland-Falster Stift	Årsværksforbrug	0,56	0,54	1,05	0,81	0,92	0,89	0,39	0,30	0,39	0,36	0,33	0,27	0,09	0,07	0,26
	% af stiftsopgaver	10,6%	10,7%	18,5%	15,1%	18,1%	15,7%	7,3%	5,9%	6,8%	6,7%	6,6%	4,7%	1,6%	1,4%	4,5%
Ribe Stift	Årsværksforbrug	0,73	0,76	0,79	0,75	0,73	0,79	1,19	1,11	0,95	0,51	0,51	0,39	0,38	0,42	0,51
	% af stiftsopgaver	9,4%	10,4%	12,0%	9,7%	9,9%	11,9%	15,4%	15,2%	14,4%	6,6%	7,0%	5,9%	4,9%	5,7%	7,7%
Roskilde Stift	Årsværksforbrug	1,35	1,30	1,39	0,84	0,85	0,87	0,39	0,44	0,23	0,47	0,48	0,52	0,23	0,20	0,25
	% af stiftsopgaver	15,3%	14,5%	17,2%	9,5%	9,5%	10,7%	4,5%	4,9%	2,9%	5,3%	5,3%	6,4%	2,5%	2,2%	3,0%
Viborg Stift	Årsværksforbrug	0,61	0,85	0,99	0,84	1,06	1,00	0,58	0,52	0,56	0,40	0,43	0,38	0,20	0,29	0,31
	% af stiftsopgaver	8,9%	10,7%	12,1%	12,3%	13,3%	12,3%	8,4%	6,6%	6,8%	5,8%	5,5%	4,7%	3,0%	3,7%	3,8%
Aalborg Stift	Årsværksforbrug	1,21	1,00	1,08	1,02	0,69	0,63	0,61	0,41	0,42	0,58	0,61	0,61	0,25	0,32	0,35
	% af stiftsopgaver	14,4%	12,8%	14,9%	12,2%	8,7%	8,6%	7,3%	5,2%	5,9%	7,0%	7,8%	8,4%	3,0%	4,0%	4,8%
Århus Stift	Årsværksforbrug	0,98	0,97	1,07	1,25	1,05	1,16	0,51	0,47	0,41	0,55	0,51	0,53	0,44	0,38	0,40
	% af stiftsopgaver	12,6%	12,1%	14,0%	16,0%	13,0%	15,3%	6,6%	5,9%	5,3%	7,0%	6,3%	7,0%	5,6%	4,7%	5,3%
Samlet	Årsværksforbrug	10,62	11,38	12,31	9,49	8,79	9,44	6,94	6,04	5,57	4,50	4,51	4,26	3,33	3,39	4,00
	% af stiftsopgaver	14,0%	14,8%	16,5%	12,5%	11,5%	12,6%	9,2%	7,9%	7,5%	5,9%	5,9%	5,7%	4,4%	4,4%	5,4%

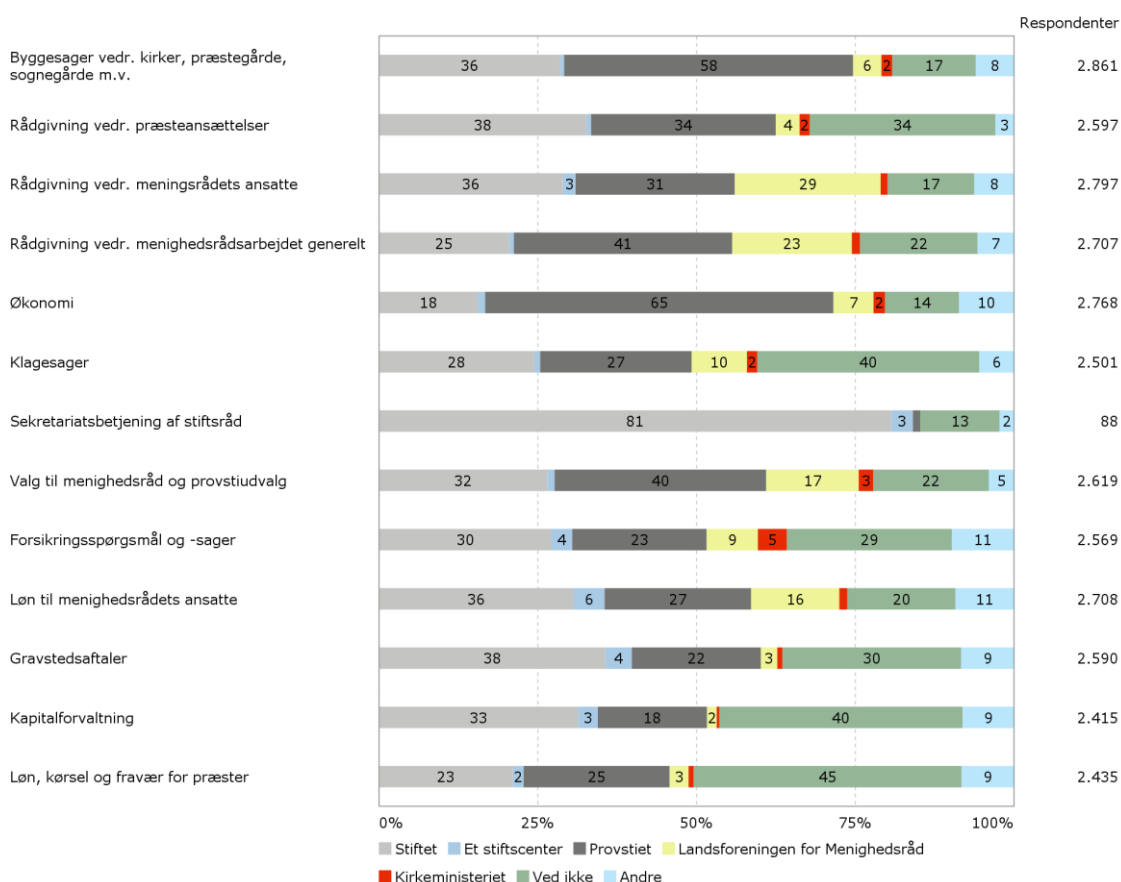
Kilde: Mtid tidsregistreringer 2014-2016

Særligt opgaven Sekretariatsfunktionen for biskoppen har et stigende omfang i stiftsadministrationerne, hvor seks ud af ti oplever et stigende årsværksforbrug. Samme billede tegner sig for Byggesager, hvor fem ud af ti stifter oplever en stigende ressourceanvendelse. Som det er nævnt tidligere i analysen, anvendes der mindre tid på den eksterne rådgivning. Dette er også gældende for Rådgivningen vedrørende kirkefunktionærer.

### 3.4 Menighedsrådenes opgaver og stiftets nye opgaver

Når biskop, ledere og medarbejdere i stifterne bliver spurgt om deres primære formål, er der ingen tvivl om, at de i høj grad orienterer sig mod menighedsrådene, selvom der naturligvis er en lang række andre "kunder i butikken", der skal betjenes, fx Kirkeministeriet, provstier, stiftsråd etc. Stiftsadministrationerne leverer en række services og hjælp til opgaver til menighedsrådene, men statsadministrationerne er ikke de eneste, som understøtter menighedsrådenes arbejde. Provstierne spiller både formelt og reelt en central rolle for menighedsrådene, og Landsforeningen af Menighedsråd understøtter også arbejdet i menighedsrådene, ligesom også menighedsrådene selv kan ansætte medarbejdere eller hyre konsulenter, der kan hjælpe med en række udvalgte opgaver.

I brugerundersøgelsen har vi spurgt ind til, hvem menighedsrådene primært søger hjælp hos inden for en række kerneopgaver. Svarene herfra tegner et interessant billede.



Figur 9 Hvem søger du normalt hjælp hos i forbindelse med følgende sagstyper?

Som det fremgår af oversigten, søger menighedsrådene primært hjælp hos provstierne og stifterne, mens andre aktører spiller en mindre rolle. Provstiet fylder mest i byggesager og forhold vedr. økonomi, mens stiftet har en større rolle, når det gælder løn til ansatte og særlig sekretariatsbetjening. Landsforeningen for Menighedsråd spiller en begrænset rolle, men foreningen anvendes især i sager om menighedsrådets ansatte og mere generelle spørgsmål om menighedsrådsarbejdet.

Dette resultat er ikke i sig selv overraskende. Det afspejler i vid udstrækning den formelle rollefordeling, særligt mellem provstier og stifter. Men resultatet afspejler samtidig det meget komplekse aktørbillede, hvor det kan være vanskeligt for eksempelvis menighedsrådene at holde styr på, hvem der er den rette aktør (myndighed) at henvende sig til i de enkelte faser og spørgsmål knyttet til de forskellige sagstyper. Dette bekræftes også af interviewene med ledere og medarbejdere.

bejdere i stiftsadministrationerne, der klart tegner et billede af, at der de facto ydes indholdsmæssig rådgivning i henvendelser, der formelt skal rettes til en anden aktør, fx et provsti.

Argumentet for denne "ekstra service" er, at det er i overensstemmelse med god forvaltnings-skik. Det er Rambøll og Carves vurdering, at dette kan udfordres, og resultatet af brugerundersøgelsen bidrager på dette område til billedet af en praksis, som samlet set ikke er effektiv.

Behovet for at finde en praksis, som kan sikre en større klarhed og en mere effektiv samlet ressourceanvendelse forstærkes af, at brugerundersøgelsen, jf. nedenfor afsnit 3.7, samtidig peger på, at menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd også i fremtiden har behov for bistand inden for byggesagsbehandling, ansættelse, løn, juridisk rådgivning og lignende. Samtidig peger brugerundersøgelsen også på (som fremhævet tidligere), at nye opgaver i form af støtte til kommunikation om folkekirken, input og sparring til udvikling af det kirkelige liv samt samarbejde mellem menighedsrådene kommer til at fylde mere i fremtiden. Samlet set forstærker dette behovet for en prioriteret og fokuseret ressourceanvendelse, som det er vanskeligt at se, at stiftsadministrationerne alene kan imødekomme inden for de eksisterende organisatoriske rammer og den eksisterende praksis.

### 3.5 Serviceniveau og mål

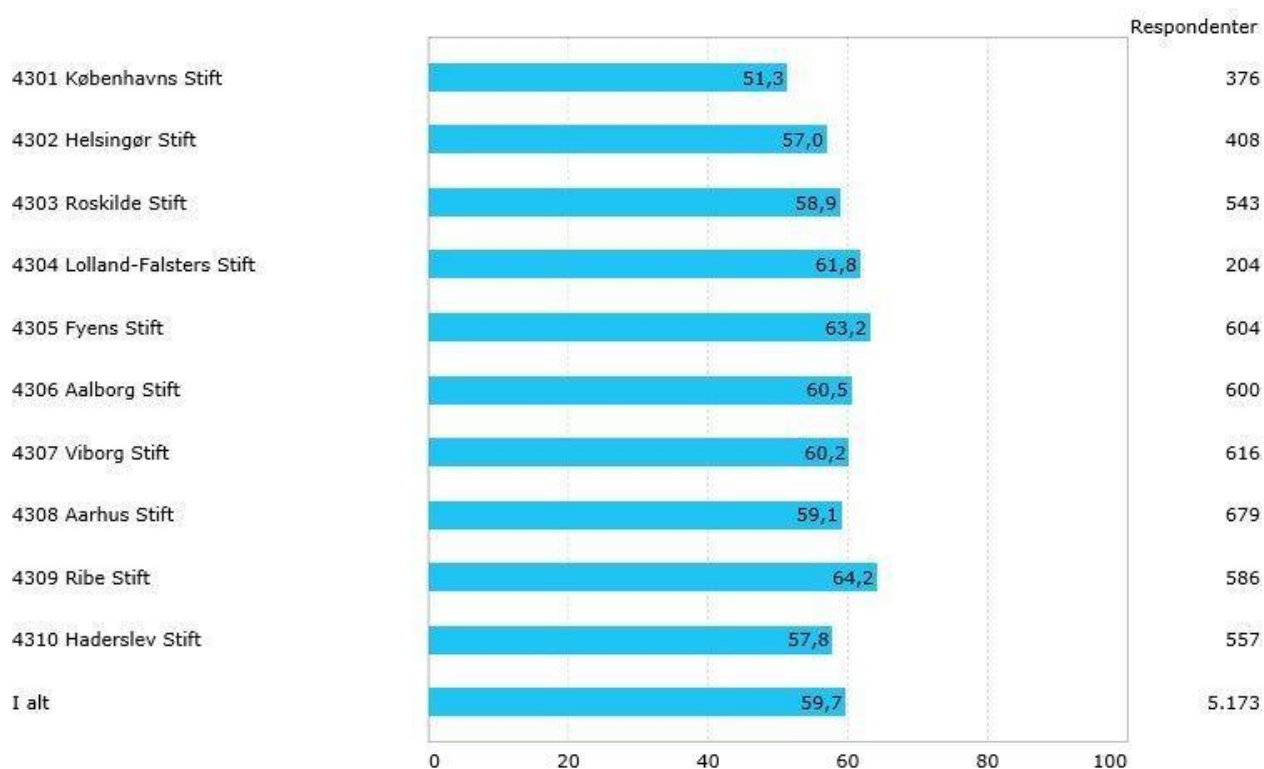
Der findes to former for beskrivelser med fokus på serviceniveau og resultater. Der er indgået resultataftaler mellem Kirkeministeriet og de enkelte stifter samt centrene. Resultataftalen indgår for et år og indeholder de generelle mål og indsatser, som stiftet og centret skal forfølge i det kommende år. Der er tale om både fælles mål for alle stifter og individuelle mål for stiftet. Målopfyldelsen evalueres samlet i årsrapporten for fællesfonden.

Herudover har stifterne i fællesskab udarbejdet 22 servicedeclarationer, der beskriver den service, i form af rådgivning og vejledning, som menighedsrådene kan forvente at få fra stiftet. Servicedeclarationerne indeholder en grundlæggende beskrivelse af emnet, hvilken hjælp menighedsrådet kan få fra stiftet, hvordan menighedsrådet kommer videre, sagsbehandlingstiden og eventuelle andre punkter inden for det givne område. Servicedeclarationer har til formål at lette menighedsrådenes arbejdsvilkår, hvor de kan fungere som inspiration til, hvordan menighedsrådet kan løse opgaven selv eller i samarbejde med andre, samt hvad det kræver for at komme i gang.

Som nævnt tidligere viser interview med stifterne og analysen af disse, at servicedeclarationerne anvendes i begrænset omfanget. Servicedeclarationerne anvendes sjældent aktivt af stifternes medarbejdere og fra brugerundersøgelsen kan det konstateres, at kendskabsgraden til servicemålene blandt menighedsrådene er lav.

Brugerundersøgelsen viser at kun 24 pct. af menighedsrådene, kender til servicemålene. Kendskabet til stiftsadministrationernes ydelser er dog højere.

Tabel 14 herunder viser også, at der er forskel på graden af menighedsrådenes kendskab til stiftsadministrationernes ydelser på tværs af stifterne.

**Tabel 14 Menighedsrådenes kendskab til stiftsadministrationernes ydelser på tværs af stifterne**

Brugerundersøgelsen indikerer, at menighedsrådene efterlyser at stifterne på flere områder går videre end bare at yde den reaktive rådgivning om regleres anvendelse. Der er således en efterspørgsel efter, at stifterne mere fungerer som en aktiv rådgiver og proceskonsulent i den faktiske gennemførelse af opgaven. Menighedsrådene har i hvert fald behov for rådgivning inden for stifternes kerneopgaver. De enkelte interview der er gennemført med stiftsråd og menighedsråd peger også på et ønske om, at stiftsadministration er mere aktiv medspiller. Dette handler om, at stiftsråd og menighedsråd har svært ved at gennemskue reglerne på de forskellige områder og ikke selv har kompetencerne til at køre de forskellige processer fx ved rekruttering af præster, håndtering af personaleforhold etc.

De nuværende servicedeclarationer for stiftsadministrationen er for enkelte tilfælde konkrete, hvor opfyldelse kan måles, men for det meste er der tale om løse hensigtserklæringer. Derudover står der ikke noget om forventninger til processen, hvad opgaven går ud på, hvad menighedsrådene kan forvente, hvordan man skal henvende sig etc.

Det er Rambølls og Carves vurdering, at de nuværende servicedeclarationer ikke kan siges at være anvendelige for opgaveløsningen i dagligdagen og for, hvad menighedsrådene kan forvente. De er et godt stykke fra at kunne kaldes en forpligtende beskrivelse af god praksis. Der findes mange offentlige myndigheder, hvor stifterne kunne hente inspiration til udarbejdelse af servicedeclarationer, og det kan fx anbefales at lade sig inspirere af Politiet som et eksempel på en myndighed, der har arbejdet med servicedeclarationer og har deklareret med konkrete beskrivelser af arbejdsopgave, formål, proces, konkrete mål etc<sup>2</sup>.

### 3.6 Serviceniveau og brugertilfredshed

Udgangspunktet for stiftsadministrationernes opgaveløsning er på en række parametre meget forskelligt. Der er både objektive forskelle, fx i antal menighedsråd, geografisk størrelse på det

<sup>2</sup> Se mere om politiets servicedeclarationer her: <https://www.politi.dk/da/borgerservice/Service-deklarationer/>



enkelte stift mv., og der er forskelle mht. kultur og traditioner på tværs af landsdelene, som også har betydning for tyngde og fokus i opgaverne i det enkelte stift.

Centralt i opgaveanalysen er derfor også at se på, om der kan konstateres en sammenhæng mellem generel brugertilfredshed og rammevilkår og ressourcer for den enkelte stiftsadministration. Det overordnede udgangspunkt for denne analyse fremgår af Tabel 15 nedenfor.

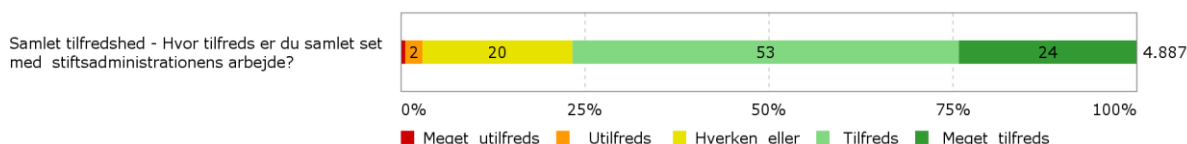
**Tabel 15 brugertilfredshed og rammevilkår for stiftsadministrationerne**

Stift	Lolland-Falster	København	Helsingør	Haderslev	Fyn	Viborg	Ribe	Roskilde	Aalborg	Aarhus
Årsværk på stiftsopgaver	5,69	7,51	8,30	7,87	7,61	8,15	6,60	8,09	7,24	7,61
Menighedsråd	64	91	135	148	171	214	176	236	222	244
Antal menighedsråd pr. Årsværk	11	12	16	19	22	26	27	29	31	32
Tilfredshedsscore	73,7	68,1	66,1	74,6	77,9	79,3	76,6	70,5	74,3	75,9

Som det fremgår af tabellen, er der ikke umiddelbart en sammenhæng mellem årsværk til rådighed, objektive rammevilkår og den generelle brugertilfredshed.

Spredningen i hvor mange menighedsråd der skal serviceres pr. årsværk til rådighed i den enkelte stiftsadministration er forholdsvis stor, og dermed er udgangspunktet for at kunne skabe en høj brugertilfredshed alt andet lige meget forskellig. Alligevel lander stiftsadministrationerne på en tilfredshedsscore, der er ret ensartet. Det kan således konstateres, at hverken antal årsværk pr. opgave eller antal menighedsråd har indflydelse på brugertilfredsheden.

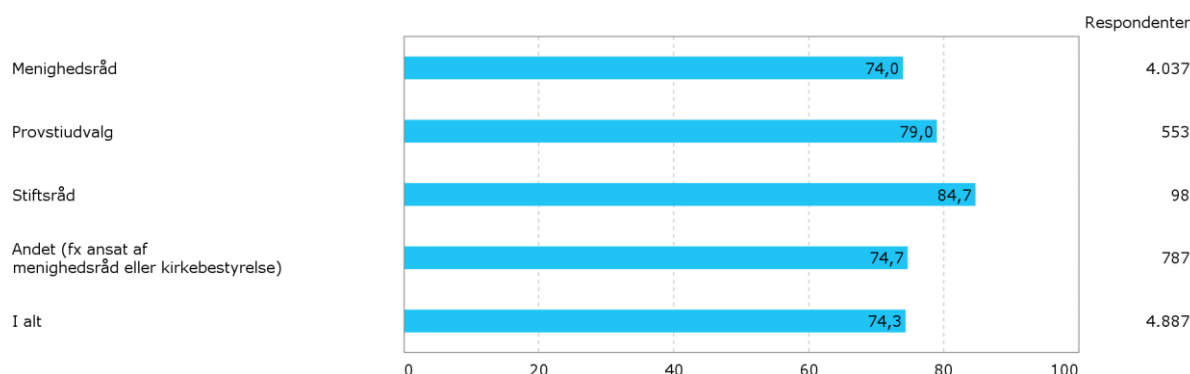
Samtidig skal det understreges, at stifternes opgaveløsning generelt bliver vurderet meget positivt. Brugerundersøgelsen peger på en høj grad af tilfredshed med de ydelser og services som stiftsadministrationen leverer.



**Figur 10 Tilfredshed med stiftsadministrationens arbejde**

Som det fremgår af Figur 10 er 77 pct. af respondenterne er samlet set tilfredse eller meget tilfredse med stiftsadministrationen og kun 3 pct. er utilfredse eller meget utilfredse, hvilket svarer til en samlet tilfredshed på 74 (målt i index100). Det er i den bedste halvdel af resultater fra lignende brugerundersøgelser på andre områder.

På overordnet niveau er tilfredsheden bredt forankret hos de forskellige respondentgrupper, jf. Figur 11.



Figur 11 Tilfredshed fordelt på respondentgrupper

Den største tilfredshed (85 målt i index 100) ses hos medlemmer af stiftsrådene, dernæst provstiudvalgene med en tilfredshed på 79 og endelig menighedsrådene med en tilfredshed på 74. Der ses en tydelig sammenhæng mellem anciennitet i menighedsråd, provstiudvalg eller stiftsråd og tilfredsheden med stiftsadministrationen, hvor tilfredsheden stiger med antal år i de forskellige råd/udvalg og stiger med alderen.

Der er generel tilfredshed med de forskellige opgaveløsninger, men der dog forskel på typen af sager og forskel på tilfredsheden med den betjening/service der er leveret.

Tabel 16 Tilfredshed med de forskellige opgaver målt i forhold til indeks 100

Spørgsmål	Byggesager vedr. kirker, præstegårde, sognegårde m.v.	Rådgivning vedr. præsteansættelser	Rådgivning vedr. menighedsrådets ansatte	Rådgivning vedr. menighedsrådsarbejdet generelt	Økonomi	Klagesager	Sekretariatsbetjening af stiftsråd	Valg til menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd	Forsikringsspørgsmål og -sager	Løn til menighedsrådets ansatte	Gravstedsafgifter	Kapitalforvaltning	Løn, kørsel og fravær for præster
Medarbejderen var venlig og hjælpsom	85	88	90	88	85	85	93	86	84	89	91	90	84
Svartiden var tilfredsstillende	70	80	80	80	79	67	86	82	77	82	85	86	80
Jeg fik svar på det jeg henvendte mig om	80	84	84	84	82	74	86	83	81	84	87	87	81
Jeg kunne bruge det svar jeg fik i min videre opgaveløsning	79	82	83	84	81	73	85	83	81	84	87	86	80
Sagsbehandlingen var hurtig og effektiv	66	76	77	78	77	63	86	79	75	80	83	86	77
Jeg fik kompetent sagsbehandling	78	82	83	84	81	75	86	83	79	84	86	86	79
Det svar jeg fik, var formuleret i et forståeligt sprog	78	83	84	85	81	80	86	82	81	85	86	85	80
Afgørelser var formuleret i et forståeligt sprog og med angivelse af klagevejledning	73				78	76		79	77				
Sagsfremstillinger er formuleret i et forståeligt sprog							88						
Dagsorden og bilag udsendes tids nok til, at jeg kan nå at forberede mig til møderne							90						
Jeg er generelt tilfreds med sekretariatsbetjeningen							87						

Generelt peger brugerundersøgelsen på, at svartiden er tilfredsstillende for de fleste opgaver (Tabel 16). Dog er der relativ lav tilfredshed ved byggesager (70) og klagesager (67). De personer der henvender sig får i langt de fleste tilfælde et svar som de kan bruge, når man kontakter stiftsadministrationen. Her ses dog også en tendens til, at vurderingen er mindre positiv i klagesager og byggesager. Den samme tendens ses, når der spørges ind til sagsbehandlingstiden. Den vurderes lavt, når det drejer sig om byggesager (66) og klagesager (63), mens vurdering i de øvrige sager er på et acceptabelt niveau.

Sagsbehandlingen vurderes i høj grad som værende kompetent på tværs af alle områder. Den laveste tilfredshed ses igen ved klagesager (75). De svar man modtager fra stiftsadministrationen vurderes på tværs af alle opgaver som værende forståelige. Det samme gør sig gældende vedr. skriftlige afgørelser, hvor vurderingen dog er på et lidt lavere niveau. Endelig er der meget høj tilfredshed med sekretariatsbetjeningen af stiftsråd.

