

Konsekvensanalyse av modeller for ny kirkelig organisering

Vedlegg 7 til Hovedutvalgets rapport

Innholdsfortegnelse

Oppsummering av konsekvensanalysene.....	3
Metodikk for vurdering av konsekvenser.....	4
Alternative modeller for organisering som er konsekvensutredet.....	5
Konsekvenser for styring og organisering.....	5
Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre.....	6
Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ.....	9
Soknets selvstendighet.....	10
Økonomiske konsekvenser.....	11
Stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon.....	11
Stordriftsfordeler innen innen kirke- og gravplassdrift.....	12
Bedre anskaffelser av varer og tjenester.....	13
Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester.....	14
Bedre administrative støttefunksjoner.....	15
Omstillingskostnader.....	16
Konsekvenser for finansiering.....	17
Økt avstand til kommunene.....	17
Arbeidsmiljømessige konsekvenser.....	18
Bedre samarbeid lokalt.....	18
Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt.....	19
Flere heltidsstillinger.....	20
Felles tilnærming til HR-tjenester.....	21

Konsekvensanalyser

Konsekvensanalysen er utarbeidet av PwC som et vedlegg til Hovedutvalgets rapport. PwC har også bistått sekretariatet til Hovedutvalget for kirkelig organisering i deres arbeid med utvikling av modeller, mål og annen løpende bistand. Vår bistand er gitt i tidsperioden fra januar til mars 2021.

Oppsummering av konsekvensanalysene

I dette delkapitlet oppsummeres konsekvensanalysene av de tre alternativene presentert ovenfor. Tabellen nedenfor viser vurderingene av alternativene innenfor styring og organisering, økonomi, finansiering og arbeidsmiljø. Alle vurderingene er gjort sammenlignet med dagens situasjon.

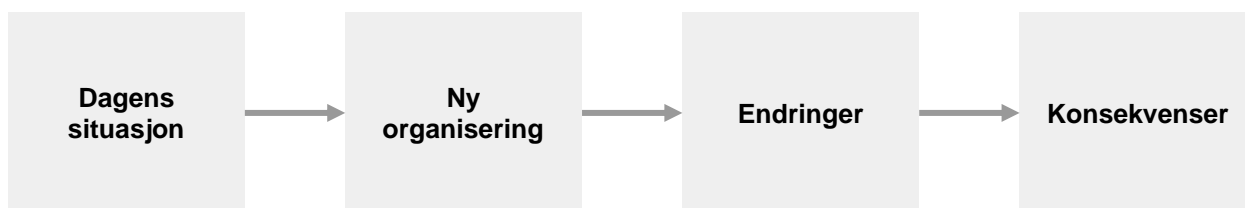
Konsekvens	Nullalternativ	Modell 1	Modell 2	modell 3
Styring og organisering				
Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre	0	++	+(+)	+
Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ	0	-	++	0
Soknets selvstendighet	0	++	-	+
Økonomiske konsekvenser				
Stordriftsfordeler knyttet bemanning - Årsverk innen ledelse og administrasjon	0	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)
Stordriftsfordeler knyttet bemanning - Årsverk innen kirke- og gravplassdrift	0	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)
Bedre anskaffelser av varer og tjenester	0	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)
Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester	0	+	+	+
Bedre administrative støttefunksjoner	0	++	++	++
Omstillingskostnader	0	-	--	-
Konsekvenser for finansiering				
Økt avstand til kommunene	0	-	-	-
Arbeidsmiljømessige konsekvenser				
Bedre samarbeid lokalt	0	+	+	+
Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt	0	++	++	+
Flere heltidsstillinger	0	+	+	+
Felles tilnærming til HR-tjenester	0	+(+)	++	+

Metodikk for vurdering av konsekvenser

Hovedutvalget for prosjektet "Kirkelig organisering" har konsekvensutredet de alternative modeller for fremtidig organisering sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i mandatet som utvalget er gitt, har man valgt å fokusere konsekvensanalysene rundt noen spesifikke temaer knyttet til økonomi og administrasjon som det fremstår som særlig relevant å få belyst. Disse temaene er i konsekvenser for:

- Styringen av trossamfunnet
- Trossamfunnets økonomi
- Finansieringen av trossamfunnet
- Arbeidsmiljøet i trossamfunnet

I konsekvensanalysene tar vi utgangspunkt i dagens situasjon, vurderer hvilke endringer en ny organisering medfører og analyserer hvilke konsekvenser disse endringene gir sammenlignet med dagens situasjon (nullalternativet). Det henvises til kap. 4 for en beskrivelse av dagens situasjon.



Konsekvensene er beskrevet og verdsatt enten kvantitativt eller kvalitativt i analysen. For enkelte av virkningene er det presentert estimater på potensielle besparelser, mens de fleste konsekvensene er verdsatt kvalitativt.

For de konsekvensene som er vurdert kvantitativt er forutsetninger om endringer sammenlignet med dagens situasjon beskrevet. Fremgangsmåten for beregningene fremgår som del av vurderingene.

Noen av konsekvensene er verdsatt kvantitativt, altså det er satt en kroneverdi på dem. Imidlertid er det mange av konsekvensene som omtales nedenfor som er utfordrende å verdsette i kroner. Disse er derfor vurdert kvalitativt. For de kvalitativt vurderte konsekvensene har vi benyttet en femdelte skala basert på pluss og minus for å illustrere konsekvensens størrelsesorden sammenlignet med dagens situasjon. For noen av konsekvensene faller vi ned på en vurdering hvor virkningen ligger mellom eksempelvis positiv og stor positiv virkning. I disse tilfellene er vurderingen benevnet med en pluss eller minus i parentes, for eksempel slik + (+).

Kvalitativ vurdering sammenlignet med dagens situasjon	Score
Stor positiv	++
Positiv	+
Ingen endring	0
Negativ	-
Stor negativ	--

Alternative modeller for organisering som er konsekvensutredet

Tabellen nedenfor oppsummerer kort modellene vi går gjennom i konsekvensanalysen, det vises til Hovedutvalgets rapport for utfyllende beskrivelser av modellene. PwC har ikke gjort juridiske vurderinger av de foreslåtte modellene for organisering, men legger til grunn at alle modellene kan besluttes implementert av Kirkemøtet med bakgrunn i organiseringskompetansen kirkemøtet er gitt i trossamfunnsloven § 12. Kirkemøtets organiseringskompetanse er omtalt i hovedutvalgets rapport pkt. 7.3.3. Dersom det legges til grunn en annen forståelse av trossamfunnsloven § 12 vil ny organisering kunne gi andre konsekvenser enn det som er beskrevet i analysen.

Modell	Kort beskrivelse
1	“Prostifellesrådet som organ for soknet” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som organ for soknene og får overført det virksomhetsansvar som fellesrådene har i dag. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan både for de som i dag er ansatt i kirkelige fellesråd og menighetsprestene som arbeider i det enkelte sokn. Modellen gir en desentralisert modell med mange enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet.
2	“Organ for soknet og rDnk, men alle er ansatt i rDnk” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag overføres til RDNK og de ansatte får én nasjonal arbeidsgiver på linje med det prestene har i dag. Prostifellesrådet er et organ for soknet innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen.
3	“Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra rDNK til organ for soknet” I denne modellen opprettes prostifellesrådet som fellesorgan for soknene etter modell av dagens fellesråd, men vil i tillegg få delegert arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene. I praksis vil prostifellesrådet utøve de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle som arbeider lokalt.

