



## **Afsluttende rapport vedr. Gode rammer for folkekirkens lokale kasser**

Arbejdsgruppen vedr. opdatering af bestemmelser om de lokale  
kasser i lov om folkekirkens økonomi

Kirkeministeriet – Juni 2022



## Indhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Indledning</b> .....   | <b>4</b>  |
| 1.1 Arbejdsgruppens kommissorium.....  | 5         |
| 1.2 Arbejdsgruppens møder .....  | 7         |
| 1.3 Arbejdsgruppens medlemmer.....   | 7         |
| <b>2. Arbejdsgruppens arbejde</b> .....  | <b>8</b>  |
| 2.1 Evaluering af forsøg under forsøgslovgivningen.....  | 8         |
| 2.2 Analyse af væsentlige økonomitiltag vedrørende de lokale kasser siden<br>2009.....   | 10        |
| 2.2.1 Emner overført til Lokaløkonomigruppen.....  | 11        |
| 2.3 Øvrige forslag fra arbejdsgruppens medlemmer.....  | 12        |
| <b>3. Arbejdsgruppens anbefalinger</b> .....   | <b>13</b> |
| 3.1 Udvidelse og forenkling af muligheden for at samarbejde på tværs af<br>niveauer og geografi .....  | 13        |
| 3.1.1 Ophævelse af kravet om dispensation ved samarbejder med<br>kompetence eller opgavedelegering mellem menighedsråd og<br>provstiudvalg.....  | 16        |
| 3.1.2 Udvidelse af muligheden for at organisere samarbejder, således at<br>der kan nedsættes en fællesbestyrelse.....  | 18        |
| 3.1.3 Udvidelse af muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer<br>på provstiniveau, når et samarbejde indebærer kompetence-<br>eller opgavedelegering til provstiudvalget.....  | 19        |
| 3.1.4 Indførelse af mulighed for, at samarbejder mellem menighedsråd af<br>en vis størrelse kan oprettes som selvstændige juridiske enheder<br>med eget cvr-nummer m.v.....  | 20        |
| 3.1.5 Indførelse af mulighed for, at stiftsråd med dispensation fra<br>Kirkeministeriet kan indgå i samarbejder med andre<br>folkekirkelige myndigheder .....  | 22        |
| 3.1.6 Forhøjelse af det maksimale bindende stiftsbidrag fra 1 % til 2 %... 23  |           |
| 3.1.7 Indførelse af mulighed for standardmodeller for<br>samarbejdskonstruktioner, som involverer flere provstiudvalg,<br>stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder, eller som involverer et eller<br>flere menighedsråd, samt stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder ..... | 24        |
| 3.2 Øget transparens og fleksibilitet i den lokale økonomistyring.....   | 25        |
| 3.2.1 Indførelse af krav om, at provstiudvalg og menighedsråd skal<br>formulere målsætninger og evt. særlige indsatsområder i<br>budgettet.....  | 27        |



|   |           |
|---|-----------|
| 3.2.2 Indførelse af mulighed for at etablere en reserve i provstiudvalgskassen til brug for tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret.....          | 28        |
| 3.2.3 Indførelse af mulighed for at vedtage projektbevillinger hos menighedsråd og provstiudvalg.....   | 31        |
| 3.2.4 Indførelse af mulighed for, at provstiudvalget kan tilbageføre ubrugte anlægs- og projektmidler fra menighedsrådene til provstiets reserve..... | 32        |
| 3.2.5 Indførelse af mulighed for at foretage central opsparring af anlægsmidler i provstiudvalgskassen.....   | 33        |
| 3.2.6 Indførelse af mulighed for at vedtage visse lokale tilpasninger til den centralt fastsatte budgetproces .....                                   | 34        |
| 3.2.7 Ophævelse af krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af menighedsråds og provstiudvalgs regnskaber .....  | 36        |
| 3.2.8 Indførelse af krav om offentliggørelse af provstiudvalgs og budgetudvalgs dagsorden, beslutningsprotokol m.v.....                               | 38        |
| <b>Bilagsgang</b> .....   | <b>39</b> |
| Bilag 1: Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. opdatering af bestemmelser om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi .....                      | 40        |
| Bilag 2: Notat om væsentlige lokaløkonomiske tiltag siden 2009 .....  | 42        |
| Bilag 3: Modtagne ønsker til mindre justeringer .....   | 47        |



## 1. Indledning

I 2017 blev der vedtaget en lov om forsøg i folkekirken, hvor man fik mulighed for at afprøve nye måder at løse opgaver på i folkekirken. Loven indeholder en bestemmelse om evaluering af forsøgene og evt. lovgivning som opfølgning på forsøgene senest i folketingsåret 22/23.

Bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi har siden 2009 kun været genstand for mindre justeringer. Den almindelige udvikling og ønskerne til nye muligheder for folkekirkens menighedsråd og provstiudvalg gør det tillige relevant at foretage en gennemgang af disse.

I slutningen af 2021 blev der på den baggrund nedsat en arbejdsgruppe vedrørende Gode Rammer for Folkekirkens Lokale Kasser, som fik til opgave at kvalificere og drøfte behov og ønsker til opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger er samlet i denne rapport.

Med udgangspunkt i Arbejdsgruppens anbefalinger vil Kirkeministeriet udarbejde et forlag til lovændring, som sendes i offentlig høring i perioden 7. juli til 18. august 2022 med henblik på fremsættelse i folketinget i efteråret 2022.

Arbejdsgruppens anbefalinger:

- **Udvidelse og forenkling af muligheden for at samarbejde på tværs af niveauer og geografi**
  - Ophævelse af kravet om dispensation ved samarbejder med kompetence- eller opgavedelegering mellem menighedsråd og provstiudvalg
  - Udvidelse af muligheden for at organisere samarbejder, således at der kan nedsættes en fællesbestyrelse med henblik på at administrere flere samarbejder
  - Udvidelse af muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer på provstiniveau, når et samarbejde indebærer kompetence- eller opgavedelegering til provstiudvalget
  - Indførelse af mulighed for, at samarbejder mellem menighedsråd af en vis størrelse kan oprettes som selvstændige juridiske enheder med eget cvr-nummer mv.
  - Indførelse af mulighed for, at stiftsråd med dispensation fra Kirkeministeriet kan indgå i samarbejder med andre folkekirkelige myndigheder
  - Forhøjelse af det maksimale bindende stiftsbidrag fra 1 % til 2 %
  - Indførelse af mulighed for standardmodeller for samarbejdskonstruktioner, som involverer flere provstiudvalg, stiftsråd, og/eller stiftsøvrigheder, eller som involverer et eller flere menighedsråd, samt stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder



- **Øget transparens og fleksibilitet i den lokale økonomistyring**
  - Indførelse af krav om, at provstiudvalg og menighedsråd skal formulere målsætninger og evt. særlige indsatsområder i budgettet.
  - Indførelse af mulighed for at etablere en reserve i provstiudvalgskassen til brug for tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret.
  - Indførelse af mulighed for at vedtage projektbevillinger hos menighedsråd og provstiudvalg.
  - Indførelse af mulighed for, at provstiudvalget kan tilbageføre ubrugte anlægs- og projektmidler fra menighedsrådene til provstiets reserve.
  - Indførelse af mulighed for at foretage central opsparing af anlægsmidler i provstiudvalgskassen.
  - Indførelse af mulighed for at vedtage visse lokale tilpasninger til den centralt fastsatte budgetproces.
  - Ophævelse af krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af menighedsråds og provstiudvalgs regnskaber.
  - Indførelse af krav om offentliggørelse af provstiudvalgs og budgetudvalgs dagsorden, beslutningsprotokol m.v.

Side 5

Akt nr. 232085

### 1.1 Arbejdsgruppens kommissorium

Bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi var i 2009 genstand for væsentlige ændringer. Siden disse ændringer er der kun foretaget mindre justeringer af bestemmelserne.

Det vurderes, at der er behov for at afdække, om bestemmelserne med fordel kan opdateres i lyset af erfaringerne siden 2009, herunder i lyset af de igangværende forsøg i folkekirken, som udløber med udgangen af 2023.

Der nedsættes på den baggrund en arbejdsgruppe med henblik på at kvalificere og drøfte behov og ønsker til opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi. Hensigten er, at et eventuelt lovforslag med opdatering og ændringer af relevante bestemmelser kan sendes i høring med henblik på fremsættelse i folketingssamlingen 2022/23.

Arbejdsgruppens medlemmer udpeges af de relevante foreninger. Følgende interessenter indbydes til at deltage med 2 deltagere hver:

- Landsforeningen af Menighedsråd
- Provsteforeningen
- Biskopperne
- Stiftskontorcheferne

Kirkeministeriet varetager formandskabet for arbejdsgruppen ved økonomichef Klaus Kern-Jespersen. Kirkeministeriet varetager endvidere sekretariatsbetjening af arbejdsgruppen.



Arbejdsgruppens møder vil ligge i marts, april og maj 2022, hvor der må påregnes en tæt mødeintensitet som følge af den korte tidsramme.

## **Rammen for arbejdsgruppens drøftelser**

Arbejdsgruppens opgave er nærmere bestemt at drøfte hensigtsmæssige opdateringer og mindre justeringer til følgende dele af lov om folkekirkens økonomi: Kapitel 1 om kirkekassen, kapitel 1 a om budgetlægning for kirkekasserne og kapitel 2 a om provstiudvalg og budgetudvalg.

Følgende bidrag, som udarbejdes i perioden frem til og med 1. kvartal 2022, indgår i arbejdsgruppens drøftelser:

### *1. Evaluering af økonomirelaterede forsøg under forsøgslovgivningen*

Formålet med lov om forsøg i folkekirken, som trådte i kraft den 17. maj 2017, har været at afprøve nye organisationsformer, der ikke er hjemmel til i dag, afdække hensigtsmæssigheden af at skabe direkte hjemmel, hvor der i dag er mulighed for dispensation, og synliggøre eksisterende muligheder for menighedsrådenes organisering og samarbejde.

De gennemførte forsøg er i henhold til forsøgsloven genstand for en evaluering, som gennemføres af Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter og forventes at foreligge i 1. kvartal 2022. Evalueringen skal danne grundlag for drøftelser med folkekirken og et eventuelt lovforslag om en revision af gældende ret. I arbejdsgruppens overvejelser om opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i økonomiloven indgår evalueringen af de økonomirelaterede forsøg, herunder forsøg med delegering af kompetencer fra menighedsråd til provstiudvalg.

Et eventuelt lovforslag skal fremsættes i folketingsåret 2022/2023, hvor forsøgsloven skal revideres, jf. forsøgslovens § 12, stk. 2.

Der er med en lovændring i april 2021 skabt mulighed for, at forsøgsdeltagerne kan ansøge om en udfasningsperiode på op til 2 år, for at sikre, at alle forsøg kan fortsættes i 2022 og 2023 og dermed indtil der er gennemført evt. ændret lovgivning på baggrund af den nævnte evaluering.

### *2. Analyse af væsentlige økonomitiltag vedr. de lokale kasser siden 2009*

Kirkeministeriet vil til brug for arbejdsgruppens arbejde udarbejde et overblik og en analyse af de væsentligste økonomitiltag vedr. de lokale kasser på baggrund af lovændringen i 2009. Kirkeministeriet tager initiativ til, at analysen bliver drøftet i erfagruppen for lokaløkonomi, inden analysen forelægges for arbejdsgruppen.

Kirkeministeriet vil på baggrund af analysen og i samarbejde med en ekstern konsulent søge at afdække de lokale niveauers oplevelse af de nævnte økonomitiltag.

### *3. Eventuelle øvrige forslag fra arbejdsgruppens medlemmer*

I tillæg til de to ovennævnte bidrag til drøftelserne vil arbejdsgruppen kunne drøfte eventuelle andre ønsker fra arbejdsgruppens medlemmer til mindre justeringer af bestemmelserne vedr. de lokale kasser.

Der tænkes i den forbindelse især på styrkelse og forenkling af fx menighedsråds og provstiudvalgs muligheder for samarbejde samt på hensigtsmæssige



opdateringer af bestemmelserne om åbenhed og transparens i den lokale budgetproces. Forslag, som indebærer væsentlige ændringer i folkekirkens styre, eller som vedrører andre niveauer i folkekirken end de lokale niveauer ligger uden for arbejdsgruppens mandat.

## 1.2 Arbejdsgruppens møder

Der har været afholdt 6 møder i Arbejdsgruppen vedrørende Gode rammer for folkekirkens lokale kasser. Mødernes temaer fremgår af nedenstående oversigt:

| <i>Mødedato</i>  | <i>Dagsorden</i>  |
|------------------|---|
| 23. februar 2022 | Kommissoriet – Arbejdsgruppens opgave og målsætning ift. samlet rapport |
| 14. marts 2022   | Analyse af væsentlige økonomitiltag (SAIs evaluering)                   |
| 7. april 2022    | Ønsker til mindre justeringer   |
| 25. april 2022   | Evaluering af forsøg i folkekirken (FUVs evaluering)                    |
| 17. maj 2022     | Formulering af arbejdsgruppens samlede forslag                          |
| 7. juni 2022     | Endelig formulering af arbejdsgruppens samlede rapport                  |

## 1.3 Arbejdsgruppens medlemmer

Arbejdsgruppen er sammensat af centrale aktører indenfor folkekirkens lokale økonomi.

- Klaus Kerrn-Jespersen, Kirkeministeriet (Formand)
- Tom Ebbe Jakobsen, Landsforeningen af Menighedsråd
- Hans-Henrik Nielsen, Landsforeningen af Menighedsråd
- Annette Brounbjerg Bennedsgaard, provst, Danmarks Provsteforening
- Esben Thusgård, provst, Danmarks Provsteforening
- Henrik Stubkjær, biskop
- Peter Birch, biskop
- Lene Møller Krabbesmark, stiftskontorchef
- Lars Christian Kjærgaard, stiftskontorchef

Kirkeministeriet har sekretariatsbetjent arbejdsgruppen:

- Anette Mia Rasmussen, Styrelseskontoret



- Katrine Gunnør Søndergaard, Styrelseskontoret
- Johanne Schilling, Økonomikontoret
- Jacob Ølgaard-Nicolajsen, Økonomikontoret

## 2. Arbejdsgruppens arbejde

Som beskrevet i arbejdsgruppens kommissorium, har arbejdsgruppen modtaget to større input til sit arbejde. For det første en evaluering af forsøg i folkekirken udarbejdet af Folkekirken Uddannelses- og Videnscenter. Og for det andet en evaluering af de væsentlige økonomitiltag vedrørende de lokale kasser siden 2009. Endelig har arbejdsgruppen forholdt sig til de input der er modtaget fra folkekirken interessenter.

Nedenfor gennemgås hovedkonklusionerne i de to evalueringer, ligesom arbejdsgruppens tilgang til de forslagene fra folkekirken interessenter kort behandles.

