

## **Debatoplæg:**

# **Opgaver i sogn, provsti og stift**

**Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur  
Januar 2006**

## Udfordringer til den nuværende opgavefordeling

Med kommunalreformen ændres den kommunale inddeling og dermed ligningsområderne for kirkeskatten. Samtidig ophører stillingen som stiftamtmand, der sammen med biskoppen udgør den nuværende stiftsøvrighed.

Med en tilpasning af den geografiske struktur i folkekirken, så provstigrænserne så vidt muligt følger kommunegrænserne, vil der kunne skabes en struktur med mere bæredygtige ligningsområder, og provstiniveauet vil kunne baseres på en geografisk enhed, som folkekirkens medlemmer i forvejen har en tilknytning til. Se notatet ”Forslag vedrørende ændring af den kirkelige struktur” med arbejdsgruppens forslag til en ny provstiinddeling.

Dette giver samtidig en anledning til at se nærmere på, hvordan der kan skabes en bedre varetagelse af opgaverne inden for og mellem sogn, provsti og stift.

Den nuværende organisering af opgavevaretagelsen i folkekirken har en række negative konsekvenser, som viser sig i folkekirkens dagligdag:

- Sagsgange og kommunikationsveje er bureaukratiske og tunge. Bureaukratiet virker hæmmende for initiativ og fører til en generel skepsis i sognene over for kirkelige ”myndigheder” af enhver art – på både provsti-, stifts- og landsplan.
- Opdelingen i en gejstlig gren (biskop- provst-præst) og en økonomisk-administrativ gren (stiftsøvrighed-provstiudvalg-menighedsråd) indebærer, at kirkens indhold og kirkens rammer (”mursten” m.m.) let kommer til at følge hver deres dagsorden.
- De folkevalgte organer bruger deres tid og kræfter på administration. Det fører blandt andet til skuffede menighedsråds-

medlemmer, som ikke ønsker at genopstille.

Der er tidligere gjort forskellige forsøg på at afhjælpe disse problemer. For det første er den bureaukratiske struktur blevet blødt op gennem decentralisering, hvor beslutningskompetence er blevet flyttet til lokale myndigheder. Denne decentralisering er imidlertid blevet kritiseret for, at man ikke har taget hensyn til, at der lokalt i mange tilfælde ikke er kapacitet og handlekraft til at bære de kompetencer, man har fået.

For det andet er der indført mulighed for samarbejde mellem menighedsråd og provstiudvalg samt mulighed for dispensation fra store dele af den kirkelige lovgivning. I praksis har det vist sig, at mulighederne for dispensationer og samarbejde på tværs af sognene ikke bliver udnyttet i særlig stor grad. Det kan blandt andet skyldes, at selve processen, hvor det enkelte samarbejde skal godkendes af Kirkeministeriet, og hvor der skal etableres en særlig samarbejdsorganisation med egne vedtægter, bestyrelse og budget, er bureaukratisk og svær at håndtere i praksis. Der har heller ikke været en samlet erfaringsopsamling og erfaringsudveksling, og der har derfor ikke været synlige inspirationskilder og erfaringer, som menighedsrådene har kunnet trække på.

Folkekirken står samtidig over for en række nye udfordringer. Vilklårene er på en række punkter nogle andre i dag end for bare 15-20 år siden:

- Medlemsandelen falder med ½ procentpoint om året. Fra over 89 procent i 1990 til 83 procent i dag.
- Der er sket et traditionstab, så man ikke længere kan gå ud fra, at der blandt folkekirkens medlemmer er et grundlæggende kendskab til, hvad

kristendom er ("den kristne børnelærdom").

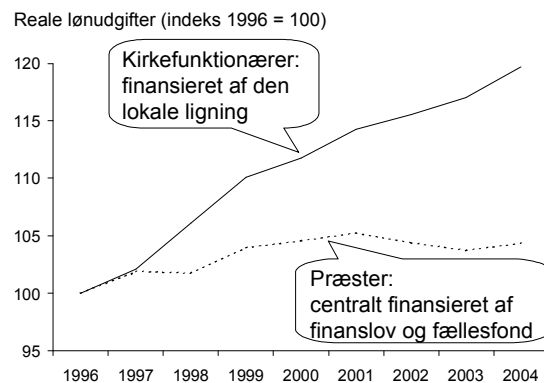
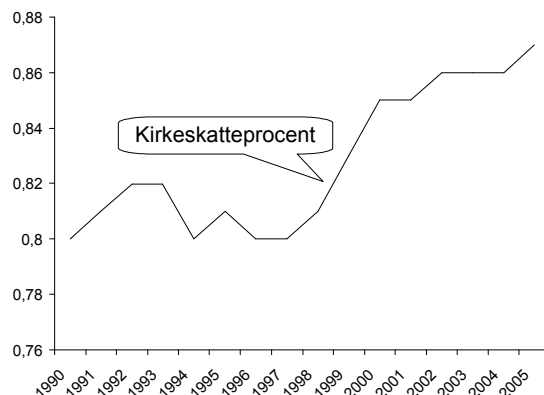
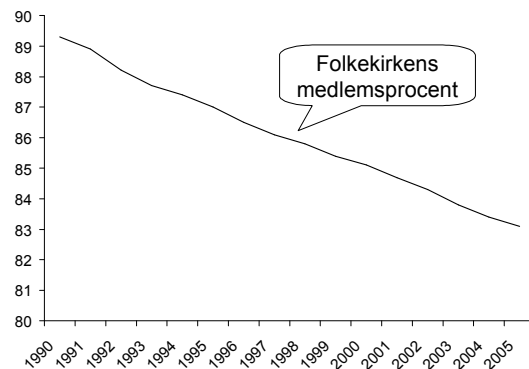
- Samtidig er behovet for, at folkekirken og dens medlemmer forholder sig til egen identitet, forstærket ved mødet med andre trosbevægelser og religioner (først og fremmest islam).

Trods et vigende antal medlemmer er folkekirken økonomi vokset år for år. Det er blevet finansieret ved, at kirkeskattesatsen de sidste 15 år blevet sat op med knap 10 procent fra 0,80 procent til 0,87 procent.