Det er i konsekvensutredningen lagt til grunn en rekke forutsetninger. De forutsetningene som er lagt til grunn for hver enkelt vurdering er beskrevet. Det er blant annet forutsatt at det blir 94 prostifellesråd. Dette er kun gjort for å ha et konkret sammenligningsgrunnlag. Hovedutvalget har ikke tatt endelig stilling til antallet prostifellesråd. For de konsekvensene der hvor antallet prostifellesråd vil påvirke i vesentlig grad er det gjort vurderinger av hvordan flere prostifellesråd enn 94 vil slå ut.

Konsekvenser for styring og organisering

Det er lagt til grunn følgende forutsetninger for konsekvensvurderingene:

- Det forutsettes at den geografiske inndelingen i bispedømmer, prostier og sokn videreføres som i dag.
- Videre forutsettes det at legitimitetslinjene i trossamfunnet videreføres som i dag.
- Det forutsettes også at statlige tilskudd disponeres av Kirkemøtet, at menighetsrådet disponerer gaver til menigheter og at prostifellesrådet disponerer tilskudd fra kommunen som kirkelig fellesråd i dag disponerer.
- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Sentrale roller, og deres ansvar og myndighet i organisasjonen tydeliggjøres og følger hverandre

Modell 1

Dette alternativet gir en desentralisert organisasjonsmodell med til sammen 95 enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet, Dnk utgjør én av disse, mens de resterende 94 er prostiene. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet fratras kontrollansvaret for menighetsprestetjenesten, ettersom arbeidsgiveransvaret overføres til prostifellesrådnivå.
- Biskop og bispedømmeråd fratras arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten.
- Prostifellesrådet får som organ for soknene et helhetlig virksomhetsansvar for trossamfunnets ansatte og tjenester i prostiet, med unntak av det virksomhetsansvaret som legges til menighetsrådet. Prostifellesrådets blir arbeidsgiverorgan for menighetsprestene, på samme måte som for de andre yrkesgruppene som arbeider lokalt.
- Daglig leder i prostiet tilsettes av prostifellesrådet og ivaretar virksomhetsansvaret i prostiet etter fullmakt fra prostifellesrådet.

Denne modellen legger til rette for å samle arbeidsgiver- og styringslinjer innad i henholdsvis rDnk og innad i prostiene. Ved å gjøre dette vil man oppnå en generell klargjøring av roller, ansvar og myndighet i trossamfunnet og en tettere sammenheng mellom ansvar og myndighet enn i dagens situasjon. Modellen legger videre opp til høy grad av desentralisering av myndighet, noe som i utgangspunktet gir anledning til høy grad av tilpasning til lokale behov. En konsekvens for trossamfunnet i stort er at særlig store prostier, i kraft av at de organiserer et høyt antall ansatte, vil kunne oppleves å ha en betydelig «forhandlingsmakt» sett opp mot kirkens sentrale organer.

Dagens organisering av bispedømmenivået har en kompleksitet i seg ved at arbeidsgiverfunksjoner for prestene er delt mellom bispedømmerådet og biskopen. Stiftsdirektør ivaretar oppgaver i bispedømmet etter fullmakt fra bispedømmerådet, men yter samtidig støtte til biskopen som arbeidsgiver- og tilsynsorgan. Ved å flytte arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten fra bispedømmenivå til prostifellesrådnivå legges det til rette for en mer rendyrket oppgavefordeling på bispedømmenivå, men det fremstår som noe uklart hvilke fullmakter og oppgaver som skal ligge til bispedømmerådet og stiftsdirektør når prostifellesrådene skal ha en såpass høy grad av autonomi som alternativ 1 tilsier. Alternativet medfører et tydelig skille mellom arbeidsgiveransvar og tilsyn, samtidig som arbeidsgiveransvaret samles i ett organ. Disse endringene vurderes som positive sammenlignet med dagens situasjon.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. Sammenlignet med dagens kirkeverge er rollen som daglig leder likevel tydeligere i sin utforming fordi daglig leder utvilsomt har et helhetlig virksomhetsansvar for kirkens ansatte og tjenester i prostiet, og dermed har et tydeligere mandat til å lede virksomheten.

Vår samlede vurdering av endringene i modell 1 knyttet til sentrale roller, og ansvar- og myndighetsfordelingen mellom dem, er at konsekvensen er sterkt positiv sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 1 vil ha en positiv konsekvens for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon.

Modell 2

Dette alternativet gir en sentralisert og hierarkisk organisasjonsmodell der rDnk, med noen få unntak, blir arbeidsgiver for alle ansatte i trossamfunnet som arbeider lokalt. Ansvar for styring og kontroll gis ved fullmakt nedover i organisasjonen fra Kirkemøtet, via Kirkerådet til prostifellesrådene (eventuelt via bispedømmenivået). Ved behandling av saker som i lov er lagt til soknet, opptrer prostifellesrådet på vegne av soknet. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet får kontrollansvaret for en større helhet av trossamfunnets, fordi de aller fleste oppgaver og tjenester defineres som nasjonale, og de ansatte får sitt arbeidsgiverforhold hos rDnk.
- Hovedutvalget har ikke tydelig tatt stilling til om prostifellesrådet i denne modellen skal ivareta et helhetlig arbeidsgiveransvar for prestene, eller om biskopen og bispedømmerådet skal beholde visse arbeidsgiverfunksjoner.
- Prostifellesrådet opprettes som nytt organ i trossamfunnet, og henter sin rettslige handleevne både fra rDNK og fra soknet. Prostifellesrådet opptrer på vegne av soknet i enkelte saker (kirkebygg og eiendomsforvaltning, budsjettforslag og økonomiforvaltning, avtalekompetanse og oppgaven som lokal gravplassmyndighet).
- Daglig leder i prostiet tilsettes av prostifellesrådet og ivaretar virksomhetsansvaret i prostiet etter fullmakt fra prostifellesrådet, men modellen åpner for at prosten kan tilsettes av rDnk, f.eks. av bispedømmerådet.

Denne modellen legger i utgangspunktet til rette for å samle arbeidsgiver- og styringslinjer i én enhetlig linje innad i rDnk, selv om hovedutvalget ikke har tatt endelig stilling til en anbefaling på dette punktet. En samling av arbeidsgiver- og styringslinjene vil medføre en generell klargjøring av roller, ansvar og myndighet i trossamfunnet og en tettere sammenheng mellom ansvar og myndighet enn i dagens situasjon. Modellen legger videre opp til høy grad av sentralisering av myndighet. Dette gir i utgangspunktet anledning til høy grad av sentral styring og innføring av effektiviserende tiltak, i tillegg til at modellen støtter opp under muligheten til sentral datainnhenting, analyser av virksomheten og informasjonsdeling som kan understøtte faglig utvikling. En konsekvens av denne organiseringen for trossamfunnet i stort, er at de lokale leddene vil kunne oppleve tap av autonomi, men dette vil igjen være avhengig av den styringspraksisen som etableres fra sentralt hold. Sentralt styrte organisasjoner kan velge å gi høy grad av autonomi til lokale ledd eksempelvis gjennom overordnet styring, og bruk av vide fullmakter til lokale organer.