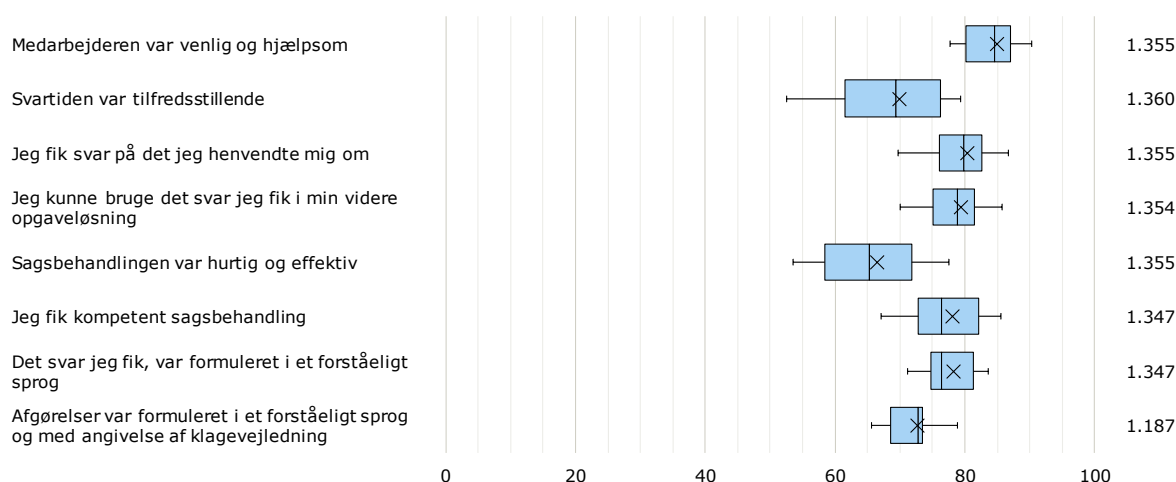
Brugertilfredshedsundersøgelsen viser også spredningen i tilfredsheden ved de forskellige opgaver på tværs af de ti stifter, som ikke er mulige at medtage i Tabel 16 ovenfor. De vigtigste observationer, som illustreres i sammenligningen på tværs af stifter er som følger

- Rådgivning for præsteansættelser har et generelt højt tilfredshedsniveau på alle spørgsmålene med gennemsnitlige tilfredshedsscorer på mellem 76 og 88, men dette dækker også over, at menighedsrådene i to stifter har evalueret sin stiftsadministration til under 65 i spørgsmålet om, hvor vidt sagsbehandlingen var hurtig og effektiv. På samme måde er der afvigelser på besvarelser vedrørende hurtig og effektiv sagsbehandling på blandt andet rådgivning vedrørende menighedsarbejdet generelt og løn, kørsel og fravær for præster.
- Sekretariatsbetjening af stiftsråd skiller sig ud ved at der på alle spørgsmål er besvarelser, som trækker gennemsnittet voldsomt ned. For eksempel adspurgt om respondenterne kunne bruge det svar, vedkommende fik i sin videre opgaveløsning har repræsentanter fra 7 ud af de 9 stiftsråd, som har besvaret, angivet en tilfredshedsscore over 90, men et enkelt stifts tilfredshedsscore på 56 trækker gennemsnittet ned på 85.
- Både rådgivning vedrørende økonomi og rådgivning vedrørende valg til menighedsråd, provstiudvalg og stiftsråd har relativt uniforme besvarelser, der indikerer en høj kvalitet i opgaveløsningen og et konsistent serviceniveau. Dette på trods af at den faglige kompleksitet på begge områder kan være rigtig høj og potentielt vanskelig at kommunikere.

Spredningen i besvarelser på byggesager, som illustreret i Figur 12 herunder, nuancerer tallene en smule. Delrapporten for brugertilfredshedsundersøgelsen indeholder tilsvarende illustrationer på spredningen i tilfredsheden for de forskellige opgaver og en enkel læsevejledning.

Figurens første spørgsmål vedrørende, hvor vidt medarbejderen var venlig og hjælpsom, har en relativt uniform besvarelse, men dog varierer besvarelserne fra 78 til 90. Den største spredning ses i vurderingen af, om svartiden var tilfredsstillende, hvor der er et relativt lavt gennemsnit (70), hvilket altså omfatter både en tilfreds besvarelse på 79 og en for brugertilfredshedsundersøgelsen lav tilfredshed på 53. Endelig bemærkes en relativ forskel i oplevelsen af, om det modtagne svar var formuleret i et forståeligt sprog, og om afgørelser var i et forståeligt sprog og med angivelse af klagevejledning.

#### Byggesager



Figur 12 Sammenligning af tilfredshed med byggesager på tværs af stifter

Samlet set tegner brugerundersøgelsen således et billede af en meget høj tilfredshed på de fleste områder. Dog er der mindre tilfredshed med svartid og sagsbehandlingstid på byggesager og

klagesager. Som beskrevet nedenfor er byggesager det sagsområde, hvor menighedsrådene forventer styrket rådgivningsbehov i fremtiden, og dette rejser derfor igen spørgsmålet, om stifterne samlet set får prioriteret deres indsats rigtigt i et mere strategisk perspektiv og måske skal nedjustere serviceniveauet på nogle områder for at kunne opjustere andre steder.

### 3.7 Menighedsrådenes fremtidige behov for bistand

I brugerundersøgelsen er menighedsrådene blevet spurgt om på hvilke områder de især vil få brug for hjælp i fremtiden. Dette har givet en top 10 liste med prioritering af de områder hvor bistand efterspørges:

1. Byggesager
2. Rådgivning vedr. menighedsrådets ansatte
3. Generel juridisk bistand
4. Økonomi, kapitalforvaltning o.l.
5. Rådgivning vedr. præsters ansættelsesforhold
6. Kommunikation og synliggørelse af folkekirken i lokalsamfundet
7. Understøttelse af samarbejde mellem menighedsråd
8. Input og gode ideer til udvikling af det kirkelige liv
9. Forsikringsspørgsmål og -sager
10. Rådgivning vedr. menighedsrådsarbejdet generelt

Byggesager er på en klar førsteplads og samtidig også et område, hvor den generelt høje brugertilfredshed dykker lidt. Forvaltningsemnerne dominerer listen, mens emner omkring understøttelsen af det kirkelige liv har en lidt lavere prioritering.

Dette kan suppleres med resultater fra interviewrunden, hvor det fremhæves, at nye opgavebehov løbende opstår og stifternes opgaver ændrer sig. Der er en tendens til en øget specialisering inden for en række sagsområder som fx byggesagsbehandling, løn og ansættelsesforhold, personaleforhold (fx barsel). Den øgede specialisering er også en af årsagerne til centerdannelsen.

I interview med biskop, ledere og medarbejdere i stifterne blev det tilkendegivet, at medlemmer, menighedsråd og omverdenen har en forventning om et stift, der i højere grad kommunikerer med samfundet, samarbejder med andre institutioner og organisationer og generelt tager aktiv del i samfundslivet. Den aktive del skal ikke forstås som holdningstilkendegivelser, men derimod en biskop og folkekirke, som samarbejder med andre offentlige institutioner (fx sociale myndigheder, sundhedsvæsenet etc.), spiller en aktiv rolle i lokalsamfundet (fx med frivillige) eller på anden vis er synlig i samfundet (udbrede kendskab til kirken, formidling af kirken som kulturhistorie etc.).

Der er stor forskel mellem stifterne, hvorvidt man finder det relevant at prioritere de forskellige opgaver, men de forskellige interview giver også et generelt billede af, at personer udenfor stiftet har nogle forventninger til stiftet om at også spille en anden rolle end at være administrativt serviceorgan for menighedsrådene.

Nye opgaver og nye behov betyder således også, at stifterne og biskopperne aktivt må forholde sig til, hvilke opgaver der er vigtige, hvilken rolle stiftet skal have i fremtiden og hvilke opgaver der skal prioriteres op eller ned for både at kunne efterkomme fremtidige ønsker og sikre en økonomi i balance.

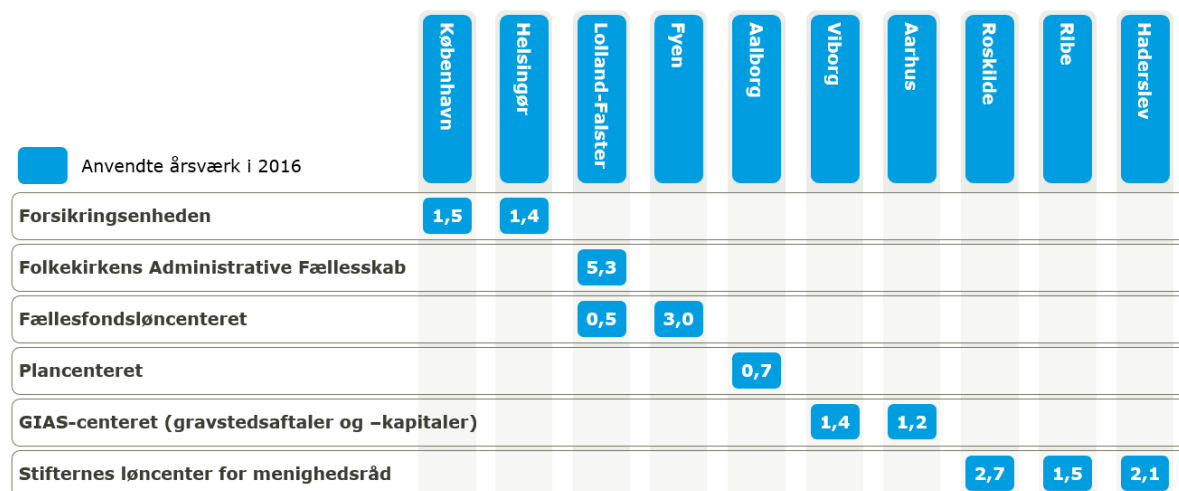
## 4. CENTERDANNELSEN

Den stigende kompleksitet i opgaverne og kravet om dybere specialisering har været stærkt medvirkende til centerdannelsen, hvor der i løbet af de sidste 10 år er samlet en række opgaver i seks centre. Formålet med centerdannelsen har været at øge kvaliteten og frigøre ressourcer, ved at have udvalgte, tværgående opgaver varetaget af bestemte stifter, hvorved der kan skabes specialisering inden for opgaverne. Nærværende afsnit er en beskrivelse af centrenes nuværende opgaver, hvor der er fokus på opgaverne, organiseringen og samspillet med stifterne. Derudover vurderes det, hvorvidt centerdannelsen har skabt et løft i opgaveløsningens kvalitet. Slutteligt belyses implementeringsprocessen for at vurdere, om centrenes parathed eller processens set-up har haft betydning for kvaliteten af centrene.

### 4.1 Centrenes organisering og opgaveløsning

Ansvar for de seks centre er fordelt mellem de 10 stifter, hvilket er illustreret i Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

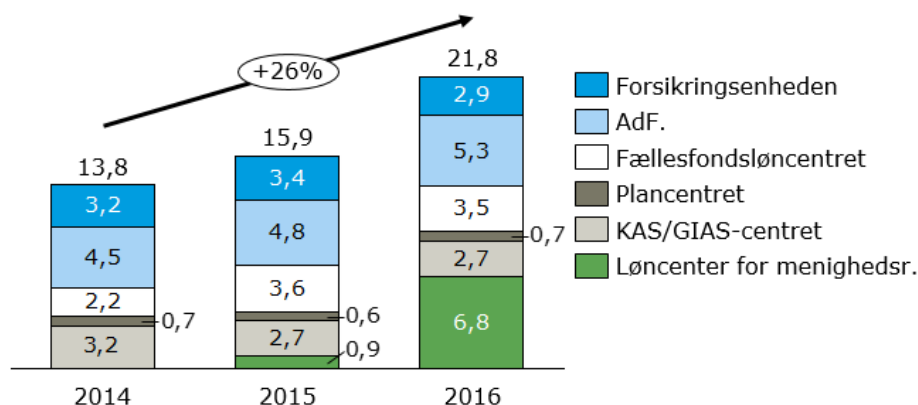
Figur 13. Figuren angiver ligeledes de respektive stifters anvendelse af årsværk på centeropgaver. Af de mest ressourcekrævende centre er Stifternes løncenter for menighedsråd og folkekirkens Administrative Fællesskab, hvor der i 2016 er anvendt henholdsvis 6,8 og 5,3 årsværk på opgaveløsningen. I den anden ende af spektret er Plancenteret, hvor Aalborg Stift har anvendt 0,7 årsværk på centeropgaverne.



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

**Figur 13 Centeropgavernes fordeling på stifterne og anvendt årsværk i 2016**

Årsværksforbruget på centeropgaver er samlet set steget de senere år, hvor det er steget med 26 pct. fra 13,8 til 21,8 årsværk (Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau Figur 14). En stor andel af denne stigning kan tilskrives løncenteret for menighedsråd, der efter dets etablering i 2015 nu er det center, hvor der anvendes flest årsværk og det er også dette center som er den primære årsag til vækst i antallet af årsværk.

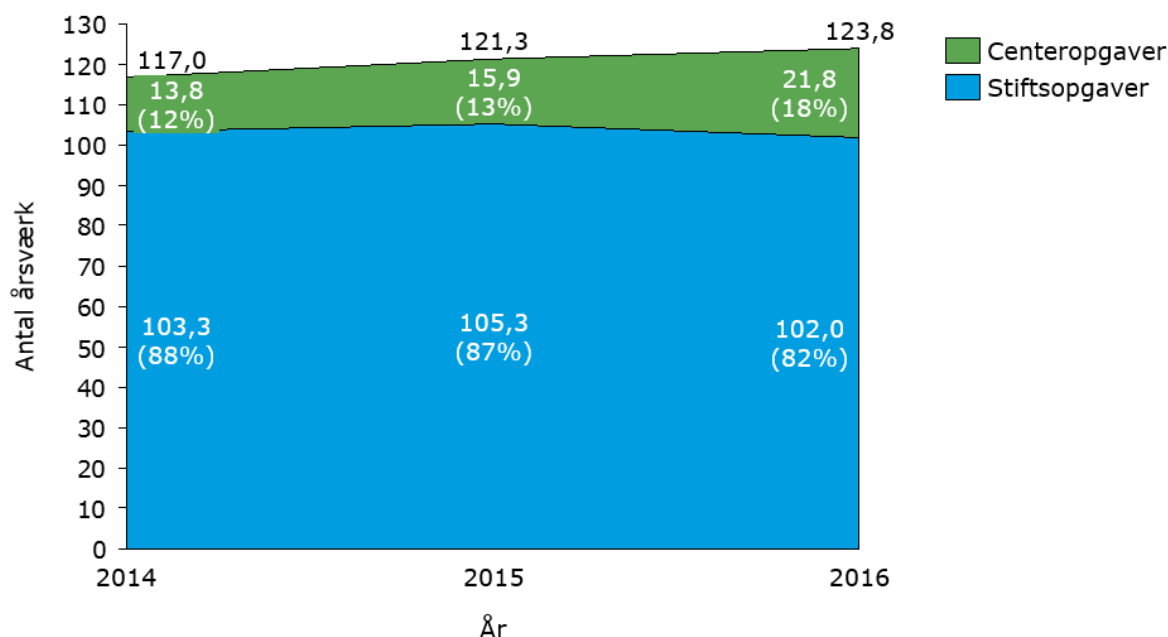


Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

**Figur 14 Stifternes samlede årsværkforbrug på centeropgaver**

Formålet med centerdannelsen var at kunne løfte kvaliteten i opgaveløsningen og sikre en mere effektiv opgaveløsning, hvorved der kunne frigøres ressourcer til stiftsopgaverne, eksempelvis vejledning af menighedsrådene. Som det ses i Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

Figur 15, indikerer tidsregistreringerne ikke, at centerdannelsen har frigjort ressourcer. Det samlede årsværkforbrug i stifterne er steget med 3 pct. fra 2014 til 2016, hvor centeropgaverne udgør en større og større del af årsværkforbruget, mens der er et faldende forbrug på stiftsopgaver. Gennem interviewrunden har flere stiftsmedarbejdere ligeledes indikeret, at centerdannelsen ikke har medført færre opgaver eller har givet mere tid til rådgivning af menighedsråd.



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

**Figur 15 Center- og stiftsopgaverne andel af det samlede årsværkforbrug**

Det er dog et sammensat billede, hvor effekten af centerdannelsen er meget forskelligartet. Ledere og medarbejdere oplever entydigt, at der har været en positiv effekt af centerdannelsen for forsikringsenheden, GIAS centret og Plancentret, mens oplevelsen er modsat for de andre centre. Dette bekræftes også af det kvantitative materiale, hvor der er sket en effektivisering for netop disse to centre.

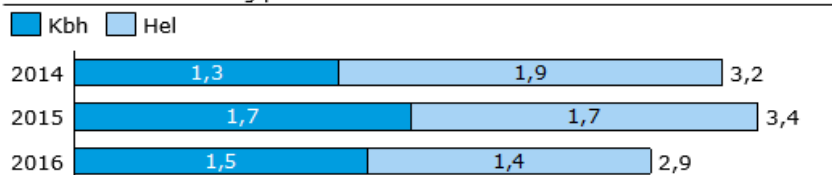
#### 4.1.1 Forsikringsenheden

Forsikringsenheden, der varetages af København og Helsingør Stift, blev skabt med det formål at øge kvaliteten, styrke ekspertisen inden for området og skabe effektiviseringer. Skadesadministrationen var tidligere outsourcet til private selskaber. Det var derfor en ny udfordring, hvor man måtte skaffe forsikringsviden og foretage efteruddannelse af et antal medarbejdere.

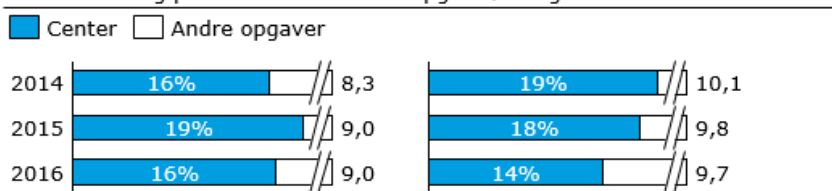
Stort set alle stiftsmedarbejdere er i kontakt med centeropgaverne grundet en telefonisk vagtordning, hvor det er nødvendigt, at man kan svare på grundlæggende spørgsmål. Af Københavns Stifts tidsregistreringer fremgår det, at i alt 15 medarbejdere fra stiftet har været i berøring med centeropgaven. Det er dog kun to af disse medarbejdere, der har registeret mere end 300 timer på opgaven for året og dermed har det som en større del af deres arbejdshverdag. Det samme billede tegner sig i Helsingør Stift, hvor 13 medarbejdere har været inde over centeropgaven. Fire af disse har det som en betydelige opgave med mere end 300 registrerede timer for året. Af interview med center- og stiftsmedarbejdere i de to stifter fremgår det, at den brede berøring med centeropgaven ikke er udelukkende positiv. Det menes, at ejerskabet med den telefoniske vagtordning halter en smule. Flere medarbejdere er ikke trykke ved at passe telefonen og føler ikke, at de har det rette kompetencer til at løse opgaven.

Sammenlignes årsværkforbrug med stiftets samlede årsværkforbrug (eksl. fravær), udgør centeropgaven ca. 15 pct. af København og Helsingør Stifts årsværkforbrug på opgaveløsning. Overordnet ses der en svagt faldende tendens, hvilket ifølge ledere og medarbejdere på centret, skyldtes en turbulent start grundet mange stormskader. For at imødekomme efterspørgslen, har det været nødvendigt at hyre ekstra personale. Størstedelen af årsværkforbruget benyttes på sagsbehandling for ting- og arbejdsskader. Der er oplevet et fald i tidsforbruget på arbejdsskader, mens de to andre opgaver er mere svingende.

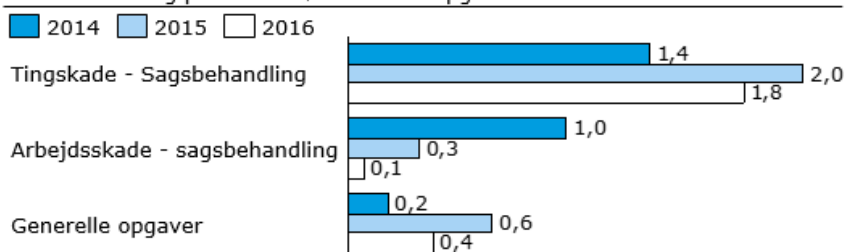
Samlet årsværksforbrug på center



Årsværkforbrug på center ift. samlede opgaveløsning i stiftet



Årsværksforbrug på de tre største centeropgaver



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

Figur 16 Oversigt over årsværkforbrug i Forsikringsenheden

#### 4.1.2 Folkekirkens Administrative Fællesskab

Folkekirkens Administrative Fællesskab, Adf, blev etableret i 2006 og varetages af Lolland-Falsters Stift. Ved centret blev økonomiopgaven samlet i en central enhed med det formål, at sikre øget kvalitet i løn og regnskaber samt bedre økonomisk styring.

Opgave	Center	Stift
Løsning af praktiske regnskabsopgaver i fællesfundsregnskabet	●	
Leverer rapporter og/eller supporterer systemer, der understøtter stifternes styring	●	
Rådgiver om økonomistyring	●	
Fagligt ansvar		●
Økonomi- og budgetansvar		●
Ansvar for stiftets regnskab		●
Ansvar for lønfastsættelse – forhandling, lønudbetaling, kontrol m.v.		●

Kilde: Centernotater

**Figur 17 Opgavefordeling mellem Folkekirkens Administrative Fællesskab og stiftsadministrationerne**

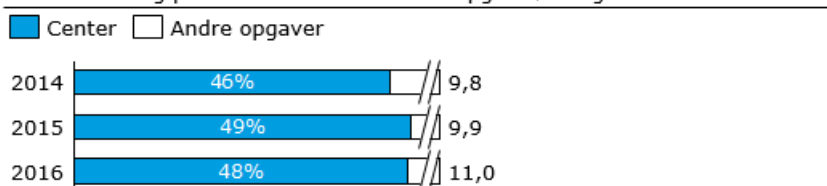
Af opgavefordelingen er det relevant at påpege, at Adf således ikke har overtaget økonomi-, budget- og regnskabsansvar. I interview med ledere- og centermedarbejdere fra Adf blevet der givet udtryk for et behov for en klar udmelding på centrets opgaver og stifternes opgaver. Dette handler primært om kommunikation, men kan også skyldes, at opgavesnittet mellem center og stifter ikke er helt entydigt.

Centeropgaverne i Adf udgør en stor del af Lolland-Falsters årsværkforbrug, hvor syv medarbejdere ligeledes har registreret mere end 300 timer af deres tid på centeropgaver. Årsværkforbruget er siden 2014 steget med 17 pct., hvilket også afspejles i det samlede årsværkforbrug i centret, der er steget med 1,2 årsværk i centeropgaverne. Størstedelen af tidsforbruget går til løsning af regnskabsopgaver. En opgave, der har stigende omfang.

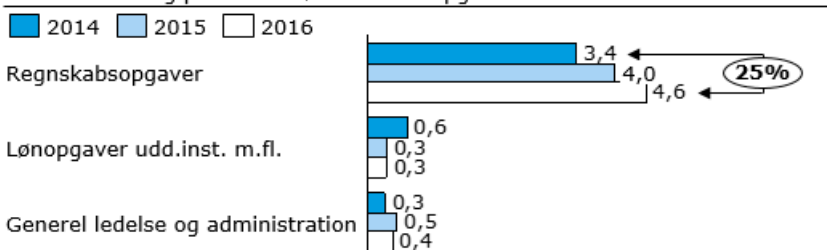
Samlet årsværksforbrug på center



Årsværkforbrug på center ift. den samlede opgaveløsning i stiftet



Årsværksforbrug på de tre største centeropgaver



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau



**Figur 18 Oversigt over årsværkforbrug i Folkekirkens Administrative Fællesskab****4.1.3 Fællesfondsløncentret**

I centret varetages præstelønninger i FLØS ved Fyens stift samt stiftsadministrative lønninger i tilknytning til Adf af Lolland-Falsters Stift. Ved etablering af centret blev løn opgaven for præster således overtaget af Fyens Stift, hvor de enkelte stifter dog stadig er den ansættende myndighed og har kontakt med den enkelte præst. Nedenstående Tabel 17 illustrer opgavedelingen mellem center og stifterne.

**Tabel 17 Opgavefordeling mellem Fællesfondsløncentret og stiftsadministrationerne**

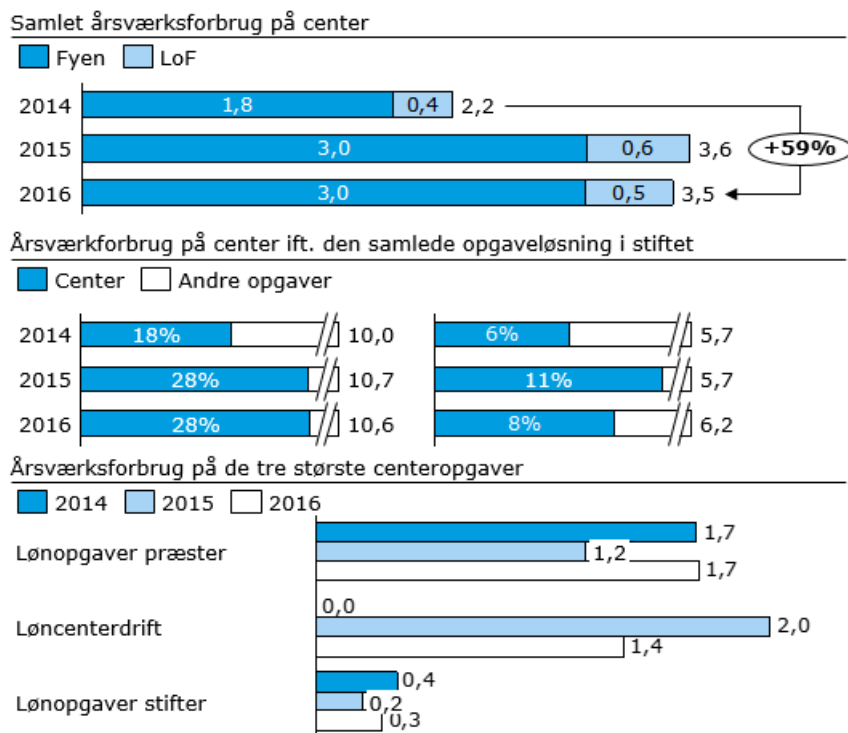
Opgave	Center	Stift
Generelle satsreguleringer af lønvilkår	●	
Starte lønkørsel, godkende lønkørsler og overførsler	●	
Efterregulering og kontrol af efterregulering	●	
Regnskabsbilag til stift og <u>Adf</u>	●	
Vejledning i brug af portalen	●	
Arkivering af inddata	●	●
Deltagelse i FLØS- <u>erfa</u>	●	
Leverer og vedligeholde budgetkontrolmodel	●	
Videreudvikle og supportere FLØS-præsteløn	●	
Supportere øvrige stifter i webportal præster	●	
Bistå KM med skabeloner til lønftaler	●	
Afregning af feriepenge	●	
Ansættelsesbeviser og ændring af ansættelsesvilkår		●
Bede om korrektion og efterregulering		●
Anmode om aconto udbetalinger		●
Viden og rådgivning om løn- og ansættelsesvilkår		●
Opgørelse af ferie og særlige feriedage		●

Kilde: Centernotater

Opgavefordelingen illustrerer, at centret varetager størstedelen af løn opgaverne. Dog er det stadigvæk nødvendigt, at hvert stift har viden om løn- og ansættelsesvilkår, således de foretager den lokale rådgivning. Det er således stadig nødvendigt, at stifterne har kompetencer og servicefunktioner inden for løn selvom opgaven er samlet i center.

Størstedelen af centeropgaverne varetages af Fyens stift, der har det overordnede ansvar for præstelønninger. Fyens Stift benytter 3,0 årsværk, mens Lolland-Falsters Stift benytter 0,5. I 2016 registrerede otte medarbejdere fra Fyens Stift timer på centeropgaverne, hvor fem af disse medarbejdere benyttede mere end 300 timer.

Lolland-Falsters Stifts forbrug på 0,5 årsværk udgøres af fire medarbejdere, hvor én har registreret mere end 300 timer. Det samlede årsværkforbrug på centeropgaverne er siden 2014 steget markant, hvilket afspejler sig i centeropgavernes andel af det samlede årsværkforbrug på opgaveløsning. En stor del af denne ændring kan tilskrives opgaven med løncenterdrift.