Arbejdsgruppen har jf. kommissoriet drøftet behov for og kvalificeret de modtagne ønsker til opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirken økonomi. Arbejdsgruppen har ikke drøftet den endelige formulering af lovforslaget. Lovforslaget vil blive sendt i offentlig høring inden fremsættelsen, og alle vil blive hørt i den proces.

### 2.1 Evaluering af forsøg under forsøgslovgivningen

Formålet med lov om forsøg i folkekirken, som trådte i kraft den 17. maj 2017, har været at afprøve nye organisationsformer, der ikke er hjemmel til i dag, af-dække hensigtsmæssigheden af at skabe direkte hjemmel, hvor der i dag er mulighed for dispensation, og synliggøre eksisterende muligheder for menighedsrådenes organisering og samarbejde.

I arbejdsgruppens drøftelser om opdatering af bestemmelserne vedrørende de lokale kasser i lov om folkekirken økonomi har særligt evalueringen af de økonomirelaterede forsøg indgået. Derudover blev forsøg 7 om ny organisering af menighedsrådenes arbejde behandlet i arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen konkluderede at et eventuelt initiativ vedrørende forsøget bør kobles med en opdatering af lov om menighedsråd.

Der er i forsøgsperioden etableret i alt 71 forsøg. Disse ligger under seks af de elleve udbudte forsøgsrammer. Der har ikke været ansøgere til de øvrige fem forsøgsrammer.

Til brug for evalueringen er gennemført telefoninterviews af ca. en halv times varighed med 345 interviewpersoner i de 71 forsøg. Dertil kommer en lang række eksplorative telefoninterviews for at afklare forhold omkring evalueringen af de enkelte forsøg og finde frem til de relevante interviewpersoner.





På tværs af forsøgsrammer er erfaringerne fra forsøgene, at forsøgsordningerne giver bedre mulighed for individuel organisering, og at menighedsrådsarbejdet lettes. Desuden opleves det, at de nye organiseringsformer passer bedre til den praktiske virkelighed i sognene

Det er i øvrigt positivt i forhold til evalueringen, at erfaringerne fra forsøgene ikke tyder på at der er negative virkninger ved forsøgsrammerne. Dette betyder, at det udelukkende vil være forbundet med positive forandringer, når disse gøres permanente. Menighedsrådene kan fortsat indgå i ordningerne på frivillig basis.

Evalueringen hejser dog et flag i forhold til, at løsningerne ikke må være bureaukratiske, og at løsning af tilsynsopgaven bør håndteres anderledes, end det var tilfældet under forsøgene.

Der henvises i øvrigt til nedenstående tabel 2 fra evalueringsrapporten, hvor de overordnede konklusioner for hvert af de aktive forsøg gennemgås.

Den samlede evalueringsrapport er offentliggjort på Kirkeministeriets hjemmeside: [https://www.km.dk/fileadmin/share/Folkekirkens\\_fremtid/Evaluering\\_af\\_forsoeg\\_under\\_Lov\\_om\\_forsoeg\\_i\\_folkekirken\\_2022\\_digital\\_.pdf](https://www.km.dk/fileadmin/share/Folkekirkens_fremtid/Evaluering_af_forsoeg_under_Lov_om_forsoeg_i_folkekirken_2022_digital_.pdf)



Tabel 2: Centrale erfaringer fra forsøgsrammerne

| Forsøgsramme   | Erfaringer  |
|--|---|
| 1: Placering af formålsbestemte puljer i provstiudvalgskassen  | Puljer giver mulighed for at samle økonomi på tværs af sogne og sætte den i anvendelse hurtigere og prioriteret efter behov på tværs af sogne. Desuden skaber forsøgsrammen gode vilkår for økonomistyring i provstiet og åbner for billigere og bedre løsninger.   |
| 2: Ændret organisering af samarbejder som selvstændig juridisk enhed - bevillings-samarbejde   | At etablere samarbejder på tværs af sogne som egne juridiske enheder letter det administrative og regnskabsmæssige arbejde. Det åbner desuden muligheder for økonomiske løsninger med brug af fælles ansatte specialister og fælles materiel til gavn for de enkelte sogne. Forsøgsordningen har skabt et bedre samlet overblik over de enkelte samarbejders økonomi samtidigt med, at menighedsrådene fastholder kontrollen med midlerne.  |
| 3: Ændret organisering af samarbejder som selvstændig juridisk enhed - budgetsamarrådsmodellen   | På trods af begrænset datagrundlag, tyder evalueringen på, at modellen med selvstændige samarbejder, som modtager midler direkte, giver menighedsrådene mindre administrativt arbejde. Desuden giver det bedre gennemsigtighed i økonomien for både menighedsråd, samarbejder og provstiudvalg.   |
| 5: Samarbejde mellem menighedsråd, hvor hele eller dele af bygningsadministrationen og -vedligeholdelsen, ansvaret herfor (kompetencen) og finansieringen heraf placeres i provstiudvalget | Muligheden for at overdrage arbejdsopgaver til provstiudvalgene letter menighedsrådenes og særligt kirkeværgernes arbejdsbyrde. Ved hjælp af professionelle konsulenter kan provstiudvalgene sørge for mere standardiseret, effektiv og professionel bygningsvedligeholdelse på tværs af sognene, hvilket bidrager til at forebygge konflikter mellem menighedsråd og præster om præsteres embedsboliger.   |
| 6: Placering af visse eller alle administrative opgaver, ansvaret herfor (kompetencen) og finansiering heraf i provstiudvalget   | Det ene forsøg, der er gennemført ifølge intensioenerne i forsøgsramme 6 erfarer, at man ved at placere alle arbejdsgiver- og ledelsesopgaver vedrørende kommunikationsområdet og Akademi for Præstekadetter opnår lettet arbejdsbyrde for menighedsrådene. Provstiudvalget har i den forbindelse vist sig som en god ramme om samarbejdet på tværs. Desuden er det erfaringen at fælles administrative funktioner styrker fagligheden i opgaveløsningen og bidrager til en bedre balance mellem kirkelige og administrative opgaver. Endelig skaber forsøget nye samarbejdsmuligheder og synergier, som også leder til økonomiske fordele. |
| 7: Ny organisering af menighedsrådets arbejde – fra roller til ansvar og opgaver   | Muligheden for at omorganisere roller og ansvar, så beslutninger og udførelse samles på færre hænder, uddelegeres til ansatte eller uddelegeres til udvalg, giver muligheder for at tilpasse organiseringen til lokale behov. Erfaringen er, at modellen letter arbejdsgangene, forkorter beslutningsprocesserne og bevirker, at menighedsrådsmedlemmerne nemmere kan arbejde med de områder, der interesserer dem.   |

## 2.2 Analyse af væsentlige økonomitiltag vedrørende de lokale kasser siden 2009

Kirkeministeriet har til brug for arbejdsgruppen udarbejdet en oversigt over de væsentligste økonomitiltag vedrørende de lokale kasser på baggrund af lovændringen i 2009. Efterfølgende har Kirkeministeriet i samarbejde med Statens Analyser og Implementering (SAI) afdækket de lokale niveaues oplevelse af rammerne for den lokale økonomistyring.

Kirkeministeriets oversigt over væsentlige økonomitiltag er vedlagt som bilag 2.



Den samlede afrapportering fra SAI er offentliggjort på Kirkeministeriets hjemmeside: [https://www.km.dk/fileadmin/share/publikationer/SAI\\_afrapportering\\_af\\_analyse\\_af\\_rammer\\_for\\_oekonomistyring\\_til\\_web.pdf](https://www.km.dk/fileadmin/share/publikationer/SAI_afrapportering_af_analyse_af_rammer_for_oekonomistyring_til_web.pdf)

SAIs afrapportering er præsenteret med udgangspunkt i seks temaer. Indenfor hvert tema præsenteres de væsentligst observationer, og dertil også anbefalinger til det videre arbejde.

De seks temaer er:

- Organisering
- Processer
- Ledelsesinformation
- Administrativ understøttelse
- Regler
- Kompetencer

SAI viser i evalueringen, at samarbejdet og relationer mellem menighedsråd og provstiudvalg er blevet stadig bedre og i dag overvejende opleves positivt. Der er en god og konstruktiv relation mellem menighedsrådene og provstiudvalget, hvor særligt provsten spiller en stor rolle for relationerne. De uformelle drøftelser og beslutningsprocesser supplerer typisk de formelle beslutningsfora og medvirker til dialog og konsensus. Den gode relation og dialog hænger sammen med gennemskuelighed i forhold til rammeafsttelsen mv.

SAI anbefaler derfor, at der kigges nærmere på, om en bedste praksis for budgetmodeller eller ligningsmodeller kan udbredes til provstierne.

Der er delte meninger om menighedsrådenes økonomiansvar, men flere respondenter mener, at økonomiopgaven i menighedsrådene med fordel kan professionaliseres. Især løn/personale og anlæg herunder tjenesteboliger nævnes som konkrete områder, som kan delegeres. SAI foreslår i forlængelse heraf, at det bør overvejes, om dele af menighedsrådenes opgaver indenfor fx løn eller tjenesteboliger kan delegeres til en anden aktør.

Menighedsrådene oplever budgetprocessen som lang og omfattende, men erkender at processen kan give god mening, hvis fx foreløbige budgetter bruges konstruktivt i processen. Der opleves generelt gode muligheder for at omprioritere inden for egne rammer i løbet af budgetåret. Det skal dog siges, at omkring 2/3 af adspurgte provstier har en central pulje, som menighedsrådene kan søge i løbet af året. Der er bred enighed om, at der i løbet af året er behov for øget fleksibilitet. Puljer i provstiudvalgskassen kan løse denne problemstilling.

Regnskabsprocessen opleves ligesom budgetprocessen lang og bureaukratisk.

## 2.2.1 Emner overført til Lokaløkonomigruppen

Kirkeministeriets økonomikontor har som en del af den løbende dialog med folkekirkens interessenter oprettet en lokaløkonomigruppe, hvor aktuelle emner og udviklingsønsker løbende drøftes. Arbejdsgruppen vedrørende Gode Rammer, har i sin gennemgang af SAIs evaluering identificeret en række



forslag, som ikke kræver særskilt lovgivning. Forslagene kan implementeres indenfor gældende regler, hvis det ønskes.

Side 12  
Akt nr. 232085

Arbejdsgruppen har derfor besluttet at følgende emner (i overskiftsform) sendes til lokaløkonomigruppens drøftelse. Lokaløkonomigruppen vil herefter fungere som følgegruppe for disse forslag, og rådgive Kirkeministeriet i forhold til eventuel implementering. Lokaløkonomigruppen vil også skulle bistå ministeriet med implementering af eventuelle lovændringer som vedtages af folketinget efter ændringsforslagets fremsættelse:

- Udvikle nye rapporter til brug for lokal budgetstyring
- Udvikle en "standard fordelingsmodel" for ligningsbeløb mellem menighedsråd som inspiration til provstiers arbejde med budgetmodeller
- Gennemføre en analyse af hvordan man præsenterer budget og regnskab på en overskuelig måde for menighedsrådsmedlemmer
- Initiativer oplysning om de overordnede regler, så der ikke opstår misforståelser ift. lokale regler og procedurer i provstierne
- Overveje om bedste praksis kan beskrives som afsæt for vejledninger om fx "Sådan overholder man gældende regler" eller "Typiske misforståelser"
- Gennemføre evaluering og eventuelt opdatere registreringsrammen (kontoplanerne) – og evt. udvikle en bedste praksis omkring denne
- Beskrive og formidle om bedste praksis for oprettelse af regnskabsfællesskaber
- Analysere muligheder for yderligere professionalisering af regnskabsfunktionen igennem fx administrative fællesskaber eller centre
- Styrke onboardingforløb for nye medlemmer og bedre erfaringsudveksling for erfarne medlemmer i menighedsråd og provstiudvalg
- Oprettelse af "akademi" for uddannelse og videndeling i folkekirken om økonomiforvaltning

Arbejdsgruppen overlader det til lokaløkonomigruppen at tage stilling til hvilke af ovenstående forslag, der arbejdes videre med.

## 2.3 Øvrige forslag fra arbejdsgruppens medlemmer

I tillæg til de input som arbejdsgruppen har modtaget fra ovennævnte evalueringsrapporter, har arbejdsgruppen drøftet andre ønsker til mindre justeringer af bestemmelserne vedrørende de lokale kasser, som er meldt ind af arbejdsgruppens medlemmer og folkekirkenes øvrige interessenter.

De forslag som er modtaget, er behandlet og prioriteret, således at initiativer som styrker og forenkler af fx menighedsråds og provstiudvalgs muligheder for samarbejde samt sikrer åbenhed og transparens i den lokale budgetproces er medtaget.

Flere af de forslag arbejdsgruppen har modtaget omhandler de samme behov og udfordringer, som evalueringen af forsøgslovgivningen og SAIs analyse pegede på, og besvares dermed også at de samme løsningsforslag. De modtagne bidrag



har således også understøttet Arbejdsgruppen i, at de anbefalinger man er noget frem til i høj grad modsvarer de lokale kassers ønsker og behov.

Forslag som er faldet udenfor kommissoriet, fx forslag som indebærer væsentlige ændringer i folkekirkens styre, er ikke indgået i arbejdsgruppens drøftelser.

De modtagne forslag er vedlagt som bilag 3.

### 3. Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppens anbefalinger sigter på at skabe gode rammer for økonomistyring i folkekirkens lokale kasser, hvilket vil sige kirkekassen, som styres af menighedsrådet og provstiudvalgskassen, som styres af provstiudvalget.

En enkelt anbefaling retter sig imod stiftsbidraget, som styres af stiftsrådet.

Der er et udtalt ønske både blandt folkekirkens aktører om at forenkle og frisætte rammerne for menighedsrådenes økonomiforvaltning og samarbejde, uden at det går ud over kvaliteten i folkekirkens økonomiske forvaltning og det myndighedsansvar, som påhviler menighedsråd og provstiudvalg. Anbefalingerne tager udgangspunkt i resultaterne af både evalueringen af forsøgsordningen, den analyse af lokal økonomistyring som Kirkeministeriet og Statens Analyse og Implementering har gennemført i starten af 2022 samt de ønsker til mindre justeringer, som arbejdsgruppen har haft og andre bidrag modtaget i processen.

Arbejdsgruppens anbefalinger er samlet under følgende to overordnede temaer:

1. Udvidelse og forenkling af muligheden for at samarbejde på tværs af niveauer og geografi
2. Øget transparens og fleksibilitet i den lokale økonomistyring

#### 3.1 Udvidelse og forenkling af muligheden for at samarbejde på tværs af niveauer og geografi

Der samarbejdes i stigende grad på alle niveauer i folkekirken. Samarbejdet sker ofte på tværs af geografiske enheder – fx mellem sogne, provstier eller stifter. Men der samarbejdes også på tværs af de folkekirkelige myndighedsniveauer – for eksempel mellem menighedsråd, provstiudvalg og stiftsadministration inden for det enkelte stift. Samarbejderne involverer også i stigende grad samskabelse med aktører uden for folkekirken. Med forsøgslovgivningen er der åbnet op for muligheden for at samarbejde om en række opgaver på nye måder og med en anden kompetencefordeling end efter den gældende lovgivning. Interessen har været særlig stor ved samarbejder inden for provstiet, hvor det for eksempel ønskes at forankre visse opgaver i provstiudvalget, herunder med henblik på ansættelse af specialiserede kompetencer. Uden for rammerne af forsøgslovgivningen har der desuden i de senere år lejlighedsvist



været overvejelser om at kunne samarbejde om nye eller eksisterende opgaver på tværs af stifter, herunder mellem stiftsråd.