Det er særlig Kirkemøtet og Kirkerådets rolle som endrer seg i modell 2, sammenlignet med dagens situasjon. Kirkemøtet får i modell 2 et utvidet og mer helhetlig ansvar for kontrollen med trossamfunnet enn i dagens situasjon. Dette vil nødvendigvis også påvirke Kirkerådets rolle, selv om disse endringene ikke er beskrevet i detalj rapporten. Ved at Kirkemøtet får et helhetlig kontrollansvar og dersom arbeidsgiver- og styringslinjene samles sentralt, legges det til rette for at fullmakter og oppgaveløsning kan legges på det nivået i organisasjonen som man finner hensiktsmessig. Fullmaktsfordelingen mellom Kirkerådet, bispedømmenivået og prostinivået er ikke utfyllende beskrevet for denne modellen i rapporten. Modell 2 er utformet som en sentralt styrt organisasjon med tre valgte organer under Kirkemøtet: bispedømmerådet, prostifellesrådet og menighetsrådet. Soknet v/menighetsrådets fullmakter er gitt av trossamfunnsloven, men for de to andre valgte organene blir det særlig viktig å definere hvilken beslutningsmyndighet som delegeres fra Kirkemøtet til disse valgte, styrende organene, for at det ikke skal oppstå tvil og uklarhet om ansvars- og myndighetsfordelingen.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får også i denne modellen en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. Sammenlignet med dagens kirkeverge, kan rollen som daglig leder bli tydeligere i sin utforming dersom daglig leder får et helhetlig virksomhetsansvar for kirkens ansatte og tjenester i prostiet, og dermed får et tydeligere mandat til å lede virksomheten. Konsekvensen på dette punktet vil avhenge av valgene som tas med hensyn til fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom henholdsvis bispedømmerådet, biskopen og prostifellesrådet.

Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 2 vil gi positive konsekvenser for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon, men konsekvensene vil også avhenge av beslutninger knyttet til fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom bispedømmeråd, biskop og prostifellesråd.

Modell 3

Denne modellen gir tilsvarende modell 1 en desentralisert organisasjonsmodell med til sammen 95 enheter med arbeidsgiveransvar i trossamfunnet, rDnk utgjør én av disse, mens de resterende 94 er prostiene. I denne modellen beholdes formelt sett arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten i rDnk, mens det i praksis blir prostifellesrådet som ivaretar ansvaret gjennom delegasjon av myndighet fra rDnk. Følgende endringer fra dagens situasjon er av betydning for konsekvensvurderingen knyttet til tydeliggjøring av roller og ansvar, og sammenhengen mellom ansvar og myndighet:

- Kirkemøtet skal i denne modellen fastsette nasjonalt delegeringsreglement for de deler av arbeidsgiveransvaret som skal delegeres til prostifellesrådene. I dette ligger det at Kirkemøtet beholder det formelle kontrollansvaret for prestedtjenesten, men utøvelsen av myndigheten delegeres.
- Hovedutvalget har ikke full ut tatt stilling om det er Kirkerådet og/eller bispedømmet som skal forvalte det formelle arbeidsgiveransvaret på vegne av rDnk.
- Prostifellesrådet opprettes som nytt fellesorgan for soknet, og henter sin rettslige handleevne fra soknet. Prostifellesrådet får som organ for soknene det samme virksomhetsansvaret som kirkelig fellesråd har i dagens situasjon, men får i tillegg delegert arbeidsgiverfunksjoner for prestedtjenesten.
- Prostifellesrådet ved daglig leder utøver arbeidsgivers styringsrett innenfor rammen av delegeringsreglement gitt av Kirkemøtet.

I dette alternativet legges det, på lik linje med alternativ 1 opp til høy grad av desentralisering av myndighet, noe som i utgangspunktet gir anledning til høy grad av tilpasning til lokale behov. På samme måte som beskrevet under alternativ 1 vil en konsekvens for trossamfunnet i stort være at særlig store prostier i kraft av at de organiserer et høyt antall ansatte, vil kunne oppleves å ha en betydelig "forhandlingsmakt" sett opp mot kirkens sentrale organer.

Alternativ 3 har formelt sett mange likhetstrekk med dagens situasjon, ved at prestenes formelle ansettelsesforhold opprettholdes i rDnk og det opprettes et organ for soknet på prostinivå som ikke får et helhetlig virksomhetsansvar (som en konsekvens av at det formelle ansvaret beholdes i rDnk). For Kirkemøtets del vurderes det at kontrollansvaret for prestedtjenesten blir noe mer komplekst enn i dagens situasjon.

Prostifellesrådet får delegert arbeidsgiverfunksjoner, men omfanget av delegasjonen er ikke fullt ut beskrevet, og hovedutvalget har derved ikke i detalj beskrevet hvilke arbeidsgiverfunksjoner for prestedtjenesten som skal bli igjen i rDnk. Handlingsrommet til å utøve styring og ledelse i prostifellesrådet vil være avhengig av graden av delegasjon av arbeidsgiveransvar. Jo mer som beholdes i rDnk, jo mer begrenset vil myndigheten til prostifellesrådet bli, sett opp mot det som generelt ligger i et helhetlig virksomhetsansvar.

Den nye rollen "daglig leder i prostiet" får også i denne modellen en kompleks oppgaveportefølje, og må balansere styringssignaler fra to organer (prostifellesrådet og menighetsrådet). Videre, må lederen i det daglige sikre at også føringer som gis fra overordnet nivå (eks. Kirkemøtet og bispedømmerådet) ivaretas i styring og ledelse av prostiet. I tillegg vil daglig leders handlingsrom begrenses av det formelle arbeidsgiveransvaret som forblir i rDnk. Konsekvensen på dette punktet vil avhenge av valgene som tas med hensyn til fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom henholdsvis rDnk og prostifellesrådet.

Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor er vår vurdering at implementering av modell 3 vil gi positive konsekvenser for trossamfunnet med hensyn til (1) at myndighet og ansvar større grad følger hverandre og (2) at roller og ansvar i trossamfunnet tydeliggjøres sammenlignet med dagens situasjon, men konsekvensene vil også avhenge av beslutninger knyttet til fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom RDNK og prostifellesråd.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	+(+)
Modell 3	+

Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ

Modell 1

I denne modellen flyttes virksomhetsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet og arbeidsgiveransvaret for de ansatte til prostifellesrådet. Kirkemøtets rolle og ansvar som øverste styrende organ er i denne modellen begrenset som følge av den desentraliserte strukturen med høy grad av autonomi til prostinivået. Eventuell «inngripen» fra Kirkemøtet må hjemles i trossamfunnsloven og særlig bruk av organiseringskompetansen i § 12 andre ledd. Ved å overdra arbeidsgiveransvaret for prestetjenesten til prostinivået reduseres også Kirkemøtets ansvar tilsvarende. Det kan dermed argumenteres for at Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet svekkes i denne modellen sammenlignet med dagens situasjon. Kirkemøtets kontrollfunksjon i denne modellen strekker seg til bispedømmenivået, og er langt mer begrenset på prostinivå og lavere.

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som negativ i Alternativ 1.

Modell 2

Organisasjonen har i denne modellene et sentralt tyngdepunkt, og Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ er således styrket sammenlignet med dagens situasjon, ved at alle de ansatte får rDnk som arbeidsgiver. I denne modellen har Kirkemøtet en tydelig kontrollfunksjon for hele trossamfunnet.

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som sterk positiv i alternativ 2.

Modell 3

Kirkemøtets rolle og ansvar som øverste styrende organ er i denne modellen begrenset som følge av den desentraliserte strukturen med høy grad av autonomi til prostinivået. Kirkemøtets kontrollfunksjon som arbeidsgiver strekker seg i denne modellen til bispedømmenivået, og for menighetsprestetjenesten strekker den seg inn i prostiene i samsvar med delegeringsreglementet. For øvrig er Kirkemøtets kontrollfunksjon begrenset på prostinivå og lavere. I modell 3 skjer det i begrenset grad endringer i Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ sammenlignet med dagens situasjon, fordi man i all hovedsak viderefører den formelle ansvarsdelingen mellom trossamfunnets sentrale enhet (rDnk) og de lokale leddene (prostifellesrådene).