Der har i de senere år været vækst i både de lokale og de centrale udgifter. I 1990'erne var væksten størst i de centrale udgifter, blandt andet som følge af udgifter til forsikring og IT.

I dag er væksten i de centrale udgifter stoppet, og det er øgede lokale udgifter, der er årsag til stigningen i kirkeskattesatsen. Det skyldes ikke mindst, at der ansættes flere og flere kirkefunktionærer, og at deltidsstillinger omdannes til fuld tid. Udgifterne til kirkefunktionærer er steget med 20 procent siden 1996. Heraf skyldes 5 procentpoint ansættelse af sognemedhjælpere.

Hvis stigningen i udgifterne fortsætter, er der risiko for, at en fortsat stigning i kirkeskatten kan føre til en ond cirkel med stadig højere skatteprocent og faldende medlemstal, fordi skatten i stigende grad bliver en begrundelse for at melde sig ud.



### Kirken koster en formue

Én uge om året. Så meget arbejde koster det typisk at betale kirkeskat i Danmark. Melder man sig ud af folkekirken og betaler pengene ind på en ratepension, vil en 30-årig person få én million kroner ekstra på pensionskontoen. Det har månedsmagasinet Penge & Privatøkonomi regnet ud.

*Berlingske Tidende 3. december 2005, 3 sektion, side 12*

## Kirkens opgave

Som kristen kirke er folkekirkens mission at forkynde Kristus som hele verdens frelser. Dette udgangspunkt er lovgivningsmæssigt bestemt i Grundloven, der bestemmer folkekirken som den evangelisk-lutherske kirke. Forkyndelsen bygger på den grundforudsætning, at mennesker ikke ved egen indsats kan gøre sig fortjent til noget over for Gud, men kun kan modtage alt fra Gud i troen på Jesus Kristus. Denne overordnede opgave danner udgangspunkt for de konkrete former, kirkelivet får i sogn, provsti og stift. Alle konkrete målsætninger må dybest set tjene denne opgave.

De ændringer i folkekirkens forhold, der er beskrevet på de forgående sider, gør det påtrængende at overveje, hvorledes og af hvem opgaverne i folkekirken mest hensigtsmæssigt kan varetages. Det er ikke noget mål i sig selv, at folkekirken skal være "tidssvarende". Opgaven – at forkynde evangeliet – er den samme, som den har været i 2000 år. Men de ændrede vilkår giver anledning til at spørge, om der kan tænkes ændringer i organiseringen af opgaverne i folkekirken, der gør kirken mere egnet til at varetage sin mission i det samfund, vi lever i i dag.

I det følgende præsenteres en række overvejelser om mulige ændringer i opgaverne inden for og mellem sogn, provsti og stift. Disse overvejelser er baseret på tre mere generelle målsætninger for en ændret opgavefordeling i folkekirken.

For det første, at den bureaukratiske struktur så vidt muligt bør afløses af en *fordeling* af opgaverne, hvor de forskellige myndigheder og embeder i folkekirken har ansvaret for at gøre det, som de er bedst til, og så vidt muligt uden at deres beslutninger skal godkendes af overordnede myndigheder.

En sådan organisationsform vil betyde, at de enkelte niveauer bliver indrettet på at løse de opgaver, der bedst muligt kan håndteres på netop det pågældende niveau i folkekirken. Det vil sige, at forskellen mellem sogn, provsti og stift ikke først og fremmest består i forskellen mellem en under- og en overordnet myndighed, men i stedet i at hvert niveau har hver sine egne opgaver. Det betyder samtidig, at kommunikation og sagsgang ikke altid er bundet af "tjenestevejen", men kan foregå i forskellige retninger, alt efter hvad det drejer sig om. Nogle gange fra sogn til provsti, som vi kender det i dag, men andre gange fra sogn til stift eller fra sogn til nabosogn.

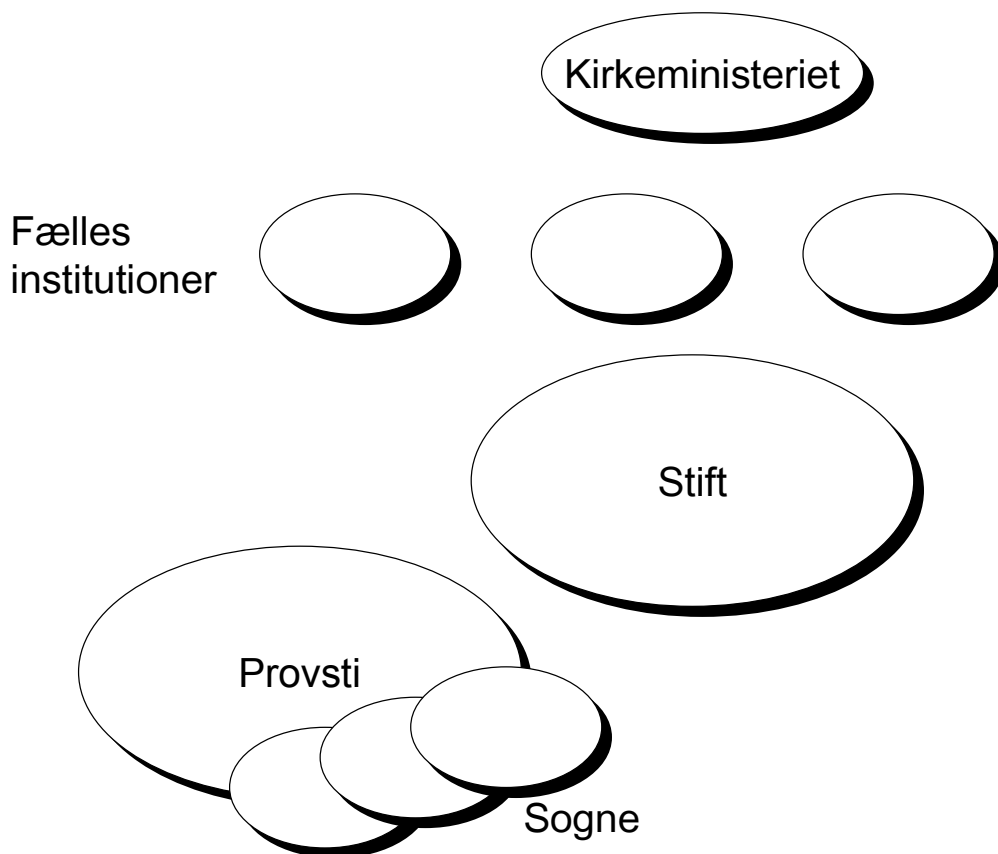
For det andet, at der på alle niveauer skal være bedre *sammenhæng mellem indhold og rammer*. Beslutninger om de økonomiske rammer bør kobles tættere på indholdet, det vil sige de konkrete målsætninger, man har for det kirkelige liv på de forskellige niveauer i folkekirken. Det indebærer, at den gejstlige gren og den økonomisk-administrative gren af folkekirkens forvaltning skal bringes så tæt sammen som muligt i både sogn, provsti og stift.