Side 14  
Akt nr. 232085

De senere års stadigt øgede engagement i tværgående samarbejde i folkekirken hænger ikke mindst sammen med demografiske og økonomiske forhold, hvor samarbejde blandt andet gør det muligt at gennemføre aktiviteter, som det enkelte menighed ikke har økonomiske eller menneskelige ressourcer til at gennemføre alene. Udviklingen hænger også sammen med strukturelle forhold, som gør forankring af samarbejde på højere niveauer hensigtsmæssigt, for eksempel som følge af øget kompleksitet i samfundets almene regler, forventninger til ensartet og effektiv administration, herunder brug af it-systemer, samt krav om åbenhed og transparens i forhold til økonomiske dispositioner.

Den eksisterende lovgivning tager udgangspunkt i, at menighedsrådet som alt-overvejende hovedregel har ansvaret for og beslutningskompetencen til at løse langt de fleste kirkelige og administrative opgaver, mens provstiudvalg og stiftsøvrigheden som udgangspunkt alene varetager en tilsynsforpligtelse i forhold til menighedsrådenes opgavevaretagelse. Arbejdsgruppens anbefalinger vil ikke rykke ved dette udgangspunkt, men skabe mulighed for, at menighedsråd kan beslutte at delegerer opgaver til provstiudvalget eller alternativt at indgå i samarbejder med provstiudvalget, for at formidle en helhedstænkning i provstiet.

Reglerne for etablering og forvaltning af samarbejder mellem folkekirkelige myndigheder omfatter således krav om Kirkeministeriets godkendelse af samarbejdsvedtægterne, hvis der delegeres beslutningskompetence fra menighedsråd til andre folkekirkelige myndigheder, eller hvis samarbejdet indebærer fravigelse af reglerne i lov om valg til menighedsråd, lov om folkekirkens økonomi, lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.fl. Kirkeministeriets godkendelse af samarbejdsvedtægter tager i den forbindelse sigte på at sikre, at vedtægterne for sådanne samarbejder er entydige og overholder gældende lovgivning om især menighedsrådenes beføjelser, organisering, opgaver og tilsyn, samt at de tydeligt beskriver, hvordan samarbejdet bestyres, finansieres, hvem der fører tilsyn, og hvordan det kan bringes til ophør.

Arbejdsgruppen finder, at forankringen af det lokale kirkelige liv i menighedsrådene bør fastholdes. Særligt for samarbejder inden for rammerne af et provsti, herunder med forankring i provstiudvalgene, bemærkes det dog, at provstiudvalgene i stigende grad engagerer sig i at facilitere det fælles arbejde med udvikling inden for hele provstiet og dermed også i stigende grad bliver engageret i den opgaveløsning, som følger af drøftelserne. Denne udvikling, hvor menighedsråd og provstiudvalg i fællesskab engagerer sig i samarbejder, må i vidt omfang betragtes som positiv, så længe det grundlæggende sker på frivillig basis og efter menighedsrådenes eget ønske. Arbejdsgruppen finder derfor, at



der kan være særlig grund til at lempe reglerne for samarbejder mellem menighedsråd inden for et provsti, hvor provstiudvalget deltager.

Side 15  
Akt nr. 232085

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at samarbejder mellem menighedsråd og provstiudvalg, herunder særligt hvor provstiudvalget gøres ansvarlig for den praktiske implementering fx ved ansættelse af specialiserede kompetencer, ofte indebærer beslutning om at tilføre ressourcer til formålet. Det bør derfor være et særskilt fokus i den lokale budgetproces, at menighedsrådene aktivt tager stilling til at tilpasse de hidtidige budgetter i forbindelse med etablering af nye samarbejder med henblik på opgavedelegering eller nye aktiviteter. Det er således ikke hensigten med en lempelse af reglerne for samarbejder mellem menighedsråd inden for et provsti, hvor provstiudvalget deltager, at dette skal føre til forøgelse af det samlede udgiftsniveau for de lokale kasser.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at muligheden for samarbejde på tværs af myndighedsniveauer og geografiske grænser bør udvides og forenkles, herunder særligt inden for rammerne af provstiet. Arbejdsgruppen foreslår konkret følgende:

- 3.1.1 Ophævelse af kravet om dispensation ved samarbejder med kompetence- eller opgavedelegering mellem menighedsråd og provstiudvalg.
- 3.1.2 Udvidelse af muligheden for at organisere samarbejder, således at der kan nedsættes en fællesbestyrelse med henblik på at administrere flere samarbejder.
- 3.1.3 Udvidelse af muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer på provstiniveau, når et samarbejde indebærer kompetence- eller opgavedelegering til provstiudvalget.
- 3.1.4 Indførelse af mulighed for, at samarbejder mellem menighedsråd af en vis størrelse kan oprettes som selvstændige juridiske enheder med eget cvr-nummer mv.
- 3.1.5 Indførelse af mulighed for, at stiftsråd med dispensation fra Kirkeministeriet kan indgå i samarbejder med andre folkekirkelige myndigheder.
- 3.1.6 Forhøjelse af det maksimale bindende stiftsbidrag fra 1 % til 2 %.
- 3.1.7 Indførelse af mulighed for standardmodeller for samarbejdskonstruktioner, som involverer flere provstiudvalg, stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder, eller som involverer et eller flere menighedsråd, samt stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder.



### **3.1.1 Ophævelse af kravet om dispensation ved samarbejder med kompetence eller opgavedelegering mellem menighedsråd og provstiudvalg**

Det er i dag muligt for menighedsråd at samarbejde om løsning af menighedsrådenes opgaver. Samarbejdet kan forankres i en bestyrelse (et fælles udvalg). Dette kræver ingen dispensation fra Kirkeministeriet.

Samarbejder mellem menighedsråd og provstiudvalg, hvor der nedsættes en fælles bestyrelse, hvor der ansættes medarbejdere ved provstiudvalget, hvor provsten udpeges som kontaktperson, eller hvor samarbejdet finansieres af provstiudvalgskassen, kræver dispensation fra Kirkeministeriet. Kirkeministeriets godkendelse af samarbejdsvedtægter tager i den forbindelse sigte på at sikre, at vedtægterne er entydige og overholder gældende lovgivning. Mange menighedsråd opfatter dog denne proces som tung og vanskelig at forstå.

Under forsøgslovgivningen er der desuden gennemført forsøg, hvor administrative opgaver er delegeret til provstiudvalget (forsøg 6), og forsøg, hvor konkrete opgaver i forhold til vedligehold af menighedsrådenes bygningsmasse har været delegeret til provstiudvalget (forsøg 5). Fælles for forsøgene er, at menighedsrådene oplever den ændrede opgaveløsning positivt, uanset at dele af menighedsrådets kompetence er delegeret til provstiudvalget og dermed væk fra menighedsrådet.

Når menighedsråd og provstiudvalg etablerer samarbejder, hvor der nedsættes en fælles bestyrelse, fastholdes provstiudvalgets tilsynsforpligtelser uændret. Ved sammensætningen af bestyrelsen skal menighedsråd og provstiudvalg dog være opmærksomme på, at provstiudvalgsmedlemmer efter de almindelige regler for habilitet kan blive inhabile i provstiudvalget. I tilfælde af inhabilitet må et provstiudvalgsmedlem på provstiudvalgsmødet være med til at oplyse sagen, men ikke indgå i sagens forhandling eller beslutning. For at sikre, at provstiudvalget under alle omstændigheder forbliver beslutningsdygtigt, må mindre end halvdelen af provstiudvalgets medlemmer indgå i en bestyrelse.

Når provstiudvalget helt overtager kompetence fra menighedsrådene, er provstiudvalget afskåret fra at være tilsynsmyndighed for disse opgaver. Under forsøgslovgivningen har det derfor været et krav, at et andet provstiudvalg skulle udpeges som tilsynsmyndighed. Evalueringen af forsøgslovgivningen viser dog, at flytning af tilsynsopgaven til et andet provstiudvalg ikke virker i praksis. Arbejdsgruppen finder dog, at det vil være forsvarligt at gøre det muligt for menighedsrådene at beslutte at delegerer visse af deres opgaver til provstiudvalget.

Arbejdsgruppen vurderer som udgangspunkt, at der ved en lempelse af reglerne for samarbejde eller delegering af kompetencer inden for rammerne af et





provsti ikke er behov for at fastsætte særlige regler om tilsyn. Der kan dog, både af hensyn til biskoppens og stiftsøvrighedens tilsyn med menighedsrådene og provstiudvalgenes virksomhed samt for at sikre et tværgående fokus på at undgå unødigt udgiftspres, være grund til at indføre en pligt til at orientere stiftet om samarbejder, hvor provstiudvalget indgår eller hvor kompetencer delegeres til provstiudvalget. Det kan desuden overvejes at udvide det biskopelige tilsyn til også at omfatte provstiudvalgets virksomhed, hvis menighedsrådet beslutter at overføre kompetencer til provstiudvalget.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund at ophæve kravet om dispensation ved samarbejder mellem menighedsråd og provstiudvalg, der organiseres med en bestyrelse, når samarbejdet omfatter:

- Fælles administration, herunder personregistrering, regnskabsopgaver m.v.
- Fælles personaleadministration, rekrutteringstiltag og HR-rådgivning m.v.
- Bygningsvedligeholdelse og -drift, herunder præsteboliger
- Bygningsteknisk rådgivning
- Skole-kirke-samarbejde
- Kommunikation.

Arbejdsgruppen foreslår desuden at gøre det muligt for menighedsrådene uden dispensation at delegerer kompetence, opgaver og finansiering til provstiudvalget, når samarbejdet omfatter:

- Fælles personaleadministration, rekrutteringstiltag og HR-rådgivning m.v.
- Bygningsvedligeholdelse og -drift, herunder præsteboliger
- Bygningsteknisk rådgivning
- Skole-kirke-samarbejde
- Kommunikation

Beslutningsgrundlaget for både samarbejder organiseret i bestyrelser og delegering af kompetence og opgaver fra menighedsråd til provstiudvalg vil fortsat skulle leve op til de eksisterende krav om udarbejdelse af en samarbejdsvedtægt indeholdende oplysninger om deltagere i samarbejdet, samarbejdets indhold, finansieringen af samarbejdet, tilsyn, vilkår for optagelse af andre deltagere i samarbejdet, afgørelse af uenigheder om vedtægtens fortolkning samt vilkår for ophævelse af samarbejdet.



### 3.1.2 Udvidelse af muligheden for at organisere samarbejder, således at der kan nedsættes en fællesbestyrelse

Menighedsråds- og provstiudvalgsmedlemmer er engagerede mennesker, som ofte bruger meget tid på deres hverv i menighedsråd og provstiudvalg. En udfordring med etablering af flere samarbejder mellem menighedsråd eller mellem menighedsråd og provstiudvalg er, at det kan være svært at besætte posterne i alle samarbejdernes bestyrelser (fælles udvalg).

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i stedet for at oprette særskilte bestyrelser for hvert enkelt samarbejde kan etableres en fællesbestyrelse inden for et provsti, inden for et ligningsområde (hvis der er flere provstier i et ligningsområde), eller inden for hvert ligningsområde i et provsti (hvis der er flere ligningsområder i et provsti). Menighedsråd, eller menighedsråd og provstiudvalg, der opretter et samarbejde, vil således kunne vælge at tilslutte sig fællesbestyrelsen, uden at det er et krav, at fællesbestyrelsen omfatter repræsentanter for alle deltagende menighedsråd i alle samarbejder. Fællesbestyrelsen vil herefter have kompetence til at træffe beslutninger og administrere alle samarbejder svarende til den funktion, som flere særskilte bestyrelser ville have.

Fællesbestyrelsen er ikke en selvstændig myndighed, men agerer på menighedsrådenes vegne, som det ville være tilfældet for enhver anden bestyrelse for et samarbejde. Samarbejder organiseret som selvstændig juridisk myndighed (jf. forslag 4 i nærværende dokument) kan dog ikke tilslutte sig en fællesbestyrelse, da den juridiske og økonomiske administration af disse sidestilles med et menighedsråd.

Det er op til deltagerne i en konkret samarbejdskonstruktion, at beslutte, om de ønsker at benytte en fællesbestyrelse, eller om man vælger at nedsætte en særskilt bestyrelse for et konkret samarbejde. Beslutningen om tilslutningen af et samarbejde til en fællesbestyrelse skal fremgå af samarbejdets vedtægt, og der skal foreligge en procedure for, at et samarbejde kan trække sig fra en fællesbestyrelse. Alle samarbejder, som beslutter det, har adgang til at tilslutte sig til fællesbestyrelsen.

Menighedsråd kan altid trække sig fra et samarbejde, som beskrevet i vedtægten for det pågældende samarbejde. Alle samarbejder skal udarbejde særskilte vedtægter, også de der tilslutter sig en fællesbestyrelse.

Det foreslås, at fællesbestyrelsen skal bestå af minimum 5 medlemmer, som er valgbare til et menighedsråd i ligningsområdet, eller, hvis der etableres en fællesbestyrelse pr. provsti i et ligningsområde, er valgbare til et menighedsråd inden for provstiet. Det foreslås desuden, at der altid skal være et flertal af læge medlemmer i fællesbestyrelsen. Det foreslås endelig, at fællesbestyrelsen



vælges for to år ad gangen og etableres med rullende udskiftning, således at halvdelen af fællesbestyrelsens medlemmer er på valg hvert år.

Side 19  
Akt nr. 232085

Ved sammensætningen af fællesbestyrelsen skal menighedsråd og provstiudvalg være opmærksomme på, at provstiudvalgsmedlemmer efter de almindelige regler for habilitet kan blive inhabile i provstiudvalget. I tilfælde af inhabilitet må et provstiudvalgsmedlem på provstiudvalgsmødet være med til at oplyse sagen, men ikke indgå i sagens forhandling eller beslutning. For at sikre at provstiudvalget under alle omstændigheder forbliver beslutningsdygtigt, må mindre end halvdelen af provstiudvalgets medlemmer indgå i en fællesbestyrelse.

Hvis der i et provsti er samarbejder, som benytter fællesbestyrelsen, sikrer provstiudvalget, at der afholdes valg til bestyrelsen. Valget kan for eksempel ske i forbindelse med et budgetsamråd. Hvis der er flere provstier inden for et ligningsområde, og der ønskes nedsat en fællesbestyrelse inden for ligningsområdet, er det den forretningsførende provst for budgetudvalget, som sørger for, at der afholdes valg til fællesbestyrelsen. Det kan for eksempel ske i forbindelse med et budgetudvalgsmøde.