Konsekvensen for Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som uendret i alternativ 3.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	++
Modell 3	0

Soknets selvstendighet

Modell 1

Denne modellen legger til rette for selvstyre på prostinivå (gjennom prostiet som organ for soknet), og viderefører og styrker dermed den desentraliserte styringsstrukturen som kirken har tradisjon for. I denne modellen styrkes myndigheten til det som er soknenes organ, og både det valgte organet og den administrative lederen for soknet har fått tydeliggjort sitt helhetlige virksomhetsansvar. Det kan argumenteres for at dette innebærer en styrking av soknets selvstendighet sammenlignet med dagens situasjon.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som sterk positiv i alternativ 1.

Modell 2

Soknenes selvstendighet ivaretas gjennom avskjæringen i Kirkemøtets instruksjonsmyndighet i håndtering av oppgaver som i trossamfunnsloven er definert å ligge til soknet. Som følge av at denne modellen har et sentralisert tyngdepunkt kan det argumenteres for at soknenes selvstendighet blir noe svekket sammenlignet med dagens situasjon, der de kirkelige fellesrådene som soknenes organer utgjør en desentralisering av myndighet i trossamfunnet.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som negativ i alternativ 2.

Modell 3

Denne modellen legger til rette for selvstyre på prostinivå (gjennom prostiet som organ for soknet), og viderefører dermed den desentraliserte styringsstrukturen som kirken har tradisjon for. I modell 3 kan det argumenteres for at soknets selvstendighet styrkes sammenlignet med dagens situasjon, som følge av delegasjonen av arbeidsgivefunksjoner for menighetsprestetjenesten.

Konsekvensen for soknets selvstendighet i trossamfunnet vurderes som positiv i alternativ 3.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	-
Modell 3	+

Økonomiske konsekvenser

Stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon

Ved opprettelsen av prostifellesråd vil dagens kirkelige fellesråd avvikles og erstattes av prostifellesrådene. Prostifellesrådene vil være større enheter som dekker flere sokn og kommuner enn det som er tilfelle med de kirkelige fellesrådene i dag. Større og færre prostifellesråd er antatt å føre til stordriftsfordeler innen bemanning sammenlignet med dagens situasjon.

I nullalternativet er det lagt til grunn at det er 348 kirkelige fellesråd eller menighetsråd med samme funksjoner som kirkelige fellesråd. Det totale antallet årsverk knyttet til ledelse og administrasjon i fellesrådene var i 2018 på 1187 årsverk.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 84 prostifellesråd¹.
- Dagens prostistruktur ligger fast.
- Prostifellesrådet får arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten.

Ved opprettelsen av prostifellesråd vil kirkelige fellesråd legges ned og prostifellesrådene overtar de oppgavene som i dag tilligger kirkelige fellesråd. Prostifellesrådene vil være større enheter som dekker flere sokn og flere medlemmer enn det de kirkelige fellesrådene gjør i dagens situasjon. Det er ventet at opprettelsen av prostifellesråd vil gi stordriftsfordeler knyttet til ledelse og administrasjon sammenlignet med dagens situasjon. Denne stordriftsfordelen kommer av at man i prostifellesrådet på en mer effektiv måte kan utnytte ressursene enn hva man kan i mindre enheter som i dag.

Basert på en økonomisk modell for antall årsverk innen ledelse og administrasjon er den potensielle stordriftsfordelen beregnet å være på i størrelsesorden 174 MNOK² per år sammenlignet med dagens situasjon. Den økonomiske modellen er utviklet basert på datasett over ressursbruk i dagens kirkelige fellesråd, og benytter sammenhengen mellom antall medlemmer (innbyggere) og antatt størrelse på bemanning i de kirkelige fellesrådene. Modellen tar også hensyn til at utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene flyttes fra Bispedømmerådene til prostifellesrådene (lik virkning i alle modeller). Det er videre antatt at ressursene som brukes til å håndtere arbeidsgiveransvaret på Bispedømmenivå får andre oppgaver på dette nivået. Gevinstpotensialet på 174 MNOK baserer seg på at opprettelsen av prostifellesrådene kan frigjøre rett i overkant av 239 årsverk hensyntatt arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene. Den potensielle effektiviseringen av som følge av opprettelsen av prostifellesråd er dermed på i overkant av 20 prosent sett opp mot dagens organisering.

I denne beregningen er det som en forenkling valgt å legge til grunn at alle kirkelige fellesråd i dagens prostier erstattes av ett prostifellesråd. Således viser beregningen av stordriftsfordelen kun en potensiell gevinst som er beheftet med betydelig usikkerhet. Dersom det legges til grunn andre forutsetninger for inndeling av prostifellesråd, som eksempelvis bo- og arbeidsmarkedsregioner eller geografisk avstand innad i et prostifellesråd, vil dette med stor sannsynlighet redusere potensialet.

For å undersøke hvordan gevinstpotensialet påvirkes av en annen struktur på prostifellesrådene er det gjennomført en sensitivitetsanalyse. I sensitivitetsanalysen er antallet prostifellesråd i et prosti satt skjønnsmessig etter antallet medlemmer, forsøksvis på mellom 10 000-20 000 medlemmer per prostifellesråd og at eksisterende fellesråd over dette antallet medlemmer videreføres som prostifellesråd. I sensitivitetsanalysen er det antatt 158 prostifellesråd³.

¹ I de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) har vi ikke datagrunnlag som er tilstrekkelig detaljert til å beregne stordriftsfordeler innen ledelse og administrasjon. Vi har derfor forutsatt at de store byene utgjør egne prostier, uten endringer fra dagens ressursituasjon.

² Det er lagt til grunn en årsverkskostnad på 730 000 kroner.

³ I de store byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) antas det at det opprettes ett prostifellesråd selv om disse er delt opp i flere prostier i dag.

Gevinstpotensialet gitt disse forutsetningene er på 68 MNOK per år. I dette tallet er det også tatt hensyn til ressurser knyttet til utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene til prostifellesrådene (lik virkning i alle modeller).

Modellen som er benyttet for å beregne gevinstpotensialet tar utgangspunkt i bemanning i dagens kirkelige fellesråd. Dersom prostifellesrådene får tilført andre eller flere oppgaver, utover dagens oppgaver og arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene, vil dette også kunne redusere potensialet for denne gevinsten ytterligere da dette trolig vil kreve økt bemanning. I den videre prosessen med en eventuell opprettelse av prostifellesråd må gevinstene knyttet til bemanning detaljeres i de enkelte enhetene.

Denne konsekvensen er ventet å være lik på tvers av alternativene.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK ⁴)
Modell 2	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)
Modell 3	174 MNOK per år (nåverdi 1200 MNOK)

Stordriftsfordeler innen innen kirke- og gravplassdrift

I nullalternativet er det lagt til grunn at det er 348 kirkelige fellesråd eller menighetsråd med samme funksjoner som kirkelige fellesråd. Det totale antallet årsverk knyttet til kirke- og gravplassdrift er i dagens situasjon på 1036 årsverk.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Dagens prostistruktur ligger fast.
- Antall kirker og gravplasser antas som i dag.