For det tredje, at der skal være en bedre *administrativ understøttelse* af de lokale kirkelige myndigheder og embeder. Der er behov for en styrket professionel administrativ bistand blandt andet i forbindelse med personaleadministration og byggesagsbehandling. På disse områder bliver forvaltningen stadig mere indviklet og krævende og forudsætter kendskab til komplekse regelsæt. Men en bedre administrativ understøttelse må ikke føre til, at kompetencerne bliver flyttet fra menighedsråd, provstiudvalg og kirkelige embeder hen til et korps af professionelle administratorer ("djøfisering"). Fokus skal være på forkyndelse og ikke på forvaltning.

Hertil kommer, at folkekirken heller ikke ville have råd til en omfattende oprustning med

nye administrative medarbejdere. Det nuværende, forholdsvis ”slanke” administrative system i folkekirken er en kvalitet, som bør bevares.

De følgende afsnit ser nærmere på opgavevaretagelsen i folkekirken – i sognene, provstiet, stiftet og de fælles folkekirkelige institutioner – og stiller en række spørgsmål til, hvordan varetagelsen af opgaverne kan forbedres.



## Sognet

Folkekirkens grundenheder er 2.121 sogne. Sognene varierer meget i størrelse. I godt 100 sogne er der således færre end 200 indbyggere, mens der i knap 100 sogne er flere end 10.000 indbyggere.

Der er mindst én kirke i hvert sogn, men i nogle sogne er der 2 eller flere kirker. Folkekirken har i alt knap 2.350 kirker. I nogle sogne med mere end én kirke er der oprettet et kirkedistrikt, som er knyttet til en af kirkerne. Der er for tiden 95 kirkedistrikter.

Som hovedregel er der et menighedsråd i hvert sogn og kirkedistrikt. To eller flere sogne eller kirkedistrikter kan dog beslutte at have fælles menighedsråd. Derfor er antallet af menighedsråd for tiden 2.118.

Menighedsrådet bestyrer sognets eller kirkedistriktets anliggender, medmindre der i den kirkelige lovgivning udtrykkeligt er bestemt noget andet. En af de væsentlige undtagelser er, at præsterne i deres embedsvirksomhed er uafhængige af menighedsrådet.

Et menighedsråd består af mellem 6 og 15 valgte medlemmer samt sognets præst(er).

Menighedsrådet har bl.a. ansvar for sognets kirke og kirkegård. Menighedsrådet er også arbejdsgiver for kirkefunktionærerne, det vil sige alle medarbejdere, der er ansat ved kirken eller kirkegården, bortset fra præsterne. Opgaven som arbejdsgiver varetages af kontaktpersonen, som vælges af menighedsrådet blandt rådets valgte medlemmer.

Præsterne er ansat af Kirkeministeriet og er under tilsyn af biskoppen. Præster er ansat med et pastorat som ansættelsesområde. Et pastorat består af et sogn eller af flere små sogne. I store sogne/pastorater er der ansat to eller flere præster.

Som medlem af folkekirken hører man til det sogn, hvor man bor, og man har ret til at få foretaget kirkelige handlinger i sognets kirke. Medlemmer af folkekirken kan ved at løse sognebånd knytte sig til en præst i et andet sogn end bopæls sognet.

Fundamentet for den lokale menigheds aktiviteter må altid være at forkynde Kristus som menneskets og verdens frelser. Således er enhver lokal kirke og menighed en del af, hvad den apostolske trosbekendelse kalder ”den hellige, almindelige kirke”.

Enhver lokal drøftelse af målsætning for menighedens arbejde og beslutning om menighedens forhold sker derfor på dette grundlag.

Der er i dag i den kirkelige lovgivning en skarp adskillelse mellem det gejstlige og pastorale ansvar, som ligger hos sognepræsten, og ansvaret for økonomi, personale og bygninger, som ligger hos menighedsrådet. Denne adskillelse mellem menighedsrådets og præstens ansvarsområder

er næppe befordrende for varetagelsen af kirkens lokale opgaver. I virkelighedens verden er der da også tale om et samspil i mange situationer.

En mulighed kunne derfor være, at opgavefordelingen mellem menighedsråd og præst baseres på en distinktion mellem den *overordnede* og den *daglige* ledelse, således at menighedsrådet – fortsat bestående af såvel valgte medlemmer som sognets præst(er) – i lighed med en bestyrelse står for den overordnede ledelse i sognet

Det ville gøre det klarere, at menighedsrådets væsentligste opgave ikke er at administrere, men at sikre gode vilkår for evangeliets forkyndelse i sognet gennem gudstjeneste, undervisning, sjælesorg og diakoni.

Ansvaret for denne opgave fremgår for præsternes vedkommende af præsteløftet og for de valgte medlemmer af det afgivne menighedsrådsløfte. Alle menighedsrådsmedlemmer har således ansvar for den lokale menigheds kirkelige funktioner, men udøver dette på forskellig vis.

De konkrete målsætninger, som menighedsrådet måtte fastlægge for det kirkelige liv i sognet, udmøntes af rådet i den prioritering af opgaverne og de dertil hørende økonomiske og personalemæssige rammer, som kommer til udtryk i den årlige budgetlægning. Som et eksempel kan nævnes prioritering mellem indsatsen inden for voksen- henholdsvis børneundervisning – en prioritering, der må foretages ud fra en vurdering af sognets behov og de ressourcer – såvel økonomiske som personalemæssige – der er til rådighed.