### **3.1.3 Udvidelse af muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer på provstiniveau, når et samarbejde indebærer kompetence- eller opgavedelegering til provstiudvalget**

Til understøttelse af provstiudvalgets og provstens arbejde kan der i dag alene antages medhjælp i form af en provstisekretær. Historisk har dette været tilstrækkeligt, da arbejdet primært omfattede udmelding af økonomiske rammer, klargøring til møder og indkøb af kontorartikler. I takt med, at flere samarbejder mellem menighedsråd og mellem menighedsråd og provstiudvalg ønskes forankret i provstiudvalget, herunder i form af ansættelse af specialiserede kompetencer som fx HR-konsulenter, byggetekniske rådgivere og kommunikationsmedarbejdere, vurderes begrænsningen i økonomiloven til kun at kunne ansætte sekretærkompetence på provstiniveauet ikke længere hensigtsmæssig.

Arbejdsgruppen foreslår derfor at udvide muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer på provstiniveau, når et samarbejde indebærer kompetence- eller opgavedelegation til provstiudvalget.

Den gældende procedure er flerleddet, idet en ansættelse i provstiudvalget, ud over en provstisekretær, kræver tre godkendelser. En dispensation fra økonomilovens § 17g, stk. 2, således at der kan ansættes andet end "medhjælp" i provstiudvalget. Herefter skal oprettelsen af stillingen godkendes, da der ikke er tale om en klassisk kirkestilling. Endelig skal lønniveauet behandles af HR-gruppen.



Arbejdsgruppens indstilling er herefter, at der foretages en ændring af bestemmelsen i økonomiloven vedrørende udgifter i provstiuvalgskassen, så den også omfatter ansættelsen af medarbejdere til løsning af opgaver delegeret fra menighedsrådene.

Med henblik på udmøntningen af bestemmelsen opfordrer arbejdsgruppen herefter Kirkeministeriet til at indlede en proces med henblik på, at gøre adgangen til at ansætte konsulenter m.v. i provstierne så bred som muligt. Arbejdsgruppen forudsætter, at HR-gruppen bliver involveret i denne proces. Hvis der ikke kan åbnes for fri ansættelse, bør det undersøges, om der kan åbnes for ansættelse af særlige grupper – fx HR-konsulenter og/eller byggesagkyndige, som p.t. vurderes at være de mest efterspurgte stillingskategorier på provstiniveau.

Arbejdsgruppen opfordrer desuden til, at den nærmere procedure for ansættelse af konsulenter m.v. i provstierne gøres så enkel og decentral som mulig.

Arbejdsgruppen er opmærksom på risikoen for, at en udvidet mulighed for ansættelser på provstiniveauet isoleret set kan medføre et stigende udgiftspres i folkekirken, uanset at specialiserede kompetencer samtidig vurderes at kunne indebære besparelser gennem samling af tidligere spredte opgaver m.v. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at proceduren omfatter en obligatorisk høring af biskoppen inden ansættelse for at undgå redundante ansættelser af konsulenter på forskellige niveauer til understøttelse af den samme opgave. Efter høring af biskoppen orienteres HR-gruppen om ansættelsen af medarbejderen på provstiniveau. Det vil gøre det muligt for biskoppen og HR-gruppen at holde overblik over antallet og udviklingen i ansættelser på provstiniveau, samt evt. facilitere overordnede drøftelser i forhold til en koordineret indsats på konsulentområdet i provstierne.

I forbindelse med opdatering af bestemmelsen i § 17g i økonomiloven om, hvad provstiuvalget må bruge penge på, vil der ske en generel opdatering af formuleringerne.

### **3.1.4 Indførelse af mulighed for, at samarbejder mellem menighedsråd af en vis størrelse kan oprettes som selvstændige juridiske enheder med eget cvr-nummer m.v.**

Med forsøg 2 og forsøg 3 i forsøgslovgivningen blev det i forsøgsperioden muligt at organisere samarbejder af en vis størrelse som selvstændige juridiske enheder. Som selvstændige enheder aflægger samarbejdet eget regnskab, har eget cvr-nummer, eget momsregnskab og har adgang til at ansætte personale.

Evalueringen af forsøgsordningerne har vist stor opbakning til muligheden for at organisere samarbejder som selvstændige juridiske enheder. Menighedsrådene finder bl.a., at der opnås bedre overblik over økonomien, hvis regnskabet



føres særskilt, mens også kompetencen til at ansætte og afskedige m.v. bliver lettere at forstå, hvis samarbejdet etableres som en særskilt juridisk enhed.

Med udgangspunkt i evalueringen foreslår arbejdsgruppen, at muligheden for at oprette samarbejder som selvstændige juridiske enheder opretholdes. Muligheden bør som hidtil være forbeholdt samarbejder mellem menighedsråd, da provstiudvalg ikke bør kunne indgå i samarbejder som selvstændig juridiske enheder, som provstiudvalget fører tilsyn med og evt. selv bevilger penge til.

Under forsøgslovgivningen blev der gennemført forsøg med to varianter af selvstændige juridiske enheder. Forskellen var primært knyttet til finansieringen af samarbejderne. I den ene variant modtager samarbejdet sin betaling via de deltagende menighedsråd, som det fx er tilfældet med Kirkeadministration. I den anden variant modtager samarbejdet ligningsbeløb som led i den ordinære budgetproces i provstiet, som det fx er tilfældet for Herning Kirkegårde og det fælles kirke- og regnskabskontor i Hillerød.

Evalueringen af forsøg 3, hvor samarbejdet modtager ligning fra kirkeskatten, viste, at en ordning, hvor fastsættelsen af ligningsbeløbet sker ved beslutning i budgetsamrådet, ikke virkede efter hensigten. Forsøgsordningen var konstrueret sådan, at budgetsamrådet skulle træffe beslutningen, da det bevilgede ligningsbeløb reducerede den resterende pulje af midler, som herefter kunne fordeles til menighedsrådene, hvis provstiet ønskede at holde kirkeskatten i ro. I praksis blev beløbet til samarbejdet drøftet på lige fod med provstiudvalgets indstilling til fordelingen mellem menighedsrådene, og den endelige beslutning overladt til provstiudvalget.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at ligningsbeløbet til samarbejder organiseret som selvstændige juridiske enheder, og som modtager ligning fra kirkeskatten, fastsættes af provstiudvalget. I provstier hvor budgetsamrådet har besluttet at have besluttende budgetsamråd vedrørende fastsættelsen af bevillinger til menighedsrådene, tillægges kompetencen til at fastsætte ligningsbeløbet til samarbejdet parallelt til det besluttende budgetsamråd. Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at bestyrelsen for samarbejder, der er organiseret som en selvstændig juridisk enhed, kan deltage på budgetsamrådet med taleret, men ikke med stemmeret, idet samarbejdets ejere, menighedsrådene, allerede er repræsenteret på budgetsamrådet med stemmeret.

Af hensyn til ikke at forøge de administrative udgifter til oprettelse af særskilte kasser, bogføring, revision m.v. foreslår arbejdsgruppen, at der, ligesom i forsøgslovgivningen, bør fastsættes en minimumsstørrelse for, hvor små samarbejder, der kan oprettes som en selvstændig juridisk enhed. Arbejdsgruppen foreslår, at samarbejdet skal have et forventet omfang på minimum 4 årsværk



eller en omsætning på mindst 3 mio. kr. for at kunne oprettes som selvstændig juridisk myndighed.

Som tidligere nævnt er det arbejdsgruppens indstilling, at kasser organiseret som selvstændige juridiske enheder ikke kan bestyres af en fællesbestyrelse, da den juridiske og økonomiske administration af selvstændige juridiske enheder sidestilles med et menighedsråd. Ved sammenfald i personkredsen mellem provstiudvalg, fællesbestyrelse og bestyrelsen for samarbejder organiseret som selvstændig juridisk enhed skal almindelige forvaltningsretlige principper for habilitet følges.

Tilsynet med samarbejder mellem menighedsråd, der etableres som selvstændige juridiske enheder varetages af provstiudvalget.

### **3.1.5 Indførelse af mulighed for, at stiftsråd med dispensation fra Kirkeministeriet kan indgå i samarbejder med andre folkekirkelige myndigheder**

Udgangspunktet for opgaveløsningen i folkekirken er, at menighedsrådene løser opgaverne. Hvis menighedsrådene ønsker det, kan de samarbejde med andre menighedsråd, ligesom der med implementering af ovenstående forslag også åbnes for, at menighedsråd og provstiudvalg kan indgå samarbejder uden dispensation fra Kirkeministeriet.

Under de nugældende regler har menighedsråd herudover haft mulighed for, med dispensation fra Kirkeministeriet, at indgå samarbejder med stiftsøvrigheder, ligesom dispensationsbestemmelsen har givet mulighed for at provstiudvalg og stiftsøvrigheder kan samarbejde. Der er imidlertid ikke i den nuværende lovgivning mulighed for at stiftsråd kan indgå i samarbejder med øvrige folkekirkelige myndigheder.

Det har i forskellige sammenhænge i de senere år været drøftet, om der med fordel kunne etableres samarbejder, hvor også stiftsrådet indgår. Der kan således være fordele forbundet med, at flere stiftsråd går sammen om fælles projekter inden for stiftsrådernes kompetencer, herunder undervisning, formidling og kommunikation. Det ville være en forudsætning for samarbejdet, at alle indtræder i samarbejdet efter eget ønske, og at samarbejdet ligger inden for de formål, som stiftsrådet har bemyndigelse til at agere inden for i forvejen.

Arbejdsgruppen foreslår af hensyn til muligheden for at stiftsrådet kan indgå i samarbejder, at stiftsråd tilføjes listen over folkekirkelige myndigheder, som



efter dispensation fra Kirkeministeriet, kan indgå i samarbejder med menighedsråd, provstiudvalg og stiftsøvrigheder.

### **3.1.6 Forhøjelse af det maksimale bindende stiftsbidrag fra 1 % til 2 %**

Ved en ændring af økonomiloven i 2009 blev stiftsrådene efter en forsøgsperiode og evaluering gjort permanente med mulighed for at fastsætte et bindende stiftsbidrag fra de lokale kasser på op til 1 % af den lokale ligning. Bidraget fastsættes ved beslutning på et stiftsrådsmøde og kan anvendes af stiftsrådet til aktiviteter inden for stiftet vedrørende kommunikation, formidling af kristendom og udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirke-musik og lignende.

I praksis er der forskel på, hvorledes stiftsrådene i de enkelte stifter vælger at gøre brug af stiftsrådet og herunder særligt muligheden for at igangsætte fælles projekter på stiftsplan finansieret af et bindende stiftsbidrag. I Fyens Stift er stiftsbidraget således fastsat til 0,4%, mens Københavns stiftsråd opkræver det maksimale stiftsbidrag på 1%. I en periode har også stiftsrådet i Roskilde Stift benyttet muligheden for at opkræve det fulde bindende stiftsbidrag på 1 %.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at variationen i udnyttelsen af muligheden for at opkræve et bindende stiftsbidrag i vidt omfang må betragtes som et positivt udtryk for, at betydelige forskelle såvel i lokale vilkår som i lokale tilgange til organiseringen af samarbejder på tværs af niveauer og geografi kan rummes inden for den samme folkekirke.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der fra nogle stiftsråd, er fremsat ønske om en forhøjelse af det maksimale bindende stiftsbidrag til fx 2 % eller 5 %.

Uden at tage stilling til den optimale præcise størrelse af det bindende stiftsbidrag, som under alle omstændigheder bør fastholdes som en lokal beslutning, finder arbejdsgruppen, at der kan være grund til at øge frihedsgraden i forhold til denne lokale beslutning. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at det maksimale bindende stiftsbidrag sættes op til 2 % af den lokale ligning.

Arbejdsgruppen lægger vægt på, at der er tale om en mulighed, og ikke en opfordring til at opkræve et højere stiftsbidrag. Arbejdsgruppen lægger i øvrigt vægt på, at stiftsrådsrepræsentanterne er valgt af menighedsrådene og kan udskiftes ved næste valg, hvis man er utilfreds med fastsættelsen af stiftsbidraget.



Arbejdsgruppen finder det i forhold til stiftsrådets aktiviteter uhensigtsmæssigt, at stiftsrådsmedlemmer og medlemmer af underudvalg og arbejdsgrupper under stiftsrådet i modsætning til ordinære stiftsrådsmøder, ikke kan modtage befordringsgodtgørelse, når der afholdes møder, uanset at der nogle steder i landet kan være lang transport til møderne.

I dag afholdes udgifterne til diæter og befordringsgodtgørelse af stifternes bevillinger. Reglerne for diæt og befordringsgodtgørelse til møder i stiftsrådene følger af diætbekendtgørelsen.

Da underudvalg og arbejdsgrupper har en væsentlig funktion for stiftsrådets arbejde, foreslår arbejdsgruppen, at reglerne ændres, så det fremadrettet bliver muligt at udbetale befordringsgodtgørelse til møder i udvalg og arbejdsgrupper under stiftsrådet. Da udgiften i de stifter, hvor man ønsker at gøre brug af udbetaling af befordringsgodtgørelse til møder i underudvalg og arbejdsgrupper, vil stige, er arbejdsgruppen indstillet på, at finansieringen af alle diæter og befordringsgodtgørelser skal ske af stiftsrådets midler – det bindende stiftsbidrag.

Arbejdsgruppen finder ikke, at der er anledning til at udbetale diæter for møder i underudvalg og arbejdsgrupper.

Arbejdsgruppen lægger op til, at det er en beslutning for de enkelte stiftsråd, om muligheden for at udbetale befordringsgodtgørelse skal benyttes i stiftsrådets udvalg og arbejdsgrupper.

Med indstillingen lægges der op til en mindre ændring af de formål som stiftsrådet kan finansiere, således at der til de eksisterende formål – kommunikation, formidling af kristendom og udviklingsprojekter – tilføjes et ekstra formål vedrørende mødeudgifter jf. ministerens nærmere bestemmelse, herunder diæter og befordringsgodtgørelse. Ændringen vil herefter medføre en ændring i diætbekendtgørelsen.

### **3.1.7 Indførelse af mulighed for standardmodeller for samarbejds-konstruktioner, som involverer flere provstiudvalg, stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder, eller som involverer et eller flere menighedsråd, samt stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder**

Der opstår lejlighedsvist ønsker fra folkekirken om at samarbejde yderligere på tværs af de folkekirkelige niveauer og geografiske grænser. Det kan være menighedsråd som ønsker at indgå i samarbejder med stifter, provstier som ønsker at indgå i samarbejder med stiftet, eller provstier og stifter som ønsker at samarbejde på tværs af stiftsgrænser.

Kendte eksempler er bl.a. skole-kirke-samarbejder, Kirkens Hus i Aalborg og arbejdet med hospitalskirker på de nye supersygehuse, som dækker store geografiske områder.