Ved opprettelsen av prostifellesråd antas det at det vil finnes stordriftsfordeler knyttet til en bedre utnyttelse av personalressursene innenfor kirke- og gravplassdrift sammenlignet med dagens situasjon. Ved større enheter kan man oppnå en større grad av styring av ressursene på tvers av kirker og gravplasser, noe er ventet å kunne gi muligheter for effektivisering. I tillegg kan trolig flere stillinger gjøres til fulltidsstillinger som er mindre ressurskrevende å administrere enn mange deltidsstillinger. Erfaringsmessig fra andre omorganiseringsprosesser finnes det også ofte et potensial for effektivisering av innen eiendomsdrift.

På usikkert grunnlag er besparelespotensialet anslått å være på 10 prosent av dagens årsverk. Dette er anslått forholdsmessig sett i lys av beregningen for årsverk innen ledelse og administrasjon. Dette tilsvarer en potensiell besparelse på i underkant av 76 MNOK⁵ per år sammenlignet med dagens situasjon.

På samme måte som de potensielle gevinstene knyttet til ledelse og administrasjon er også denne gevinsten beheftet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten knytter seg spesielt til hvordan geografiske avstander vil påvirke gevinstpotensialet, da store avstander mange steder potensielt kan føre til begrenset mulighet for mer effektiv bruk av personellressursene. I det videre arbeidet med opprettelsen av prostifellesråd vil man måtte detaljere ytterligere for å redusere usikkerheten i estimatet.

⁴ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

⁵ Det er lagt til grunn en årsverkkostnad på 730 000 kroner.

Denne konsekvensen er ventet å være lik på tvers av modeller.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK ⁶)
Modell 2	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)
Modell 3	76 MNOK per år (nåverdi 517 MNOK)

Bedre anskaffelser av varer og tjenester

I nullalternativet er det lagt til grunn at kirkelige fellesråd kjøpte varer og tjenester for 1 317 MNOK i 2019⁷. På generelt grunnlag omfatter varer og tjenester ofte følgende:

- IKT-tjenester og IKT-lisenser, samt software og hardware
- Kjøp av andre tjenester som eksempelvis revisjon og annen rådgivning
- Husleie, felleskostnader, energi
- Reiser
- Kontorkostnader som trykking, porto/frakt, rekvisita og telefoner

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven handler ikke utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget (jf. rapporten avsnitt. 7.3.3.)

I dag anskaffer de kirkelige fellesrådene varer og tjenester over sine egne budsjetter. I en ny organisering antas det at man kan ha mer spesialisert personell innen strategiske anskaffelser og at det vil være muligheter for å gjennomføre større anskaffelser av varer og tjenester på tvers av enheter. En forutsetning for en kostnadsreduksjon er at omfanget av anskaffelsene får den nødvendige ledelsesmessige og faglige oppmerksomheten. Dette innebærer en profesjonalisering av kategoristyring, leverandøroppfølging og kontraktsstyring, samt å ha oversikt og kontroll på hva og hvordan midler benyttes.

Basert på erfaringer fra tilsvarende omorganiseringsprosesser er det normalt et potensial for besparelser på mellom 5 og 15 prosent innen anskaffelser avhengig av grad av sentralisering av funksjonen.

I modellene antas det at det skjer en sentralisering av anskaffelsesfunksjon til nasjonalt nivå gjennom at Kirkemøte bruker sin organiseringskompetanse. Dette gir muligheter for profesjonalisering av anskaffelsesfunksjonen, herunder kategoristyring, leverandøroppfølging og kontraktsstyring. Videre vil et større volum av i anskaffelsene gjøre det mulig å oppnå bedre priser på varer og tjenester. På usikkert grunnlag anslås det at det er et potensiale for en effektivisering av anskaffelsene på 10 prosent sammenlignet med dagens situasjon. En besparelse på 10 prosent tilsvarer en økonomisk besparelse på 132 MNOK per år sammenlignet med dagens situasjon.

⁶ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

⁷ <https://www.ssb.no/statbank/table/12444/tableViewLayout1/>

Det er betydelig usikkerhet knyttet til denne gevinsten. Dersom anskaffelsesfunksjonen ikke samles på nasjonalt nivå, men på prostifellesrådnivå vil trolig gevinstpotensialet reduseres sammenlignet med estimatet ovenfor.

Anskaffelsesfunksjoner i prostifellesrådene vil imidlertid innebære en sentralisering av anskaffelsene sammenlignet med dagens situasjon og trolig også ha et visst gevinstpotensial. I det videre arbeidet vil man måtte detaljere ytterligere for å redusere usikkerheten i estimatet.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellesløsninger er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12 andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK ⁸)
Modell 2	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)
Modell 3	132 MNOK per år (nåverdi 897 MNOK)

Fellesløsning for transaksjonelle HR-tjenester

I dagens situasjon er transaksjonelle HR-tjenester som personaladministrasjon og HR-systemstøtte spredt mellom rDnk og de kirkelige fellesrådene. Soknene kan som selvstendige rettssubjekter velge selv hvordan de ønsker å få levert disse tjenestene til sin virksomhet, noe som fører til et stort antall systemer og løsninger.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven handler ikke utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget (jf. avsnitt 7.3.3.)

Ansvaret for transaksjonelle HR-tjenester vil i utgangspunktet være distribuert i alternativ 1 og 3 som følge av at prostifellesrådene velger disse systemene selv. I alternativ 2 er det lagt til grunn at man vil få en sentralisert HR-løsning som kan benyttes i relasjon til alle arbeidstakere.

Vi har lagt til grunn at Kirkemøtets organiseringskompetanse kan benyttes til å opprette en nasjonal HR-avdeling med samlet ansvar for transaksjonelle HR-tjenester som lønnsutbetaling og HR-systemstøtte i alle alternativer. Det presiseres at en slik HR-funksjon ikke vil frita det enkelte prostifellesråd for å utøve sine arbeidsgiverrolle på en forsvarlig måte. Å samle dette på et sted for alle ansatte nasjonalt vil resultere i standardisering og at alle ansatte opplever at transaksjonelle HR-tjenester og tilhørende prosesser utføres likt. Videre antas det at en slik samling vil være ressursbesparende sammenlignet med dagens situasjon i form av reduserte kostnader knyttet til HR-systemer.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellesløsninger er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12

⁸ Periode 2021-2031. Periodisering: 2021 null, 30% 2022, 60 % 2023, fullt potensiale etter dette. Diskonteringsrente 4 prosent.

andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Bedre administrative støttefunksjoner

I dagens situasjon er variasjonen stor når det kommer til valg av ordning for leveranser av administrative støttefunksjoner i de kirkelige fellestrådene. I administrative støttefunksjoner legger vi IKT, informasjonsforvaltning, økonomi, lønn og reiseadministrasjon. Soknene ved kirkelige fellestråd kan i dag som selvstendige rettssubjekter velge selv hvordan de ønsker å få levert disse tjenestene til sin virksomhet, noe som fører til et stort antall systemer og løsninger. Den vanligste ordningen i dag er imidlertid at de kirkelige fellestrådene har avtaler med tilhørende kommune(r) om utførelse av disse tjenestene gjennom tjenesteytingsavtaler, og at de i tillegg løser noen av oppgavene selv. Dette innebærer naturlig nok at man benytter kommunes systemer og løsninger.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellestråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellestråd. Totalt 94 prostifellestråd.
- Kirkemøtets organiseringskompetanse og øvrige kompetanse i trossamfunnsloven utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere virksomheten i soknene. Kirkemøtet vil kunne pålegge soknene at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan løses av et organ som ikke er soknets eget. Se kap. 8.3.1

På generelt grunnlag vil en større grad av samordning av de administrative støttefunksjonene kunne føre til at man får mer enhetlige systemer og løsninger på tvers i kirken sammenlignet med dagens situasjon. Dette kan igjen bidra til at man kan velge kostnadseffektive løsninger for leveranse av disse tjenestene.