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

**Figur 19** Oversigt over årsværksforbrug i Fællesfondsløncentret

Det øgede ressourceforbrug fra 2014 til 2015 kan skyldes, at der netop i denne periode blev arbejdet med implementeringen af Fællesfondsløncentret.

#### 4.1.4 Plancentret

Siden den 1. januar 2013 har Aalborg Stift modtaget alle planforslag og overtaget screeningsopgaven fra samtlige stifter. Screeningen udføres ud fra planområdets beliggenhed i forhold til kirkebygninger og kirke og skal udføres senest 8 dage efter at planforslagets modtagelse.

Tabel 18 illustrer, hvilke plansager centret varetager for stifterne, samt hvilke plansager, der går direkte til sagsbehandlinger i stifterne og uden om Aalborg Stift.

**Tabel 18** Opgavefordeling mellem Plancentret og Stifterne

Opgave	Center	Stift
Lokalplaner	●	
Bevarende lokalplaner	●	
Kommuneplantillæg	●	
Landzonetilladelser	●	
VVM – Husdyrsgodkendelse	●	
Kommuneplaner, herunder vindmølleplaner		●
Miljøvurdering – planer og programmer		●
VVM – Scooping og anlægsprojekter		●

Kilde: Centernotater

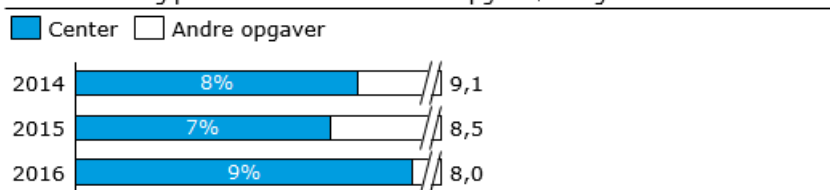
Aalborgs Stifts årsværksforbrug på centeropgaverne ligger på et stabilt niveau omkring 0,7 årsværk. Seks medarbejdere har registeret timer på centeropgaven, hvoraf to medarbejdere har registeret mere end 300 timer. Centeropgaverne udgør en stigende del af årsværk på den samle-

de opgaveløsning i stiftet, hvilket kan tilskrives, at Aalborg Stift som en af de eneste har et faldende forbrug af årsværk. I interviewrunden med centermedarbejdere kom det frem, at de følte sig udfordret på ressourcerne. Særligt ift. planloven er der kommet en række nye bestemmelser, som giver yderligere opgaver og høringsfrister for lokalsager faldet, hvorfor centeret skal reagere hurtigere end tidligere.

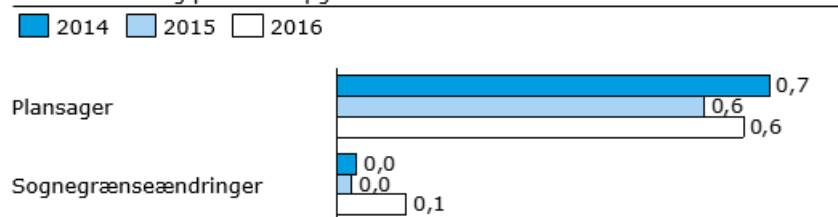
Samlet årsværksforbrug på center



Årsværksforbrug på center ift. den samlede opgaveløsning i stiftet



Årsværksforbrug på centeropgaverne



Kilde: Mtds-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

**Figur 20** Oversigt over årsværksforbrug i Plancentret

Generelt får Plancentret en positiv feedback på tværs af stifter og det kan overvejes om flere opgaver bør lægge i centeret eller at udvalgte opgaver inden for byggesagsbehandling kan lægges her for at skabe en større sammenhæng i det samlede opgaveflow.

#### 4.1.5 GIAS centret

Administrationen af gravstedsaftaler og kapitalforvaltning blev tidligere varetaget individuelt i stifterne, men i led med indførslen af nye IT-systemer til oprette og administrere gravstedsaftaler og kapitaladministration, blev der etableret et fælles center til varetagelse af disse opgaver. En opgave, der tilfaldt Viborg og Aarhus stift. Det var ved etableringen målet, at man kunne sikre et opgavefagligt miljø og mindske følsomheden over for eventuel sygdom, barsel, ferie, m.v. Der var i etableringsprocessen to løsningsmodeller til overvejelser – varetagelse af opgaven i henholdsvis ét og to stifter. Det blev vurderet, at de færreste stifter ville kunne rumme udvidelsen af bemanning i deres fysiske opgave, hvorfor man valgte at dele opgaverne mellem to stifter, hvor forvaltningen af kapitaler og administrationen af gravstedsaftaler blev ledelsesmæssigt forankret i hvert stift. En argumentation herfor var ligeledes, at man opnåede mulighed for at sprede opgaver og undgå dannelse af "mega"-stifter.

Opgaverne med kapitalforvaltning er følgende:

- Modtage indbetalinger – indlån
- Genudlåne indlån til anlægsopgaver efter anvisning af det enkelte stift/stiftsråd
- Udbetale gravstedslegater til kirkekasserne ved udløb/i rater
- Opkræve afdrag op lån til kirkekasserne
- Overføre overskydende likviditet til og at modtage likviditet og afkast fra kapitalforvalterne
- Udbetale renter og afkast til kirkekasserne af disses indlån

- Udsende oversigter over status på ind- og udlån til menighedsråd og provstiudvalg

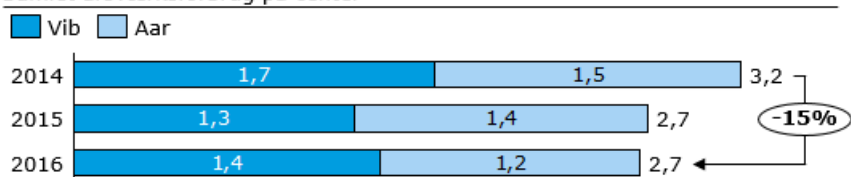
Opgaverne vedrørende gravstedsaftaler er følgende:

- Føre tilsyn med, at provstierne ajourfører takstdata-basen
- Føre tilsyn med gravstedsaftalearkivet
- Udsende fakturaer til gravstedsindehaverne og evt. rykke for manglende betaling
- Overføre indbetalingerne til kapitaladministrationen
- Udbetale momsbeløb fra gravstedsaftaler til kirkekasserne
- Varetage systemejerskabet til de anvendte IT-løsninger

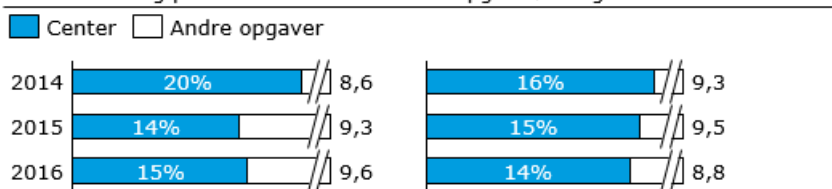
Viborg og Aarhus Stifts årsværkforbrug på centeropgaverne har siden 2014 været faldende, hvor forbruget samlet set er faldet med 15 pct. svarende til 0,5 årsværk. Det faldende årsværkforbrug kan ses i Aarhus Stifts samlede årsværkforbrug på opgaveløsning i stiftet, der har oplevet et fald. Viborg Stift har derimod haft et stigende årsværkforbrug på opgaveløsning i samme periode.

Timeregistreringer viser, at seks medarbejdere fra Viborg Stift har registreret timer på centeropgaverne, fire af dem mere end 300 timer. Af Aarhus Stifts 1,2 årsværk på centeropgaver, er disse udgjort af time registreringer fra ti medarbejdere, hvor tre har registreret mere end 300 timer. I interviews fremgår det, at de tre medarbejdere i centret har en del ledig kapacitet, som de bruger på andre opgaver i stiftet. Derfor er oplevelsen også, at der er mulighed for at løse flere opgaver.

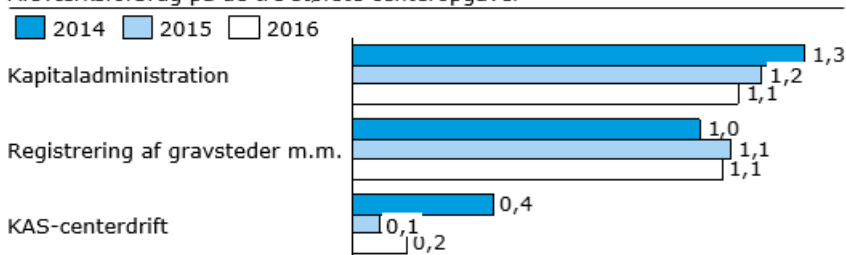
Samlet årsværksforbrug på center



Årsværkforbrug på center ift. den samlede opgaveløsning i stiftet



Årsværksforbrug på de tre største centeropgaver



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

Figur 21 Oversigt over årsværkforbrug i GIAS centret

#### 4.1.6 Stifternes Løncenter for menighedsråd

Ved centerdannelsen skete der et skift fra ti løndatabaser til én samlet, hvor der blev etableret tre FLØS-centre for kirkefunktionærløn i Ribe, Haderslev og Roskilde Stifter. Centeransvaret indebærer, at de tre stifter overtager alle driftsopgaver vedrørende lønkørsler fra de øvrige stifter samt får adgang til lønmotoren i Multidata, sætter lønkørsler i gang, foretager efterreguleringer m.v. Et relevant punkt i centerdannelsen er, at kontakten fra menighedsrådene til det hjemlige stift fortsat skal bevares, således de menighedsråd, der ikke selv vil benytte webportalen til indtastning af løndata, kan bede stiftet om at gøre det. Ligeledes skal alle stifter kunne rådgive og

vejlede menighedsrådene om benyttelse af webportalen. Tabel 19 illustrer opgavefordelingen mellem center, stift og stiftsøvrigheden.

**Tabel 19 Opgavefordeling mellem Stifternes løncenter for menighedsråd, stiftsadministrationerne og Stiftsøvrigheden**

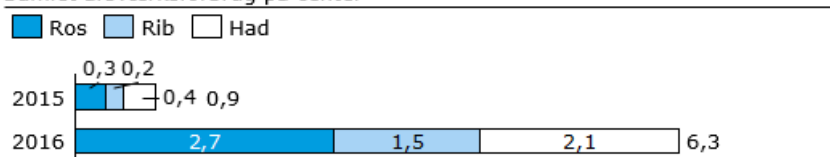
Opgave	Center	Stift	Stiftsøvr.
Starte lønkørsel, godkende lønkørsler og overførsler	●		
Efterregulering og kontrol af efterregulering	●		
Bede om efterregulering og kontrol af efterregulering ved tjenestemænd			●
Tasteopgave og kontrol af tasteopgave		●	
Vejledning af Menighedsråd i anvendelsen af FLØS		●	
Arkiveringsopgave af inddata		●	
Lønkorrektion		●	
Lønindplacering for tjenestemænd			●
Lønindplacering for øvrige		●	
Viden og rådgivning om løn, pensionsforhold og andre personaleforhold		●	
Lønstatistik til provstier		●	
Bede om efterregulering		●	
Udgivelse af FLØS-nyt til Menighedsråd og Stifter	●		
Videreudvikle og supportere FLØS	●		
Supportere øvrige stifter og deres MR i brug af FLØS-del af webportal	●		
Parkere ansættelsesforhold	●		

Kilde: Centernotater

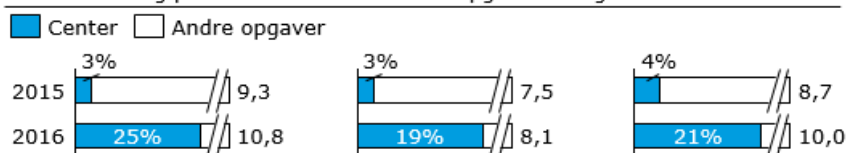
En stor del af lønopgaverne er fortsat i stiftet, hvorfor det er nødvendigt, at de stadig besidder lønkompetencer i stiftet og kan varetage en servicefunktion. Flere medarbejdere giver i interviews udtryk for, at man ikke har været konsekvente nok ved centerdannelsen. Der er for mange administrative processer, der mindsker effektiviteten i opgaveløsningen.

Som det fremgår af Figur 22, og ligeledes interviewrundens resultater, tager implementeringen af det nye lønsystem en stor del af centrenes ressourcer. Det forventes, at der tilgår endnu flere opgaver, når det nye lønsystem implementeres fuldt ud 1. januar 2018, hvor de andre stifter skal supporteres med indtastning af data, det nye lønsystem skal vedligeholdes, etc. Den øgede andel af centeropgaver afspejles i stifternes samlede årsværkforbrug på den samlede opgaveløsning, hvor alle stifterne benytter flere årsværkforbrug på centeropgaverne og mindre årsværk på opgaveløsning i stiftet.

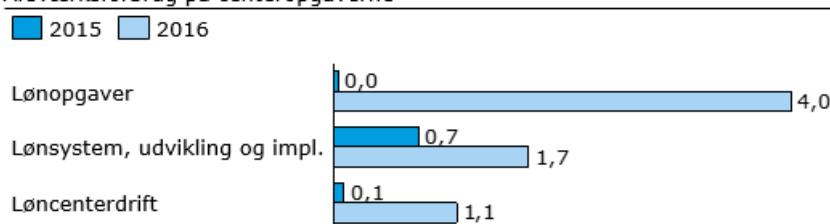
Samlet årsværksforbrug på center



Årsværkforbrug på center ift. den samlede opgaveløsning i stiftet



Årsværksforbrug på centeropgaverne



Kilde: Mtids-registreringer 2014-2016 på medarbejderniveau

Figur 22 Oversigt over årsværkforbrug i Stifternes løncenter for menighedsråd

## 4.2 Ledelsesopgaven i centrene

Fire af centrene deles mellem stifterne, hvorfor der er en ledelses- og opgavemæssig fordeling mellem stifterne, der samtidig er præget af en geografisk spredning. Modellen med delt ledelse og delt opgaveløsning er sket for at tilgodese balancen mellem stifterne sådan at nogle af stifterne ikke blev for store og derved også, at nogle stifter blev for små. Den delte ledelse giver dog udfordringer muligvis ikke mellem de stifter, der løser opgaven, men det gør det svært at prioritere på tværs og sikre en effektiv udnyttelse af de administrative ressourcer.

### 4.2.1 Ledelse og prioritering

Det forhold at ledelsen er delt og at mange af de medarbejdere, der har centeropgaver samtidig har opgaver i stiftet sikrer naturligvis en ressourcemæssig tyngde i stifterne sådan at det enkelte stift ikke bliver udhulet ressourcemæssigt. For det enkelte stift på måske 12 medarbejdere vil det være en udfordring at skulle afgive 3-4 medarbejdere til et center. Det vil gøre det enkelte stift sårbar overfor sygdom, udskiftninger, periode med belastninger etc. Den delte ledelse kan også siges at fungere i praksis de fleste steder. De enkelte medarbejdere oplever, at opgaverne kan løses effektivt og med kvalitet også med den delte ledelse. Udfordringen med den delte ledelse ligger således ikke i om opgaven løses fornuftigt i dagligdagen, men den ligger i muligheden for at sikre en effektiv løsning samlet set:

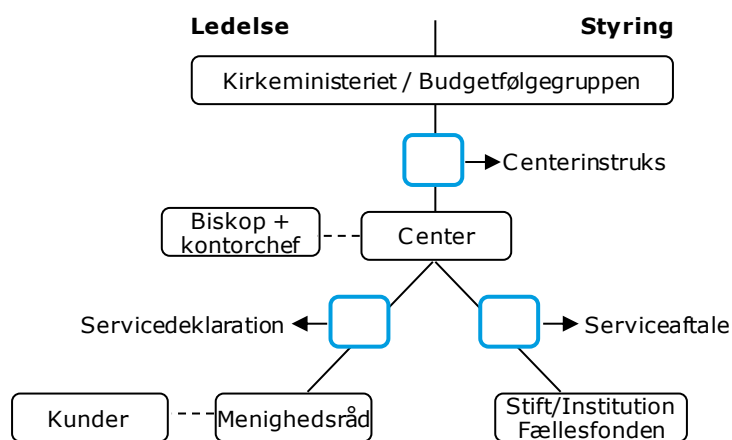
- I praksis bliver prioriteringen af tiden et forhold mellem de opgaver, der løses i stiftet og de opgaver der løses i centeret og derved også et forhold mellem op til 3 ledere (to centerledere og stiftskontorchef). Hvis der er travlt med opgaver i stiftet prioriteres centeropgaver ned og vise versa. Det betyder også at overskydende ressourcer i ét center ikke bliver brugt til at håndtere underkapacitet i et andet center. De ressourceeffektiviseringer der bliver gennemført med centerdannelse medfører ikke et fald i ressourcer for stifterne som helhed, men blot at der bliver anvendt flere ressourcer på opgaver i stiftet i stedet for i centeret. Den delte ledelse og det forhold, at centrene er lagt ud til forskellige stifter betyder, at der ikke kan foretages en samlet prioritering af centrenes ressourcer. Et centralt spørgsmål fremadrettet vil

naturligt være, at hvis stifterne skal have/løse nye opgaver uden at få tilført ressourcer, hvilke opgaver skal så prioriteres ned eller løses mere effektivt og hvem skal beslutte det?

- Den todelte ledelse kan blive en flaskehals i form af usikkerhed om, hvem der skal prioritere: er det den ene eller anden centerleder eller det stiftskontorchefen? En centermedarbejder gav fx udtryk for, at der med den delte ledelse blev skabt forvirring omkring prioritering af tiden i dagligdagen og hvilke opgaver der var vigtigst at løse. I praksis lod den nævnte medarbejder tidsfristerne bestemme, hvilke opgaver der skulle løses. I sin yderste konsekvens kan det give usikkerhed om referenceforholdet, hvilket også kan konstateres i enkelte tilfælde.
- Den delte ledelse gør det svært at udbrede og blive enige om god praksis. En ting er at der måske kan være uenighed mellem centerledere og stiftskontor om, hvad der er god praksis og hvilket serviceniveau der skal leveres, men en anden ting er, at der ikke er en fælles tilgang til god praksis for centrene og hvad der karakteriserer serviceniveauet i centrene. I praksis bliver det hvert enkelt center der definerer god praksis for deres ydelser og det bliver de enkelte centerledere, der skal opnå enighed herom, men der er intet fælles niveau for hvad god praksis på trods af, at opgaven løses for alle stifter.

### Regulering af serviceniveau for centrene

Centrene reguleres i dag af tre typer af aftaler: 1) Der er formuleret en centerinstruks, der angiver centrene beslutningsrum og hovedopgaver. 2) Der er formuleret servicedeclarationer, som fastlægger det givne serviceniveau. Dette er de servicedeclarationer som gælder for stiftsadministrationens arbejde. 3) Der er formuleret en serviceaftale mellem stifterne og centrene, som beskriver hvilke opgaver der skal løses og i løser form, hvilket serviceniveau der skal leveres.



Figur 23 Regulering af serviceniveau for centrene

- Den sidste udfordring med den delte ledelse har som sådan ikke med ledelsesrummet at gøre, men sigter mere til det forhold, at selvom der findes centerinstrukser, servicedeclarationer og serviceaftaler, så er de så overordnet formuleret, at det er vanskeligt præcist at fastlægge hvad en køber (stiftet, provsti eller menighed) kan forvente, at udbyderen (centeret) skal levere. Der mangler en præcis angivelse af, hvilke opgaver der skal leveres, hvordan processerne er, hvilket serviceniveau der skal leveres, hvad prisen er for en given ydelse etc. Derudover er de forskellige typer af aftaler ikke styrende i dagligdagen for centrene medarbejdere, hvilket i praksis betyder, at det er de enkelte medarbejdere og ledere, der fastlægger hvad serviceniveauet skal være. Det er ikke hensigtsmæssigt også set i lyset af, at det svært at afgøre om noget er godt nok eller man måske kan få løst opgaven bedre måske ved at lade andre varetage opgaven.

### 4.3 Kvalitet og effektivitet

Den generelle konklusion er, at der er sket et effektivitets- og kvalitetsløft i nogle centre, men at løftet er meget forskelligt og det fulde potentiale er ikke høstet. I interviewene peges der på, at der er i nogle tilfælde er kommet flere omstændelige processer og der er en generel oplevelse af, at centerdannelsen som sådan ikke har medført, at der anvendes færre ressourcer. Der peges ligeledes på, at centerdannelsen ikke er gennemført konsekvent. Endelig er der mange kunder i butikken i form af stifter, menighedsråd, provstier og Kirkeministeriet, som kan gøre det vanskeligt at navigere i for hvem er kunden og hvad der skal der leveres ift. forskellige kunder. Centerdannelsen er på mange måder samling af opgaver hos nogle stifter, hvor det har givet nogle faglige fordele og ikke en traditionel centerdannelsen med en klar opgaveportefølje af standard- og specialiserede opgaver og med en samlet opgaveløsning.

En del af forklaringen på det manglende effektivitets- og kvalitetsløft skal findes i, at nogle af centrene stadig befinder sig i en implementeringsfase og først er blevet etableret fornyligt. Fx har Plancenteret og GIAS centret fungeret i flere år, hvilket er også de centrene hvor effekten på kvalitet og effektivitet er højest.

#### 4.3.1 Forskelle mellem centre

Forsikringsopgaven var tidligere outsourcet til private selskaber, hvorfor den kan være svær at sammenligne med andre stiftsopgaver. Den generelle opfattelse blandt ansatte i stifter er, at forsikringsenheden er et velfungerende center. Tidligere havde hvert stift nogle enkelte sager pr. år. Ved at samle sagerne i et center har man haft mulighed for at opbygge ekspertise. Centret har etableret en telefonisk vagtordning, hvor man kan få svar på generelle forsikringspørgsmål. Som tidligere nævnt, er oplevelsen af vagtordningen ikke udelukkende positivt blandt medarbejderne. Mange af medarbejderne er i berøring med opgaven, hvor flere føler, at de ikke er "klædt" ordentligt på til at løse opgaven.

Den generelle vurdering af Adf er positiv, samt at der er skabt en ensrettet rapportering. Flere ansatte i de andre stifter føler dog, at de stadigvæk har mange opgaver og ikke har fået en effektivisering af opgaveløsningen. Centret er præget af mange administrative processer, hvilket skaber en del unødvendig kommunikation. Fra centrets side ønskes der en klarere opfattelse blandt stifterne af, hvad centrets reelle opgaver af. De oplever ikke, at folk har en klar forståelse af dette.

Fællesfondsløncentrets opgave har været præget af, at den tidligere blev varetaget i hvert stift. Der er derfor brugt meget tid på at beskrive arbejdsgang og procedurer, således at processen kan ensrettes. Dette er ligeledes gjort i et forsøg på at sikre, at folk bedre kan tage over for hinanden ved fravær. Interviewrunden giver opfattelsen af, at kvaliteten er blevet bedre og arbejdsgangen mere ensartet, men at der stadigvæk er et stykke vej inden, at arbejds gange er velfungerende.

Blandt alle stifter var der en opfattelse af, at plancenteret fungerer og tager en arbejdsbyrde fra stifterne. Ved at samle plansagerne i et center er der sket en øget specialisering, hvor man løbende skaber erfaringsopsamling, der forbedrer effektiviteten i lignende opgaver, hvor man nøjagtigt ved, hvad der skal kigges efter.

Gennem GIAS centret er der sikret større ensartethed og kvalitet i opgaveløsningen med kapitalforvaltning og registrering af gravstedsaftaler. Starten var præget af lidt opstartsproblemer, men den generelle opfattelse blandt stifterne er, at centret er velfungerende. Det fremgår dog af interviews med centermedarbejdere, at der ikke er nok arbejde i centret til dem, hvorfor de har en del ledig kapacitet. De har derfor måtte suppleres med andre opgave i stiftet.

Vurderingen af Stifternes løncenter for menighedsråd har været meget blandede i interviews og det er dette center, hvor ledere og medarbejdere oplever størst udfordringer med kvaliteten.



Generelt er der en følelse af, at der er for mange administrative processer. Derudover udtrykker flere en tvivl om, hvem man skal henvende sig til. Som det ligeledes var gældende ved Fællesfondsløncentret, var det en opgave, der tidligere blev løst i stifterne. Den forskellighed er en vanskelig og tidskrævende opgave at få "ryddet op" i, hvor det for eksempel kan være vanskeligt at identificere fejl tilbage i tiden, da historikken knytter sig til hvornår centret blev oprettet.

Gennem brugerundersøgelsen er det undersøgt, hvor tilfredse brugerne er med håndteringen af deres henvendelser til stiftet. Nedenstående Tabel 20 præsenterer de henvendelser, der kan relateres til en centerfunktion, hvilket ligeledes kan give en indikation på tilfredsheden med centrenes opgaveløsning. Overordnet set er der en høj tilfredshed, hvor den største tilfredshed ses ved GIAS centrets håndtering af gravstedsaftaler og kapitalforvaltning, der underbygger den høje tilfredshed med Viborg og Aarhus Stift. For de fire centre, Løncenter for menighedsråd, Adf, Forsikringsenheden og Fællesfondsløncenter, er der ligeledes stor tilfredshed med håndteringen af henvendelser. Det indikeres dog, at der er forbedringsmuligheder ved at gøre sagsbehandlingen hurtigere og mere effektiv. Det er vanskeligt at vurdere tilfredsheden ved Plancenteret, da de kun står for screeningen af plansager, hvorfor størstedelen af henvendelsens håndtering finder sted i de respektive stifter. Der kan således være vanskeligt at vurdere, hvad brugerne reelt set svarer på.

**Tabel 20 Tilfredshed med centrenes opgaver**

Center	Kategori	Spørgsmål						
		Medarbejderen var venlig og hjælpsom	Svartiden var tilfredsstillende	Jeg fik svar på det jeg henvendte mig om	Jeg kunne bruge det svar jeg fik i min videre opgaveløsning	Sagsbehandlingen var hurtig og effektiv	Jeg fik kompetent sagsbehandling	Det svar jeg fik, var formuleret i et forståeligt sprog
Løncenter for menighedsråd	Løn til menighedsrådets ansatte	89	82	84	84	80	84	85
Folkekirkens Administrative fællesskab	Økonomi	85	79	82	81	77	81	81
Forsikringsenheden	Forsikringsspørgsmål og -sager	84	77	81	81	75	79	81
Fællesfondsløncenteret	Løn, kørsel og fravær for præster	84	80	81	80	77	79	80
KAS/GIAS-centeret	Gravstedsaftaler	91	85	87	87	83	86	86
	Kapitalforvaltning	90	86	87	86	86	86	85
Plancenteret	Byggesager vedr. kirker, præstegårde og sogne	85	70	80	79	66	78	78

Kilde: Brugerundersøgelsen

#### 4.3.2 Forklaringer på manglende effektivitets- og kvalitetsforbedringer

*"Noget af problematikken ligger i at centerdannelsen aldrig har været helt acceptabelt i stifterne, og ikke været noget man har ville bruge tid på. Derfor sidder der rundt om i stifterne kollegaer, som håber på at lønopgaven kommer tilbage til stiftet.", udsagn fra en medarbejder i et stift.*

Som nævnt tidligere er der forskelle på om centerdannelsen reelt har medført effektivitets- og kvalitetsforbedringer. En del af forklaringen på manglende kvalitets- og effektivitetsforbedringer skal ses i sammenhæng med, at nogle af centrene er etableret for ganske nyligt og der således kan argumenteres for, at forbedringer endnu ikke er slået igennem. Andre forklaringer skal findes i selve set-up'et for centerdannelse og i implementeringsprocessen for det enkelte center samt forudsætningerne for dannelsen af centrene.