Et fælles træk i sagerne er, at det ofte er omfattende projekter med en stor økonomi. Derfor ønsker et enkelt menighedsråd eller alternativt et provstiudvalg ikke at stå alene med regning og risiko.

Andre steder er det ønsket om at stiftsadministrationen (officielt stiftsøvrigheden) indgår aktivt i samarbejdet, som fører til ønsket om at organisere samarbejder på tværs af de folkekirkelige niveauer. Atter andre steder er der ønsket om samarbejder på tværs af provsti- og stiftsgrænser.

Den løbende udvikling i folkekirkens ønsker om at udvikle samarbejder, som løser problemstillinger relevante for større geografiske områder, giver anledning til at overveje, om og hvordan sådanne ønsker bedst håndteres inden for den eksisterende folkekirkelige lovgivning.

De beskrevne samarbejdstyper er dog ofte særegne, og det er vanskeligt at fastsætte entydige regler, som på ansvarlig vis kan sætte rammen om samarbejds-konstruktioner af den beskrevne karakter.

Arbejdsgruppen foreslår derfor i stedet, at der i lov om folkekirkens økonomi indføres en bemyndigelsesbestemmelse, som giver mulighed for, at kirkeministerien kan fastlægge standardmodeller for samarbejds-konstruktioner, der involverer flere provstiudvalg, stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder, eller der involverer et eller flere menighedsråd, samt stiftsråd og/eller stiftsøvrigheder. Anvendelse af en sådan standardmodel vil herefter kunne ske uden ansøgning om dispensation fra Kirkeministeriet.

Konkret kunne modeller for samarbejder om initiativer grøn omstilling været et eksempel på et område, hvor der kunne være fordele ved at autorisere en eller flere modeller for samarbejde. Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt konkrete forslag til standardmodeller. Kirkeministeriet vil, hvis der indsendes udkast til vedtægter, som kræver dispensation, være opmærksom på, om indsendte modeller kunne være relevante at godkende som standardmodel med henblik på fremtidig brug i andre tilfælde.

### **3.2 Øget transparens og fleksibilitet i den lokale økonomistyring**

Bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi var i 2009 genstand for væsentlige ændringer, som implementerede en række anbefalinger fra et omfattende udvalgsarbejde, jf. betænkning 1491 – Folkekirkens lokale økonomi (august 2007). Lovændringen i 2009 og efterfølgende udmøntningsbestemmelser indførte en række konkrete budget- og regnskabsregler og krav til budget- og regnskabsprocessen for alle menighedsråd og provstiudvalg. Den overordnede hensigt var at sikre oplyste, ansvarlige, transparente og inddragende økonomiske beslutninger på folkekirkens lokale niveauer, som



samlet tegner langt størstedelen af den folkekirkelige økonomi (6,7 ud af 8,8 mia. kr. i 2019).

Side 26  
Akt nr. 232085

Kirkeministeriet har siden 2009 ved flere lejligheder og i dialog med folkekirkens interessenter gennemført undersøgelser af, hvordan menighedsrådene oplever det gældende regelsæt.

Som led i projektet "Menighedsråd på jeres måde" kortlagde Kirkeministeriet således fra maj 2014 til oktober 2015, hvilke administrative arbejdsopgaver menighedsrådene fandt udfordrende, hvilke muligheder de aktuelt benyttede sig af for at få opgaverne løst, samt hvor og hvordan de gældende rammer kunne forbedres. Fra november 2015 til sommeren 2016 gennemførte Kirkeministeriet tilsvarende kampagnen "Bort med bøvlet" og modtog 67 henvendelser fra alle dele af folkekirken med eksempler på besværlige regler, unødigt bureaukrati eller andre tilfælde af uforståelig administration i det kirkelige system. Resultaterne af både kortlægningen og kampagnen indgik i det arbejde, som mandede ud i forsøgslovgivningen, som trådte i kraft den 17. maj 2017.

Som grundlag for de aktuelle drøftelser i nærværende arbejdsgruppe har Kirkeministeriet desuden fået udarbejdet "Analyse af de lokale niveauers (menighedsråd og provstier) oplevelse af rammerne for økonomistyring af de lokale kasser i folkekirken" (marts 2022) af Statens Analyser og Implementering (SAI) under Økonomistyrelsen. SAI's analyse bygger på fokusgrubeinterviews og strukturerede telefoninterviews med et bredt udsnit af menighedsråds- og provstiudvalgsmedlemmer, udvalgt fra sogne og provstier som deltog og ikke deltog i forsøgsordninger, fra by og land samt med og uden ansvar for kirkegårdsdrift. Rapporten giver et indblik i, hvordan rammerne for økonomistyring af de lokale kasser i folkekirken fungerer, og om rammerne understøtter menighedsråd og provstiudvalg i at træffe velunderbyggede, oplyste beslutninger om økonomien i de lokale kasser.

Et gennemgående resultat af de gennemførte undersøgelser og kampagner i forhold til menighedsrådenes oplevelse af reglerne er, at en del menighedsrådsmedlemmer finder de administrative opgaver vedr. økonomi udfordrende og tidskrævende. Halvdelen af de adspurgte menighedsrådsmedlemmer i SAI's undersøgelse vurderer dog, at de har et tilstrækkeligt kendskab til økonomireglerne, og en tredjedel finder det nemt at indgå i budget- og regnskabsprocesserne. Udfordringerne forekommer særligt udtalte blandt nye menighedsrådsmedlemmer. Selv om både budget- og regnskabsprocessen af mange opleves som langtrukket, er der omvendt i en positiv anerkendelse af betydningen af grundig og inddragende budgetlægning. Det fremhæves generelt, at samarbejde og relationer mellem menighedsråd og provstiudvalg er blevet stadig bedre, herunder som følge af en høj grad af inddragelse og større gennemsigelighed ift. fordeling af rammerne.



Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at det grundlæggende regelsæt for økonomistyringen af de lokale kasser, som blev indført i 2009, bør fastholdes af hensyn til fortsat at sikre oplyste, ansvarlige, transparente og inddragende økonomiske beslutninger på folkekirkens lokale niveauer.

Arbejdsgruppen vurderer dog på baggrund af evalueringen af forsøgene under forsøgslovgivningen og den seneste analyse af menighedsråds og provstiudvalgs oplevelse af regelsættet, at der kan være grund til at foreslå en række justeringer, som kan bidrage til øget transparens, større fleksibilitet i budgetlægningen og større frihedsgrader for menighedsråd, som ønsker at fravige de centralt fastsatte krav til budget- og regnskabsprocesserne. Arbejdsgruppen finder desuden, at der for at forenkle bureaukratiske forretningsgange kan være grund til at ophæve kravet om, at menighedsrådenes og provstiudvalgenes regnskaber skal godkendes af hhv. provstiudvalget og stiftsøvrigheden.

Arbejdsgruppen foreslår konkret:

- 3.2.1 Indførelse af krav om, at provstiudvalg og menighedsråd skal formulere målsætninger og evt. særlige indsatsområder i budgettet.
- 3.2.2 Indførelse af mulighed for at etablere en reserve i provstiudvalgskassen til brug for tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret.
- 3.2.3 Indførelse af mulighed for at vedtage projektbevillinger hos menighedsråd og provstiudvalg.
- 3.2.4 Indførelse af mulighed for, at provstiudvalget kan tilbageføre ubrugte anlægs- og projektmidler fra menighedsrådene til provstiets reserve.
- 3.2.5 Indførelse af mulighed for at foretage central opsparing af anlægsmidler i provstiudvalgskassen.
- 3.2.6 Indførelse af mulighed for at vedtage visse lokale tilpasninger til den centralt fastsatte budgetproces.
- 3.2.7 Ophævelse af krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af menighedsråds og provstiudvalgs regnskaber.
- 3.2.8 Indførelse af krav om offentliggørelse af provstiudvalgs og budgetudvalgs dagsorden, beslutningsprotokol m.v.

### **3.2.1 Indførelse af krav om, at provstiudvalg og menighedsråd skal formulere målsætninger og evt. særlige indsatsområder i budgettet**

Med ændringerne af økonomiloven i 2009 blev der indført krav om, at provstiudvalg skal udarbejde målsætninger for hver valgperiode, mens menighedsråd på frivillig basis kan vælge at udarbejde målsætninger.



Erfaringen er, at langt de fleste menighedsråd (80 %<sup>1</sup>) i praksis anvender muligheden for at beskrive målsætninger eller særlige indsatsområder i budgettet, enten årligt eller for hele valgperioden.

Side 28  
Akt nr. 232085

Det er arbejdsgruppens vurdering, at udarbejdelsen af målsætninger eller særlige indsatsområder spiller en væsentlig rolle i at sikre oplyste, ansvarlige, transparente og inddragende økonomiske beslutninger i den lokale økonomi. En aktiv formulering af målsætninger eller indsatsområder spiller desuden en væsentlig rolle for samarbejdet og relationerne mellem menighedsråd og provstiudvalg.

Det er desuden arbejdsgruppens vurdering, at de tiltag, som arbejdsgruppen foreslår med henblik på større fleksibilitet og frihedsgrader i den lokale økonomi, kan begrunde, at det til gengæld gøres obligatorisk for alle menighedsråd og provstiudvalg at udarbejde målsætninger og/eller særlige indsatsområder og hvert år indarbejde disse i budgettet. Krav om årlig fastlæggelse af målsætninger og/eller særlige indsatsområder vil således blandt andet være hensigtsmæssigt i lyset af, at provstiudvalgene, hvis arbejdsgruppens forslag gennemføres, vil kunne operere med en større reserve og vil kunne træffe beslutninger i løbet af budgetåret til andre udgifter end uforudsete og uopsættelige udgifter.

Det bør være tilladt at gentage de formulerede målsætninger fra år til år, således at det bliver muligt at lave langsigtede målsætninger, som overføres mellem årene. Målsætninger og/eller særlige indsatsområder bør dog altid være opdaterede og aktuelle.

### **3.2.2 Indførelse af mulighed for at etablere en reserve i provstiudvalgskassen til brug for tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret**

Under de gældende regler fordeles alle de midler, som opkræves i lokal kirkeskat, én gang om året som led i budgetprocessen. Det betyder, at det opkrævede kirkeskattebeløb fordeles til menighedsråd som drifts- og anlægsbevillinger, til provstiudvalget som driftsbevilling, til 5 %-midler (reserve til uforudsete udgifter) og til kommunens mellemregningskonto. Fordelingen sker som en del af den ordinære budgetproces i året før regnskabsåret.

I løbet af regnskabsåret er der kun mulighed for, at provstiudvalget kan bevilge menighedsrådene yderligere midler i form af ekstra bevillinger fra 5 %-reserven. Dette forudsætter, at der er tale om uforudsete eller uopsættelige udgifter,

---

<sup>1</sup> Udtræk fra EG Brandsoft fra Økonomiportalen viser, at 1400 menighedsråd (ca. 80 %) allerede anvender muligheden for at beskrive målsætninger eller særlige indsatsområder i budgettet.



der ikke kan finansieres ved omprioriteringen inden for menighedsrådets budget. Det eneste alternativ er, at der kan indgås dialog med kommunen om at modtage et forskud på det kommende års ligning. Kommunen kan afvise dette.

Side 29  
Akt nr. 232085

At der kun kan fordeles midler i forbindelse med den ordinære budgetproces har vist sig uhensigtsmæssigt, da modellen er ufleksibel og kun giver provstiudvalget mulighed for at hjælpe med uforudsete og uopsættelige udgifter i løbet af regnskabsåret.

Menighedsrådene møder særligt den manglende fleksibilitet i to situationer. Det sker for det første i forbindelse med projekter, som er opdelt i flere faser. Hvis der for eksempel til et projekt gennemføres en foranalyse, som ikke er færdig, når der skal indsendes ønsker til den ordinære budgetproces, kan man være tvunget til at vente et år, før et projekt kan bevæge sig fra foranalyse til egentligt projekt. For det andet giver den nuværende ordning kun i meget begrænset omfang og kun efter indgåelse af en formel samarbejdsvedtægt, og ofte med dispensation fra Kirkeministeriet, mulighed for at tildele midler uden for den ordinære budgetproces til de bedst egnede projekter inden for et samarbejdsområde f.eks. energirenovering.

Det første problem opstår ofte i forbindelse større anlægsprojekter på kirken, hvor det kan være meget svært at gennemskue projekternes størrelse uden involvering af sagkyndige. Den anden problemstilling opstår, når man inden for provstiet er enige om indsatsområder, men hvor de konkrete projekter hos menighedsrådene ikke er klar til beslutning og indbyrdes prioritering når der skal indsendes ønsker til den ordinære budgetproces. Her vil provstiudvalgene typisk gerne have mulighed for at vurdere konkrete projekter, inden der tildeles midler til menighedsrådene, og det bliver derfor let en flerårig proces.

For at imødekomme ønsket om en mere fleksibel mulighed for at udmønte midler i løbet af regnskabsåret blev der med forsøgslovgivningen igangsat forsøg med puljer i provstiudvalgskassen. Der var god søgning mod dette forsøg, og evalueringen viser, at der hos såvel menighedsråd som hos provstiudvalgene er stor opbakning til, at det fortsat skal være muligt at benytte puljer inden for provstierne. Under de nuværende regler, må puljerne dog teknisk oprettes ved, at der laves et samarbejde mellem menighedsrådene og provstiudvalget, og ved at kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende afgrænsede kirkelige aktiviteter – med dispensation fra Kirkeministeriet – delegeres til provstiudvalget.

Arbejdsgruppen finder efter gennemgang af evalueringen af de udbudte puljeforsøg samt af den seneste undersøgelse af de lokale niveaus oplevelse af rammerne for økonomistyringen af de lokale kasser, at ønsket om en mere fleksibel og løbende økonomistyring kan imødekommes på en enklere og mindre



bureaukratisk måde end ved gennem øremærkede puljemidler, herunder med samarbejdsaftaler og eventuel dispensation fra Kirkeministeriet.

Arbejdsgruppen foreslår således, at der i provstiudvalgskassen indføres mulighed for at etablere en reserve, som kan udmøntes i form af tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret.

Reserven erstatter de nuværende 5 %-midler og foreslås regnskabsmæssigt håndteret på samme vis. Reserven skal imidlertid ikke som de nuværende 5 %-midler være begrænset til uforudsete og uopsættelige udgifter, men skal kunne anvendes bredt til flere formål, herunder også uforudsete og uopsættelige udgifter. Reserven adskiller sig dermed også fra puljerne i forsøgsordningerne, som var begrænsede til en række nærmere beskrevne formål.

På det første budgetsamråd efter menighedsrådsvalg kan menighedsrådene på et budgetsamråd beslutte, om der i den årlige budgetproces skal afsættes en reserve.

Provstiudvalget tillægges kompetencen til at træffe beslutning om reservens størrelse samt tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret. Provstiudvalget træffer tilsvarende beslutning om fordeling af ligningsmidler i dag, men kan som beskrevet kun gøre det i forbindelse med den ordinære budgetproces året før regnskabsåret.