En frugtbar målsætnings- og prioriteringsproces forudsætter et samvirke mellem de af menigheden valgte repræsentanter og den/de af menigheden kaldede præst/præster, som hver har deres baggrund for at kunne bidrage hertil. I praksis vil en sådan proces ofte inddrage alle kirkens medarbejdere i drøftelserne og drage nytte af medarbejdernes forskellige erfaringer. Men ansvaret hviler på menighedsrådet – de valgte repræsentanter og præsten/præsterne.

Præstens medlemskab af menighedsrådet medvirker til at forpligte præsten på menighedsrådets drøftelser og beslutninger. Tilsvarende er de valgte medlemmer af menighedsrådet forpligtede på at medvirke til at gøre de konkrete, lokale målsætninger for det kirkelige liv til virkelighed.

I tilknytning hertil kunne overvejes en præcisering af menighedsrådslovens § 37, som fastsætter, at præsten i sin embedsvirksomhed, herunder den private sjælesorg, er uafhængig af menighedsrådet. Der er også i dag i realiteten tale om et samvirke og ikke om en fuldstændig uafhængighed. Det gælder

allerede direkte for så vidt angår blandt andet valg af liturgi og ritualer og indirekte i alle forhold, hvor præstens virke forudsætter, at der stilles økonomiske eller personalemæssige ressourcer til rådighed. For eksempel har præsten ansvaret for tilrettelæggelsen af konfirmationsforberedelsen, men de økonomiske rammer for denne undervisning fastsættes af menighedsrådet i det årlige budget.

Præstens uafhængighed af menighedsrådet er derimod afgørende for så vidt angår forkyndelsen og sjælesorgen og i det hele taget for det, man kunne kalde præstens ”metodefrihed”.

De nuværende lokale ledelsesforhold må generelt betegnes som uklare. Dette udgør en negativ faktor i forhold til arbejdsmiljøet i folkekirken, hvilket blev afdækket i arbejdsmiljøundersøgelsen fra 2002. Det må anses for at være et rimeligt krav, at enhver medarbejder har umiddelbar adgang til sin daglige leder. Ordningen med menighedsrådets kontaktperson er nogle steder velfungerende, men er i mange tilfælde ikke velegnet til at håndtere den daglige ledelse. En model med ansættelse af en administrationschef, som er forsøgt i visse store sogne, vil være alt for dyr for folkekirken og risikerer samtidig at dreje fokus væk fra forkyndelsen og skabe nye konfliktmuligheder i forhold til kirkens præster.

I dag kan præsten efter menighedsrådsloven ikke vælges til at varetage opgaven som kontaktperson. En alternativ mulighed kunne være, at denne begrænsning blev ophævet, så præsten også formelt kunne have det daglige ledelsesansvar. Præsten er den eneste af kirkens ansatte, som generelt har autoriteten til at bære denne opgave – det gælder både i kraft af embedet som præst og som medlem af menighedsrådet. I mange sogne varetager præsten i praksis denne opgave på uformel basis.

I den forbindelse er det vigtigt at understrege, at selv om ledelse *også* indebærer en instruktionsbeføjelse, så består ledelse ikke primært i over- og underordning. Ledelse er heller ikke det samme som administration, men i stedet at bidrage til, at der arbejdes mod fælles mål. Netop her vil præsten have en særlig styrke som daglig leder, fordi præsten dels har ansvaret for forkyndelsen, dels gennem sin deltagelse i menighedsrådsarbejdet har en særlig forpligtelse på udformning af de konkrete målsætninger for det kirkelige liv i sognet.

En formel ledelsesrolle for præsten ville ikke ændre på, at organisten fortsat skulle lede korsangerne, at kirkegårdslederen skulle lede kirkegårdens personale osv. Men det ville blandt andet betyde, at præsten kunne få kompetencen til at prioritere kirkens personaleressourcer, hvis forskellige opgaver støder sammen, og til at beslutte, hvem der tager sig af en opgave, som ikke er klart placeret, og til i det hele taget at sikre, at alle kirkens medarbejdere trækker på samme hammel.

Hvis der er flere præster ved en kirke, måtte opgaven varetages af én af præsterne, som så for så vidt angår opgaver, der kræver samarbejde mellem præsterne, også måtte have ledelseskompetence i forhold til disse.

En sådan ledelseskompetence måtte i givet fald udøves under ansvar over for menighedsrådet. Det er menighedsrådet, der beslutter de konkrete målsætninger for det kirkelige arbejde i sognet og de ressourcemæssige prioriteringer, og præsten vil således skulle udøve sin ledelse loyalt over for rådets beslutninger og i praksis i tæt kontakt med rådets formand.

Dette kunne pege i retning af, at menighedsrådet også skulle have mulighed for at vælge i stedet at opretholde den nuværende kontaktpersonordning, hvor opgaven ligger hos et valgt medlem, eller eventuelt mere fleksibelt skulle kunne fastlægge fordelingen af ledelseskompetencer

mellem præsten og en valgt kontaktperson. Valg af model og eventuelt valg af ”ledende præst” i sogne med flere præster kunne eventuelt ske for en funktionsperiode ad gangen.

Modellen ændrer ikke på præstens uafhængighed af menighedsrådet i forkyndelse og sjælesorg, præstens pastorale forpligtelser eller præstens ”metodefrihed” i øvrigt.

Det kirkelige liv er forankret i sognemenigheden. Men det er samtidig realiteten i dag, at en række aktiviteter allerede foregår på tværs af sognegrænserne. Sognepræsten udfører en ikke uvæsentlig del af sit arbejde uden for sognet – både fordi sognepræsten ofte er ansat i et flersognspastorat og i kraft af rådighedsordningen. Og en meget uensartet sognestruktur, hvor der i godt 100 sogne er færre end 200 indbyggere, og hvor halvdelen af sognene tilsammen kun omfatter godt 10 procent af indbyggerne, betyder, at mange sogne er for små til selv at understøtte en række opgaver.