Et eksempel er Kirkepartner som leverer IKT-tjenester til Dnk og kirkelige fellestråd som har avtale med dem. Ved å få større oppslutning rundt disse fellestjenester vil man kunne tilby lavere priser på administrative støttefunksjoner. Økt bruk av nasjonale fellestjenester i kirken vil imidlertid også kunne gi økt kvalitet på leveransene gjennom større fagmiljø (gjennom mindre sårbarhet og økt læring) og standardisering av prosesser og servicenivå sammenlignet med dagens situasjon. I modellene nedenfor legges det til grunn at det etableres nasjonale støttefunksjoner. En slik etablering vil trolig både kunne redusere ressursbruken og gi økt kvalitet gjennom større fagmiljøer og standardisering.

Det er utfordrende å anslå noe konkret potensial for besparelser for denne konsekvensen, men det bør jobbes med å konkretisere gevinstpotensial knyttet til økt bruk av nasjonale fellestjenester når man har kommet lengre i detaljeringen av ny organisering.

Gevinstpotensialet for alle alternativer er vurdert å være likt, men dette forutsetter at Kirkemøtets gjennomføringsevne til å beslutte fellestjenester er lik uavhengig av om beslutningen fattes med hjemmel i organiseringskompetanse i § 12 andre ledd (i modell 1 og 3) eller i kraft av arbeidsgiverrollen (i modell 2). Implementeringsrisikoen vurderes imidlertid som lavest i modell 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	++
Modell 3	++

Omstillingskostnader

Ved en omorganisering i Den norske kirke vil det påløpe omstillingskostnader knyttet til opprettelsen av prostifellesråd. Det er i dag 348 kirkelige fellesråd.

Forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti legges ned og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Det vil i forbindelse med opprettelse av prostifellesrådene måtte gjennomføres prosesser tilsvarende de som har blitt gjennomført i forbindelse med sammenslåinger av kirkelige fellesråd som følge av kommunesammenslåinger de siste årene. Dette innebærer blant annet at det bør ansettes en midlertidig prosjektleder for sammenslåingene lokalt. Forutsatt at prosjektlederne ansettes for arbeid i et år vil dette på usikkert grunnlag isolert sett koste 50-100 millioner kroner uavhengig av modell. I omstillingen kan det også på generelt grunnlag bli behov for vesentlig ressursinnsats av de ansatte knyttet til endringsprosesser. I tillegg vil det trolig påløpe andre omstillingskostnader som for eksempel omstillingspakker til ansatte, nye IKT-systemer og nye lokaler for prostifellesråd, samt kostnader ved å sentralisere funksjoner jf. diskusjon om sentralisering av anskaffelse- og HR-funksjoner, samt administrative støttefunksjoner ovenfor.

Omstillingskostnadene vurderes å være beheftet med stor usikkerhet. I den videre planleggingen må ressursbruken i omorganiseringen gjennomgås i mer detalj for at man skal ha bedre oversikt over forventede kostnader. Den store usikkerheten i disse kostnadene fører til at denne konsekvensen er vurdert kvalitativt. I alle modellene vil det påløpe vesentlige omstillingskostnader, men egenskapene til modellene vil kunne ha innvirkning på antatt ressursbruk til omstillingen.

Modell 1

Endringene i modell 1 er etter vår vurdering de enkleste å gjennomføre. Opprettelsen av prostifellesrådene kan gjennomføres basert på standard metodikk etter modell fra sammenslåinger av kirkelige fellesråd i forbindelse med gjennomførte kommunesammenslåinger⁹.

Modell 2

I modell 2 vil organisasjonsmodellen være basert på at prostifellesrådene opprettes og så overdras de ansatte til rDnk. Dette vil trolig være arbeidskrevende og komplisert. Sammenlignet med alternativ 1 vil trolig dette arbeidet være vesentlig mer ressurskrevende.

⁹ Kirkelige fellesråd og kommunesammenslåing - en veileder, KA, 2016

Modell 3

I modell 3 vil selve delegasjonen av arbeidsgiverfunksjoner være relativt enkel, men det vil trolig være mange praktiske avklaringer som må gjøres som del av å finne ut hvordan delegasjonen faktisk skal fungere i prostifellesrådene. Det er antatt at også dette alternativet vil være ressurskrevende å gjennomføre selv om kostnadene trolig blir noe mindre enn i alternativ 2.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	--
Modell 3	-

Konsekvenser for finansiering

Økt avstand til kommunene

I dag finansierer kommunene omtrent 60-70 prosent av aktiviteten i Dnk. Det er generelt slik at et kirkelig fellesråd dekker soknene i en kommune, men det finnes enkelte avvik fra denne ordningen uten at dette vil påvirke vurderingene av konklusjonene nevneverdig. Kommunenes finansieringsansvar er definert i Trossamfunnsloven § 14 som omhandler finansiering av Den norske kirke.

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti legges ned og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Prostifellesrådet samordner budsjettforslag fra soknene og disponerer tildelte midler, med de føringer/øremæringer som følger av kommunale vedtak. Slik at det for bygg, anlegg og øremærkede midler er inndelt etter kommune, mens tildelte midler til fellestiltak og administrasjon disponeres på tvers.

I en ny organisering med prostifellesråd vil det geografiske området som utgjør prostiet ofte omfatte flere kommuner. Prostifellesrådet må derfor forholde seg til flere kommuner når det samordner budsjettforslagene fra soknene og kommuniserer disse med de aktuelle kommunene. Både geografisk og med tanke på forvaltningsnivåer i kirken opp mot kommunene vil det som følge av den nye organiseringen bli økt avstand mellom kommunene og prostifellesrådene sammenlignet med dagens situasjon. Dersom antallet prostifellesråd som opprettes øker vil dette tilsi at man er nærmere dagens situasjon og at den negative virkningen vil potensielt reduseres. Dersom det eksempelvis opprettes 200 prostifellesråd og ikke 94 slik som forutsatt her vil det likevel være mange steder hvor den organisatoriske og geografiske avstanden mellom prostifellesråd og kommune øker.

I kommunene er det politiske prioriteringer og det økonomiske handlingsrommet som i tillegg til lovkravene avgjør tildelingene til kirken. Med flere utfordringer for kommunene i årene fremover, blant annet eldrebølgen, kan det ventes mindre økonomisk handlingsrom for kommunene. Finansieringen av kirken er heller ikke definert i kommuneloven, kun i trossamfunnsloven. Dette isolert sett kan føre til at finansieringen av kirken ikke sees på som en av kommunenes kjerneoppgaver, og følgelig utsettes for kutt. Samtidig vil også kommunene være interessert i at tilskuddsmottakere gjør tiltak for å redusere sine kostnader.

Konsekvensen av økt avstand, organisatorisk og geografisk, medfører en risiko for lavere bevilgninger fra kommunene. Dette vil påvirke både bemanning, rom for administrativ bistand og forvaltningen av kirkebygg i fremtiden. Når den kommunale andelen av finansieringen utgjør hele 60-70 prosent av total finansiering vil kun små endringer av finansiering av de enkelte prostifellesrådene ha stor konsekvens for driften. Dette kan i seg selv føre til at tjenestetilbudet i trossamfunnet må reduseres sammenlignet med dagens situasjon.