- **Kulturforskelle og manglende centeridentitet.** De ti stifter er meget forskellige, hvilket også har haft indflydelse på centerdannelsen. Det er forskellige kulturer der har skullet mødes og der skulle arbejdes på at findes et fælles ståsted. Derudover er der forskelle på, hvorvidt man har en følelse af at være et center med en fælles identitet. Det forhold, at man både er stiftsmedarbejder, centermedarbejder og delt med stifter kan naturligvis vanskeliggøre, at man har en fælles identitet og en fælles tilgang til det at løse en opgave. Som en medarbejder gav udtryk for, så kan det skabe en tankegang, hvor "Vi kører vores, de kører deres". Denne silotænkning er selvkært ikke optimal i forhold til centerdannelse og en fælles opgaveløsning.
- **Forskelle i stiftsadministrationernes parathed til centre.** Det er generelt accepteret, at specialisering og centralisering af stiftets opgaver i centre er en nødvendig løsning for at opnå større kvalitet. Interviewrunden viser dog, at centerdannelsen har mangel på accept i flere stifter. Flere ansatte føler, at de mangler en rationel begrundelse for centerdannelsen, samt klarhed over hvilke opgaver der går til centret og hvorfor. Den manglende rationelle begrundelse har skabt mangel på tillid, hvor flere stifter eksempelvis har lønmedarbejdere, der efterkontrollerer og i nogle tilfælde udfordrer de oplysninger, de modtager fra centrene.

Blandt stiftskontorcheferne har opfattelsen af centerdannelsen også være blandet. Selvom de har formet det, har det været noget, de har følt de skulle gå med til. Nogle beskrev det som et tilbud, man ikke kunne takke nej til. Det manglende engagement for centerdannelsen, modvirker selvsagt effekten.

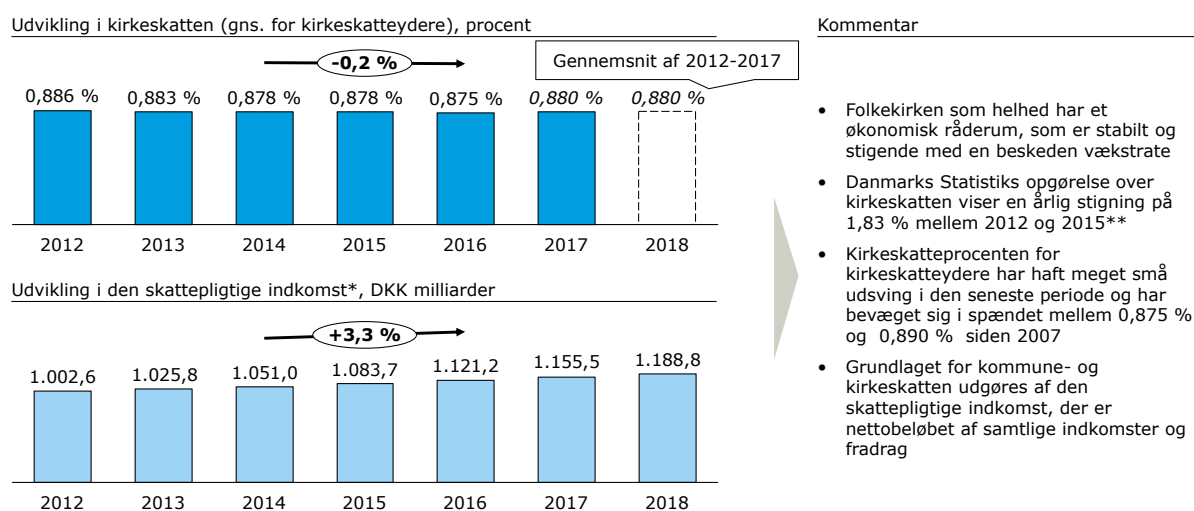
- **Plan for implementering.** Centrene har forskellig oplevelse af centerdannelsen. Fællesfondsløncentret havde eksempelvis en meget rodet start, hvor medarbejderne ikke følte organisationen var trimmet nok til implementeringen, samtidig med at man ikke følte der blev tildelt ressourcer i forhold til opgaverne. For den generelle centerdannelse har flere medarbejdere ligeledes følt, at der ikke var taget stilling til, hvad man skulle lave efter centerdannelsen. Endelig kan der peges på en manglende enighed om, hvilke opgaver helt præcist, der skulle overdrages til centrene

Plancentret i Aalborg Stift havde en nemmere start, hvilket selvfølgelig også skyldes, at det ikke var en stiftsopgave, der var lige så betydelig som løn-delen. Stiftet definerede etableringen af centret som et projekt, hvilket betød, at de kunne forme arbejdsopgaven, så den passede ind i de behov der var.

- **Set-up for implementering og proces.** Analysen peger på, at opgavesnittet til centrene ikke er på plads endnu. Interviewrunden gav en klar indikation af, at centermedarbejdere, såvel som stiftsmedarbejdere, ønsker mere klarhed over deres opgaver med det forbehold, at der er forskelle mellem centrene. Der peges på interviewene, at centerkonstruktionens formelle struktur ikke på plads for alle centre, hvilket i høj grad peger tilbage på implementeringsprocessen og afgrænsning af opgaven. Nogle centrene har haft et meget klart opgavesnit fra starten af og der har været tegnet en klar proces for implementering, mens det ikke har været tilfældet for andre. Den manglende opgaveafgrænsning og plan for implementering er sandsynligvis også en væsentlig forklaring på, at løncenteret har haft svært ved at lykkes.

## 5. STIFTERNES ØKONOMI

Stiftsadministrationernes økonomi er en del af fællesfondens økonomi, som igen er en del af folkekirkens økonomi som helhed. På det helt overordnede niveau har folkekirkens indtægter udviklet sig positivt siden 2012, særligt på grund af udviklingen i den danske befolknings skattepligtige indkomst, mens kirkeskatten har været stabil.



Figur 24 Udvikling i kirkeskatten

\* Den totale skattepligtige indkomst for fuldt skattepligtige personer benyttes som proxy for folkekirkens indtægtsgrundlag; \*\* Data fra Danmarks Statistik løber kun frem til 2015

Kilde: Skatteministeriet; Danmarks Statistik

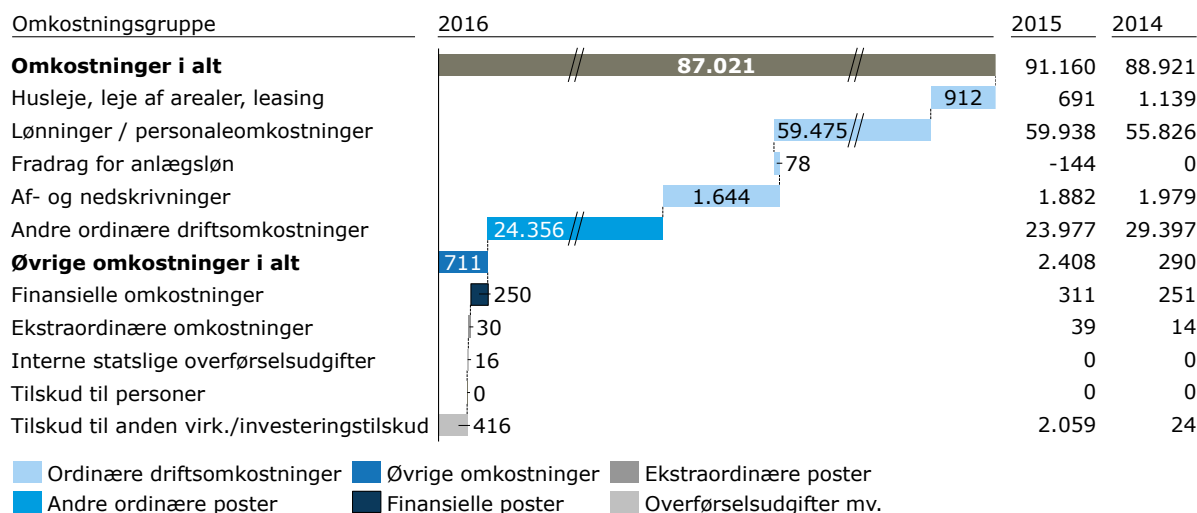
Langt størstedelen af folkekirkens indtægter og udgifter afholdes af de lokale kasser, hvilket er i klar tråd med den decentrale organisering i folkekirken og den værdi, der tillægges nærheden i sognene og provstierne. Mere præcist stod lokale kasser for 79,1 pct. af folkekirkens samlede udgifter i 2015, mens fællesfonden tegnede sig for 11,9 pct. og staten de resterende 9,0 pct. I fællesfonden indgår også Folkekirkens IT, Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter (FUV), Folkekirkens administrative fællesskab (AdF) samt de 3 kirkemusikskoler, ligesom der også ydes tilskud til blandt andet de tre døvemmenigheder og betjening af hørehæmmede.

Fællesfondens årsrapport dannes således på baggrund af 16 konsoliderede regnskaber, hvoraf de 10 stifter inklusiv deres centre indgår som 10 af disse regnskaber, som tilsammen udgør udgangspunktet for kortlægningen af stifternes økonomi.

Nærværende kapitel indeholder en analyse og vurdering af stifternes økonomi. Først belyses og analyseres stifternes udgifter i perioden 2014-2016. Efterfølgende analyseres den nuværende økonomiske ramme i stifterne med særlig fokus på tildelingen af bevillinger i form af basisbevilling og tillægsbevillinger. Afslutningsvist samles op på analysernes konklusioner, som understøttes af observationer og indsigt fra de interviews, som er gennemført i stifterne undervejs i projektet. Analysedelene er yderligere uddybet i delrapporten for økonomidelen.

## 5.1 Gennemgang af stifternes udgifter

Til kortlægningen af stifternes udgifter kigges der primært på regnskabstallene i delregnskab 3 for stiftsadministrationerne fra 2016 med henvisninger til tallene fra 2014 og 2015 hvor det er relevant. Med udgangspunkt i statens kontoplan er stifternes samlede omkostninger for hvert år i perioden brudt ned i Figur 25. Samlet set havde stifterne udgifter på 87.021 t.kr. i 2016, når der ses bort fra de løn- og regnskabsydelse, der indkøbtes hos det administrative fællesskab.



Note: Bemærk break-linjerne som visuelt giver et andet indtryk end de realiserede tal

Kilde: Stifternes årsrapporter

**Figur 25 Nedbrydning af stifternes omkostninger, t.kr.**

Det ses tydeligt, at lønninger og personaleomkostninger samt kontoen for de såkaldt andre ordinære driftsomkostninger fylder meget, nærmere bestemt mellem 94,6 og 96,3 pct. Derfor behandles disse nærmere efter en kort gennemgang af de øvrige konti.

Husleje, leje af arealer og leasing som omkostningsgruppe vedrører leje af kontormaskiner i Aalborg og Fyens Stifter, som udgør omkring 10 pct. af den samlede udgift på 2.483 t.kr. fra 2014 til 2016. De resterende 90 pct. er udgifter til husleje, som afholdes i Roskilde Stift. Udsvinget fra år til år skyldes primært en periodiseringsfejl på denne huslejeudgift i 2014.

Afskrivninger i stiftsregnskaberne beløber sig til 5.505 t.kr. over perioden. Heraf udgør Viborg Stifts afskrivning på økonomisystemet KAS/Gias 69,1 pct. De tilbageværende 1.137 t.kr. fordeler sig med ca. to tredjedele på afskrivning af inventar og de resterende på afskrivning vedrørende bygningsforbedringer.

Finansielle omkostninger er at finde i alle stifter, men særligt renteudgifter i Lolland-Falsters Stift og bank-/depotgebyr i Viborg Stift skiller sig ud grundet de respektive centre i stifterne. Endelig er der tilskud og overførsler på 2.499 t.kr., hvor Påskeprojektet i Århus Stift og Danske Kirkedage 2016 stod for henholdsvis 89,2 og 8,1 pct. over perioden.

### 5.1.1 Andre ordinære driftsomkostninger

I 2014, 2015 og 2016 udgjorde andre ordinære driftsomkostninger henholdsvis 33,2 pct., 27,0 pct. og 28,0 pct. af stiftsadministrationernes samlede udgifter. Sidstnævnte år fordelte de i alt 24.356 t.kr. sig som illustreret i Figur 26.

Omkostningsgruppe	2016	2015	2014
Offentlig befordring	1.006	982	864
Egen befordring	1.287	1.229	1.159
Ophold og time-dagpenge	627	517	688
Repræsentation, intern	1.150	1.078	1.162
Repræsentation, ekstern	744	671	590
Gaver	101	118	82
AUB- og AES-bidrag	306	699	535
Udgifter vedr. kursister	256	225	188
<b>Sum, gruppe 1</b>	<b>5.475</b>	<b>5.518</b>	<b>5.269</b>
Overhead drift	-772	-784	-670
Reparation og vedligeholdelse	4.862	5.055	8.968
Vand, renovation, gr. ejerf.	367	345	407
Ejendomsskatter	1.338	1.335	1.348
Varmeudgifter	1.106	1.020	1.350
El	508	558	562
Øvrige*	65	52	156
<b>Sum, gruppe 1 og 2</b>	<b>12.949</b>	<b>13.099</b>	<b>17.390</b>
Kontorartikler/udgifter	531	595	680
Abonnementer/bøger	749	973	766
Inventar/småanskaffelser	1.251	1.136	908
<b>Sum, gruppe 1, 2 og 3</b>	<b>15.480</b>	<b>15.803</b>	<b>19.744</b>
Porto, fragt o. lign	399	618	787
Telefon, datatransmission	560	515	550
Forsikr., bidr/præmie, adm	224	197	264
Rengøring	1.295	1.166	1.015
Annoncering	77	99	237
Kursus, personale	988	461	216
Kursus, præster	298	195	82
Tjenesteydelser	5.035	4.923	6.502
<b>Sum, gruppe 1, 2, 3 og 4</b>	<b>24.356</b>	<b>23.977</b>	<b>29.397</b>

Note: Andre ordinære driftsomkostninger omfatter standardkonto 22. Gruppen Øvrige indeholder en række mindre poster herunder flyttegodtgørelse og tab på debitorer som de største.

Kilde: Stifternes årsrapporter

Figur 26 Andre ordinære driftsomkostninger i 2016, t.kr.

Andre ordinære driftsomkostninger kan deles ud på fire omkostningsgrupper. Medarbejderrelaterede omkostninger til bl.a. befordring og repræsentation har mellem 2014 og 2016 udgjort i gennemsnit 21,1 pct., mens gruppen vareforbrug i samme periode står for 9,9 pct. Tjenesteydelser Ejendomme og faciliteter samt tjenesteydelser har begge i gennemsnit udgjort 34,5 pct. hver. Hertil skal det nævnes, at en enkelt bevilling til renovering af Bispegården i Ribe Stift på 3.552 t.kr. i 2014 er bemærkelsesværdig og medfører et væsentligt fald i hele gruppen for ejendomme og faciliteter over perioden. Reparation og vedligeholdelse er med sine samlede 18.886 t.kr. fra 2014 til 2016 den største enkeltstående finanskonto af de andre ordinære driftsomkostninger og udgør 24,3 pct. af totalen. Det svarer til en årlig udgift for stifterne på 6.295 t.kr.

Den næststørste udgiftsgruppe er tjenesteydelser, som tegnede sig for 5.035 t.kr. i 2016. Dette tal er uden de poster, der ligger på kontoen for stifternes køb af ydelser hos det administrative fællesskab. I hele perioden er der indkøbt tjenesteydelser for 16.461 t.kr. svarende til 21,2 pct. af andre ordinære driftsomkostninger.

Det fremgår ikke af foreliggende datamateriale, hvilke ydelser der indkøbes hos hvilke leverandører.

Herefter er der et stykke ned til ejendomsskatter, som er den tredje største udgiftspost. Den udgør 5,2 pct. af summen af andre ordinære driftsomkostninger over perioden. Dertil er fem omkostningsposter der alle udgør mellem 4 og 5 pct., nemlig egen befordring, rengøring, varmeudgifter, intern repræsentation og inventar/småanskaffelser.

Analysen viser, at der er begrænsede muligheder for yderligere at reducere de andre ordinære driftsomkostninger. Medarbejderrelaterede omkostninger korrelerer med personaleomkostningerne og en reduktion i disse vil forudsætte en ændret prioritering af medarbejdernes tid og opga-

ver. En stor del af udgifterne til ejendomme og faciliteter er faste i et vist omfang, fx ejendoms-skatte og udgifter til el, vand og varme. Området for drift og vedligehold af ejendomme og faci-liteter kan potentielt professionaliseres eller udliciteres for en mindre gevinst, men her kan også indgå etableringsomkostninger, som i givet fald bør analyseres nærmere. Angående vareforbrug og tilkøb af tjenesteydelser er det Rambøll og Carves vurdering på baggrund af interviewrunden, at der oftest kan findes midler til at købe eksterne tjenesteydelser, hvis biskoppen har behov for dette, men større omkostninger er typisk finansieret gennem tillægsbevillinger.

### 5.1.2 Lønomkostninger i stifter inkl. centre

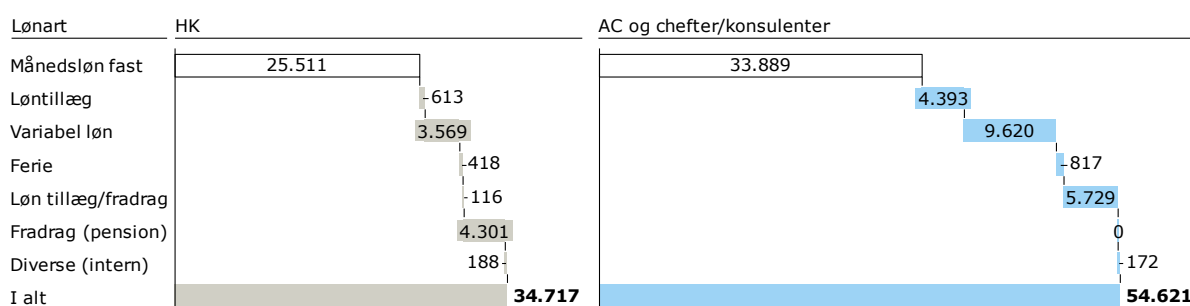
Selv fraregnet den store enkeltpost på Bispegården i 2014 er andelen af andre ordinære drifts-omkostninger faldende fra 30,4 til 28,0 pct. Den suverænt største omkostningsgruppe i stifts-regnskaberne er personaleomkostninger. I 2016 udgjorde personaleomkostninger 59.475 t.kr. svarende til 68,3 pct. af årets omkostninger. Og andelen er stigende fra 63,0 pct. i 2014 og 67,5 pct. i 2015, hvorfor det er interessant at tage en mere nuanceret gennemgang af lønomkostnin-gerne.

Som nævnt tidligere, og som afstemningen med løndata fra FLØS viser, indgår der også løndele med i delregnskaberne for det bindende stiftsbidrag, for pension til tjenestemænd og løn til fol-kekirkelige fællesudgifter og tilskud. Og de formålskoder, der afgrænsede tidligere, kan ikke an-vendes på materialet fra FLØS. I stedet tages udgangspunkt i de medarbejdere, der har mtids-registreringer i 2016.

Kigges der på ansættelsesvilkår i stiftsadministrationerne, er der grundlæggende tre medarbej-dergrupper, som udgør hovedbemandingen:

- Vilkår for chefer og konsulenter
- AC-overenskomst (Akademikernes Centralorganisation)
- HK-overenskomst (Handels- og kontorfunktionærer)

Den gennemsnitlige månedsløn på tværs af HK'ere og en gruppering af chefer og konsulenter samt AC'ere er illustreret nedenfor med et nedbrud på de forskellige lønarter, der indgår.



Note: Kun medarbejdere med løndata fra alle tolv måneder af 2016 er medtaget i analysen

Kilde: FLØS bogføringsbilag

**Figur 27 Gennemsnitlig månedsløn for HK'ere og chefer/konsulenter samt AC'ere i 2016**

Analysen viser, at for begge de valgte medarbejdergrupper spiller anciennitet en tilsynela-dende beskedne rolle i at bestemme lønniveauet, men at det dog er muligt at aflæse et svagt stigende forhold mellem antal års ansættelse og den totale løn til en medarbejder.

Derudover er det to meget forskellige grupper af medarbejdere. Lønstrukturen for HK'ere er klart defineret i overenskomsten, hvorfor forskelle i den faste månedsløn kan forklares med de enkelte medarbejders løngruppe og basistrin. Størstedelen af de ansatte HK'ere i stiftsadministrationer-ne tilhører løngruppe 3 for specialister og ledere.

Anderledes er der relativt stor forskel i aflønningsforholdene for både ansatte under AC-overenskomster og for de på vilkår for chefer og konsulenter. Dette skyldes især, at der er en stor spredning i den variable løn, som for enkelte medarbejdere udgør op mellem 70 og 83 pct. af månedslønnen, hvilket vanskeliggør en sammenligning på tværs af stiftsadministrationerne. Det kan i den forbindelse anbefales at skabe en mere uniform tilgang til personaleomkostninger gennem en fælles lønpolitik på tværs af stiftsadministrationerne, dels for at opnå en høj grad af gennemsigtighed og dels for at gøre stiftsadministrationerne i bedre stand til at imødekomme de krav, der følger af at personaleomkostningerne andrager en stadig større andel af deres udgifter.

Analysen finder desuden, at medarbejdere på AC-vilkår i gennemsnit har varetaget arbejde i stiftsadministrationerne i kortere tid end de øvrige medarbejdertyper. Det har potentielt stor betydning for løsningen og prisen for den enkelte opgave, hvis der er forhold, der medfører en stor medarbejderomsætning, eller hvis der bevidst oprustes på akademikere som følge af en mere kompliceret opgaveportefølje.

Afslutningsvist viser analysen vigtigheden i at sikre den rette prioritering af ressourcer. Grundet den relative forskel i lønnen mellem ansatte på HK-overenskomst og på andre vilkår, er det vigtigt at sikre, at de relativt dyre ressourcer ikke bruger for meget tid på at løse opgaver, som kan løses billigere af en anden stiftsmedarbejder.

### 5.1.3 *Pris pr. arbejdsplads*

De forudgående analyser bidrager med et datagrundlag, der gør os i stand til at udregne en pris pr. arbejdsplads. Denne pris findes i udgangspunktet ved forholdet mellem totale omkostninger til ansatte og antal ansatte.

Af nærværende kapitel fremgår det, at de samlede udgifter i stiftsadministrationerne var 87.020.741,78 kr. i 2016. Spredes dette ud over de 123,8 årsværk, som blev estimeret i kapitel 3, svarer dette til en overordnet pris pr. arbejdsplads på 702.913,91 kroner inklusiv løn. Dette er dog et groft estimat, som gøres mere retvisende ved at eliminere omkostninger, som ikke har relevans for prisen pr. arbejdsplads, samt ved at tage det effektive ressourceforbrug, altså den tid som stiftsadministrationens medarbejdere anvendte på stiftets primære virke.

Sidstnævnte korrektion findes ved at se bort fra den tid, de enkelte medarbejdere anvendte på ferie, frokost, sygdom og fravær i øvrigt.

Ved vurderingen af om omkostninger kan relateres direkte til stiftsadministrationernes arbejde er det vurderet, at alle ordinære driftsposter bortset fra afskrivninger skal indregnes. Det vil sige løn og personaleomkostninger, herunder feriepenge, pension, ATP bidrag m.v. sammen med husleje, leje af lokaler og leasing og derudover andre ordinære driftsomkostninger. Disse udgør 84.743.037,42 kroner. Således fremfindes 2016's pris pr. arbejdsplads på 878.166,19 kroner inklusiv løn ved at sammenholde udgifterne til stiftsadministrationernes primære virke med det effektive ressourceforbrug.

Dette er imidlertid en simpel opgørelse af pris pr. arbejdsplads og siger ikke meget om omkostninger til de funktioner, der udføres af medarbejderne, hvorfor resultatet er nuanceres via en aktivitetsbaseret omkostningsfordeling af ressourcerne for stiftsadministrationen i Aarhus. Aarhus Stift er udvalgt, da stiftet både indeholder en stor by samt en del landområder. Modellen, som er uddybet i delrapporten, fordeler de indirekte omkostninger på de forskellige aktiviteter, og efterfølgende fordeles omkostningerne på de enkelte omkostningsobjekter. Endelig henføres direkte omkostninger direkte til omkostningsobjekterne, her i form af lønudgifter til den enkelte medarbejder, der har registreret timer på den enkelte opgave.

Resultaterne viser dermed en omkostning pr. opgaveområde, hvilket når det sammenholdes med relevante enheder giver en pris pr. enhed. På baggrund af enhedsværdier for Aarhus Stift i 2016 er der således estimeret følgende udvalgte enhedspriser:

- 4.749 kroner pr. præsteansættelse. Dette indeholder alle 100 præsteansættelser i Aarhus Stift i 2016 og indeholder således både ansættelser med og uden opslag, ligesom der også er forskel på at ansætte en tjenestemand i forhold til at ansætte en vikar.
- 3.448 kroner pr. byggesag for de i alt 104 byggesager jf. årsrapporten i 2016. Andelen af forbrug i årsværk følger generelt pænt med andelen af forbrug i kroner, hvilket er en konsekvens af at fordele omkostninger efter tidsregistreringen. Byggesager andrager dog 7,0 % af årsværkene men kun 5,0 % af de fordelte omkostninger, hvilket indikerer, at det primært er medarbejdere i den lave ende af lønspektret i stiftsadministrationen, der registrerer sine timer på opgaver vedrørende byggesager.
- 1.653 kroner pr. menighedsråd for rådgivning vedrørende kirkefunktionærer. For denne opgavekategori er det med modsat fortegn, om end ikke så udtalt. Her er implikationen således, at det er relativt højtlønnede stiftsmedarbejdere, der registrerer sin tid på disse rådgivningsopgaver.

Enhedspriserne kommer dog alle med det forbehold, at der kan være forskellige opgaver indenfor hver opgavekategori som nævnt under præsteansættelser. Derfor kan der også være behov for kvalitativt at tage stilling til hver enkelt kategori, om hvor vidt der er tale om den rette ressourceallokering i forhold til den oplevede kompleksitet i opgaverne. Når løn- og personaleomkostninger udgør mere end to tredjedele af de samlede udgifter i stiftsregnskaberne, bliver det stadig mere vigtigt at sikre den rette allokering af ressourcer lokalt.