Sognetilhørigheden betyder mindre i de større byer, hvor der i højere grad er tale om, at man vælger at slutte sig til en bestemt menighed. Der findes endvidere funktionsmenigheder i fængsler, på hospitaler og på uddannelsesinstitutioner, som ikke er baseret i sognet. Det frivillige arbejde, der udøves i organisationer med større eller mindre tilknytning til folkekirken, er også kun i begrænset omfang sognebaseret.

Men der er lokalt ofte knyttet en meget stærk identitet til den eksisterende sogneinddeling. Der ses kun svage tendenser i retning af sammenlægning af små sogne til større sogne, som er mere ”bæredygtige” med hensyn til økonomi og opgavevaretagelse. Den stigende anvendelse af mulighederne for at oprette fælles menighedsråd og pastordat-sammenlægninger kan ses som et udtryk for sognemenighedernes ønske om en mere bæredygtig struktur, men vel at mærke uden



fuldstændig at give slip på den historiske sogneidentitet.

Det betyder, at *samarbejde mellem sognene* er en nødvendighed i forhold til løsningen af en række kirkelige opgaver. Muligheden for at anvende provstiet som ramme om samarbejde mellem sognene er nærmere beskrevet nedenfor.

Hvert sogn er en meget lille arbejdsplads med typisk kun en enkelt eller to af hver personalekategori: præster, kordegne, gravere, kirketjenere, organister. Denne stillingsstruktur betyder, at der ikke er en naturlig vikardækning ved ferie og kortere sygdom. Endvidere svarer behovet inden for en given personalekategori ofte ikke til et bestemt antal hele stillinger. Her har man valget mellem at oprette en deltidsstilling, der kan være uattraktiv og vanskelig at få besat, eller at lave en ”kunstig” opnormering af stillingen. For præsterne er problemerne løst gennem rådighedsordningen og ved at lave flersognspastorater. Noget tilsvarende findes i praksis ikke for kirkefunktionærerne.

En løsning kunne for det første være, at kirkefunktionærstillingerne blev administreret i fællesskab for flere sogne under ét. Det behøver ikke indebære, at kompetencen til at vælge, hvem man ønsker at ansætte, skal flyttes. Den ville fortsat kunne ligge hos menighedsrådet.

Derimod bør ansættelsesområdet kunne udvides til provstiet med det enkelte sogn som tjenestested. Det ville give mulighed for dels at sammensætte fuldtidsstillinger med tjenestesteder i flere sogne, dels at indføre en form for rådighedsordning i stedet for den omfattende anvendelse af vikarer. Det ville endvidere give mulighed for, at menighedsrådet kunne aflastes for nogle af de rent administrative funktioner i forhold til kirkens personale. Det kunne i forlængelse heraf overvejes, om normeringen skulle fastlægges på provstiniveau som led i budgetprocessen,

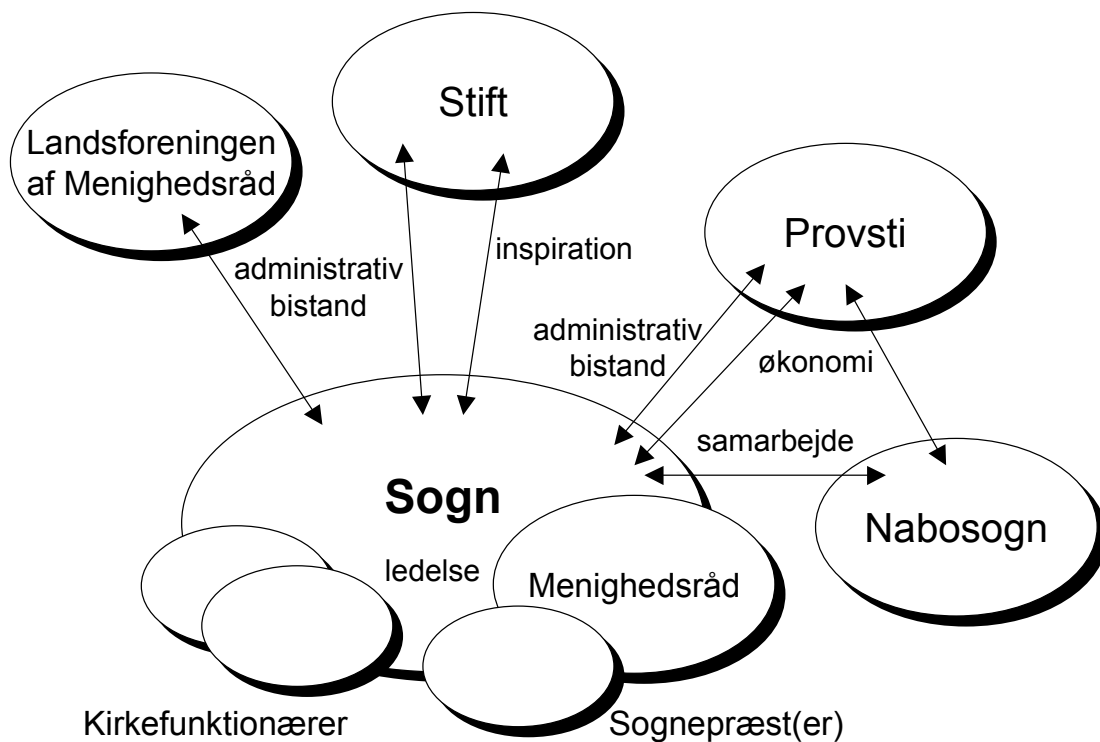
eftersom løn til kirkefunktionærer udgør langt den største udgiftspost.

For det andet kunne det være ønskeligt, at der blev indgået en virksomhedsoverenskomst for hovedparten af kirkefunktionærer under ét, så de skarpe grænser mellem faggrupperne blev blødt op, og der dermed blev bedre mulighed for at få opgaverne løst med den arbejdskraft, der er til rådighed. For menighedsrådet ville det også være en betydelig regelforenklning.

En aflastning af menighedsrådets rent administrative opgaver vil også kunne ske gennem styrket bistand fra provsti og stift og fra Landsforeningen af Menighedsråd. Dette beskrives nærmere i de følgende afsnit.