I alle alternativene vil det bli økt avstand organisatorisk og geografisk til kommunene som følge av opprettelsen av prostifellesråd. Denne avstanden kan igjen føre til redusert finansieringsvilje fra kommunene. Dette er en negativ konsekvens sammenlignet med dagens situasjon. Alternativene er vurdert likt. Årsaken til at alternativene er vurdert likt er at det ikke strukturelt skiller noe mellom modellene (det opprettes prostifellesråd i alle modellene).

Kommunenes reaksjoner som følge av endringer i den kirkelige organiseringen er usikker. Den kommunale finansieringsviljen vil etter vår vurdering trolig være mer avhengig av relasjonen og dialogen mellom kirke og kommune, og kommunens opplevelse av kirken som en relevant tjenestetilbyder i lokalsamfunnet, enn av Den norske kirkes interne organisasjonsstruktur.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	-
Modell 2	-
Modell 3	-

Arbeidsmiljømessige konsekvenser

Bedre samarbeid lokalt

Det antas at enhetlig ledelse i prostifellesrådene legger til rette for forbedret samarbeid lokalt.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Det er én leder av prostifellesrådet som er øverste ansvarlig for å ivareta det ansvaret som er lagt til prostiadministrasjonen.

Ved å samle utførelsen av lederoppgaver et sted, får ledelsen bedre forutsetninger for å kunne holde oversikt over lokalt ansattes styrker, utviklingsområder og personlige interesser. At lederansvaret samles resulterer i at ledelsen har bedre forutsetninger for å kunne skape arenaer for samhandling og felles oppgaveløsning hvor dette er relevant. Med samlet ledelse vil man i større grad ha muligheten til å sikre at grupper av ansatte som involveres i felles prosjekter, problemløsning eller utførelse av bestemte oppgaver, kan settes sammen på bakgrunn av deres komplementerende

kompetanse. Det vil altså bli enklere når lederansvaret samles å legge til rette for å bruke ansattes tverrfaglige kompetanse på best mulig måte.

Et resultat av dette vil kunne være økt kvalitet i arbeidet. At man i større grad samarbeider på tvers av ulike stillinger og legger til rette for at ansatte kan samarbeide på tvers av ulike fagområder, vil også kunne bidra til å påvirke ansattopplevelsen¹⁰ i positiv retning.

Dette gjelder alle ansatte i rDnk og fellesråd, men ekskluderer ansatte i menighetsrådet, da disse vil forbli organisert som i dag. Derfor vil man som i dag være avhengig av uformelle strukturer for å sikre et godt samarbeid mellom disse.

Modellene er ikke vurdert å være forskjellig når det kommer til denne konsekvensen.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Økt rolleklarhet og enklere konfliktløsning lokalt

Enhetlig ledelse gjør det klarere hvem som har overordnet lederansvar og beslutningsmyndighet i det daglige. Større klarhet i rolle- og ansvarsfordeling i seg selv vil kunne påvirke ansattopplevelsen lokalt i positiv retning.

Enhetlig ledelse legger også bedre til rette for at uenigheter kan tas tak i og løses på lavest mulige nivå. Ved at man får økt klarhet i hvem som har det siste ordet og at dette er samme person for alle ansatte, vil dette bidra til at uenigheter kan tas hånd om tidlig slik at man raskere finner en løsning på konflikter. Dette vil kunne ha positive konsekvenser for arbeidsmiljøet.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Det er én leder av prostifellesrådet som er øverste ansvarlig for å ivareta det ansvaret som er lagt til prostiadministrasjonen.

Modell 1

I dette alternativet vil alle lokalt ansatte vil være ansatt i prostifellesrådet og ha samme øverste leder. Dermed vil det være full klarhet i hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen. Dette vil i stor grad kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning.

¹⁰ *Ansattopplevelsen* forstås i denne sammenheng som et bredere og mer langsiktig perspektiv på ansattengasjement. Begrepet dekker både tankene, følelsene og erfaringene til de ansatte, samt hvordan disse relaterer seg til institusjonelle eller organisatoriske prosesser. Ansattes opplevelse av arbeidsplassen er subjektiv og dannes i samspill mellom individet og ulike elementer man kommer i kontakt med på arbeidsplassen, som f.eks. ledere, kolleger, arbeidsmiljø, prosesser eller strukturer. Å skape en god ansattopplevelse for alle ansatte vil påvirke engasjement og motivasjon i positiv retning, og sette organisasjonen som helhet bedre i stand til å levere på sin visjon og strategi.

Modell 2

I dette alternativet vil alle lokalt ansatte være ansatt i rDnk og ha samme øverste leder. Dermed vil det være full klarhet i hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen. Dette vil i stor grad kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning.

Modell 3

I dette alternativet videreføres dagens todeling av arbeidsgiveransvaret. Ansvar for utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner for alle lokalt ansatte vil delegeres til en samlet daglig leder av prostifellesrådet. Dette fører til at ansatte i det daglige vil oppleve å ha samme øverste leder. Dermed vil det være klarere i det daglige på lavere nivåer hvem som har det siste ordet om det skulle oppstå uenigheter eller konflikter på arbeidsplassen.

Bispedømmerådet vil beholde et formelt ansvar for ansettelsesforholdet til menighetsprestene. I en eventuell konflikt vil fremdeles prestene, antagelig som et siste utspill, benytte seg av eskaleringsmuligheten til bispedømmenivået slik som i dag. Denne modellen åpner altså for at konflikter kan eskaleres. Dette gjør det mulig at noen av utfordringene knyttet til konflikthåndtering i dagens organisering vil kunne videreføres. At ansatte opplever å ha enhetlig ledelse i det daglige vil kunne påvirke arbeidsmiljøet i positiv retning, men at ansatte i rDnk vil ha mulighet til å eskalere uenighet videre til bispedømmenivået kan være problematisk ettersom ansatte i prostifellesrådet ikke har samme mulighet.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	++
Modell 2	++
Modell 3	+

Flere heltidsstillinger

Opprettelsen av prostifellesrådet resulterer i at man samler ansatte på tvers av større geografiske områder enn det som er tilfellet i dagens organisering.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.

Vi antar at dette vil kunne øke andelen heltidsstillinger i tilfeller der dagens fellesråd er for små til å kunne tilby heltidsjobb til noen typer stillinger. Dette vil kunne ha en positiv effekt på opplevelsen til ansatte som i dag innehar en mindre stillingsbrøk enn ønsket. Det vil også kunne ha en positiv rekrutterende effekt hvis kirken kan tilby flere heltidsstillinger enn hva som er tilfellet i dag. Det må imidlertid påpekes at det er usikkerhet knyttet til hvorvidt små prostifellesråd vil kunne finansiere flere heltidsstillinger enn i dag. Dette vil påvirkes av den endelige prostifellesrådstrukturen. I tillegg vil geografiske avstander mellom menigheter også her være av betydning. Digitalisering kan imidlertid fungere som et bøtemiddel mot behovet for fysisk tilstedeværelse for noen grupper av arbeidstakere.