Provstiudvalget kan efter høring af budgetsamrådet beslutte at øremærke dele af reserven med henblik på anvendelse til særlige formål, fx grønne initiativer eller diakoni. Hvis der ikke træffes beslutning om afgrænsning til særlige formål, kan midlerne anvendes til de samme formål, som afgrænses af formålsbestemmelsen i § 2 i lov om folkekirkens økonomi.

Provstiudvalget kan træffe beslutning om tillægsbevillinger på de ordinære møder i provstiudvalget.

Hvis menighedsrådene ønsker en reserve, men ikke ønsker, at provstiudvalget skal have kompetence til at beslutte fordelingen, kan menighedsrådene vælge at have besluttende budgetsamråd. Herved flyttes kompetencen til budgetsamrådet, hvor menighedsrådene vil skulle fastsætte reservens størrelse sammen med de øvrige ligningsbeløb til menighedsrådene, og i øvrigt mødes i løbet af året og tage stilling til ansøgninger om tillægsbevillinger fra reserven.

Hvis provstiet har valgt at have besluttende budgetsamråd, bør det i budgetsamrådets forretningsorden fastsættes, hvor ofte der afholdes møder, hvor der kan træffes beslutning om tillægsbevillinger. I begge tilfælde bør der tages stilling til en evt. ansøgningsprocedure.

Det er ikke hensigten, at muligheden for at etablere en reserve og give tillægsbevillinger i løbet af regnskabsåret skal erstatte den ordinære budgetproces. Større beslutninger om strategisk retning samt fx beslutning om større



anlægsprojekter, bør således fortsat ske som led i den ordinære budgetproces. Reserven bør af hensyn til uforudsete udgifter som minimum udgøre 5 % af det samlede ligningsbeløb i provstiet.

Side 31  
Akt nr. 232085

Det er i dag ikke muligt for provstiudvalget at tildele 5 %-midler til provstiudvalget, selv ikke i tilfælde af uforudsete eller uopsættelige udgifter. Det har vist sig uhensigtsmæssigt, fx i tilfælde hvor et provstikontor uventet skal flyttes, eller provstisekretæren siger sin stilling op og skal have udbetalt feriepenge. Arbejdsgruppens forslag ovenfor om at ophæve kravet om dispensation fra Kirkeministeriet og om at udvide muligheden for at ansætte specialiserede kompetencer på provstiniveau vil gøre det relevant også at kunne give tillægsbevillinger til provstiudvalget i løbet af året.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at provstiudvalget hhv. budgetsamrådet også skal kunne give tillægsbevilling fra reserven til provstiudvalget i henhold til den fastsatte procedure i forretningsordenen. I de tilfælde, hvor provstiudvalget skal tage stilling til en tillægsbevilling til provstiudvalget selv, foreslår arbejdsgruppen dog, at alle menighedsråd i provstiet skal høres skriftligt og med en rimelig frist. Alternativt kan der afholdes et budgetsamråd i henhold til reglerne herfor.

Der vil fortsat være mulighed for at oprette puljer som samarbejder mellem menighedsråd, jf. samarbejdsreglerne, men behovet vurderes minimalt, hvis det gøres muligt at oprette en reserve som beskrevet.

### **3.2.3 Indførelse af mulighed for at vedtage projektbevillinger hos menighedsråd og provstiudvalg**

Provstiudvalget udmelder i dag en drifts- og en anlægsramme til menighedsrådene og en driftsramme til provstiudvalget.

For driftsrammerne gælder, at henholdsvis menighedsråd og provstiudvalget frit kan disponere midlerne inden for formålsbestemmelsen i økonomilovens § 2. Provstiudvalget har ikke adgang til at omgøre beslutninger eller stille nærmere krav til anvendelsen af midler, så længe menighedsrådene anvender midlerne inden for de fastsatte rammer. Menighedsråd og provstiudvalg kan aftale særlige indsatsområder for budgetåret, men menighedsrådet er ikke forpligtet til at overholde disse.

For anlægsrammen gælder, at menighedsrådet først må anvende midlerne, når anlægsprojektet, herunder finansieringsplan, er godkendt af provstiudvalget.



Den nuværende ordning, hvor forpligtende, øremærkede midler alene kan udmøntes til anlægsbevillinger, opleves – særligt af provstiudvalgene – som hæmmende for god økonomisk prioritering og styring. Det kan således give god mening for provstiudvalgene at imødekomme og prioritere ønsker til særlige driftsmæssige projekter af begrænset varighed med øremærkede og tidsbegrænsede bevillinger. Hvis et menighedsråd modtager en sådan bevilling som en del af driftsrammen, er der imidlertid ingen kontrol med, at beløbet anvendes til det aftalte formål, og det er vanskeligt for såvel de pågældende menighedsråd som provstiudvalget at bevare overblik over projektøkonomien, da den indgår i den almindelige driftsøkonomi.

For at imødegå disse styringsmæssige udfordringer har nogle provstier valgt at oprette driftsprojekter som anlægsprojekter. Det giver provstiudvalget mulighed for at godkende igangsættelsen samt sikre, at der aflægges et regnskab for projektet ved afslutning. Denne praksis virker lokalt, men giver til gengæld udfordringer i forhold til at sikre et retvisende billede af den samlede økonomi hos såvel provstierne som i folkekirken som helhed.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der oprettes en ny bevillingstype inden for driftsrammen: Projektbevillinger. Projektbevillinger skal anvendes til nærmere bestemte driftsformål, men et eventuelt overskud skal håndteres på samme måde som overskud fra anlægsbevillinger og tilfalder således ikke automatisk menighedsrådets frie midler, jf. det særskilte forslag nedenfor om, at provstiudvalget kan beslutte at tilbageføre ubrugte anlægs- og projektbevillinger til provstiets reserve. Der skal også aflægges særskilt regnskab for projektbevillinger på samme måde som for anlægsbevillinger.

Arbejdsgruppen bemærker, at projektbevillinger tænkes anvendt til de driftsprojekter, som i dag oprettes som anlægsprojekter, og derfor ikke skal ses som et ønske om at fastlåse en større del af menighedsrådenes driftsrammer end der er praksis for i dag.

### **3.2.4 Indførelse af mulighed for, at provstiudvalget kan tilbageføre ubrugte anlægs- og projektmidler fra menighedsrådene til provstiets reserve**

En gennemgang af menighedsrådenes regnskaber viser, at der ultimo 2020 var 700 mio. kr. opsparet til anlæg. På samme tid var der også mere end 700 mio. kr. i videreførte midler til ikke udført anlægsarbejde.

Det er helt legitimt at have midler til anlæg liggende i kirkekasserne. Det er imidlertid vurderingen, at især videreførte midler til ikke udført anlægsarbejde indeholder midler for anlægsarbejder, der er afsluttet, men hvor der ikke er taget stilling til anvendelsen af mindreforbruget.





Det er samlet set uhensigtsmæssigt, at der i kirkekasserne henstår betydelige midler, som kunne indgå i en samlet prioritering af midlerne inden for provstiet. Det er i dag ikke muligt for provstiudvalgene i løbet af budgetårene at tilbagekalde anlægsmidler, som ligger i kirkekasserne, men som ikke bliver anvendt. Midlerne fra et overskud efter et gennemført anlægsprojekt, eller et anlægsprojekt, som i opsparingsfasen er blevet aflyst, kan således i dag kun overføres til et andet anlæg eller til drift hos det samme menighedsråd i forbindelse med den ordinære budgetproces.

Med arbejdsgruppens særskilte forslag ovenfor om at indføre mulighed for øremærkede projektbevillinger inden for driftsrammen, som skal følge regler svarende til anlægsbevillinger, vil tilsvarende problemstillinger i forhold til at sikre en løbende og aktiv prioritering af provstiets samlede økonomi, hvis et projekt bliver billigere end ventet eller aflyses, gøre sig gældende.

For at styrke den samlede økonomistyring af de lokale kasser foreslår arbejdsgruppen, at det bliver muligt for provstiudvalget at tilbageføre mindreforbrug fra afsluttede anlægs- og projektbevillinger til provstiets reserve, hvorfra de igen kan disponeres. Tilbageføringen forudsætter en aktiv beslutning af provstiudvalget og kan først ske efter, at anlægs- hhv. driftsprojektet er afsluttet og der er aflagt regnskab. Muligheden for at tilbageføre midler skal også gælde ved aflyste anlægsprojekter, men beslutningen kan i givet fald kun ske med det berørte menighedsråds tilslutning, da provstiudvalget ikke egenhændigt bør kunne aflyse et anlægsprojekt, som der allerede er givet tilsagn om opsparing til.

### **3.2.5 Indførelse af mulighed for at foretage central opsparing af anlægsmidler i provstiudvalgskassen**

Der er praksis for, at menighedsråd kan spare op til igangsættelse af større anlægsprojekter. Det kan være hensigtsmæssigt, hvor det ikke på én gang i et år er muligt at afsætte den samlede økonomi til anlægsprojekt. Provstiudvalgets godkendelse af, at en opsparing til et anlægsprojekt kan igangsættes, er ikke en godkendelse af, at selve anlægsprojekt kan igangsættes. Denne godkendelse gives først, når et samlet projekt, og økonomien er på plads.

Den lokale praksis vedrørende anlægsopsparinger kan medføre, at der i flere kirkekasser placeres opsparinger, som menighedsrådet har ansvaret for at forvalte. Dette kan give udfordringer, da menighedsrådene ikke har nogen garanti for indeståender ved en bank eller sparekasses eventuelle konkurs, som det er tilfældet for privatpersoner. Det er også vanskeligt at få forrentet midlerne i et svært investeringsmarked, hvor også almindelige bankkonti giver negative renter.



Arbejdsgruppen foreslår derfor, at man efter lokal beslutning kan samle opsparinger til anlægsprojekter i provstiudvalgskassen. Opsparing bør kun ske til navngivne projekter. Der er således ikke tale om en pulje af midler uden formål, som henstår i provstiudvalgskassen. Når anlægsprojekter skal sættes i gang, kan pengene overføres til menighedsrådene, som herefter bestyrer midlerne inden for samme regler som i dag.

Det er arbejdsgruppens forventning, at en samling af midlerne et sted vil give bedre mulighed for professionel håndtering af midlerne til fordel for alle i ligningsområdet. Provstiudvalget vil fortsat skulle agere i et vanskeligt marked, men med flere midler åbnes også flere muligheder for investering. En samling af de opsparede midler vil desuden give provstiudvalg og menighedsråd et bedre overblik over, hvor mange penge som henstår fra år til år uden at blive anvendt.

Som følge af betydelige anlægsopsparinger i kirkekasserne, er der flere steder opstået en lokal praksis, hvor menighedsråd låner penge af hinanden. Der er ikke hjemmel til denne type låneaftaler mellem menighedsråd, og der er i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde fremsat ønske om at lovliggøre denne praksis. Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at der skal indføres mulighed for udlån af opsparede anlægsmidler mellem menighedsrådene, da anlægsopsparing principielt bør anvendes til det formål midlerne er afsat til. Med muligheden for at foretage central opsparing i provstiudvalgskassen af anlægsmidler vil behovet for ovennævnte praksis under alle omstændigheder være overflødig.

### **3.2.6 Indførelse af mulighed for at vedtage visse lokale tilpasninger til den centralt fastsatte budgetproces**

Budgetprocessen for menighedsråd og provstiudvalg er fastsat i økonomiloven. Processen omfatter frister for udmelding af foreløbig ramme, indmelding af foreløbige budgetter, udmelding af endelige rammer, seneste tidspunkt for indmelding af kirkeskattebeløb til kommunen og endelig menighedsrådenes færdiggørelse af budgettet. Processen omfatter desuden krav om afholdelse af budgetsamråd og af menighedsmøde. Provstiudvalgene og menighedsrådene har derfor ikke væsentlig mulighed for lokal tilpasning af processen, selv om de lokale forhold kan variere i forskellige provstier. Der kan for eksempel være stor forskel på den tidsmæssige placering af dialog med kommunen om udskrivningsgrundlaget og dermed den økonomiske sikkerhed for provstiet.

I evalueringsrapporten fra SAI efterlyses større mulighed for en mere effektivt afviklet budgetproces. Særligt menighedsrådene oplever, at man bruger megen tid på budgetprocessen for det kommende år, da man allerede starter i



marts/april, og først er færdige i december. På samme tid udtrykkes der dog også tilfredshed med de eksisterende processer, som giver mulighed for god dialog om budgetterne i provstiet.

Side 35  
Akt nr. 232085

For at imødekomme både ønsket om at kunne effektivisere processen og at fastholde den gode dialog foreslår arbejdsgruppen, at der efter lokalt ønske gives mulighed for tilpasning af budgetprocessen. Arbejdsgruppen foreslår, at der fremadrettet ikke vil være et lovmæssigt krav om, at alle menighedsråd og provstiudvalg skal følge den samme, centralt fastsatte proces. Det skal fortsat være et krav for alle menighedsråd, at budgettet for det kommende år skal være vedtaget senest den 31. december, da der ellers ikke vil være mulighed for at afholde udgifter efter 1. januar, og det skal ligeledes være et krav til alle ligningsområder, at kirkeskattebeløbet skal indmeldes til kommunen senest 15. september af hensyn til den kommunale budgetproces, hvori kommuneskatten og kirkeskatten fastsættes. Det skal omvendt ikke være et generelt krav til alle menighedsråd, at de fx skal udarbejde et foreløbigt budget inden udmeldingen af de endelige rammer. Et eventuelt foreløbigt budget kan udarbejdes efter lokalt skøn.

For at fastholde forankringen af væsentlige beslutninger om den lokale økonomi i menighedsrådene, bør det eksisterende krav om afholdelse af budgetsamråd med deltagelse af provstiets menighedsråd opretholdes med henblik på at sikre en inddragende drøftelse af de overordnede økonomiske vilkår for provstiet i såvel et kort som et længere perspektiv.

Arbejdsgruppen foreslår, at der i lov om folkekirkens økonomi indføres en bemyndigelsesbestemmelse, som giver mulighed for, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om budgetprocessen. Dette svarer til den bemyndigelse, kirkeministeren i den nuværende økonomilov har i forhold til regnskabsprocessen.

Det kan i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, at bemyndigelsen ventes udmøntet ved fastsættelse af regler for den lokale budgetproces, som giver provstiudvalget mulighed for, efter høring af budgetsamrådet, at beslutte og udmelde en tilpasset budgetproces til menighedsrådene senest i februar måned året før budgetåret. En lokalt tilpasset budgetproces vil dog fortsat skulle overholde krav om afholdelse af budgetsamråd, frist for indmelding af kirkeskattebeløb til kommunens senest 15. september og frist for endelig vedtagelse af de lokale budgetter senest 31. december.

Bemyndigelsen vil ligeledes blive anvendt til at fastsætte en standardbudgetproces svarende til den, som er lovfastsat i dag. Standardprocessen vil være obligatorisk for provstiudvalg, som ikke beslutter en tilpasset budgetproces inden for fristen.