## 5.2 De nuværende økonomiske rammer i stifterne

Den økonomiske ramme for stifterne og i centrene er defineret i særligt bekendtgørelse af lov om folkekirkens økonomi og bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

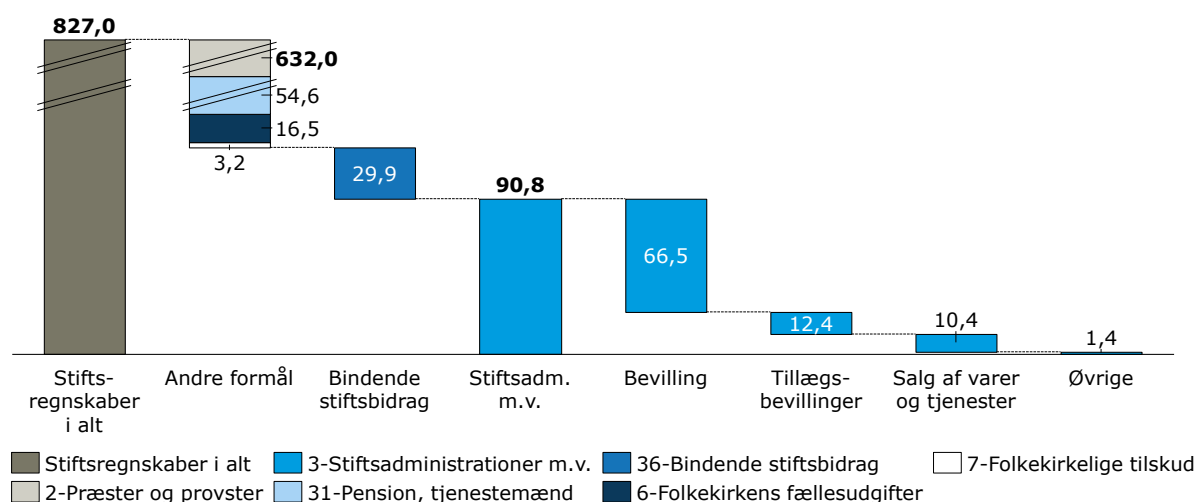
Stifterne er helt eller delvist finansieret af fællesfonden, der i bekendtgørelsen af lov om folkekirkens økonomi er defineret som folkekirkens fælleskasse, som bestyres af biskopperne og det administrative fællesskab under ansvar over for kirkeministeren. Kirkeministeren fastsætter budgettet efter høring af budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden<sup>3</sup>, som mødes ca. 8 gange årligt. Endvidere indkalder budgetfølgegruppen årligt ét eller to budgetsamråd med deltagelse af i alt ti læge repræsentanter for stifterne og to udpegede observatører, der ikke har stemmeret, men kan bidrage til drøftelsen af anliggender forud for budgetfølgegruppens rådgivning af ministeren. Budgetfølgegruppens rolle er således rådgivende uden besluttende kompetencer.

Foruden budgetsamråd og møder i budgetfølgegruppen følger budgetprocessen bestemmelserne i bekendtgørelsen om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Figur 28 herunder viser nedbrydningen af indtægter i stiftsregnskaberne. Det bemærkes, at beløbene ikke nødvendigvis stemmer overens med fællesfondens årsrapport. Dette skyldes, at stiftsadministrationerne som nævnt kun udgør 10 af 16 regnskaber i fællesfonden, og at nærværende analyse medtager alle indtægtsposter i stiftsregnskaberne.

<sup>3</sup> Budgetfølgegruppen består af en biskop, en stiftskontorchef, et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen for Menighedsråd, et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening samt en repræsentant for Kirkeministeriet. Medlemmerne i dag er Tine Lindhardt, Biskop i Fyens Stift; Elisabeth Tine Aggerbeck, Stiftskontorchef i Ribe Stift; Jette Marie Bundgaard-Nielsen, Danmarks Provsteforening; Søren Abildgaard, Landsforeningen af Menighedsråd og Klaus Kerrn-Jespersen, Kontorchef i Kirkeministeriet





Kilde: Navision Stat

**Figur 28 Sammensætning af indtægter i stiftsadministrationer og centre i 2016, mio. kr.**

I alt er der indtægter for mere end 800 mio. i stifterne, men en meget stor andel heraf er de løvbundne bevillinger til aflønning og godtgørelse af præster og provster samt tjenestemandspension og understøttelse af kirkefunktionærer, som begge figurerer under andre formål. Herunder indgår også folkekirkelige fællesudgifter til provstirevision samt folkekirkens tilskud til studentermenigheder og hørehæmmede.

De resterende indtægter i figuren vedrører det bindende stiftsbidrag og så de indtægter, der vedrører stiftsadministrationernes drift og forvaltning. I stiftsregnskaberne vedrører dette:

- Formål 10 – Generelt / almindelig virksomhed,
- Formål 15 – Indtægtsdækket virksomhed og
- Formål 16 – Bevillingsfinansieret center

De formål, der indgår i stiftsregnskaberne, er listet i tabellen nedenfor:

**Tablet 21 Formålsbetegnelser i stiftsregnskaberne**

Delregnskab	Formål
2-Præster og provster	21-Løn, 40/60 præster 22-Løn, specialpræster 23-Løn, barselsvikarer 24-Godtgørelser (præster) 26-Præster med refusion 27-Feriepenge regulering, sognepræster og provster
3-Stiftsadministrationer m.v.	10-Generelt/alm. virksomhed 15-Indtægtsdækket virksomhed 16-Bevillingsfinansieret center
31-Pension, tjenestemænd	10-Generelt/alm. virksomhed
36-Bindende stiftsbidrag	75-BS - Kommunikation 76-BS - Formidling 77-BS - Udviklingsprojekter 78-BS - Mellemkirkeigt 79-BS - Andet
6-Folkekirkens fællesudgifter	32-Provstirevision
7-Folkekirkelige tilskud	10-Generelt/alm. virksomhed 35-Studentermenigheder 43-Hørehæmmede

Note: Enkelte fejlposteringer rettet

Kilde: Stiftsregnskaberne

Størstedelen af stiftsadministrationernes indtægter kommer fra bevillinger, der finansieres af landskirkeskatten og udbetales månedligt af AdF på vegne af fællesfonden. Dertil er en række tillægsbevillinger fra forskellige puljer. Endelig indgår en række forskellige indtægter hovedsageligt fra salg af varer og tjenester i indtægtsdækket virksomhed samt andre driftsindtægter fra stifternes og centrenes aktiviteter.

Dertil er en række aktiviteter i stiftsadministrationen finansieret af et bindende stiftsbidrag<sup>4</sup> fra kirkekasserne i det givne stift som en anden intern statslig overførselsindtægt. Størrelsen på bidraget er altid til overvejelse, men der er også altid konsensus i stiftsrådet. Der er dog forskel på stiftsråd og forudsætninger i stifterne. I Aarhus Stift var indtægten fra det bindende stiftsbidrag fastsat til 2 mio. kr. i 2016, hvilket svarer til 0,25 pct. af udskrivningsgrundlaget. Et anderledes behov for særligt kommunikation kommer til udtryk i Københavns Stift, hvor det bindende stiftsbidrag udgjorde 0,8 pct. i 2016, mens der i 2018 budgetteres med 1,0 pct. – det maksimalt tilladte – af den samlede lokale ligning, svarende til i alt 5,4 mio. kroner. Det giver i 2018 mulighed for at anvende mere end 3 mio. kroner på Presse & Kommunikationsenheden i Københavns Stift.

#### Det bindende stiftsbidrag

*§ 23 a. Stiftsrådet kan af hensyn til det kirkelige liv træffe beslutning om at udskrive et bindende bidrag fra kirkekasserne til finansiering af aktiviteter i stiftet. Bidraget kan ikke overstige 1 pct. af den lokale ligning i de enkelte ligningsområder i stiftet.*

*Stk. 2. Bidraget anvendes efter stiftsrådets beslutning og kan bruges til følgende aktiviteter:*

- 1) Kommunikation mellem stiftet, menighedsråd og præster.*
- 2) Formidling af kristendom.*
- 3) Udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirkemusik og lignende, herunder analyser til forberedelse af sådanne projekter*

Stifter skal servicere stiftsrådet. De fleste råd kræver dog kommunikation og køber typisk bistand hos stifterne. Der kan således indgå lønrefusion, hvor det bindende stiftsbidrag benyttes til at frikøbe en medarbejder.

#### 5.2.1 Stiftsadministrationernes bevilling

Stiftsadministrationerne er i udgangspunktet rammestyrede med tilladelse til videreførsel af mer- og mindreforbrug imellem årene. Nuværende fordelingsmodel til stifternes bevilling til løn og drift er fra 2009 og består essentielt af én del "grundbevilling" og én del "variabel bevilling". Modellen havde virkning første gang fra fællesfondens budget 2010.

Fordelingsmodellen bygger på et princip om, at alle stiftsadministrationerne har en medarbejdermæssig størrelse, så de er i stand til at kunne yde den rådgivning, som biskopper, provstier og menighedsråd forventer. Således indeholder modellen en grundnormering til hvert stift på 7,5 årsværk, der var tiltænkt en kontorchef, en fuldmægtig, tre kontorfuldmægtige, to overassistenter og en halv servicemedarbejder. Dette kan betegnes som grundbevillingen af lønnen.

Foruden grundbemandingen fordeles lønbevillingen med afsæt i en vægtet model med fire objektive kriterier: præster, kirker, medlemstal og antal indbyggere. Dette kan betegnes som den variable del af lønbevillingen.

<sup>4</sup> LBK nr 331 af 29/03/2014, § 23 a

Med udgangspunkt i en fremskrivning af det forudgående års driftsbevilling fordeles midlerne efter omkostningsgrupper som faste omkostninger, ejendomsomkostninger m.fl., mens en mindre del af driftsbevillingen fordeles efter lønsummen, da medarbejderrelaterede omkostninger til eksempelvis repræsentation og AES formodes nogenlunde proportionelle med lønsummen. De faste driftsomkostninger antages ens for alle stifter.

I bevillingerne indgår også indtægter fra husleje og boligindtægter samt salg af varer og tjenesteydelser. Denne fordelingsmetode resulterer i en model med en grundbevilling, der udgør det meste af bevillingen og en variabel bevilling, der udgør en mindre del af den samlede bevilling.

I løbet af året er der desuden mulighed for at søge og senere modtage supplerende tillægsbevillinger fra en række forskellige finansieringskilder og puljer, hvoraf de primære er anlægspuljen og omprioriteringspuljen fra fællesfondens resultat. Omprioriteringspuljen er beskrevet nærmere i det kommende afsnit.

Finansiering af centerdannelsen skete med udgangspunkt i omflytning af opgaver og bevillinger mellem stifterne baseret på tidsregistreringer. Omflytninger i forbindelse med centerdannelsen er formelt set tillægsbevillinger. Senere i forløbet skete finansieringen uden ophæng i tidsregistreringer eller anden afspejling af ressourcebehov. Der blev blot konstateret et finansieringsbehov, som indtil 2017 blev lukket ved tillægsbevillinger.

I oktober 2017 konstaterede Kirkeministeriet, at flere centre havde ansøgt om en tillægsbevilling til at dække et forventet underskud i 2017. Det forventede underskud for centrene blev opgjort til 2,1 mio. kr. Samtidig konstaterede ministeriet, at stiftsadministrationernes forventede videreførte overskud i 2017 var på 2,4 mio. kr. I stedet for at finansiere centrene behov på 2,1 mio. kr. af fx fællesfondens resultat, valgte Kirkeministeriet ekstraordinært at betragte stiftsadministrationer og centre som en samlet enhed, og besluttede, at det forventede videreførte overskud hos stiftsadministrationerne skulle finansiere det forventede underskud hos centrene.

### 5.2.2 *Udfordringer i den nuværende fordelingsmodel*

Det er en udfordring at ramme det rette forhold mellem grundbevilling og variabel bevilling, og det kan være vanskeligt at vide, om bevillingerne blev sat så korrekt som muligt i 2009. Grundnormering på 7,5 årsværk blev lavet ud fra det mindste af stifterne på det tidspunkt, og det er ingen garanti for, at forholdene i dette stift lader sig direkte overføre til andre stifter i form af en universel grundnormering. Grundbemandingen er ikke ajourført siden centerdannelsen, og dens størrelse er ikke underbygget med objektive vurderinger omkring ressourceforbruget.

Det gælder for hele den variable del af bevillingen, at den kun er variabel, så længe de underliggende kriterier for fordeling opdateres. Hvis ikke de opdateres, kan hele bevillingen betragtes som en fast grundbevilling. Da man fordelte efter antal præstestillinger var det før, at der blev opnået enighed om ny fordelingsmodel for præstestillinger, som flyttede 28,4 stillinger mellem stifterne. Vi konstaterer, at den variable del ikke er blevet opdateret siden 2009.

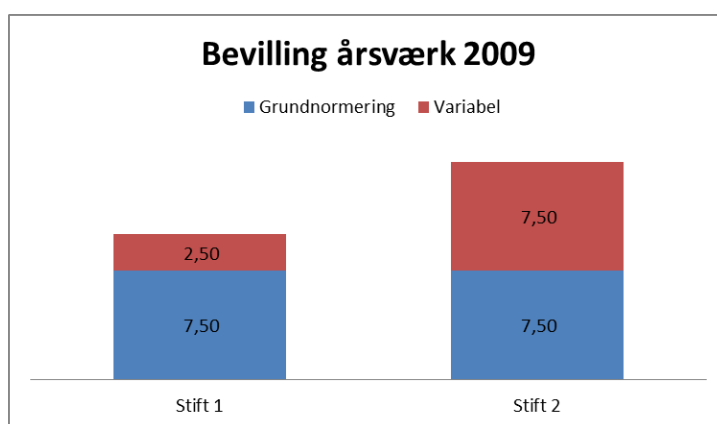
Modellen er robust overfor små ændringer, men sårbar overfor større ændringer. Hvis den består uændret vil modellen over tid være mere sårbar. Det sker fordi små ændringer er meget sandsynlige over kort tid, og små ændringer over kort tid akkumuleres til større ændringer over længere tid.

### 5.2.3 *Dynamikker i nuværende fordelingsmodel*

Det er usandsynligt, at de 7,5 årsværk i grundnormering matchede samtlige stiftsadministrationernes behov præcis, grundet forskelle blandt de ti stifter. Nogle stifter kan have haft et større behov, mens andre vil have haft et mindre behov. De stiftsadministrationer med et behov for større grundnormering vil således skulle forbruge af midler hertil tildelt via den variable bevilling.

Omvendt, stiftsadministrationer med et behov for en mindre grundnormering vil kunne bruge af disse midler til øvrige opgaver.

Men selvom fordelingsmodellen i 2009 var blevet fastsat, så bevilling matchede stiftsadministrationernes opgavevaretagelse præcis, vil den som nævnt over tid være sårbar for ændringer. Dette kan analyseres ved at betragte et tænkt eksempel med fordeling af bevilling til årsværk mellem to stifter, hvor behovet for grundnormering falder over tid. Der ses kun på lønbevillingen for at holde det simpelt og fordi bevilling til løn udgør den største del af stifternes bevilling. Endelig antages det, at der er den samme mængde penge til rådighed år for år. I eksemplet er det ene stift et mindre stift med en bevilling i 2009 på 10 årsværk. Det andet stift er et større stift med en bevilling i 2009 på 15 årsværk. Dynamikken i den nuværende fordelingsmodel demonstreres bedst ved at analysere to ekstremer.

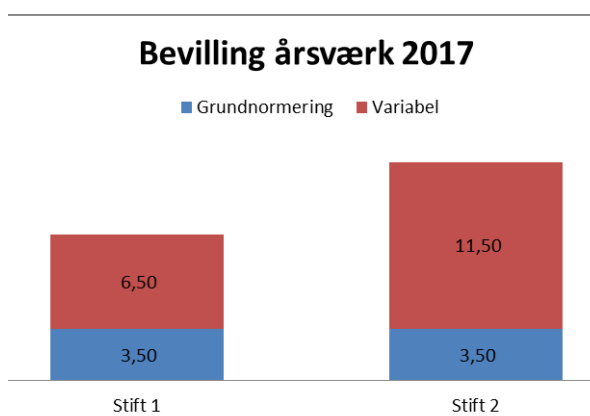


Kilde: Rambøll og Carve analyse

**Figur 29 Fordeling af bevilling af årsværk til to stifter i 2009**

I Figur 29 ses fordelingen af årsværk til to stifter. Begge stifter har en grundbevilling på 7,5 årsværk. Stift 1 – det mindre stift – har dertil en variabel del af bevillingen på 2,5 årsværk i 2009. Stift 2 – det større stift – har i tillæg til grundbevillingen en variabel bevilling på 7,5 årsværk i 2009.

For eksemplets skyld ser vi på en tænkt situation, hvor behovet for grundnormering i 2017 i stiftsadministrationerne er på 3,5 årsværk fremfor de 7,5 årsværk i 2009. Vi holder fordelingskriterierne for den variable del fast i overensstemmelse med virkeligheden, for bedre at illustrere dynamikken ved fald i behovet for grundbevillingens størrelse.

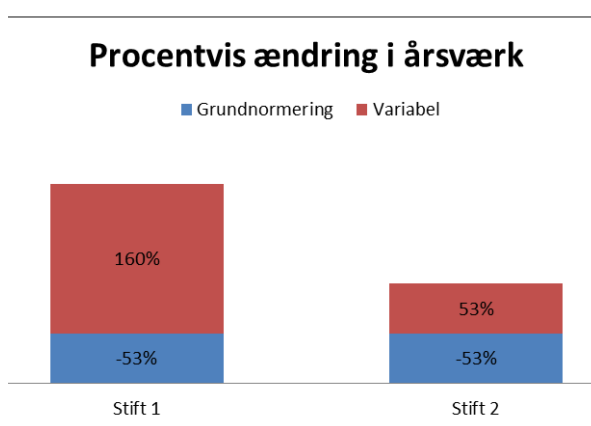


Kilde: Rambøll og Carve analyse

### Figur 30 Fordeling af bevilling af årsværk til to stifter i 2017

I Figur 30 ses fordeling af grundbevilling til de to stifter i 2017. Stift 1 har nu 6,5 årsværk til rådighed på den variable del af bevillingen, hvor den i 2009 havde 2,5 årsværk til rådighed. Stift 2 har nu 11,5 årsværk til rådighed på den variable del af bevillingen, hvor den i 2009 havde 7,5 årsværk til rådighed.

Det kan se ud som om, at Stift 2 er det stift, der har fået mest ud af, at behovet til grundnormeringen er faldet. Ser man imidlertid på den procentvise ændring i fordeling af årsværk fra 2009 til 2017, er det anderledes.



Kilde: Rambøll og Carve analyse

### Figur 31 Procentvis ændring i årsværk i fordeling af bevilling

Af Figur 31 fremgår, at begge stifter har oplevet et fald i deres behov for grundnormering på 53 procent. Det større Stift 2 har set en fremgang i årsværk frigjort til øvrige opgaver på 53 procent. Det mindre Stift 1 har imidlertid set en fremgang i årsværk frigjort til øvrige opgaver på 160 procent. I løbet af perioden har det mindre Stift 1 oplevet en fremgang i årsværk frigjort til øvrige opgaver på tre gange så meget som det større Stift 2.

Hvis det havde været omvendt, det vil sige, hvis behovet til en grundnormering er steget i stedet, ville det større Stift 2 være bedre stillet. Det skyldes, at den procentvise andel, som Stift 2 ville skulle benytte af sin variable bevilling til at dække grundbehovet, vil være mindre sammenlignet med det mindre Stift 1.

Grundet denne dynamik er der en vis sandsynlighed for, at der ikke (længere) er sammenhæng mellem aktiviteter og ressourcefordeling for flere stifters vedkommende.

Eksemplet viser, at mindre stifter relativ set har mere gavn af et fald i behov til grundnormering, end større stifter har haft, på grund af den måde fordelingsmodellen blev fastsat på i 2009. Og omvendt hvis behov for grundnormering var steget. Denne indbyggede dynamik kan være en forklarende faktor til, at medarbejdere i nogle stifter udtrykker, at de over tid er blevet meget pressede, mens de i andre stifter udtrykker, at de er blevet mere pressede, dog i mindre grad. Dette afhænger dog af prioriteringer af ressourcer til opgaver i hver stiftsadministration. Hvis prioriteringen af opgaver ændrer sig intern i stiftet, vil det kunne afhjælpe presset.

Det er vigtigt at understrege, at denne dynamik forekommer uafhængigt af de omflytninger af opgaver, der er sket som følge af centerdannelserne. Selv hvis alle centeropgaver var flyttet til ét

stift, så vil det mindre stift stadig have større gavn af et fald i behov for grundnormering end det større stift i samme situation. Og et større stift vil stadig have nemmere ved at absorbere et stigende behov i grundnormeringen, end det mindre stift ville i samme situation.

Når den variable del ikke er blevet opdateret siden 2009 reducerer det sammenhængen mellem aktiviteter og ressourcefordeling yderligere, idet der i årene siden er sket forskydninger siden i de bagvedliggende kriterier antal præstestillinger, antal kirker, medlemstal og antal indbyggere. Siden er der foretaget en række omfordelinger mellem stifterne, særligt i forbindelse med centerdannelserne. Dette ses, når man fordeler bevillingen til stiftsadministrationerne for 2018 efter den oprindelige fordeling mellem stiftsadministrationerne fra 2009. Her vil kun to stiftsadministrationer se en nogenlunde uændret bevilling, mens andre kan notere sig ændringer på op mod 20 procent i den tildelte bevilling siden den oprindelige fordeling.

Centerdannelserne gør det endnu mere sandsynligt, at der ikke er sammenhæng mellem aktiviteter og ressourcefordeling mellem stifterne, især hvis der ikke er taget højde for denne dynamik i forbindelse med centerdannelserne. Denne vurdering styrkes til dels af, at finansieringen centrene i det senere forløb skete uden egentligt afspejling af ressourcebehov. Vurderingen styrkes også af Kirkeministeriets ekstraordinære suspension af stifternes adgang til at benytte videreført overskud i 2017, fordi midlerne skal benyttes til at dække underskud i centrene.

#### 5.2.4 Omprioritering og tillægsbevillinger

Omprioriteringsreserven er en pulje, der finansieres ved en årlig reduktion på 2 pct. af fællesfondens driftsbevillinger, så puljen kan omfordes til konkrete projekter i budgetåret. For stifterne betyder dette ligeledes, at der afgives 2 pct. af grundbevillingen årligt, mens udmøntningen af omprioriteringspuljen er forskellig fra år til år og baseret på de budgetønsker, som institutionerne under fællesfonden indleverer til kirkeministeriet.

I tilfælde af, at ministeriet modtager flere ønsker, end der er midler til, prioriteres de indleverede ønsker baseret på følgende kriterier<sup>5</sup>:

1. Lovbundne udgifter, overenskomstaftaler for præster. Regeringsbeslutede initiativer eller fællesomkostninger/-opgaver, som af andre årsager er "nødvendige".
2. Løsningen af de 18 institutioners kerneopgaver, dvs. driften – institutionernes kerneopgaver kommer automatisk under pres som følge af det årlige bidrag til omprioriteringspuljen.
3. Enkeltstående udviklingsopgaver.
4. Udviklingsopgaver/nye initiativer, der medfører eller kan medføre ændringer i driftsudgifterne, fx forsøg med ændringer i præsters uddannelse og efteruddannelse.

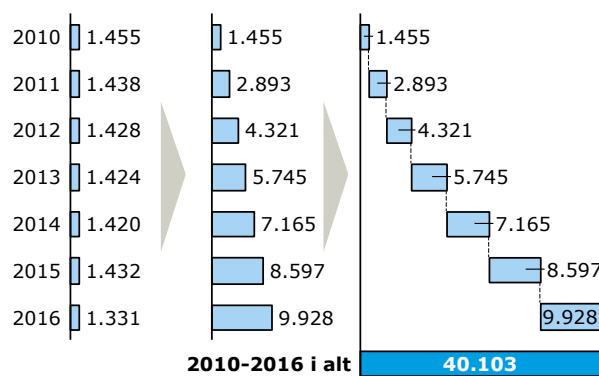
Budgetsamrådet indgår i omprioriteringsdrøftelserne hvert år, hvor de kan fremsætte bemærkninger og opklarende spørgsmål til prioriteringen samt få mulighed for at tilrette og kvalificere indsendte ønsker. Herefter er det budgetfølgegruppen, der indstiller den endelige omprioriteringspulje i regi af det fulde budgetnotat for fællesfonden.

---

<sup>5</sup> Som angivet i indstillingen til omprioriteringspuljen 2016, dokument nr. 115204/15 version 2

Når stiftsadministrationerne og centrene afgiver 2 pct. af grundbevillingerne hvert år, bidrager det med at sætte krav til effektiviseringer. Det bemærkes endvidere, at der er tale om en kontinuerlig og akkumulerende reduktion i grundbevillingen. Figur 32 ved siden af illustrerer, hvordan det årlige bidrag til omprioriteringspuljen er faldet i størrelse fra 1,455 mio. kroner i 2010 til 1,331 mio. kroner i 2016, men at det har akkumuleret sig til et beløb, der svarer til at stifterne samlet set har givet afkald på grundbevilling svarende til et beløb på 40,103 mio. kroner over perioden.

Figur 32 – Akkumuleret reduktion af bevillingen

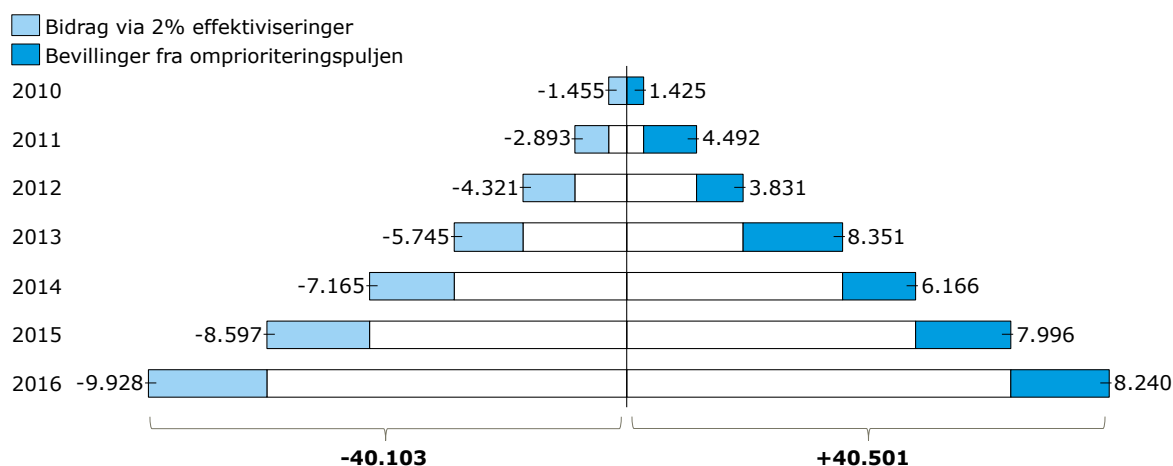


Note: Beløb vises i 1.000 dkk

Kilde: Dokument nr. 140078/14 og stiftsregnskaber

For at omfordelingen skal være hensigtsmæssig for stifterne og de øvrige institutioner under fællesfonden, skal der udmøntes hensatte midler på et niveau, der er tilsvarende den reduktion, som sker i bevillingen.