De beskrevne overvejelser giver grundlag for følgende spørgsmål:

1. Skal det være menighedsrådets væsentligste opgave – i et samvirke mellem valgte medlemmer og kaldede præst(er) – at varetage den **overordnede ledelse** af det kirkelige arbejde i sognet, såvel for så vidt angår **rammerne**, det vil sige personale, bygninger og økonomi, som **indholdet**, det vil sige de konkrete målsætninger for det lokale kirkelige liv?
2. Skal menighedsrådet i forlængelse heraf kunne vælge at lade præsten varetage den **daglige ledelse** af kirkens medarbejdere under ansvar over for menighedsrådet? Eller skal menighedsrådet kunne vælge en mere fleksibel fordeling af ledelseskompetence mellem præsten og en valgt kontaktperson?
3. Skal der arbejdes på, at menighedsrådets **administrative opgaver** aflastes gennem regelforenkling og styrket bistand (det vil sige flytning af administration – ikke af kompetencer) fra provsti, stift og Landsforeningen af Menighedsråd?
4. Skal menighedsrådslovens § 37 præciseres, så det fremgår, at præst og menighedsråd forudsættes at **samvirke** om realisering af de konkrete målsætninger for det kirkelige liv i sognet, idet dog præstens **uafhængighed af menighedsrådet** i forkyndelse og sjælesorg og præstens generelle "metodefrihed" fastholdes?
5. Skal kirkefunktionærernes **faggrænser** oplødes? Skal der sigtes mod en **fælles overenskomst**, som omfatter alle (eller de fleste) grupper af kirkefunktionærer?



## Provstiet

Der er i dag 111 provstier i folkekirken. Provstierne omfatter i gennemsnit ca. 20 sogne. Der er dog meget stor forskel på antallet af sogne i provstierne – fra 6-7 sogne i nogle provstier i byområder og op til flere end 30 sogne i nogle provstier i landsdistrikter.

I hvert provsti er der et provstiudvalg, som består af 2-7 medlemmer, der er valgt af menighedsrådene, samt af provsten, der er født medlem af og forretningsfører for provstiudvalget.

Provstiudvalget har ansvar for at koordinere den lokale folkekirkelige økonomi. Provstiudvalget fastsætter således rammerne for de lokale kirkelige kassers budgetter samt det beløb, der skal udskrives i kirkeskat til de lokale kasser.

Provstiudvalget er i øvrigt på en række økonomiske, administrative og bygningsmæssige områder godkendende instans i forhold til menighedsrådenes beslutninger. Provstiudvalgets kompetence i forhold til økonomien kan ved enighed mellem menighedsrådene i ligningsområdet overdrages til et besluttende budgetsamråd, der består af repræsentanter for menighedsrådene samt af provstiudvalget.

Provsten fører desuden på biskoppens vegne tilsyn med præsterne i provstiet og tilrettelægger den præstelige betjening af sognene under præsters ferie, fridage og sygdom.

I dag består de væsentligste opgaver på provstiniveau i provstiudvalgets fastsættelse af den lokale ligning og fordeling af ligningsbeløbet mellem de lokale kasser samt af provstens opgaver med gejstligt tilsyn med præsterne og med bygningssyn. Disse opgaver må også fremover forventes at ligge på provstiniveau, men der kan være grund til på visse punkter at ændre på den måde, de varetages på.

Som anført ovenfor er der en række lokale, kirkelige opgaver, som kun vanskeligt eller slet ikke kan løftes i mange af de små sogne. Her vil provstiet naturligt kunne danne rammen om løsningen af disse opgaver, særligt når provstiet i højere grad kommer til at omfatte samme geografiske område som kommunen, det vil sige et område som borgerne i forvejen identificerer sig med. Som et eksempel kan nævnes skole-kirke samarbejde, hvor det vil blive lettere og enklere at få samarbejdet i gang, når provsti og kommune dækker samme geografiske

område. Spørgsmålet er derfor, om provstiet bør have mulighed for at spille en større rolle som ramme for forskellige former for samarbejde mellem sognene.

Fordelene ved at bruge provstiet som ramme for samarbejde mellem sognene er dels, at man undgår bureaukratiet ved at skulle søge ministeriet om godkendelse for hvert enkelt samarbejde, dels at man bruger en ramme, der findes i forvejen, og som man derfor ikke behøver at opfinde på ny hver gang med separate vedtægter, bestyrelse og budget. Der vil til dels være tale om en ”legalisering” af allerede eksisterende samarbejde mellem sognene, som i dag er etableret uden formel godkendelse fra ministeriet. Klare rammer for samarbejde og finansieringen heraf vil helt overvejende overflødig gøre behovet for dispensationer.

Et sådant samarbejde mellem sogne og provsti kunne for eksempel vedrøre:

- undervisning og diakoni,
- kirkekoncerter,
- fælles kommunikation om kirkelige aktiviteter m.v. (kirkeblad, hjemmeside på internettet),
- udviklingsplaner for provstiet, for eksempel prioritering af vedligeholdelse, byggeplaner, ansættelse af lokalt finansierede præster,
- ansættelse af kirkefunktionærer med provstiet som ansættelsesområde og tjenestested i et eller flere sogne,
- bogføring for de lokale kasser.

Samarbejde inden for provstiets ramme udelukker ikke andre former for samarbejde mellem for eksempel et mindre antal sogne. Det kan være samarbejde om særlige gudstjenester – eksempelvis børne-, musik- eller stillegudstjeneste – med henblik på den bedst mulige brug af kirkerum og medarbejderressourcer.

Det må dog forudsættes, at sognene ikke skal kunne samarbejde om de faste gudstjenester. Hvis der er jævnlige messefald, er det i stedet biskoppens ansvar at handle, for eksempel ved at samle sognene i et flersognspastorat eller medvirke til, at kirken kun bruges som lejlighedskirke.

Hvis provstiet i højere grad skal danne rammen om samarbejde mellem sognene, rejser det spørgsmålet, om der bør ske en øget demokratisering af provstiets beslutningsprocesser. Det vil kunne sikre, at der er solid opbakning fra sognene om det pågældende samarbejde.