Denne konsekvensen vurderes likt i alle tre modeller.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+
Modell 2	+
Modell 3	+

Felles tilnærming til HR-tjenester

Opprettelsen av prostifellesråd legger til rette for at ansvaret for HR-tjenester og tilhørende prosesser samles i større enheter. Utførelsen av sentrale HR-tjenester knyttet til ansattreisen, inklusive rekruttering, innføringsprogram for nyansatte, medarbeiderutvikling og prosess for avslutning av arbeidsforhold, vil samles i større enheter. Også arbeid med strategiske HR-tjenester som strategisk kompetanseledelse, arbeidsgiver-merkevarebygging, kompensasjon og goder, HR-analyser og kultur- og organisasjonsutvikling samles i større enheter¹¹. Måten en organisasjon jobber med disse tematikkene på, er med på å påvirke hvordan det oppleves å være arbeidstaker. At ansatte opplever å være rettferdig behandlet uavhengig av eksempelvis stillingstype, arbeidssted eller hvem man har som leder, er viktig.

Det er videre lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Alle kirkelige fellesråd i et prosti avvikles og erstattes med et prostifellesråd. Totalt 94 prostifellesråd.
- Ansvaret for HR-tjenester legges til det øverste nivået i de ansattes formelle arbeidsgiver (enten rDnk eller prostifellesråd avhengig av alternativ)

Konsekvensene knyttet til dette temaet varierer noe mellom ulike modeller og stillingskategorier, spesielt kompetanseutvikling for ansatte.

Modell 1

Opprettelsen av prostifellesråd fører til at ansvaret for HR-tjenester samles i større enheter enn i dag. HR-tjenester vil bli noe mer enhetlig sett opp mot dagens situasjon, da man reduserer antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter. Dette bringer med seg en forenkling sammenlignet med dagens situasjon. I denne modellen vil likevel ansvaret forbli distribuert og duplisert, men blant et færre antall arbeidsgivere enn i dag. Mer ensartet arbeid med HR-tjenester vil kunne ha en positiv påvirkning på arbeidsmiljøet og ansattopplevelsen, hvilket igjen kan ha en positiv påvirkning på sykefravær eller andre parametre som påvirkes av dette.

Ettersom ansvaret forblir distribuert vil det fortsatt være vanskelig for det nasjonale nivået å danne seg et helhetsbilde over alle ansatte i trossamfunnet, eksempelvis i form av medarbeiderundersøkelser. Samlingen i færre større arbeidsgivere forenkler dette opp mot dagens organisering, men arbeidet med å sikre en helhetlig tilnærming for hele trossamfunnet, og alle ansatte i hele landet, vil kunne forbli en utfordring.

Alternativet åpner for at man får ulik tilnærming til eksempelvis rekrutteringsarbeid for ulike stillinger, og at valg om å fokusere på spesifikke stillingskategorier eller geografiske områder drives av hvem som har arbeidsgiveransvaret, heller enn av hva som er riktig strategisk prioritet for trossamfunnet i sin helhet. Dette vil kunne påvirke rekrutteringssituasjonen i negativ retning.

¹¹ HR-tjenester knyttet til ansattreisen og strategiske HR-tjenester omtales heretter samlet som *HR-tjenester*. Disse ekskluderer grunnleggende og transaksjonelle HR-tjenester som HMS, utbetaling av lønn og HR-systemstøtte mm.

Det utgjør også en risiko at viktige strategiske HR-tjenester prioriteres bort, eller at man ikke lykkes med å tiltrekke seg kandidater til stillinger med ansvar for og kompetanse innen strategisk HR, fordi arbeidsgiverne forblir små. Dette kan påvirke trossamfunnets omdømme som arbeidsgiver i negativ retning.

I denne modellen viderefører man altså muligheten til at hver enkelt arbeidsgiver kan ta ulike tilnærminger til arbeid med HR-tjenester og utførelse av tilhørende prosesser. Til forskjell fra i dagens organisering legger man derimot til rette for at utøvelsen av prosessene i større grad håndteres likt for alle ansatte lokalt.

Hvorvidt ansatte opplever rettferdighet knyttet til tilgangen til kompetansehevende tiltak påvirker ansattopplevelsen. Å flytte arbeidsgiveransvaret for prestene fra rDnk til prostifellesrådet resulterer i at tilnærmingen til kompetanseutvikling mer likeartet for alle ansatte. I denne modellen oppnår man mer likebehandling av alle ansatte gjennom å endre vilkårene for prestene, slik at tilnærmingen for disse blir likere dagens situasjon for ansatte i fellesrådslinja, men samlet over et større geografisk område¹². Man oppnår altså en likere behandling av alle ansatte gjennom å endre på dagens vilkår for prestene.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter er positiv sammenlignet med dagens situasjon, og at modellen i helhet vil ha en positiv påvirkning gjennom å oppnå likebehandling av flest mulig ansatte.

Modell 2

Gjennom å samle arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i rDnk samler man det overordnede ansvaret for HR-tjenester i én enhet. Dette forenkler arbeidet med utvikling og implementering av viktige HR-tjenester og prosesser betraktelig. Denne modellen åpner for mer enhetlig datadrevet arbeid med utvikling, implementering og videreutvikling av viktige HR-tjenester. Modellen legger til rette for at arbeid med HR-tjenester vil bli betydelig mer enhetlig sett opp mot dagens situasjon, da man reduserer antall arbeidsgivere som definerer denne til én.

Dette legger til rette for at man jobber med HR-tjenester og prosesser med et helhetsperspektiv på tvers av hele trossamfunnet. Dette vil kunne bidra til å skape sammenheng mellom det lokale og det nasjonale, og sette trossamfunnet bedre i stand til å løse viktige strategiske utfordringer man står overfor i dag, knyttet til eksempelvis rekruttering, eller andre viktige utfordringer man vil måtte takle i fremtiden.

I denne modellen legger man også til rette for at tilnærmingen til kompetanseutvikling er lik for alle ansatte, men man oppnår dette på en annen måte enn i modell 1. I modell 2 oppnår man likebehandling av alle ansatte knyttet til kompetanseutvikling gjennom å endre tilnærmingen for dagens fellesrådsansatte. I dette alternativet vil alle være ansatt i rDnk, og man oppnår en likere behandling av alle ansatte gjennom endre på dagens vilkår for de ansatte i dagens fellesråd slik at det blir likere dagens situasjon for prestene.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til én enhet er svært positiv sammenlignet med dagens situasjon, og at modellen i helhet vil ha en positiv påvirkning gjennom å oppnå likebehandling av flest mulig ansatte.

Modell 3

Denne modellen vurderes i utgangspunktet å være lik som i modell 1, slik det står beskrevet over. Ansvaret for HR-tjenester forblir distribuert og duplisert, men blant et færre antall arbeidsgivere enn i dagens situasjon.

I denne modellen utgjør det en risiko at ansvaret for utvalgte HR-tjenester, som eksempelvis kompetanseutvikling, kan forbli delt mellom rDnk og prostifellesrådet. Således videreføres muligheten til å ha forskjellig tilnærming for hhv. prestene og dagens fellesrådsansatte, avhengig av hvem som har det formelle arbeidsgiveransvaret.

¹² Dette gjelder selv om prestene får videreført enkelte nasjonale ordninger.

I denne modellen vil altså ulike grupper ansatte fortsatt kunne oppleve forskjellsbehandling avhengig av hvem som er formell arbeidsgiver, hvilket vil kunne ha en negativ påvirkning på arbeidsmiljøet og ansattopplevelsen for de ansatte.

Vår samlede vurdering er at en reduksjon i antall arbeidsgivere som definerer arbeidet til 95 enheter er positiv sammenlignet med dagens situasjon.

Oppsummering

Modell	Konsekvens sammenlignet med 0-alternativet
Modell 1	+ (+)
Modell 2	++
Modell 3	+