### 3.2.7 Ophævelse af krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af menighedsråds og provstiudvalgs regnskaber

Det fremgår af den seneste undersøgelse af de lokale niveauers oplevelse af rammerne for økonomistyring, at menighedsråd og provstiudvalg i det store hele oplever regnskabsprocessen som velfungerende. Undersøgelsen viser dog samtidig en vis frustration over den langtrukne regnskabsproces. Regnskabet afleveres således (senest) den 1. april året efter regnskabsåret og revideres herefter frem til den 15. september, hvorefter revisionens bemærkninger behandles af menighedsråd og provstiudvalg. Herefter indsendes menighedsrådenes regnskaber til godkendelse i provstiudvalget og provstiudvalgenes regnskaber til godkendelse hos stiftsøvrigheden, hvorefter eventuelle bemærkninger fra den godkendende myndighed skal behandles. Først derefter og senest den 1. februar to år efter regnskabsåret skal regnskaberne offentliggøres på sogn.dk og provsti.dk.

Et menighedsråd skal således behandle regnskabet på flere møder: Først i forbindelse med afleveringen, derefter igen når provstirevisor har afsluttet revisionsopgaven, og derefter på ny når provstiudvalget har taget stilling til menighedsrådets behandling af regnskab og revisionens bemærkninger.

Arbejdsgruppen finder, at det er vanskeligt at fjerne alle procestrin for menighedsrådenes og provstiudvalgenes regnskabsgodkendelse, men foreslår at forkorte og afbureaukratisere processen samt fremskynde offentliggørelsen af regnskabet ved:

- Ophævelse af kravet om provstiudvalgets godkendelse af menighedsrådets regnskab
- Ophævelse af kravet om stiftsøvrighedens godkendelse af provstiudvalgets regnskab
- Indførelse af krav om offentliggørelse af regnskaberne umiddelbart efter aflevering af regnskabet, dvs. inden revisionsprocessen.

Arbejdsgruppen finder ikke, at afskaffelse af regnskabsgodkendelsen hos tilsynsmyndigheden og fremskyndelse af offentliggørelsestidspunktet giver anledning til større usikkerhed om regnskaberne end i dag.

Erfaringen viser således, at der ikke sker væsentlige ændringer i de afleverede regnskaber mellem 1. april året efter regnskabsåret og de offentliggjorte regnskaber 1. februar to år efter regnskabsåret. Hvis revisor finder mindre fejl, opfordres i stedet normalt til at foretage en tilretning som primopostering i året efter regnskabsåret. Den lange periode hvor regnskabet blot venter og ikke



offentliggøres, har derfor ingen praktisk betydning i forhold til de oplysninger, som stilles til rådighed for læserne på sogn.dk og provsti.dk.

Den manglende offentliggørelse har til gengæld betydning for, hvornår konsolideringen af folkekirken samlede økonomi kan offentliggøres af Kirkeministeriet. Da offentliggørelse i dag først sker i februar år to efter regnskabsåret, opleves tallene af mange som forældede på udgivelsestidspunktet.

Arbejdsgruppen foreslår, at praksis ændres, således at regnskabet kan offentliggøres, så snart det er godkendt af menighedsrådet eller provstiudvalget. Efterfølgende lægges revisionserklæringen ud sammen med regnskabet på sogn.dk og provsti.dk, når denne foreligger.

I praksis vil offentliggørelsen ved aflevering kunne ske automatisk via folkekirken system – dataarkivet. Tilsvarende vil revisionserklæringen kunne offentliggøres på en ønsket dato, når den af provstirevisor er lagt i dataarkivet. Menighedsrådene vil herefter ikke skulle foretage sig noget for, at offentliggørelsen sker.

For så vidt angår ophævelsen af kravet om formel godkendelse af menighedsrådenes og provstiudvalgenes reviderede regnskaber af henholdsvis provstiudvalget og stiftsøvrigheden er det arbejdsgruppens opfattelse, at der principielt er tale om et overflødig bureaukratisk skridt.

En ophævelse af kravet om aktiv godkendelse ændrer således ikke på, provstiudvalgenes og stiftsøvrighedens tilsynsforpligtelse med henholdsvis menighedsrådenes og provstiudvalgenes regnskaber. Tilsynet udøves gennem de løbende budgetopfølgninger, som henholdsvis menighedsrådene og provstiudvalgene fortsat skal indsende, samt i forbindelse med revisors afgivelse af revisionserklæring og protokol. Hvis provstiudvalget eller stiftsøvrigheden i gennemgangen af revisors bemærkninger observerer konklusioner vedrørende økonomi eller forvaltning, som giver anledning til bekymring, vil det fortsat være en pligt for tilsynsmyndigheden at reagere. Dette kan og bør dog ske uafhængigt af, om et krav om formel godkendelse af regnskaberne af tilsynsmyndigheden fastholdes i regelsættet.

Ophævelsen af kravet om særskilt godkendelse af regnskaberne for de lokale kasser af tilsynsmyndigheden bidrager således til en mindre bureaukratisk og hurtigere afviklet regnskabsproces.



### **3.2.8 Indførelse af krav om offentliggørelse af provstiudvalgs og budgetudvalgs dagsorden, beslutningsprotokol m.v.**

Side 38  
Akt nr. 232085

Den nuværende bemyndigelse i økonomilovens § 17f til at fastsætte nærmere bestemmelser for provstiudvalgs og budgetudvalgs virksomhed er i dag udmøntet i bekendtgørelse om provstiudvalgenes og budgetudvalgenes virksomhed. Bekendtgørelsen fastsætter bl.a., at provstiudvalg og budgetudvalg skal beslutte, hvornår ordinære møder skal afholdes og bekendtgøres.

Selv om der i mange tilfælde er sammenfald mellem kommunegrænser og provstigrænser i Danmark, er der en række kommuner, hvor flere provstiudvalg skal dele den opkrævede kirkeskat. Når et ligningsområde dækker over flere provstier, skal der ofte nedsættes et budgetudvalg. Budgetudvalget tager stilling til den samlede økonomi indenfor ligningsområdet, herunder hvor meget der skal opkræves i kirkeskat samt fordelingen mellem ligningsområdets provstier. Budgetudvalgenes aktiviteter og beslutninger vedrører således primært fordelingen af den kirkelige ligning til de underliggende provstier.

En gennemgang af folkekirkens struktur i forhold til ligningsområder og provstiudvalg viser, at en væsentlig del af folkekirkens lokale kassers økonomi, indledende bliver prioriteret af et budgetudvalg. Dette skyldes, at en række af de store byer i Danmark dækker over flere provstier og dermed har budgetudvalg.

Der er i dag ikke krav om, at dagsorden, beslutningsprotokol m.v. fra provstiudvalgenes og budgetudvalgenes møder skal offentliggøres, uanset at det er udbredt praksis – særligt for provstiudvalg.

Arbejdsgruppen finder, at de beslutninger der træffes i provstiudvalg og budgetudvalg har en sådan betydning for de lokale kassers økonomi, at der bør stilles udtrykkeligt krav om offentliggørelse af beslutninger truffet i disse udvalg.



## Bilagliste

- **Bilag 1: Kommissoriet for arbejdsgruppen**
- **Bilag 2: Notat om væsentlige lokaløkonomiske tiltag siden 2009**
- **Bilag 3: Oversigt over modtagne ønsker til mindre justeringer**



## **Bilag 1: Kommissorium for arbejdsgruppe vedr. opdatering af bestemmelser om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi**

Side 40  
Akt nr. 232085

Bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi var i 2009 genstand for væsentlige ændringer. Siden disse ændringer er der kun foretaget mindre justeringer af bestemmelserne.

Det vurderes, at der er behov for at afdække, om bestemmelserne med fordel kan opdateres i lyset af erfaringerne siden 2009, herunder i lyset af de igangværende forsøg i folkekirken, som udløber med udgangen af 2023.

Der nedsættes på den baggrund en arbejdsgruppe med henblik på at kvalificere og drøfte behov og ønsker til opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i lov om folkekirkens økonomi. Hensigten er, at et eventuelt lovforslag med opdatering og ændringer af relevante bestemmelser kan sendes i høring med henblik på fremsættelse i folketingssamlingen 2022/23.

Arbejdsgruppens medlemmer udpeges af de relevante foreninger. Følgende interessenter indbydes til at deltage med 2 deltagere hver:

- Landsforeningen af Menighedsråd
- Provsteforeningen
- Biskopperne
- Stiftskontorcheferne

Kirkeministeriet varetager formandskabet for arbejdsgruppen ved økonomi-  
chef Klaus Kern-Jespersen. Kirkeministeriet varetager endvidere sekretariats-  
betjening af arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppens møder vil ligge i marts, april og maj 2022, hvor der må påregnes en tæt mødeintensitet som følge af den korte tidsramme.

### **Rammen for arbejdsgruppens drøftelser**

Arbejdsgruppens opgave er nærmere bestemt at drøfte hensigtsmæssige opdateringer og mindre justeringer til følgende dele af lov om folkekirkens økonomi: Kapitel 1 om kirkekassen, kapitel 1 a om budgetlægning for kirkekasserne og kapitel 2 a om provstiuvalg og budgetudvalg.

Følgende bidrag, som udarbejdes i perioden frem til og med 1. kvartal 2022, indgår i arbejdsgruppens drøftelser:

#### *1. Evaluering af økonomirelaterede forsøg under forsøgslovgivningen*

Formålet med lov om forsøg i folkekirken, som trådte i kraft den 17. maj 2017, har været at afprøve nye organisationsformer, der ikke er hjemmel til i dag, afdække hensigtsmæssigheden af at skabe direkte hjemmel, hvor der i dag er mulighed for dispensation, og synliggøre eksisterende muligheder for menighedsrådenes organisering og samarbejde.

De gennemførte forsøg er i henhold til forsøgsloven genstand for en evaluering, som gennemføres af Folkekirkens Uddannelses- og Videnscenter og forventes at foreligge i 1. kvartal 2022. Evalueringen skal danne grundlag for drøftelser med folkekirken og et eventuelt lovforslag om en revision af gældende ret. I arbejdsgruppens overvejelser om opdatering af bestemmelserne om de lokale kasser i økonomiloven indgår evalueringen af de økonomirelaterede forsøg,





herunder forsøg med flytning af kompetencer fra menighedsråd til provstiudvalg.

Et eventuelt lovforslag skal fremsættes i folketingsåret 2022/2023, hvor forsøgsloven skal revideres, jf. forsøgslovens § 12, stk. 2.

Der er med en lovændring i april 2021 skabt mulighed for, at forsøgsdeltagerne kan ansøge om en udfasningsperiode på op til 2 år, for at sikre, at alle forsøg kan fortsættes i 2022 og 2023 og dermed indtil der er gennemført evt. ændret lovgivning på baggrund af den nævnte evaluering.

### *2. Analyse af væsentlige økonomitiltag vedr. de lokale kasser siden 2009*

Kirkeministeriet vil til brug for arbejdsgruppens arbejde udarbejde et overblik og en analyse af de væsentligste økonomitiltag vedr. de lokale kasser på baggrund af lovændringen i 2009. Kirkeministeriet tager initiativ til, at analysen bliver drøftet i erfagruppen for lokaløkonomi, inden analysen forelægges for arbejdsgruppen.

Kirkeministeriet vil på baggrund af analysen og i samarbejde med en ekstern konsulent søge at afdække de lokale niveaues oplevelse af de nævnte økonomitiltag.

### *3. Eventuelle øvrige forslag fra arbejdsgruppens medlemmer*

I tillæg til de to ovennævnte bidrag til drøftelserne vil arbejdsgruppen kunne drøfte eventuelle andre ønsker fra arbejdsgruppens medlemmer til mindre justeringer af bestemmelserne vedr. de lokale kasser.

Der tænkes i den forbindelse især på styrkelse og forenkling af fx menighedsråds og provstiudvalgs muligheder for samarbejde samt på hensigtsmæssige opdateringer af bestemmelserne om åbenhed og transparens i den lokale budgetproces. Forslag, som indebærer væsentlige ændringer i folkekirkens styre, eller som vedrører andre niveauer i folkekirken end de lokale niveauer ligger uden for arbejdsgruppens mandat.



## Bilag 2: Notat om væsentlige lokaløkonomiske tiltag siden 2009

Side 42  
Akt nr. 232085

### Oplyste – Ansvarlige – transparente – inddragende

Startende med et betækningsarbejde i efteråret 2006 blev der med betænkning 1491 om Folkekirkens lokale økonomi i 2007 afsluttet et serviceeftersyn af folkekirkens lokale økonomi. Serviceeftersynet var inddelt i fem hovedområder. 1) Den lokale økonomis udvikling 1996-2005, 2) Den lokale økonomis styringsgrundlag, 3) Decentralisering og gennemsigtighed, 4) En omkostningsbevidst folkekirke og 5) Medlemmernes folkekirke.

Betænkning 1491 blev startskuddet til en række initiativer vedrørende menighedsrådenes økonomistyring. De væsentligste ændringer blev vedtaget i forbindelse med et lovforslag i 2009 efter betænkningens forslag i 2009, men også siden er der taget væsentlige initiativer, som skal sikre at menighedsråd og provstiudvalg tager oplyste, ansvarlige, transparente og inddragende beslutninger.

Dette notat samler op på de væsentligste beslutninger truffet i forhold til menighedsråds og provstiudvalgs økonomistyring siden 2009.

### Oplyste

Den gennemgående intention med de ændringer der er foretaget siden 2009 er at give menighedsråd og provstiudvalg de bedste muligheder for at træffe de bedst mulige beslutninger. En væsentlig del af at kunne træffe de beslutninger er, at have de relevante oplysninger til rådighed.

Allerede med betænkning 1491 om folkekirkens lokale økonomi blev der taget væsentlige skridt til at sikre dette overblik. Det blev således indarbejdet som gennemgående tilgang, at et menighedsråd i udgangspunktet kun har én (1) kirkekasse med et budget og et regnskab. Der ud over blev der sat fokus på at skabe nye obligatoriske kontoplaner, som sikrer det nødvendige overblik over menighedsrådenes forbrug.

Med de nye kontoplaner blev der skabt overblik over, hvilke aktiviteter menighedsrådets midler blev anvendt til, hvor det før var typen af udgift der var styrende. En aktivitet kunne således være koraktiviteter. På denne kan den samlede pris på koraktiviteterne ses – inkl. noder, løn og saftvand. Før ændringen kunne man kun se løn for sig, noder for sig og saftvand for sig. Denne dimension af kontoplanen kaldes formålkontoplanen. Artskontoplanen giver svar på arten af udgiften – her vil man således kunne se hvor mange penge menighedsrådet bruger på en bestemt udgiftstype – fx noder eller benzin.

De nye kontoplaner giver menighedsrådene overblikket til at foretage de nødvendige prioriteringer mellem mulige aktiviteter. Det nytter ikke at der er løn til rådighed, hvis der ikke er penge til materialer.