Omfordelingen set fra stifternes synspunkt har fra 2010 til 2016 udmøntet sig som vist i nedenstående Figur 33. Stifternes modtagne bevillinger fra omprioriteringspuljen er her defineret som alle permanente og midlertidige bevillinger, der modtages af enten det administrative fællesskab, biskopperne eller stiftsadministrationerne selv. Fra disse institutioner er der i perioden modtaget 40 ønsker, hvoraf 19 er bevilliget til en samlet sum på 40,5 mio. kr. Dette vurderes som et rimeligt forhold mellem afgivne og modtagne beløb.



Note: Der er i ovenstående tale om en sum af både permanente og midlertidige bevillinger.

Kilde: Dokument nr. 140078/14 og senere indstillinger om omprioriteringspuljen

Figur 33 Akkumuleret omfordeling i stifterne pr. år, 2010-2016, t.kr.

Regneteknisk bliver permanente tildelinger omdannet til netop bevillinger, som også underlægges et krav om et årligt bidrag til omprioriteringspuljen på 2 pct. For tidsbegrænsede bevillinger skal det bemærkes, at bevillingen falder tilbage til omprioriteringspuljen til ny udmøntning. Alle ansøgninger er angivet i årets priser.

Hvis man i bispekollegiet eller i stiftsadministrationerne ønsker at gennemføre projekter eller foretage nye aktiviteter, skal finansieringen findes inden for den nuværende ramme. Af Tabel 22 nedenfor fremgår de specifikke forslag, som stiftsadministrationerne har fået tildelt tillægsbevillinger til over den analyserede periode 2014-2016. Det bemærkes, at den valgte periodeafgrænsning blandt andet medfører, at tre bevilligede projekter fra omprioriteringspuljen i 2017 er udeladt, ligesom også tillægsbevillingen vedrørende finansiering af centerdannelsen er udeladt. Sidstnævnte uddybes dog nærmere efterfølgende. Ved permanente bevillinger er beløbet angivet pr. år, mens der ved tidsbegrænsede bevillinger er angivet beløbet i alt i perioden. Eksempelvis er bevillingen til Sjælesorg på nettet på 4.545 t. kr. over en 3-årig periode, men tabellen medtager alene de 1.515 t. kr. i 2016. Endelig er tildelte bevillinger fra omprioriteringspuljen markeret med en anelse mørkere baggrund.

Som tabellen viser, modtager biskopperne, stifterne og AdF en lang række forskellige tillægsbevillinger udover de, der bevilliges gennem omprioriteringspuljen.

Det bemærkes, at fire af de fem projekter fra omprioriteringspuljen er permanente tildelinger. Siden puljens begyndelse har næsten 90 % af det tildelte beløb fra omprioriteringspuljen til stifterne er permanente. Sammenholdes dette med, at 6 af de i alt 7 midlertidige bevillinger ligger fra 2013 og tidligere, er der indikationer på en vis begrænsning på enkeltstående udviklingsopgaver. Hertil skal det nævnes, at projekterne Kirken i Byen og Folkekirken som ressource og diskursudvikler i et samfund begge fik tildelt midlertidige bevillinger i 2017.

Hensigten med omprioriteringspuljen vurderes dermed at være i tråd med de førnævnte prioriteringskriterier, hvor midler til nødvendige opgaver og driftsopgaver har prioritet over understøttelsen af forskellige udviklingsprojekter og andre koordinerede aktiviteter, som ikke er mulige inden for den almindelige bevilling.

Langt de fleste midlertidige tillægsbevillinger i tabellen er således tildelt fra fællesfondens resultat eller andre finansieringskilder.

**Tabel 22 Stifternes tildelte tillægsbevillinger, 2014-2016, t.kr.**

År	Navn på forslag	Perm.	Midl.	Tilskudsmodtager
2016	Sjælesorg på nettet		1.515	Biskopperne
2016	Arbejdsudvalg liturgisk arbejde		1.789	Haderslev stift
2016	Forhold vedr. pilgrimsvandringer		600	Viborg stift
2016	Påskeprojekt udvidet kampagne		500	Århus stift
2016	Fratrædelsesordning til tjenestemand		231	Lolland-Falsters stift
2016	Finansiering af barselsvikar		140	Københavns stift
2016	Studentermenighed - Fyens Stift	50		Fyens Stift
2016	Bevillingsomflytning til FIT vedr. e-boks	-536		Stiftsadministrationerne
2016	Overflytning af bygningsaktiv	-135		Lolland-Falsters stift
2015	Præsternes studiefond	1.500		Stiftsadministrationerne
2015	Ansættelse af økonom	825		AdF
2015	Danske Kirkedage		500	Københavns biskop
2015	Bispevalg		237	Århus stift
2015	Uddannelse af stiftskontorchefer	150		Alle stifter
2015	Finansiering af barselsvikar		149	Københavns stift
2015	Bevillingsudvidelse til kurser og uddannelse	30		Folkekirken Katastrofeberedskab (Fyens Stift)
2014	Renovering af bispebolig		1.195	Viborg stift
2014	Bispevalg/vielse		296	Ribe Stift
2014	Pensionstilkøb		278	Lolland-Falsters Stift



2014	Frikøb af chefkonsulent / ansættelse af økonomifuldmægtig		138	Folkekirkens Administrative Fællesskab
2014	Dialogaftaler		90	Aalborg Stift
2014	Temadag om dannelse for skoletjenesterne		30	Biskopperne
2014	Bispevalg/vielse		23	Viborg Stift
<b>Tillægsbevillinger 2014-2016 i alt</b>		<b>1.860</b>	<b>7.711</b>	

Kilde: Kirkeministeriet

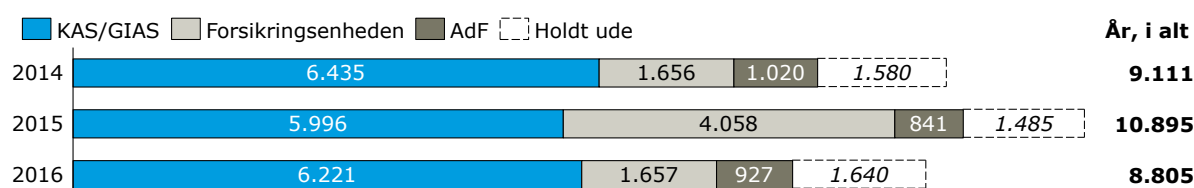
Ellers har særligt etableringsomkostningerne og finansieringen af centerdannelsen fyldt meget siden 2013. Udgangspunktet for centerdannelserne var, at der var tale om en omflytning af opgaver og bevilling mellem stifterne med undtagelse af GIAS-centeret og Forsikringsenheden, der er eksternt finansieret. Den akkumulerede bevilling fra omprioriteringspuljen fra 2013-2016 var 8.900 t. kr. baseret på en omflytning af i alt 16,51 årsværk til opgaverne forsikringsenheden, GIAS-centeret, kirkefunktionærcenteret, Fællesfondsløncenteret og plancenteret. Det konstateres imidlertid, at tillægsbevillinger til centrene er steget markant fra 2014 til 2016, hvilket primært tilskrives dækning af underskud.

Ved udgangen af 2017 konstaterer Kirkeministeriet, at der er et underskud hos centrene, der svarer til det videreførte overskud i stiftsadministrationerne. Kirkeministeriet foretager en ekstraordinær suspension af stiftsadministrationernes adgang til at benytte videreført overskud i 2017 og benytter disse midler til at dække underskud i centrene i stedet for tillægsbevillinger.

### 5.2.5 Salg af varer og tjenester samt indtægtsdækket virksomhed

I 2016 udgjorde regnskabskonti for salg af varer og tjenester 10,4 mio. kr., hvoraf ca. 15 pct. var husleje og boligindtægter i stifterne. Der var således indtægter for 1,6 mio. fordelt med 929 t.kr. på biskoppernes boligbidrag og varmebidrag samt 639 t.kr. på anden husleje og varmebidrag.

Den store regnskabspost under salg af varer udgøres af det salg af varer og tjenesteydelser, der omfattes på formål 15 for den indtægtsdækkede virksomhed i stifterne, som udgøres af de tre centre: GIAS centret, Forsikringsenheden og det administrative fællesskab. En oversigt over indtægter i indtægtsdækket virksomhed fra 2014 til 2016 fremgår af figuren nedenfor.



Kilde: Navision; Årsrapporter

**Figur 34 Salg af varer og tjenester i centrenes indtægtsdækket virksomhed, 2014-2016, t.kr.**

Kapitaladministration/gravstedsregistrering i Gias centret er eksternt finansieret ved opkrævning af betaling for tidsforbrug og afskrivninger fra de enkelte kapitalejere. Centret har i perioden 2014-2016 haft en samlet indtægt på 18.652 t.kr. og andrager således den største del af stifternes salg af varer og tjenester. Opkrævningen bogføres alene i Viborg Stift. Det bemærkes, at stiftsadministrationernes indtægt på GIAS-centeret for tidsforbruget på rådgivning vedr. lån m.m. fra hjemstift ikke er skilt ud i behandlingen af denne hovedrapport, men foregår ved en intern afregning på lønrefusion og med overhead til både løn og drift.

Folkekirkens forsikrings- og selvforsikringsordning er finansieret af deltagere i folkekirkens selvforsikringsordning. Årsagen til det væsentlige udslag i 2015 skal findes i en ekstra præmiebetaling på 2.530 t.kr., som havde til hensigt at dække det daværende akkumulerede underskud i enheden. Derfor er periodens samlede salg af tjenesteydelser på i alt 7.370 t.kr.

Det administrative fællesskab i Lolland-Falsters Stift er en delvist indtægtsdækket virksomhed, som både modtager bevilling og har indtægter fra salg af tjenesteydelser. Salg af tjenesteydelser i forbindelse med løsning af blandt andet løn- og regnskabsopgaver for partnere har henover perioden været på i alt 7.494 t.kr. Af disse udgør salg til stiftsadministrationerne i alt 62,8 pct. svarende til 4.705 t.kr, mens de resterende 2.789 t.kr. er indtægter fra Folkekirkens IT, FUV og de tre kirkemusikskoler.

I figuren ovenfor og i rapporten i øvrigt elimineres de indtægter, AdF har fra stiftsadministrationerne. Formålet med dette er at opnå et mere tydeligt billede af stifternes indkøb af tjenesteydelser i den senere gennemgang af stifternes udgifter, der følger herefter.

### 5.3 Opsamling på økonomistyring

Som de øvrige analyser, er der også på økonomiområdet forskelle på de forskellige stifter. I praksis er det ret forskelligt, hvorvidt budgetlægning, økonomistyring og tidsregistrering anvendes aktivt til at understøtte en prioritering af medarbejdernes ressourcer.

Budgetlægningen for det kommende år foregår i en hensigtsmæssig struktur med hyppig involvering af budgetfølgegruppe samt inklusion af rådgivende repræsentanter i budgetsamrådet. Flere stiftsadministrationer giver udtryk for, at man er ved at være udfordret af 2 procentbesparelserne på driftsbevillingen til omprioriteringspuljen, og det bliver der gjort opmærksom på i de rette fora.

For at få tildelt midler til løsningen af kerneopgaver, som ikke er dækket af den nuværende driftsbevilling, må stifterne gå sammen eller enkeltvis anmode om midler fra omprioriteringspuljen. Her bliver indstillinger vedrørende driften og løsningen af institutionernes kerneopgaver prioriteret over enkeltstående udviklingsopgaver og nye initiativer. Mellem 2010 og 2016 har tæt ved 90 pct. af beløbet fra tildelte bevillinger til stiftsadministrationerne været permanente bevillinger til at understøtte driften, og 6 af de i alt 7 midlertidige bevillinger ligger fra 2013 og tidligere. Desuden kan det nævnes, at de seneste to af disse midlertidige bevillinger er ansøgt af og tildelt biskopperne. Som tidligere nævnt i analysen, driver biskopperne i høj grad den interne efterspørgsel efter opgaver, og dette gælder således ikke blot den daglige drift, men også hvad angår udviklingsopgaver på tværs og i form af projekt-/udviklingssamarbejde.

Udviklingsprojekter med hjemmel i cirkulære om stiftsbidrag, dvs. udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirkemusik og lignende, kan være finansieret gennem det bindende stiftsbidrag. Her kan der være divergerende forudsætninger på tværs af stifterne, da der relativt set er store forskelle i både procentsats og udskrivningsgrundlag.

Økonomistyring i stifterne vurderes at kunne gøres mere homogent og proaktivt. Budgetopfølgninger på kvartalsbasis undersøger afvigelser og giver forventninger til årets resultat. Men ervedover er styringen tilsyneladende på et case by case-niveau, hvor medarbejderne i høj grad viser en høj fleksibilitet og evner at løse nye opgaver, hvis behovet opstår. Der er desuden mulighed for at koordinere nærmere vedrørende ønsker om tillægsbevillinger fra fællesfondens resultat og fra omprioriteringspuljen.

Men det er ikke alle stiftsadministrationer, der gør brug af tidsregistreringen til at følge op på disse behov, og der kan således mangle et overblik over, hvilke opgaver der løses, og hvilke opgaver der forventes at skulle løse i fremtiden.

## 6. UDVIKLING AF STIFTSADMINISTRATIONERNE

Erfaringen viser at forbedrings- og udviklingsaktiviteter er svære at få igangsat og gennemført, hvis de alene skal vokse nedefra. Dette bliver også tydeligt i stiftsadministrationernes arbejde med forbedrings- og udviklingstiltag, der af deltagerne opleves som langsommelige, ikke gennemført fuldt ud som planlagt og med større tiltag oftest drevet af Kirkeministeriet.

I forlængelse af kortlægning og opgaveanalyse foreslår Rambøll og Carve derfor i dette afsnit, at synliggøre de mulige rammer for en fortsat udvikling af stifternes administration samt at komme med forslag til, hvordan stifterne kan styrke deres evne til at drive forbedrings- og udviklingstiltag.

Optimeringsbestrebelselser foregår i enhver organisation og til enhver tid; men i folkekirke regi er det en forholdsvis omfattende proces med mange aktører, der fungerer i samspil med hinanden i en afbalanceret netværksorganisation. Der er gennemført flere moderniseringstiltag med god effekt, og disse succesfulde ændringer skal der naturligvis tages ved lære af.

Rambøll og Carve kommer med bud på mulige retninger for den videre udvikling og de bagvedliggende principper som oplæg til dialog om implementeringens tilrettelæggelse i kølvandet på denne rapport. Endvidere stilles spørgsmålet, om det vil være god inspiration at revurdere opgaveplaceringerne i hele værdikæden inspireret af forsøgsordningen for menighedsråd og inkorporere gentænkningen af stifternes opgave-portefølje i udviklingen?

### 6.1 Præmisser for at drøfte ændringer

På den fælles workshop med biskopper og stiftskontorchefer midtvejs i projektet blev det af biskopperne tilkendegivet, at biskoppernes embedsførelse altid vil have både en gejstlig side og en administrativ side, som ikke kan eller skal adskilles i den daglige praksis. Samtidig blev det understreget, at folkekirkens decentrale forankring i menighedsrådene er et bærende princip.

Rambøll og Carve har tilgået opgaven ud fra en indledende opfattelse af, at det ville være muligt at fastholde et rent forvaltningsmæssigt fokus på de administrative opgaver i stiftsadministrationen; men konsulenterne anerkender, at biskoppernes udfyldning af ledelsesrollen kræver mulighed for at fastholde en sammenkædning af det gejstlige og det administrative.

Som præmis for at drøfte organisatoriske forbedringer i stiftsadministrationerne lægger Rambøll og Carve til grund, at folkekirken kan beskrives som en netværksorganisation, hvor foreningslivet møder forvaltningslivet, og det giver ikke mening at betragte organisationen – og herunder stifternes rolle – ud fra en traditionel hierarkisk organisationsopfattelse.

Samtidig er det tidligere fastslået, at folkekirken ikke blot er en institution, men på den professionelle side en offentlig institution der skal samvirke med en frivillig organisation. Den professionelle offentlige institution betragtes af omverdenen som sådan, og den er underlagt principper om offentlig forvaltning og statslig regelstyring, herunder revision og forvaltningsrevision.

Påstanden er derfor, at folkekirkens administrative del ikke adskiller sig væsentligt fra udviklingen af den offentlige forvaltning af andre forhold i samfundet. Som Erling Andersen og Mogens Lindhardt udtrykker det: "Folkekirken vil vinde ved at blive iagttaget og ledet som en offentlig netværksorganisation med staten som en forhandlende statsmagt." (fra Ledelse af tro, Andersen og Lindhardt, 2010). Men samtidig er det nødvendigt at tage højde for folkekirkens særlige struktur og processer, sådan at nye tiltag også giver mening i en "forenings-/netværksstruktur".

Forfatterne Andersen og Lindhardt peger også på at "de beslutningsprocesser vi kender fra folkekirken, langt hen ad vejen foregår i netværk. Folkekirken består af selvreferentielle, selvorgani-

serende og flydende enheder i en polycentrisk struktur." Stiftsadministrationen er således en del af et meget stort netværk bestående af sogne, provstier og andre stifter.

I forlængelse heraf stiller forfatterne spørgsmålet; "Er det muligt at udvikle folkekirken som en beslutningsdygtig og handlekraftig organisation på trods af forskelligheder og manglen på harmoni mellem aktørerne?". Heri ligger en antagelse om, at folkekirken har behov for at optræde samlet overfor omverdenen, en præmis som ikke entydigt deles af aktørerne selv.

I Bilag 3 til Betænkning 1544 fra 2013 omtaler professor Grønnegaard folkekirken som et korporativt netværk, og han peger blandt andet på behovet for administrative forenklinger og øget gennemsigtighed i opgaveløsningen.

Præmissen for at kunne rammesætte de fremtidige drøftelser af ændringer i stiftsadministrationernes opgaveløsning har således sit udspring i, at der er tale om en netværksorganisering uden tydeligt hierarki, og at der skal være sammenhæng mellem den gejstlige og den administrative opgavevaretagelse.

## 6.2 Stifternes hidtidige moderniseringstiltag

Rambøll og Carve har gennem analysen af stiftsadministrationerne fået indtryk af en virksomhedskultur, hvor forandringer generelt er vanskelige at gennemføre.

Erling Andersen og Mogens Lindhardt udtrykker det meget direkte: "Konsekvensen af den svage ledelse er, at embedsværket styrkes og kommer til at overtage ansvaret for at nødvendige tilpasninger og forandringer finder sted. Det er med andre ord svært at identificere en forandringsorienteret, visionær, ideudviklende ledelse i folkekirken. En ledelse som oppebærer myndighed i forhold til organisationens udvikling. Og udviklingsmæssige tiltag løber ofte ud i sandet til fordel for opretholdelse af praksis – på grund af mangel på ledelsesmæssig opfølgning og opbakning".

På trods af ovenstående vurderinger må det også konstateres, at folkekirken har igangsat og gennemført en række væsentlige fælles moderniseringer af administrationens funktionsmåde:

1. Fælles IT-udvikling og digitalisering af folkekirkens administration og dermed standardisering af de administrative hjælpeværktøjer
2. Italesættelse og udmøntning af en samlet HR-indsats overfor præsterne
3. Optimering af administrativ service og sagsbehandling på udvalgte områder via oprettelse af tværgående centre
4. Indoptage nye opgaveområder finansieret af provstier og stiftsråd (Kommunikation, fælles projekter etc.)
5. Forsøgsordning til forbedring af den administrative hensigtsmæssighed for sogne og provstier.

Disse eksempler på moderniseringstiltag ser for Rambøll og Carve ud til at være formelt drevet af Kirkeministeriet, men understøttet af forskellige enheder i den samlede folkekirkelige struktur.

## 6.3 Forslag til fremadrettet udvikling

Rambøll og Carve foreslår, at der iværksættes en bred vifte af initiativer, der skal medvirke til at løfte den administrative opgaveløsning og styrke stiftsadministrationernes evne til at arbejde med forbedrings- og udviklingstiltag.

### 6.3.1 Samlet revurdering af fordelingen af de administrative opgaver

Kommissoriet for analysen er afgrænset til stiftsadministrationernes organisation og opgaver. Det har imidlertid vist sig vanskeligt at isolere analysen af stiftsadministrationerne fra folkekirkens samlede organisering. Stiftsadministrationernes opgaver hænger nøje sammen med, hvilke behov menighedsrådene har, og hvilke opgaver provstierne kan løfte selv.

Revision af rollefordelingspapiret, som Rambøll og Carve vil foreslå for at skabe mere klarhed, vil nødvendigvis involvere andre aktører end stiftsadministrationerne. Ændringer ét af stederne kan ikke undgå at påvirke de andre enheder.

Derfor foreslås at foretage en samlet revurdering af opgavernes mest hensigtsmæssige placering med udgangspunkt i følgende fokusområder og sigtelinjer:

- Kirkeministeriets departements driftsopgaver flyttes til "styrelsesniveau", som er lig med stifterne. Det betyder også, at Kirkeministeriet fremadrettet ikke involveres direkte i folkekirken drift, men sætter rammerne herom. Disponeringer, der ændrer på fællesfondens budgetterede resultat (tillægsbevillinger), afgøres fortsat af ministeren.
- Eksempler på opgaver, der kunne blive i ministeriet, er fastsættelse af størrelse på og fordeling af landskirkeskatten og udligningstilskuddet samt størrelsen på fællesfondens resultat.
- Opgaver, som kunne flyttes til et center eller stiftsadministrationen, er driftsopgaver, der ikke kræver afgørelse fra ministeren, herunder fx personaleadministrative opgaver samt HR- og udviklingsopgaver vedr. menighedsråd, provstier og stifter, opgaver omkring proces for og udarbejdelse af fællesfondens budget og regnskab samt øvrige opgaver, hvor ministeriet i dag tager direkte ansvar for at udforme og implementere driftsprægede løsninger – nogle gange helt ud i det enkelte menighedsråd.
- Øvrige opgaver, hvor ministeren med fordel kunne delegerer sin kompetence, inkluderer bevillinger fra fællesfondens puljer og bestemmelse af størrelse på udligningstilskud til de enkelte kommuner, der i forvejen bestemmes overvejende ud fra en matematisk model.
- Stiftsadministrationernes opgaver revurderes i lyset af provstiernes voksende centrale betydning som menighedsrådenes samarbejdspartner. Dermed responderes på resultaterne af brugerundersøgelsen, og der skabes en mere konsekvent helhedsløsning i forhold til de senere års styrkelse af provstiernes opgaver på økonomiområdet. Der er ikke for nuværende taget stilling til, om det betyder, at der skal tilføres flere ressourcer til provstierne.
- Provstiernes mulighed for at samordne opgaver fra menighedsrådene undersøges, og det overvejes i hvilket omfang, der kan etableres administrative fællesskaber for menighedsrådene.
- Stiftsadministrationerne organiseres i højere grad som en myndigheds- og serviceorganisation (første service linje), der har til formål at betjene provstier og menighedsråd samt fungere som sekretariat og udviklingsfunktion for biskoppen – med respekt for de myndighedsopgaver, biskoppen er tillagt ved lov.
- Opgaver, som er højt standardiseret og specialiseret, flyttes til centerniveau (anden service linje). De opgaver, som ikke flyttes til centre, forbliver i stifterne. Det er forventningen, at de fleste af Kirkeministeriets driftsopgaver kan flyttes til centrene. Kontakten med provstier og menighedsråd foregår kun i stiftsadministrationen, der således er den direkte indgang (én indgang) til alle opgaveløsninger.
- Stifterne får nye og mere udviklingsrettede opgaver i form af kommunikative opgaver, projektopgaver og andre udviklingsopgaver for menighedsrådene. Det skal afgøres nærmere, hvilke opgaver det drejer sig om. Selvom nogle stiftsadministrationer i dag løser disse opgaver, vil der være tale om nye opgaver for stiftsadministrationerne som helhed.

Når opgaverne er placeret på det administrative niveau, der ud fra en samlet vurdering er det mest hensigtsmæssige for folkekirken, kan det overvejes, hvordan en fremadrettet styring i netværket er bedst. Det er vigtigt, at stiftsadministrationerne stadigvæk har en kritisk masse, der

kan sikre den rette service til provstier, menighedsråd og biskop. Derfor bør stiftsadministrationerne fremadrettet have en størrelse på 8-12 årsværk (centre ikke medregnet), som vurderes at være passende for fortsat at kunne sikre udvikling og fremdrift.

Endelig skal der for de opgaver, der ligger i stiftsadministrationerne, formuleres fælles servicebeskrivelse og servicemål efter bedste praksis. Dette gælder stiftets kerneopgaver overfor provstier og menighedsråd, som bør kunne forvente et ensartet serviceniveau uanset stiftsmæssigt tilhørsforhold. Der ændres ikke i det serviceniveau, som brugerne modtager i dag, men i praksis vil en fastlæggelse af et fælles serviceniveau betyde, at serviceniveau skal sænkes i nogle stifter og hæves i andre for at ramme et ensartet niveau.