En sådan demokratisering kunne gennemføres ved, at samarbejde på provstiniveau alene kunne sættes i værk efter beslutning på budgetsamråd – og eventuelt kun med kvalificeret flertal på for eksempel 2/3 af sognene. Det vil være mest naturligt, hvis

samarbejdet i så fald kunne finansieres direkte fra provstiets kasse og ikke – som det er tilfældet i dag – i budgetmæssig henseende skal placeres enten hos et tilfældigt sogn, eller ved at alle kirkekasser giver et forholds- mæssigt bidrag til samarbejdet. Det kan endvidere overvejes, om de forskellige former for funktionsmenigheder – i fængsler, hospitaler, uddannelsesinstitutioner – hensigtsmæssigt kunne forankres på provstiniveau eller alternativt på stiftsniveau.

En øget demokratisering vil også kunne omfatte budgetprocessen, således at budgetsamrådet selv får kompetence til – med et kvalificeret flertal på for eksempel 2/3 af sognene – at indføre besluttende budget- samråd. Det vil sige, at budgetsamrådet selv får kompetencen til at bestemme kompetence- fordelingen mellem budgetsamrådet og provstiudvalget. En sådan model kendes fra andre sammenhænge, hvor det er en normal kompetencefordeling i foreninger og selskaber, at en generalforsamling gennem vedtagelse af en vedtægt kan fastlægge kompetencefordelingen mellem generalforsamlingen selv og bestyrelsen. Spørgsmålet om besluttende budgetsamråd behøver ikke at være et enten-eller, idet den konkrete kompetencefordeling vil kunne fastlægges i vedtægten for det enkelte provsti. Der henvises til arbejdsgruppens notat ”Budgetlægning for de lokale kirkelige kasser” for en mere detaljeret beskrivelse af denne model.

Fordelen ved i højere grad at lade fastlæggelsen af ligningsbeløbet og dets fordeling mellem sognene ske på et budgetsamråd er, at menighedsrådene herved i højere grad selv får ”medejerskab” til resultatet. Dette er de klare erfaringer fra de provstier, der i dag har besluttende budgetsamråd. Modellen forudsætter, at budgetsamrådet (”generalforsamlingen”) og provstiudvalget (”bestyrelsen”) som udgangspunkt dækker samme geografiske område i modsætning til i dag, hvor

budgetsamrådet er baseret på ligningsområdet.

Provstens arbejde er i dag delt mellem tjenesten som sognepræst og provstearbejdet. Tjenesten som sognepræst bør fastholdes som en væsentlig del af provstens arbejde, da der herigennem sikres en faglig forankring af provstens arbejde som provst.

Selve provstearbejdet kan opdeles i tilsyn, økonomi og administration. Det må være en målsætning, at det rent administrative, hvor provsten for eksempel alene fungerer som postkontor, så vidt muligt afskaffes eller placeres andre steder. Tilsynet med præsterne må forventes at komme til at fylde mere i de kommende år med blandt andet medarbejderudviklingssamtaler (MUS) og introduktion af nye præster. Økonomiopgaven, hvor provsten er forretningsfører for og medlem af provstiudvalget, vil også fremover stå centralt og også blive mere krævende, i det omfang provstiet kommer til at danne rammen om samarbejde mellem sognene.

Det er ikke en holdbar model, at der skal oprettes provstikontor et nyt sted, hver gang der kommer en ny provst. Der kan tænkes to alternative modeller.

Den ene er, at provsteembedet er et særligt embede ved en kirke i provstiet, hvor der er flere præster ("domprovstemodellen"). Det vil tillige have den fordel, at provsteembedet også reelt vil kunne søges af præster uden for provstiet. Til gengæld vil menighedsrådet ikke kunne bestemme besættelsen af den pågældende præstestilling.

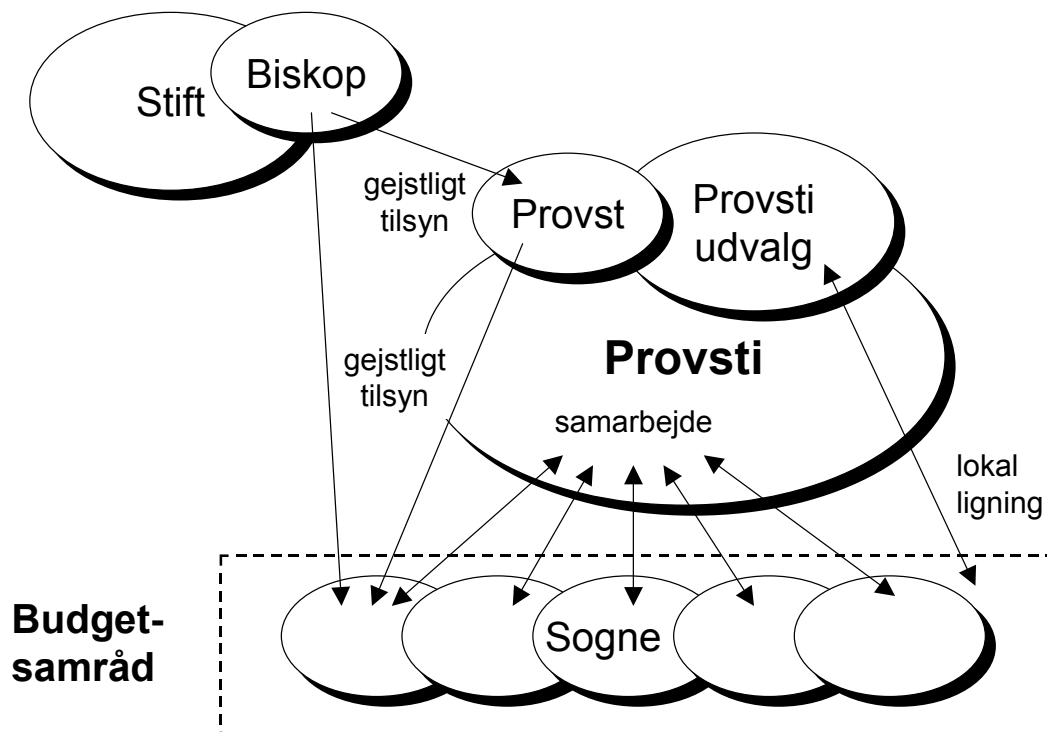
Den anden model svarer til den nuværende, men således at provsten skifter mellem sin arbejdsplads som præst og som provst med to forskellige kontorer ("pendlerprovsten").