Kontoplanerne kombineret med bedre understøttelse af aflevering af budgetter og regnskaber i standardiserede skemaer i Økonomiportalen, sikrer gennemsigtighed og mulighed for også at sammenligne sig selv med menighedsråd



indenfor provstiet, men også menighedsråd i andre provstier kan der sammenlignes med. Uden de ens budget- og regnskabsskemaer, ville det være vanskeligt at foretage sammenligninger.

Åbenheden styrkes således indenfor provstiet i forhold til prioriteringerne, da alle kigger ned i samme systemer.

De ens budget- og regnskabsskemaer giver endelig mulighed for at opsætte en elektronisk godkendelses- og afleveringsproces, og efterfølgende sikre at budgetter og regnskaber let offentliggøres på sogn.dk og provsti.dk. Mere om dette nedenfor.

Den standardiserede artskontoplan giver menighedsråd og provstiudvalg gode muligheder for at følge op på typer af indkøb. Hvor meget bruges der på tværs af de forskellige aktiviteter på forplejning (kaffe m.v.) og kontorartikler. Ud over menighedsrådets og provstiudvalgets egen indsigt i indkøb, blev der i 2011 udarbejdet en rapport om indkøb hos menighedsrådene. Rapporten, Folkekirken – Inspiration til bedre indkøb, gennemgik indkøbene i udvalgte provstier, og kom med anbefalinger til bedre praksis. Rapporten blev udarbejdet i samarbejde med Deloitte.

Til gavn for menighedsrådenes overblik, og som sikring af at rammer og regler overholdes, er der i øvrigt gennemført en række mindre ændringer. Herunder har man med den nye version af lønsystem FLØS sikret at data indrapporteres via en tragtfunktion, som sikrer at bl.a. rammerne for løn overholdes. Man har også forenklet registreringen af menighedsrådets kapitaler ved at overføre præsteembedets kapitaler til kirke- og præsteembedekapitalen. Kapitalen er således samlet i et system.

## Ansvarlige

Det oplyste menighedsråds- og provstiudvalgsmedlem skal herefter være garanten for at der træffes ansvarlige beslutninger. En række tiltag og udviklingstendenser over den seneste årrække, hjælper menighedsrådene med at tage ansvarlige beslutninger.

Ud over den forbedrede registreringsramme i form af henholdsvis formålskontoplan og artskontoplan, med bedre muligheder for at hente oplysninger om rådets forbrug, har ændrede regler samt opfordringer fra bl.a. Kirkeministeriet også været med til at sikre, at menighedsrådene tager ansvarlige beslutninger.

Nye regler har således medført, at præstegårdskasserne i flersognspastorater ikke længere er selvstændige kasser, men i stedet er indarbejdet i et af de deltagende menighedsråds regnskab. Præstegårdsudvalgets kompetence er ikke ændret, men antallet af kasser der skal føres, aflægges og revideres regnskab for er faldet med et antal svarende til antallet af præstegårdskasser.

Også de såkaldte kirkedistrikter er blevet nedlagt. Kirkedistrikter var lovgivningsmæssigt stort set ligestillet med menighedsråd, men repræsenterede kun en del af et sogn. Ved nedlæggelsen blev mange kirkedistrikter til selvstændige sogne, men enkelte blev i stedet sammenlagt med menighedsrådet for det sogn,



som de var udskilt fra. Ændringen medførte en administrativ forenkling til fordel for såvel menighedsrådene som tilsynsmyndighederne.

Side 44  
Akt nr. 232085

Menighedsrådene har dog også fået overdraget et større ansvar i forhold til afklaring af hvordan menighedsrådenes midler kan anvendes. Lov om folkekirkens økonomi § 2 beskriver hvad menighedsråd må anvende bevilling til. Bestemmelsen er blevet opdateret, så det i højere grad er op til menighedsrådets vurdering at afklare om en udgift kan afholdes indenfor rammerne. For de fleste udgifters vedkommende skal menighedsrådet afklare, om udgiften tjener til at understøtte "sognets kirkelige virksomhed". Tidligere var bestemmelsen meget præcist beskrevet, og levnede ikke plads til en konkret vurdering hos de enkelte menighedsråd.

Det øgede ansvar og (fornemmelsen af) pressede økonomiske rammer, har medført en væsentligt øget professionalisering af administrationen hos folkekirkens lokale kasser. Den professionalisering ses særligt i forhold til to udviklingstendenser – samarbejder mellem menighedsråd og ansættelse af medarbejdere med kompetencer indenfor regnskab ses oftere og oftere. De to tendenser ses også i kombination, da der er oprettet en række regnskabskontorer som betjener flere menighedsråd. Mange af disse dækker et provsti, men nogle dækker også på tværs af provstigrænser.

Implementeringen af initiativerne i betænkning 1491 om folkekirkens lokale økonomi har medført en væsentlig udskiftning i gruppen som laver regnskab. Det gælder både "køkkenbordskassereren" og kordegnen, som ikke har haft de nødvendige kompetencer. Dette var ikke en overraskelse, men blev allerede skrevet i betænkningen som en forventet følge af ændringerne.

Også samarbejde om fx kirkegårdsdrift, hvor personalet deles på flere geografiske lokaliteter, og kirke-skole-tjenester som bedre kan fungere, hvis flere menighedsråd går sammen, og udgør den kritiske masse, er eksempler på områder hvor menighedsrådene har truffet ansvarlige beslutninger både i forhold til faglighed og økonomi.

Samarbejder er en succeshistorie for menighedsrådene. Forsøgsordningerne 1, 2 og 3 viser også villigheden til i endnu højere grad at samarbejde om opgaveløsning og prioritering til fordel for alle menighedsråd indenfor et provsti.

For at sikre menighedsrådene den bedst mulige hjælp til lønadministration, har stifterne indgået samarbejde om en række centre. Et af disse centre er Stifternes Løncenter for Menighedsråd (SLM). Med centerstrukturen, er ekspertisen i forhold til at køre løn for menighedsrådene blevet samlet på færre hænder, hvilket sikrer en større ensartethed og ikke mindst sikkerhed for at lønnen køres på den rigtige måde. Dette skal gerne ske til fordel for både menighedsråd og provstiuvalg, men også gøre arbejdspladserne mere attraktive for stiftsmedarbejderne.

## Transparente

Den folkekirkelige struktur opfattes af mange som kompliceret og svær at gennemskue. Det gælder også økonomien.



I perioden siden 2009 er der gjort en stor indsats for at sikre gennemsigtigheden i folkekirkens økonomi. Ud over Kirkeministeriets årlige økonomistatistik, som konsoliderer hele folkekirkens økonomi, er der vedtaget nye regler og indskærpet gældende regler, som understøtte den transparens, som er ønskværdig.

Et menighedsråd, et cvr-nummer og én kasse. Som nævnt ovenfor blev der med ny lovgivning gjort op med præstegårdskasser og kirkedistrikterne. Der ud over blev der gjort op med en række cigarkasseregnskaber og selvstændige regnskaber for kirkegårde, samarbejder m.v.

Der bør være en klar sammenhæng mellem dem der træffer beslutninger om økonomien og det regnskab der bliver aflagt. Denne kobling var blevet noget udvisket over tid, og trængte til en afstivning.

Den større ensretning er herefter benyttet til at sikre fuld transparens i menighedsrådenes og provstiudvalgskassernes budgetter og regnskaber ved struktureret af offentliggøre dem på sogn.dk og provsti.dk. Når budgetter og regnskaber er færdige, frigives de af provstiet til offentliggørelse, hvorefter de automatisk lægges ud på hjemmesiderne. Dermed kan alle altid se budgetter og regnskaber for de enkelte menighedsråd når man ønsker det.

Offentliggørelsen er gjort mulig af de ens budget- og regnskabsskemaer, som der er tilrettelagt en elektronisk afleveringsproces for. Når budgettet eller regnskabet er afleveret, ligger det således allerede klar i de centrale systemer så offentliggørelsen kan ske.

Den elektroniske aflevering har også fjernet budgetterne og regnskaberne på papir. Tidligere skulle der sendes fem eksemplarer rundt af budgetter og regnskaber, for at alle kan få deres kopi. Den elektroniske aflevering understøttes af Økonomiportalen, hvor budget og regnskabsdata samles.

En anden front hvorpå gennemsigtigheden er forøget er i forhold til kirkegårdenes økonomi – særligt i forhold til taksterne. Reglerne er ikke opdateret i perioden, men de er blevet indskærpet overfor menighedsrådene. Alle menighedsråd blev derfor bedt om at der skulle ske en genberegning af kirkegårdstaksterne i perioden 2009-2012. Herefter skal der ske genberegning mindst hvert 4. år, eller når der sker væsentlige ændringer.

Taksterne for de ydelser som menighedsrådene leverer på kirkegården skal svare til de langsigtede gennemsnitsomkostninger. Dog gælder det for erhvervelse, gravning og tilkastning af grave, at menighedsrådet kan yde et tilskud til folkekirkemedlemmer.

Genberegningen af taksterne på kirkegårdene har sikret gennemsigtighed i priser og omkostninger – både for menighedsrådene og brugerne. Hvis taksterne vurderes for høje, er det menighedsrådets opgave at vurdere om der er dele af ydelserne som der kan ændres på, så ydelsen kan udbydes billigere. Brugere kan herefter også vælge en nabokirkegård, hvor taksterne er lavere.



For at sikre sammenhæng i taksterne indenfor et lokalområde, har provstiudvalgene fået kompetencen til at fastsætte taksterne. Fastsættelsen bør ske på baggrund af det materiale som menighedsrådet har beregnet og fremlagt.

Provstirevisionen er blevet bedt om at bruge ressourcer på forvaltningsrevision. Menighedsrådenes prioriteringer bør kunne tåle at blive set af offentligheden. Revisor virker derfor som offentlighedens repræsentant i forhold til at sikre at menighedsrådene anvender kirkeskattekronerne hensigtsmæssigt. Provstirevisor skal revidere i henhold til SOR.

## **Inddragende**

Som nævnt ovenfor er menighedsrådene i høj grad blevet iscenesat som beslutningstagere vedrørende lokal økonomi. Menighedsråd er såvel ansvarlige for beslutningerne som for finansieringen.

For at sikre inddragelse fra borgerne i sognet, skal der mindste én gang årligt holdes menighedsmøde, hvor menigheden har mulighed for at tage konkrete sager op, samt blive opdateret på menighedsrådets økonomi.

Også normaliseringen af lønvilkårene i folkekirken via overenskomster, har medført behov for tættere dialog mellem menighedsråd (eller menighedsrådets repræsentant) og medarbejderne, da opmålingskemaerne fra den tidligere ordning ikke længere kan anvendes. Det bliver derfor helt centralt, at menighedsråd og medarbejder kan blive enig om, hvordan medarbejderens tid skal anvendes.

## **Andre emner - problemer**

Én store leverandør af regnskabssystem

Normalisering af momsregler



## Bilag 3: Modtagne ønsker til mindre justeringer

Side 47

Akt nr. 232085

| Afsender                        | Modtaget dato    | Ønsker   | Akt. id. |
|---------------------------------|------------------|--|----------|
| Landsforeningen af Menighedsråd | 31. januar 2018  | <p>Menighedsrådets ansvar for folkekirkens lokale økonomi</p> <p>Gennemsigthed omkring provstiuvalg og budgetudvalg</p> <p>Valg til provstiuvalg og stiftsråd</p> <p>Stiftsrådets opgaver og økonomi</p>   | 1254     |
| Provsteforeningen               | 21. februar 2022 | <p>Samarbejde i pastorer som udgangspunkt er tilladt</p> <p>Smidigere beslutningsproces i pastorer</p> <p>At menighedsråd og provstiuvalg i et provsti kan nedsætte en bestyrelse der varetager flere slags samarbejde, så man har mulighed for at have færre bestyrelser.</p> <p>At menighedsråd kan vælge valgbar ind i bestyrelser for tværgående arbejde</p> | 227702   |



|                      |                                  |  |                  |
|----------------------|----------------------------------|--|------------------|
|                      |                                  | Udgifter for provstiuvalgskassen beskrives   |                  |
| Helsingør Stiftsråd  | 23. februar 2022<br>19. maj 2022 | Hævelse af stiftsbidrag til 2%<br><br>Mulighed for samarbejder mellem stiftsråd og mellem stiftsråd og provstier<br><br>Mulighed for kørselsgodtgørelser ifm. udvalgsarbejder og diæter.<br><br>Honorarer til stiftsrådsformænd. | 227701<br>227080 |
| Haderslev Stift      | 6. april 2022                    | Mellemsøgnelig udligningsordning   | 221259           |
| Københavns Stift     | 25. april 2022                   | Finansiering af engelsksproget menighed<br><br>Lån mellem sogne på tværs af ligningsområder<br><br>Tydeliggørelse af regler for PU-medlemmer<br><br>BU – kompetencetildeling<br><br>Anbringelse af midler                        | 223523           |
| Stiftskontorcheferne | 12. maj 2022                     | Projektbevilling på drift<br><br>Bispegodkendelse af ansættelser i provstiuvalget  | 226277           |





|                     |              |  |        |
|---------------------|--------------|--|--------|
|                     |              | <p>Mulighed for afholdelse af udgifter til møder, uddannelse og rejseaktiviteter, fx præstekonventer, af provstiudvalgskassen</p> <p>At biskoppens afgørelser om rent administrative forhold gøres endelige, og således uden klageadgang. Eksempelvis § 17 b, stk. 7. Det vil lette sagsbehandlingen hos Kirkeministeriet, og bør også gælde for menighedsrådsloven.</p>       |        |
| Haderslev Stiftsråd | 18. maj 2022 | <p>Vi foreslår fra Haderslev Stift op til max. 2%.</p> <p>At stiftsråd kan indgå i samarbejder med andre stiftsråd. jf. menighedsrådslovens kapitel 8.</p> <p>At formulere lovens tekst lidt bredere med hensyn til hvilke aktiviteter, det bindende stiftsbidrag kan anvendes til.</p> <p>At der i diætbeholdningen skabes hjemmel til, at der kan ydes rejserefusion for</p> | 227163 |



|                         |              |  |        |
|-------------------------|--------------|--|--------|
|                         |              | <p>deltagelse i stiftsrådets udvalgsarbejder.</p> <p>At der åbnes mulighed for at hvervet som stiftsrådsformand kan honoreres på linje med menighedsrådsformænd og provstiudvalgsformænd.</p>  |        |
| Københavns<br>Stiftsråd | 19. maj 2022 | <p>Forslag om at kunne opkræve op til 5 % i bindende stiftsbidrag</p> <p>At stiftsråd kan indgå i samarbejder med andre stiftsråd. jf. menighedsrådslovens kapitel 8.</p> <p>At der i diætbeholdtgørelsen skabes hjemmel til, at der kan ydes rejserefusion for deltagelse i stiftsrådets udvalgsarbejder.</p> <p>At der åbnes mulighed for at hvervet som stiftsrådsformand kan honoreres på linje med menighedsrådsformænd og provstiudvalgsformænd.</p> | 227263 |