### 6.3.2 *Ramme for udvikling af stiftsadministrationernes organisation*

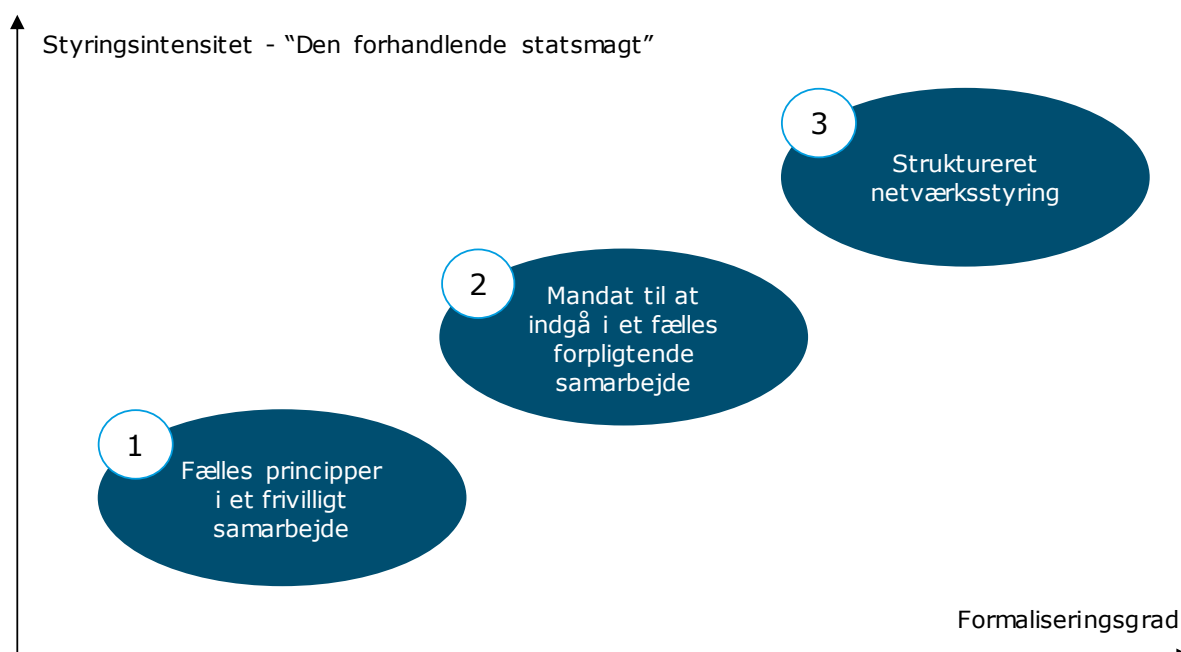
Rambøll og Carve har i analysen identificeret en række udviklingsmæssige udfordringer for stiftsadministrationerne, som ikke umiddelbart kan håndteres af det enkelte stift. Der er behov for løsningsmuligheder, som på den ene side åbner nye veje og på den anden side sikrer, at løsningerne udvikles med respekt for folkekirkens særlige struktur og kultur. Aktørerne anerkender ikke selv tilstedeværelsen af et styringshierarki, og derfor søges der skabt samarbejdsfora på stiftsniveau, som alligevel kan skabe styring og sammenhæng omkring optimeringstiltag.

Det gode spørgsmål er således: Hvordan kan der skabes effektfulde moderniseringer i en netværksorganisering med fortsat lav styrings-intensitet og samtidig findes den rigtige fælles styrings-tilgang for tværgående aktiviteter i den professionelle forvaltningsorganisation?

Særligt to elementer synes at være væsentlige i denne sammenhæng: Styringsintensitet og formalisering. Netværksorganisationen – bestående af selvstændige enheder i dialog med hinanden og en forhandlende statsmagt – kan styrkes gennem dialog og fælles aftaler i forskellige niveauer af forpligtelse og formalisering.

Med dette afsæt konkretiseres herunder de mulige samarbejder. Den overordnede hensigt med at starte drøftelsen er at skabe mere dynamik omkring udviklingen af administrative forbedringer og effektiviseringer og ikke mindst blive bedre til i fællesskab at fastholde og acceptere allerede trufne beslutninger og eksekvere beslutningerne. Fokus er her på samarbejde og fælles nyttiggørelse af initiativer samt øget fokus på eksekvering af trufne beslutninger efter fælles retningslinjer. Der ændres ikke på stifternes opbygning eller antal.

Udfaldsrummet for løsningsmulighederne kan illustreres som vist herunder.



På den ene akse illustreres den mulige udvikling i styringsintensiteten kædet sammen med den forhandlende statsmagts ønske om at ville påvirke den administrative effektivisering i netværksorganiseringen. På den anden akse vises bevægelsen fra den uformelle frivillige samarbejdsform (meget lig det der sker i dag) over mod et samarbejde som er forpligtet af fælles beslutninger og til sidst mod en fast struktureret netværksstyring.

### **Niveau 1 - Fælles principper i et frivilligt ad hoc samarbejde**

Udgangspunktet er stifternes organisation som den kendes i dag. Der er allerede en række erfaringsudvekslingsgrupper på tværs af stifterne og ministerielt nedsatte ad hoc arbejdsgrupper.

Kernen i denne type samarbejde er, at løsninger skabes ved konsensus, og at en beslutning om en fælles indsats ikke begrænser det enkelte stifts mulighed for at tilrettelægge opgaveløsning, prioritere indsatser, fastlægge serviceniveauer mv. Der foreligger typisk ikke fælles dokumenter, med mindre disse har karakter af hensigtserklæringer.

Værdien af disse samarbejder kan opsummeres til videndeling og fælles udveksling af erfaringer og muligheder i forhold til udvikling, opgaveløsning, faglig praksis mv. Inden for de givne rammer kan dette på sigt bidrage til en fælles udvikling, men forventeligt i meget forskellig takt og med meget stort rum til forskellighed.

Hvis mange af deltagerne vælger at gå samme vej, kan denne form for samarbejde have stor effekt. Men erfaringen viser også, at denne samarbejdsform har meget begrænset effekt, særligt i situationer, hvor aktørerne ikke er drevet af fælles ambitioner.

Som eksempler fra praksis kan nævnes de fælles servicebeskrivelser. De nuværende møder mellem biskopper og stiftskontorchefer er i vid udstrækning også båret af denne forståelse.

### **Niveau 2 – Hvert stift kommer med mandat til at indgå i et fælles forpligtende samarbejde**

På det næste niveau i samarbejdet skabes en egentlig og fælles forpligtende løsning på netværkets præmisser. Dette vil typisk være afgrænset til en specifik opgave, hvor deltagerne giver fx en projektgruppe et præcist mandat til at forhandle på fællesskabets vegne eller udvikle en løsning på fællesskabets vegne.

Mandatet vil ofte være udtryk i et kommissorium, der beskriver såvel det specifikke mandat som præmisserne for mandatet, herunder de gevinster el.lign. der søges opnået.

Så længe gruppen arbejder inden for det aftalte mandat, kan den forpligte fællesskabet. Hvis der er behov for løsninger, der ligger uden for det aftalte mandat, eller gruppen er usikker på mandatet, må der indhentes nyt mandat. Mandatet kan til enhver tid tilbagekaldes, og hver enkelt aktør har således til enhver tid mulighed for at kalde på en genforhandling.

Der er med andre ord tale om en klassisk forhandlingsmodel, hvor der etableres et ganske snævert rum for den forpligtelse, den enkelte aktør er bundet af. Erfaringsmæssigt kan såvel mandatet som forudsætningerne for mandatet relativt let udfordres. I praksis bliver den fælles forpligtelse begrænset til laveste fællesnævner i fastlæggelsen af mandatet og efterfølgende til de situationer, hvor ingen af aktørerne oplever behov for at sætte spørgsmålstegn ved, om arbejdsgruppens løsning ligger inden for mandatet.

Værdien af disse samarbejder er først og fremmest, at de øger fællesskabets udviklingskraft, så længe det sker inden for den ramme, der kan accepteres ("tåles") af alle aktører. Det giver samtidig parterne mulighed for at fremstå som en enhed i forhold til andre aktører, og dermed kan såvel fællesskabets som den enkelte aktørs position styrkes udadtil.

Som eksempler fra praksis kan nævnes en del af de nuværende centre, som er kendetegnet ved en lav formaliseringsgrad, inkonsistent ledelse, fravær af selvstændig ressourcetildeling samt uklar governancestruktur, opgaveansvar, snitflader og mål.

### **Niveau 3 – Alle stifter deltager i en struktureret national netværksstyring**

Det tredje niveau i samarbejdsmodellerne indebærer, at en enhed, fx et sekretariat eller et center, kan arbejde på vegne af fællesskabet. Heri ligger, at enheden direkte varetager opgaveløsning og træffer beslutninger på vegne af den enkelte deltager i fællesskabet.

Enhedens opgaver og bemyndigelse vil som oftest være fastlagt i en samarbejdsaftale el.lign., som også regulerer en selvstændig ledelse og ressourcetilførsel til enheden, en fast governancestruktur for samarbejdet, fælles mål og strategi mv. For den enkelte aktør i fællesskabet vil indgåelse i denne form for samarbejder indebære, at opgaveløsningen og de tilhørende ressourcer fuldt og helt overføres til den fælles enhed, eventuelt for en fastlagt periode.

Værdien af denne form for samarbejder er først og fremmest, at de giver mulighed for at opbygge specialist kompetence og kritisk masse og dermed øge kvalitet og effektivitet på områder, som de enkelte aktører har vanskeligt ved at håndtere på samme niveau individuelt. Dette kan både være på nye opgaver (evt. i en indfasningsperiode) og på faste opgaver af såvel driftsmæssig som udviklingsmæssig karakter.

I princippet er centrene på stiftsniveau eksempler på sådanne samarbejder. I praksis er det Forsikringsenheden, KAS/GIAS og Plancentret, der fuldt ud fungerer inden for modellen, idet der på disse områder ikke er "konkurrerende" aktivitet i de enkelte stiftsadministrationer.

### **Valget mellem de tre niveauer**

Modellen beskriver tre niveauer for samarbejde inden for folkekirkens eksisterende rammer, dvs. en netværksorganisation med den forhandlende stat som en medspiller. Som det fremgår af beskrivelsen, har stifterne allerede erfaringer med samarbejder på alle tre niveauer, dog med en klar tendens til at vælge niveau 1 eller 2.

Det centrale spørgsmål i det videre arbejde med udvikling af stiftsadministrationernes opgaver, organisering mv. er således, om der er et perspektiv i at satse mere på samarbejder på niveau 3



– og om der er det fornødne ledelsesmæssige mod og vilje til i givet fald at forfølge disse perspektiver med de tilhørende konsekvente løsninger?

Heri ligger også, at det efter Rambølls og Carves vurdering er selvstændigt vigtigt både at afklare ambitionsniveau og at være eksplicit på den model, der vælges for et givent samarbejde.

Et tilvalg af flere løsninger på niveau 3 vil således ikke udelukke, at der fortsat kan være samarbejder baseret på både niveau 1 og 2. Dette må afhænge af perspektiver og ambitionsniveau for den konkrete opgave, situation mv.

I forhold til den fortsatte udvikling af samarbejder på **niveau 1** kan grundlaget for disse samarbejder styrkes via konsensus om fælles strategiske principper for opgaveløsningen og aftaler om, hvordan opgaverne løses og fordeles mellem stifterne. Dette skal ske med respekt for, at et frivilligt samarbejde om øget koordinering og inspiration til fortsat udvikling af den løse netværksorganisering og samvirket mellem selvstændige enheder som udgangspunkt vil vokse nedefra.

I forhold til den fortsatte udvikling af samarbejder på **niveau 2** kan dette fx forankres i en styregruppe bestående af alle biskopper og/eller en forvaltningsgruppe bestående af alle stiftskontorchefer. Det vil samtidig være væsentligt at sikre, at initiativet til aktiviteterne kommer fra deltagerne selv, og at Kirkeministeriet deltager i netværksgruppernes aktiviteter.

I forhold til den fortsatte udvikling af samarbejder på **niveau 3** kan dette fx forankres i et fælles sekretariat, som varetager den overordnede styring af de administrative servicecentre, og som får til opgave at tage initiativer til og understøtte gennemførelsen af administrative moderniseringer. Her kan der eventuelt hentes inspiration fra forsøgslovgivningen.

### 6.3.3 *Ledelsesmæssig og kompetencemæssig styrkelse af stifterne*

Analysen af stifterne har vist et behov for at styrke stiftsadministrationerne ledelsesmæssigt og kompetencemæssigt.

Den ledelsesmæssige styrkelse handler ikke om at ændre ledelsesstrukturen, men om at udfylde ledelsesrummet og samtidig styrke de ledelsesmæssige kompetencer:

- Stiftskontorchefer skal tage en klar ledelsesmæssig rolle i udviklingen af stifterne. Det vil si-ge sammen med biskoppen styrke stiftets rolle som en mere proaktiv aktør med fokus på at understøtte provstierne og menighedsrådenes arbejde.
- Stiftskontorcheferne får ansvaret for at implementere en stiftsorganisation jf. første anbefaling om revurdering af opgaverne.
- Stiftskontorcheferne skal tage en styringsmæssigt klarere rolle ift. medarbejdere, fungere som faglig sparringspartner og være aktivt prioriterende ift. hvilke opgaver, der skal bruges tid på, og hvilke opgaver, der skal prioriteres lavere.
- Der iværksættes et fælles ledelsesudviklingsprojekt (initiativtager = Kirkeministeriet), hvor stiftskontorchefer får styrket deres ledelsesmæssige kompetencer og bliver mere klar på deres fremtidige rolle, både individuelt og som tværgående ledelse.

Den kompetencemæssige styrkelse går på den nuværende kompetencesammensætning i stifterne:

- Der skal sikres en bredere kompetencemæssig sammensætning af stiftsadministrationerne, sådan at der fremadrettet også er medarbejdere, som har deres styrker og erfaringer indenfor kommunikation, samarbejde og skabelse af samarbejde mellem forskellige typer af interessenter samt projektledelse, projektudvikling og projekteksekvering.

- Der iværksættes et fælles kompetenceudviklingsprojekt (initiativtager = Kirkeministeriet), som skal styrke medarbejdernes kompetencer med fokus på at være en serviceorganisation, og som skal styrke diskussionen af stiftsmedarbejdernes rolle i fremtiden.

#### 6.3.4 Den nuværende centerdannelse rulles fuldt ud

Analysen af centrene peger på, at implementering ikke er sket fyldestgørende. Derfor vil Rambøll og Carve anbefale, at den nuværende centerdannelse rulles fuldt ud, og det fulde potentiale realiseres ved at sikre et entydigt ledelsesmæssigt ophæng, sikre selvstændig ressourceallokering samt sikre de stordriftsfordele, som det antageligt var intentionen at realisere ved etableringen af centrene. Derudover foreslår Rambøll og Carve, at der flyttes yderligere opgaver til centrene. Følgende tiltag iværksættes:

- Der formuleres et klart mandat for centeret/centrene: hvad er deres klare formål, hvilket handlerum har de, hvad de kan bestemme over etc.
- Det etableres ét reelt *anden linje servicecenter*, som går på tværs af stifterne. Opgaver, som er højt standardiseret og specialiseret, flyttes til centerniveau. Opgaveløsningen kan forankres geografisk forskellige steder, men der etableres et entydigt ledelsesmæssigt ophæng med en centerleder og en teamleder for de enkelte fagområder.
- For at sikre forankring til stiftsadministrationernes serviceopgaver udpeges medarbejdere i stifterne, som har ansvar for forskellige typer af opgaver. Det betyder, at der i stifterne vil sidde medarbejdere med ansvar for byggesager eller løn, som provstier og menighedsråd kontakter for at få opgaver løst. Måske bliver selve opgaven primært løst i et center, og medarbejderen bliver i det tilfælde primært koordinerende på opgaven. Andre opgaver løses udelukkede i stiftsadministrationen. Kontakt foregår til stiftet.
- Der udvikles servicebeskrivelse og servicemål for centrenes opgaver.

Det kan overvejes at flytte følgende yderligere opgaver til centerniveau: samlet byggesagsbehandling, administration af præsteboliger, særlige begravelsesforhold (fx tilladelser til urnenedsættelser på privat grund), godkendelse af valgmenigheder og præster, finansiel strategisk rådgivning, specialjuridisk rådgivning.

## 7. OPLÆG TIL NY FORDELINGSMODEL

I dette afsnit gives oplæg til ny fordelingsmodel for stifternes bevilling fra fællesfonden. Først forklares modellens struktur og egenskaber som ledelsesværktøj. Dernæst følger forslag til en konkret proces, som modellen kan indgå i.

### 7.1 Ny fordelingsmodel skal understøtte ledelses-, og fordelingsmæssige udfordringer

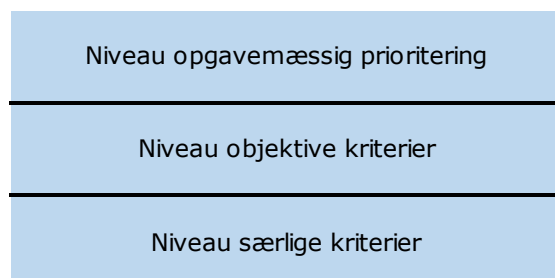
Vi foreslår en model til fordeling af bevilling til stiftsadministrationer og centre, som adresserer de ledelses-, og fordelingsmæssige udfordringer, som vi har konstateret, herunder:

- at stiftsadministrationerne prioriterer opgaver og ressourcer forskelligt.
- at den høje grad af administrativ og ledelsesmæssig selvstændighed til det enkelte stift gør det svært at drive fælles udviklingstiltag.
- at prioriteringen af opgaver er typisk meget afhængig af og drevet af den enkelte sag og det enkelte menighedsråds behov.
- at prioritering af opgaver oftest foretages af den enkelte medarbejder, og kun i begrænset omfang af ledelsen - og generelt ikke med afsæt i data.
- at opgavefordelingen mellem medarbejderne ikke nødvendigvis er baseret på en strategisk prioritering af kompetence- og ressourcebehov i forhold til opgaven.
- at diskussion af, hvordan nye opgaver prioriteres, og hvad der er strategisk vigtige opgaver, typisk ikke fylder meget.

Fordelingsmodellerne for stiftsadministrationerne henholdsvis centrene ligner hinanden med få afvigelser. Modellerne gennemgås derfor hver for sig.

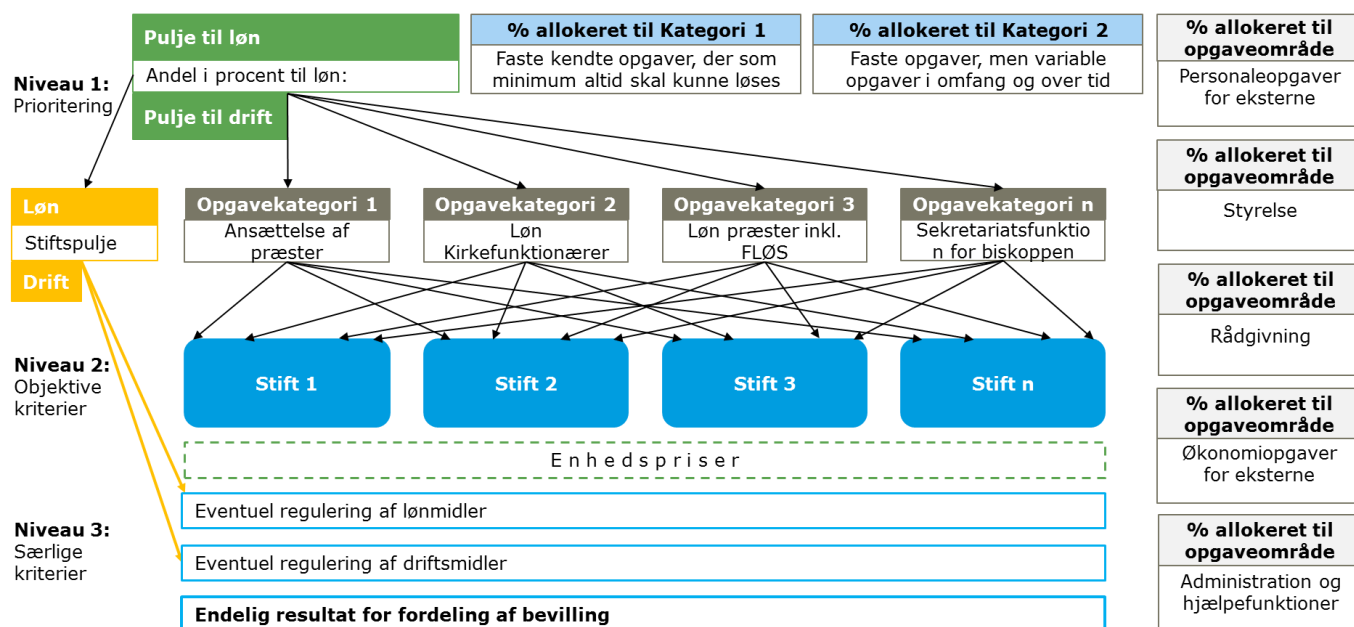
### 7.2 Ny fordelingsmodel for stiftsadministrationerne

Den ny fordelingsmodel vil fordele den samlede bevilling på tre niveauer: Opgavemæssig prioritering, objektive kriterier og særlige kriterier:



Figur 35 De tre niveauer i fordelingsmodellen

På hvert niveau i modellen sker der en stillingtagen til fordeling af midler. Niveauerne beskrives i det følgende. Hele modellen ses i Figur 36 og gennemgås i det følgende.



Figur 36 Fordelingsmodel for stiftsadministrationerne

### 7.2.1 Niveau 1: Opgavemæssig prioritering

Her sker en tværgående prioritering af størrelsen på lønbevillingen, hvor stor en andel drift skal udgøre af lønnen, hvor stor en andel, der skal fordeles på et senere niveau i modellen (stiftspulje), samt hvor mange midler, der bør allokeres til hver opgavekategori, som stiftsadministrationerne varetager. Ledelsen, jf. nedenfor pkt. 7.5, kan se, hvor meget der allokeres til hver af to kategorier for opgavekategoriens prioritet. Og ledelsen kan se, hvad allokeringen betyder i kroner og øre for udvalgte enheder (fx antal præsteansættelser, byggesager).

Følgende sker i modellen på niveau 1 ("opgavemæssig prioritering"):

2. Først vælges, hvor stor en andel af lønnen som driften skal udgøre.
3. Dernæst afsættes en pulje til senere fordeling under niveau objektive kriterier. Puljen består af løn og driftsmidler i samme forhold som den samlede pulje.
4. Så bestemmer ledelsen, hvor stor en andel af den resterende pulje, der skal fordeles til hver opgavekategori.
5. Ledelsen kan se, hvor meget der i alt allokeres til hver opgavekategori og opgaveområde.

Der er 27 opgavekategorier fordelt på fem områder, som stiftsadministrationer har til fælles, ifølge tidsregistreringen. Vi har inddelt disse 27 opgavekategorier to overordnede kategorier som følger:

Område	Kategori 1 Faste kendte opgaver, der som minimum altid skal kunne løses af stiftsadministrationen	Kategori 2 Faste, men variable opgaver i omfang og over tid
<b>Personaleopgaver for eksterne</b>		Løn kirkefunktionærer Løn præster inkl. FLØS Ansættelse af præster
<b>Styrelse</b>	Sekretariat for stiftsudvalg Sekretariat for stiftsråd Tilsyn og godkendelser (stiftsøvrighed og biskop) Sekretariatsfunktion for biskoppen	Byggesager vedrørende sogne Opgaver under bindende stiftsbidrag Legater og fonde Valg af menighedsråd Valg af stiftsråd Valg af biskop
<b>Rådgivning</b>		Rådgivning vedrørende kirkefunktionærer Rådgivning af menighedsråd og provstiudvalg Rådgivning af MR vedr. lån, gravsted og kap.adm.
<b>Økonomiopgaver for eksterne Administration og hjælpefunktioner</b>	PUK og provstirevision Løn stift Regnskab stift (stiftets fællesfondregnskab) Personalesager (stiftspersonale) Generel ledelse Intern administration Hjælpefunktion - ejendomme/lejemål Hjælpefunktion - acadre og post Øvrige hjælpefunktioner Egen uddannelse/kompetenceudvikling	Kapitalforvaltning, reg. gravsteder og lånesager

**Tabel 23 Kategorisering af opgavekategorier**

Som styringsredskab kan ledelsen se for opgaveområderne, hvor meget der samlet set er allokeret til personaleopgaver for eksterne, styrelse, rådgivning, økonomiopgaver for eksterne samt administration og hjælpefunktioner. Ledelsen kan også se for udvalgte opgavekategorier, hvad ressourceallokeringen kommer til at betyde, som udtrykt i enhedspriser. Eksempelvis prisen pr. præsteansættelse målt ud fra et gennemsnit over flere år. Enhedspriserne anbefales ud fra de i Tabel 24 oplyste fordelingskriterier.

### 7.2.2 Niveau 2: Objektive kriterier

Her fordeles midler afsat til hver opgave på niveau opgavemæssig prioritering til stiftsadministrationerne efter generelle og objektive forhold i stifterne. Disse kriterier vist i Tabel 24.

Fordelingskriterium	Alternative kriterier
Antal præster	Antal præsteansættelser
Antal menighedsråd	Antal kirkefunktionærer Antal provstier
Antal kirker	Antal byggesager
Antal provstier	Ingen
Lige dele til alle stiftsadministrationer	Ingen

**Tabel 24 Valg af fordelingskriterier og alternativer**

Hermed fremkommer de enkelte stifters bevilling til løn og drift. Resultatet går videre ned til niveau særlige kriterier. Valg af fordelingskriterier uddybes i afsnit 7.5.2.

### 7.2.3 Niveau 3: Særlige kriterier

Opbygningen af de to foregående niveauer tager imidlertid ikke højde for den nuværende struktur, der er i folkekirken. Her tillader stifternes særlige vilkår, som geografisk placering, udvikling i demografi, politiske hensyn, det kirkelige liv mv. ikke en fuldkommen indførsel af en model prioriteret rent på opgavekategorier samt en matematisk model til fordeling af midler. På niveau 3 ("særlige kriterier") sker derfor en fordeling, hvor der kan rykkes på tildeling af løn- og driftsmidler til hvert stift. Eventuelle ekstra midler tildeles fra stiftspuljens løn- og/eller driftsmidler. Omfordelingen er ikke begrænset til at trække midler fra stiftspuljen. Det er også muligt, at føre midler til stiftspuljen fra hvert stift, således at midler på dette niveau kan omfordeles stifterne

imellem. Dermed er der mulighed for, at forholdet mellem løn- og driftsmidler på stiftsniveau kan afvige fra det forhold mellem løn- og driftsmidler, der er besluttet på niveau opgavemæssig prioritering. Det er dermed også muligt, at det endelige forhold mellem løn- og driftsmidler efter niveau særlige kriterier er gennemført afviger fra det forhold, der blev fastsat på niveau opgavemæssig prioritering. Dette kan ske i det tilfælde, hvor der er løn- og/eller driftsmidler til overs i stiftspuljen.

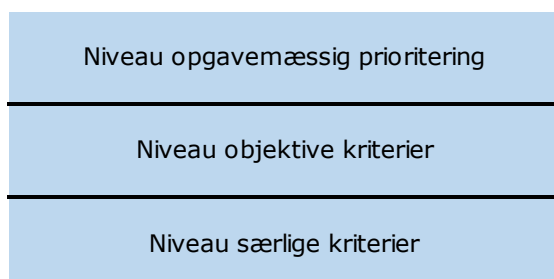
Det endelige resultat af bevillingsmodellens tre niveauer foreligger nu, efter niveau 3 ("særlige kriterier") er gennemført. Resultatet forelægges ledelsen, der tog beslutningen på første niveau, for at skabe et feedback mellem de tre niveauer.

### 7.3 Ny fordelingsmodel for centrene

Ny fordelingsmodel for centrene følger strukturen for modellen for stiftsadministrationerne med få afvigelser.

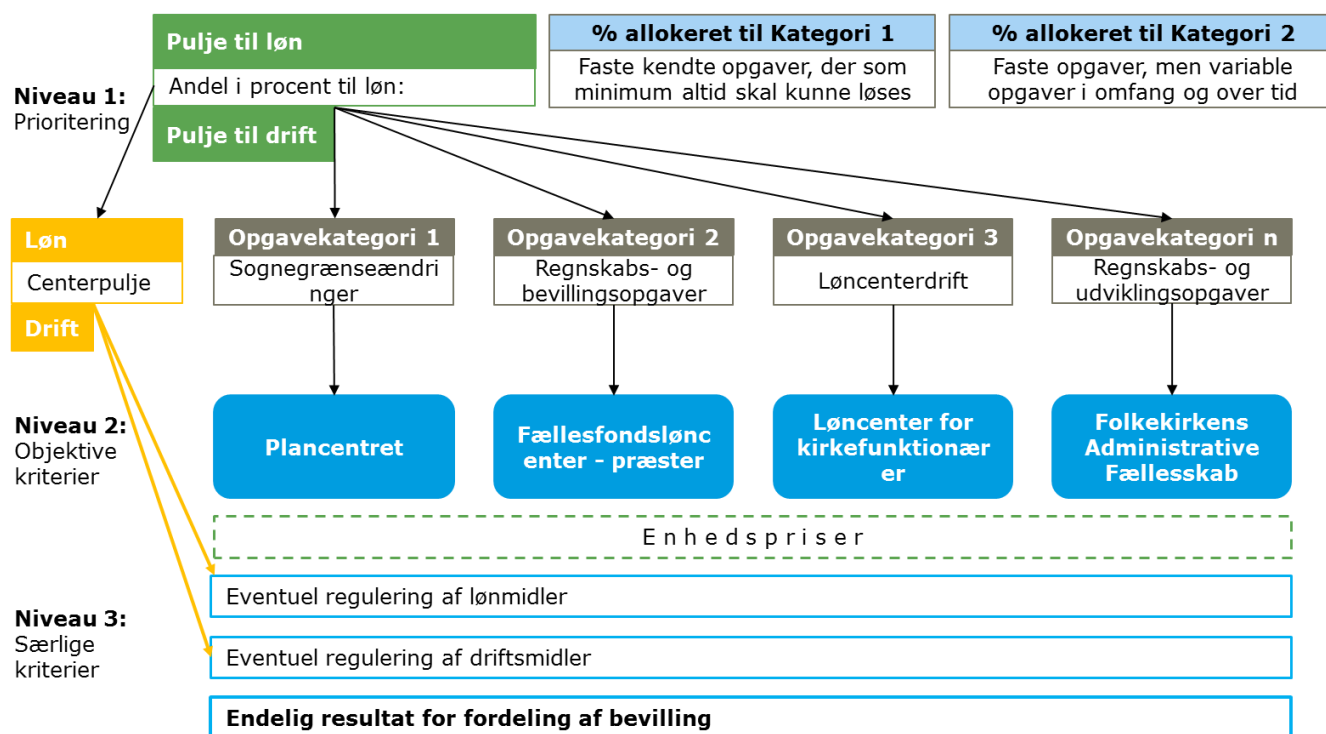
Modellen vedrører kun centre, der er helt eller delvis bevillingsfinansieret. Det vil sige Stifternes Løncenter for Menighedsråd (SLM), Folkekirkens Administrative Fællesskab (AdF), Fællesfondsløncenteret (FLC) og Plancenteret. Se bilagsrapport om økonomi for styring af GIAS-centeret og Forsikringsenheden, der begge er fuldt indtægtsfinansieret.

Modellen vil fordele den samlede bevilling på de tre niveauer opgavemæssig prioritering, objektive kriterier og særlige kriterier:



Figur 37 De tre niveauer i fordelingsmodellen

På hvert niveau i modellen sker der en stillingtagen til fordeling af midler. Niveauerne beskrives i det følgende. Hele modellen ses i Figur 38 og gennemgås i det følgende.



Figur 38 Fordelingsmodel for centrene

### 7.3.1 Niveau opgavemæssig prioritering

Her sker en tværgående prioritering af størrelsen på lønbevillingen, hvor stor en andel drift skal udgøre af lønnen, hvor stor en andel, der skal fordeles på et senere niveau i modellen (centerpulje), samt hvor mange midler, der bør allokeres til hver opgavekategori, som centrene varetager. Ledelsen kan se, hvor meget der allokeres til hver af to kategorier for opgavekategoriens prioritet. Og ledelsen kan se, hvad allokeringen betyder i kroner og øre for udvalgte enheder (antal sager).

Følgende sker i modellen på niveau opgavemæssig prioritering:

6. Først vælges, hvor stor en andel af lønnen som driften skal udgøre.
7. Dernæst afsættes en pulje til senere fordeling under niveau særlige kriterier. Puljen består af løn og driftsmidler i samme forhold som den samlede pulje.
8. Så bestemmer ledelsen, hvor stor en andel af den resterende pulje, der skal fordeles til hver opgavekategori.
9. Ledelsen kan se, hvor meget der i alt allokeres til hver opgavekategori.

Der er 14 opgavekategorier som centrene varetager, som givet ved tidsregistreringen. Vi har opgjort de to kategorier som følger:

Center	Kategori 1 Faste kendte opgaver, der som minimum altid skal kunne løses af et center	Kategori 2 Faste, men variable opgaver i omfang og over tid
<b>Plancenter</b>		Sognegrænseændringer Plansager
<b>Fællesfondsløncenter - præster</b>	Regnskabs- og bevillingsopgaver Lønopgaver præster Lønopgaver stifter Løncenterdrift	Lønssystem, udvikling og implementering
<b>Løncenter for kirkefunktionærer</b>	Lønopgaver Løncenterdrift	Lønssystem, udvikling og implementering
<b>Folkekirkens Administrative Fællesskab</b>	Regnskabsopgaver Lønopgaver udd.inst. m.fl. Intern Administration	Regnskabs- og udviklingsopgaver

**Tabel 25 Kategorisering af opgavekategorier**

Som styringsredskab kan ledelsen se for udvalgte opgavekategorier, hvad ressourceallokeringen kommer til at betyde, som udtrykt i enhedspriser. Eksempelvis hvad prisen pr. plansag bliver målt ud fra et gennemsnit over flere år.

### 7.3.2 Niveau objektive kriterier

På dette niveau er der ikke behov for fordeling efter underliggende kriterier, da centrenes opgavekategorier kan henføres direkte 1:1 til de enkelte centre. Hermed fremkommer de enkelte centres bevilling til løn og drift. Resultatet går videre ned til niveau særlige kriterier.

### 7.3.3 Niveau særlige kriterier

Også på centerniveau kan der være særlige kriterier, der gør sig gældende og må tages højde for. På niveau særlige kriterier sker der en fordeling, hvor der kan rykkes på tildeling af løn- og driftsmidler til hvert center. Eventuelle ekstra midler tildeles fra centerpuljens løn- og/eller driftsmidler. Omfordelingen er ikke begrænset til at trække midler fra centerpuljen. Det er også muligt, at føre midler til centerpuljen fra hvert center, således at midler her kan omfordes centrene imellem. Dermed er der mulighed for, at forholdet mellem løn- og driftsmidler på stiftsniveau kan afvige fra det forhold mellem løn- og driftsmidler, der er besluttet på niveau opgavemæssig prioritering. Det er dermed også muligt, at det endelige forhold mellem løn- og driftsmidler efter niveau særlige kriterier er gennemført afviger fra det forhold, der blev fastsat på niveau opgavemæssig prioritering. Dette kan ske i det tilfælde, hvor der er løn- og/eller driftsmidler til overs i centerpuljen.

Det endelige resultat af bevillingsmodellens tre niveauer foreligger nu efter niveau særlige kriterier er gennemført. Resultatet forelægges ledelsen, der tog beslutningen på første niveau for at skabe et feedback mellem de tre niveauer.

## 7.4 Karakteristika ved fordelingsmodellen for stiftsadministrationer og centre

Fordelingsmodellen er robust over for ændringer i organiseringen. Hvis der fx samles flere opgaver i centre, så udvides antal opgavekategorier i centerdelen af modellen, mens antal opgavekategorier for stiftsadministrationerne mindskes. Eller hvis der skulle flyttes opgaver fra ministeriet, provstier og menighedsråd op i centrene, kan modellen udvides med retvisende opgavekategorier.

Modellen vil bidrage til, at ændringer i behov opfanges i fordelingen af midlerne. De tre niveauer er ikke kun forskellige måder at fordele på, men medvirker også til at opfange eventuelle ændringer i behov. Er der eksempelvis behov, som ikke fanges i niveauet opgavemæssig prioritering, er der to yderligere niveauer til at opfange behovet. Eller hvis der er behov, som ikke opfanges af niveau objektive kriterier, kan det opfanges enten på niveau opgavemæssig prioritering



eller niveau særlige kriterier – hvor det måtte være mest relevant. Hvert niveau fungerer således som et "tjek" på de andre niveauer med hensyn til at opfange ændringer i behov.

Modellen understøtter ensartet kvalitet i opgaveløsningen ved først at prioritere ressourcer ud fra et ledelsesmæssigt synspunkt til hver opgavekategori og dernæst ud fra objektive kriterier. Ved at fastsætte en størrelse for stifts- og centerpuljen signaleres der, i hvilken grad der bør ske en omfordeling på det sidste niveau. Først på sidste niveau kan der ske en egentlig diskretionær omfordeling i forhold til bevilling til den enkelte stiftsadministration og det enkelte center.

Når resultatet for fordeling af bevilling foreligger efter niveau særlige kriterier er gennemført, kan fordelingen indgå i fællesfondens budget som normalt og spiller dermed sammen med øvrige mekanismer i budgetprocessen, herunder omprioriteringspuljen.

## **7.5 Forslag til proces for fordelingsmodellen**

Vi foreslår, at fordelingsmodellen indgår i en proces, der lægger sig tæt op ad budgetprocessen for fællesfonden. Det behøver dog ikke være efter præcis samme kadence (se afsnit 7.6). Her gennemgås processen under hver af de tre niveauer:

### *7.5.1 Niveau 1: Opgavemæssig prioritering*

Vi foreslår, at dette niveau udgøres af repræsentanter for folkekirkens ledelse for at opnå en bredt accepteret og tværgående prioritering. Det vil sige repræsentanter for Kirkeministeriet, biskopperne, stiftskontorchefer, provster og menighedsråd. Selvom biskopper og stiftskontorchefer er dem med bedst indsigt i stiftsadministrationernes opgaver, så har Kirkeministeriet, provster og menighedsråd også både indsigt og interesse i, hvordan stiftsadministrationerne prioriterer deres opgaver.

Under den nuværende konstruktion er budgetfølgegruppen en kandidat hertil, fordi den indeholder medlemmer fra førnævnte grupper og fordi den allerede er involveret i at indstille fællesfondens budget til ministeren. Gruppen er desuden veletableret og velforankret.

Men ikke alle medlemmer af budgetfølgegruppen er repræsentanter for deres gruppe. Det vil derfor kræve, at disse medlemmer får et mandat fra deres bagland til at forhandle på niveau opgavemæssig prioritering med de øvrige medlemmer af budgetfølgegruppen, som er repræsentanter for deres bagland.

Niveauet opgavemæssig prioritering forudsætter således, at hver repræsentant kan opnå et mandat til at fastsætte de forskellige fordelinger på de tre niveauer. Vi foreslår, at budgetfølgegruppen er indblandet i og styrende for alle tre niveauer, ligesom at budgetsamrådet bør høres ved gennemførelse af hvert niveau. Budgetsamrådet mødes typisk kun to gange om året, og da proces for bevillingsfordeling ikke behøver at følge budgetåret, er det muligt at køre denne proces over tre til fire møder i budgetsamrådet. Ønskes en kortere proces, der fx følger fællesfondens årshjul, kan niveauhøringerne slås sammen.

Budgetfølgegruppen forhandler om prioritering af opgavekategorierne og størrelsen på stifts- og centerpulje. Stiftsadministrationer og centre er ikke bundet af prioriteringen på niveau opgavemæssig prioritering, men kan bruge dette til at styre efter de prioriteringer, der er på forhandlet på plads på niveau opgavemæssig prioritering. Således signalerer ledelsesniveauet i folkekirken prioriteringen af opgavekategorier, men går ikke ind i detailstyring.

Da ministeren har ansvaret for fællesfondens budget, orienterer budgetfølgegruppen ministeren om prioriteringen af opgavekategorier.

Budgetfølgegruppen hører budgetsamrådet om sin prioritering og repræsentanterne rådfører sig med eller orienterer deres bagland efter aftale. Når budgetsamrådet er hørt, er niveau opgavemæssig prioritering gennemført.

#### 7.5.2 Niveau 2: Objektive kriterier

Fordelingen på dette niveau sker automatisk, men det forudsætter nogle valg omkring data, hvad angår modellen for stiftsadministrationerne. Valg af data afhænger igen af datakvalitet, tilgængelighed, og relevans. Kvalitet i data forstås her, som i hvor høj en grad data er pålidelige, og at de findes for alle stifter. Tilgængelighed forstås her som i, hvor omkostningsfuldt er det at indsamle data. Endelig skal relevans forstås som, at der kan være flere kandidater til fordelingskriterier, hvor nogen er mere relevante end andre. I vurdering af relevans ses der også på, om data allerede bliver benyttet som fordelingskriterie andet sted i folkekirken.

Vi foreslår, at vælge data først efter kvalitet, dernæst tilgængelighed og til sidst relevans. Det betyder, at vi foreslår kriterier til fordeling, der ikke nødvendigvis er det mest relevante, men som er af højere kvalitet og mere tilgængeligt end det relevante data. Som eksempel vælges for opgavekategorien kirkefunktionærer antal menighedsråd som fordelingskriterium i stedet for antal kirkefunktionærer. Det mest relevante kriterie for denne opgavekategori vil være antal kirkefunktionærer, men det har vist sig vanskeligt at skaffe, ligesom det ville skulle afgøres, om det er antal personer eller årsværk for kirkefunktionærer. I stedet vælges antal menighedsråd, idet der er en vis sammenhæng mellem antal menighedsråd og antal kirkefunktionærer. Antal menighedsråd er let tilgængeligt for alle stifter hvert år og data er af god kvalitet.

Tabel 26 viser vores forslag til fordelingskriterier med begrundelse valg af data.

Opgavekategori	Fordelingskriterium	Datakilde	Kvalitet	Tilgængelighed	Relevans	Alternativ kriterium	Begrundelse for valg
Ansættelse af præster	Antal præster	Præstefordelingsmodel	Høj	Høj	Middel	Antal præsteansættelser	Det faktiske antal præsteansættelser fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>middel tilgængelighed</u> .
Løn Kirkefunktionærer	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Middel	Antal kirkefunktionærer	Det faktiske antal kirkefunktionærer fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>lav tilgængelighed</u> .
Løn præster inkl. FLØS	Antal præster	Præstefordelingsmodel	Høj	Høj	Høj	Ingen	Antal præster i et stift vurderes at have stor indflydelse på omkostninger til løn til præster.
Sekretariat for stiftsudvalg	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her, selvom sekretariatsfunktionen <u>varierer fra mellem stiftsadministrationerne</u> .
Sekretariat for stiftsråd	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her, selvom sekretariatsfunktionen <u>varierer fra mellem stiftsadministrationerne</u> .
Byggesager vedrørende sogne	Antal kirker	KIS	Høj	Høj	Middel	Antal byggesager over de sidste tre år	Det faktiske antal byggesager fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>middel tilgængelighed</u> .
Tilsyn og godkendelser (stiftsøvrighed og biskop)	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Middel	Ingen	Det faktiske antal tilsyn og godkendelser fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>lav tilgængelighed</u> .
Sekretariatsfunktion for biskoppen	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her, selvom sekretariatsfunktionen <u>varierer fra mellem stiftsadministrationerne</u> .
Opgaver under bindende stiftsbidrag	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her, selvom opgaver under bindende stiftsbidrag <u>varierer fra mellem stiftsadministrationerne</u> .
Legater og fonde	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Det faktiske antal legater og/eller fonde fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>lav tilgængelighed</u> .
Valg af menighedsråd	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Høj	Ingen	Antal menighedsråd i et stift vurderes at have stor indflydelse på omkostninger til valg af <u>menighedsråd</u> .
Valg af stiftsråd	Antal menighedsråd	KIS				Ingen	Antal menighedsråd i et stift vurderes at have stor indflydelse på omkostninger til valg af stiftsråd, da det er menighedsrådernes medlemmer, der vælger de fleste af stiftsrådets <u>medlemmer</u> .
Valg af biskop	Antal menighedsråd	KIS				Ingen	Antal menighedsråd i et stift vurderes at have stor indflydelse på omkostninger til valg af biskop, da det er menighedsrådernes medlemmer, der <u>vælger</u> .
Rådgivning vedr. kirkefunktionærer	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Middel	Antal kirkefunktionærer	Det faktiske antal kirkefunktionærer fx over en treårig periode vil være af høj relevans, men er af <u>lav tilgængelighed</u> .
Rådgivning af menighedsråd og provstiudvalg	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Høj	Antal provstier	Antal af provstier kunne også vælges som <u>fordelingskriterium</u> .
Rådgivning af MR vedr. lån, gravsted og kap.adm.	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Høj	Ingen	Antal menighedsråd i et stift vurderes at have middel indflydelse på omkostninger til opgavekategorien, da det er menighedsrådene, <u>opgaverne kommer fra</u> .
Kapitalforvaltning, reg. gravsteder og lånesager	Antal menighedsråd	KIS	Høj	Høj	Middel	Antal registreringer eller lånesager	Alternativ kunne fordeles efter antal registreringer eller lånesager, men <u>tilgængeligheden vurderes at være middel til lav</u> .
PUK og provstirevision	Antal provstier	Danmarks Statistik	Høj	Høj	Høj	Ingen	Denne opgave vedrører aktiviteter i provstier.
Løn stift	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Regnskab stift (stiftets fællesfondregnskab)	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Personalesager (stiftspersonale)	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Generel ledelse	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Intern administration	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Hjælpfunktion - ejendomme/lejemål	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Hjælpfunktion - acadre og post	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Øvrige hjælpfunktioner	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.
Egen uddannelse/kompetenceudvikling	Lige dele til alle stiftsadministrationer					Ingen	Der vurderes ikke at være et objektivt fordelingskriterium, der kan begrunde en større forskel her.

**Tabel 26 Fordelingskriterier og deres datakilder, kvalitet, tilgængelighed og relevans**

Budgetfølgegruppen står herefter med et udkast til fordeling af midler til stiftsadministrationer og centre og budgetfølgegruppen hører budgetsamrådet om sin prioritering. Repræsentanterne i budgetfølgegruppen rådfører sig med eller orienterer deres bagland efter aftale. Når budgetsamrådet er hørt, er niveau opgavemæssig prioritering gennemført.

Hvis man ønsker en kortere proces kan høring af niveau opgavemæssig prioritering og niveau objektive kriterier slås sammen i første kvartal, hvor budgetfølgegruppen normalt hører budget-samrådet om bevillingsrammerne for fællesfondens institutioner.

### 7.5.3 Niveau 3: Særlige kriterier

Når niveau objektive kriterier er gennemført, sendes resultatet i høring hos stiftsadministrationerne efter samme proces, som når rammebevillingen sendes i høring. Stiftsadministrationer og centre sender herefter deres eventuelle forslag til ændringer. Budgetfølgegruppen tager stilling de enkelte ansøgninger.

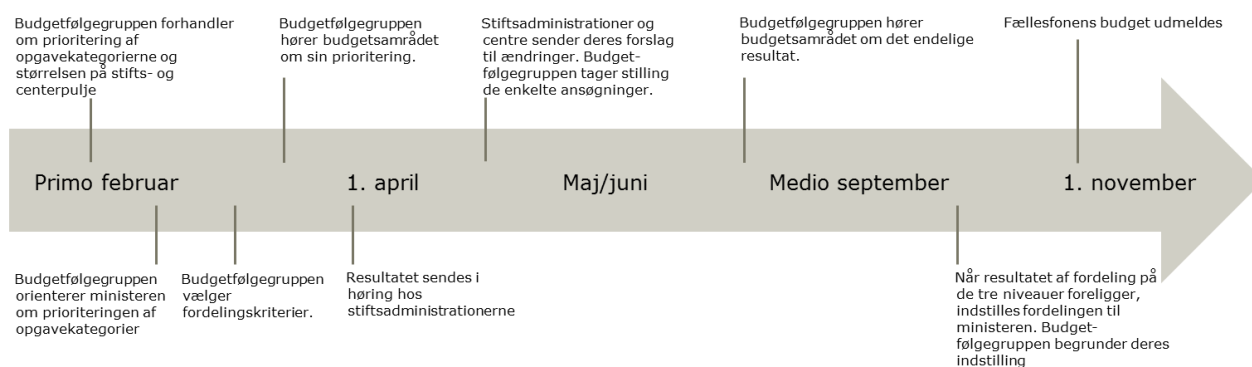
Budgetfølgegruppen hører budgetsamrådet om det endelige resultat, som de hører budgetsamrådet om udkast til fællesfondens budget i tredje kvartal. Repræsentanterne rådfører sig med eller orienterer deres bagland efter aftale.

Det forventes, at stiftsadministrationerne forhandler indbyrdes om fordelingen af midler ved de centre, der deles mellem flere stifter.

Hvis budgetfølgegruppen vælger at indstille ændret fordeling på niveau særlige kriterier til ministeren, skal der ske en begrundelse herfor, som skal være tilgængelig for alle parter for at skabe åbenhed.

Når resultatet af fordeling på tre niveauer foreligger, indstilles fordelingen til ministeren. Budgetfølgegruppen begrundet i deres indstilling, om der på niveau særlige kriterier er truffet beslutning om ændringer i forhold til fordelingen på niveau opgavemæssig prioritering og niveau objektive kriterier, herunder om forholdet mellem løn og drift er ændret; om stifts- og centerpuljerne er udnyttet; samt i hvilken grad, der er sket omfordeling mellem stifter og centre. Begrundelsen bør være tilgængelig for alle parter for at skabe åbenhed. Det er herefter op til ministeren om fordelingen kan godkendes og processen kan afsluttes.

I Figur 39 ses forslag til proces for bevillingsmodel, hvis den skal følge årshjulet for fællesfondens budget.



Figur 39 Procesplan for bevillingsmodel

## 7.6 Forudsætninger for samt øvrige anbefalinger til fordelingsmodellen

Modellen vil påvirke bevillingen for alle stiftsadministrationer og bevillingsfinansierede centre. Disse er i forvejen mindre enheder, så større ændringer i stifternes bevilling skal enten varsles god tid eller gives med lang frist. Ellers vil det medføre usikkerhed om størrelse på kommende års bevillinger, og vil give stiftsadministrationer og centre et betydeligt incitament til at have vakancer eller på anden måde søge at lave luft mellem deres faktiske omkostninger og deres bevilling. Dermed risikerer man ledig kapacitet og øget opgavepres på de øvrige ressourcer.

Derfor behøver processen for forhandling ikke at være koblet strengt op på fællesfondens budgetproces, der følger en fast, årlig kadence med faste punkter til drøftelse under hvert trin i budgetprocessen. Af samme årsag behøver processen heller ikke at foregå hvert år, men kan med fordel ske hver tredje eller fjerde år. Der bør dog gå højst fem år imellem hver proces, eftersom

små ændringer år for år i underliggende forhold fører til større ændringer i underliggende forhold over flere år. Det forslås, at man over tid kobler processen med fordelingsmodel for bevilling sammen med fordelingsmodel for præstestillinger, for at samle og kombinere drøftelser omkring ressourcefordeling. Der forslås en kadence på fire år, for at give stifter, stiftsadministrationer og centre tid nok til at kunne rumme de ændringer i fordelingen, der forventelig vil komme. Kadence på fire år vil samtidig give mulighed for sammenfald med øvrige revisioner med betydning for stiftsadministration og centre. Det gælder fx markedslejoberegningen for fællesfondens bygninger og de i bilagsrapport om økonomi foreslåede ændringer for styring og effektivisering af centre.

Bevillingsmodellen for centrene indeholder en mulighed for at tildele en driftsbevilling. I dag sker der ingen tildeling af driftsmidler til centrene, fordi de fysisk er placeret i stiftsadministrationernes bygninger. Derfor er der i årenes løb ændret i stiftsadministrationernes driftsbevilling, til at kunne rumme centeraktiviteten.

I fællesfondens budget 2010 udgjorde drift 40 procent af den samlede bevilling til stiftsadministrationerne, hvor den laveste var Helsingør Stift med 33 procent og den højeste andel af drift var i Roskilde Stift med 45 procent. I budget 2018 udgjorde drift 47 procent af den samlede bevilling til stiftsadministrationerne, hvor den laveste var Helsingør Stift med 39 procent og den højeste andel af drift var i Roskilde Stift med 53 procent. Variationen stifterne imellem omkring andelen af driftsbevillingen er nogenlunde ens, men er i 2018 længere væk fra de 40 procent overhead, som opereres med andre steder i stiftsadministrationernes og centrenes fakturering af ydelser. Det skyldes, at lønmidler til centrene er flyttet ud af stiftsadministrationernes bevilling og over til centrenes bevilling, mens driftsmidler til centre stadig figurerer i bevillingen til stiftsadministrationerne. Det gør det mindre gennemskueligt både for udenforstående, men også i prioritering af midler til stiftsadministrationer og centre. Denne udfordring kan løses budget- og regnskabsteknisk, ved at allokere driftsmidler til centrene.

Der er en udfordring i modellen i forhold til at håndtere centre som er delvist bevillingsfinansieret og delvist indtægtsfinansieret. Der er incitament til at finansiere opgaver under den del af centret, der er bevillingsfinansieret med midler fra den del af centret, der er indtægtsfinansieret. Dette kaldes krydssubsidiering, og kan fx ske ved at tidregistrere på opgaver i den del af centret, der er indtægtsfinansieret, men som burde registreres på opgaver under den del af centret, der er bevillingsfinansieret. Især hvis der på bevillingsdelen af centret er et effektiviseringskrav, som er højere end effektiviseringskrav på den indtægtsfinansieret del af centret.

Dette kan afhjælpes en form for aftalebaseret regulering (se bilagsrapport om økonomi) på den del af centret, der er indtægtsfinansieret. Aftaler om bestemte opgavers pris, service mv. kan medvirke til at incitamentet til at krydssubsidiere mindskes.

## **7.7 Mulig udvidelse til fordelingsmodellen**

Det forventes, at stiftsadministrationerne forhandler indbyrdes om fordelingen af midler ved de centre, der deles mellem flere stifter. Hvis det ønskes, kan der for centermodellen på niveauet objektive kriterier indsættes en fordeling efter objektive kriterier i stifter, der deler center. Det kunne fx være fordeling efter fysisk kapacitet i form af kvadratmeter plads til ansatte eller beliggenhed for at minimere omkostninger til opgaver, der kræver rejseaktivitet.