Arbejdsgruppens overvejelser om provstestillingen fremgår af oplæggene

"Provstens opgaver" og "Provstens ansættelsesforhold".

De beskrevne overvejelser giver grundlag for følgende spørgsmål:

6. Skal provstiet kunne være ramme om **samarbejde** mellem sognene? Skal samarbejde i givet fald kunne besluttes af provstiudvalget eller alene på et budgetsamråd? Og skal det kunne besluttes ved almindeligt flertal eller ved kvalificeret flertal på for eksempel 2/3 af sognene? Skal samarbejde kunne finansieres direkte af **provstiets kasse**?
7. Skal det være en opgave for **provsten** at inspirere til samarbejde mellem sognene? Skal provstens administrative opgaver lettes, sådan at provsten får bedre tid til tilsyns- og økonomiopgaver?
8. Skal de bevillingsmæssige beslutninger i provstiet **demokratiseres** med større anvendelse af besluttende budgetsamråd? Skal budgetsamrådet selv have kompetence til med kvalificeret flertal på 2/3 at indføre besluttende budgetsamråd?
9. Skal sognene kunne vælge at samarbejde om administrationen af kirkefunktionærer, så provstiet bliver **ansættelsesområde** for kirkefunktionærer med det enkelte sogn eller flere sogne som tjenestested? Skal **personalenormeringen** kunne overgå til provstiet?
10. Skal **provstikontoret** have en fast placering? Skal provsten i givet fald ansættes efter en "domprovstemodel" eller en "pendlerprovstemodel"?



## Stiftet

Folkekirken er inddelt i 10 stifter i Danmark. Folkekirken på Færøerne og Kirken i Grønland er også stifter i folkekirken.

Inden for hvert stift i Danmark er biskoppen den øverste myndighed i gejstlige anliggender. Biskoppen er bl.a. ansvarlig for fordelingen af præstestillinger i stiftet og fører tilsyn med præsterne. Biskoppen er også klageinstans i sager om medlemskab af folkekirken og om kirkers brug. Biskoppen fører desuden tilsyn med menighedsrådene.

Biskoppen og stiftamtmanden udgør i fællesskab stiftsøvrigheden, som bistås af en stiftsadministration, hvis daglige leder er stiftskontorchefen. Stiftsadministrationerne finansieres af fællesfonden.

Stiftsøvrigheden fører tilsyn med menighedsrådenes forvaltning af kirker, kirkegårde, præsteboliger og præstegårde. Stiftsøvrigheden skal desuden bl.a. godkende ændringer i kirkebygninger, som er mere end 100 år gamle, samt udvidelse og anlæggelse af kirkegårde.

Stiftsøvrigheden bestyrer kapitaler, som tilhører kirker og præsteembeder i stiftet, og bestyrer desuden den del af fællesfonden, som vedrører stiftet.

Stiftsøvrigheden administrerer Folkekirkens Lønservice, FLØS, som dels er lønservicebureau for menighedsrådene, og dels anvendes til administration af løn og tjenstlige godtgørelser til præsterne.

Udgangspunktet for stiftet er biskoppens embede som et *tilsynsembede*.

Ved indsættelsen af præster i stiftets embeder bevidner biskoppen i et indsættelsesbrev, at den pågældende er "ret kaldet", dvs. valgt af menigheden til at påtage sig præstefunktionerne. Indsættelsesbrevet rummer derfor tillige en formaning til menigheden om at tage imod den pågældende som menighedens præst.

Derved udtrykkes, at biskoppens tilsyn gælder både præster og menigheder. Tilsynet betyder ikke kun "kontrol" med, at præsterne ikke tilsidesætter folkekirkens bekendelsesgrundlag, men indebærer også positivt, at biskoppen tager ansvar for kirkens åndelige vækst og udvikling.

Biskoppen har i tilknytning hertil ansvaret for fordelingen af præstestillinger inden for stiftet og dermed for, at samtlige områder af stiftet får den nødvendige kirkelige betjening.

Biskopperne spiller endvidere en central rolle i den offentlige debat om kirkens forhold og

varetager her en væsentlig formidlingsopgave mellem folkekirke og det øvrige samfund.

Stiftets rolle i det kirkelige liv ligger derfor primært på det indholdsmæssige: at give inspiration til menighederne, at etablere fora for diskussion af holdninger om kirkens arbejde, for eksempel gennem stiftsbøger, stiftsblad, præstekonventer og stiftsdage, at medvirke til efter- og videreuddannelse af præster og andre medarbejdere i samvirke med folkekirkens uddannelsesinstitutioner, og at inspirere til samarbejde inden for områder som undervisning, mellemkirkeligt arbejde og mødet med andre religioner.

Disse opgaver forudsætter ikke store økonomiske ressourcer, men i dag er ressourcerne nærmest ikke-eksisterende. Eftersom der er tale om stifts-specifikke opgaver, som må forudsættes håndteret meget forskelligt fra stift til stift, er det næppe hensigtsmæssigt med central finansiering over fællesfondens budget. I stedet kunne der

bygges videre på den eksisterende model med stiftsfonde, som er finansieret ved bidrag fra de enkelte menighedsråd, men i en mere forpligtende udgave, hvor stiftsudvalget vedrørende økonomi (eller eventuelt stiftsrådet i de stifter, hvor der er forsøg hermed) får kompetence til at fastlægge et bindende bidrag fra menighedsrådene til stiftsfonden, som dog højst kan udgøre 1 procent af den lokale ligning i stiftet. Stiftsfondens budget og regnskab vil i så fald skulle godkendes af et demokratisk valgt organ, for eksempel stiftsudvalget vedrørende økonomi.

Stiftet har i dag også en række administrative funktioner. Disse er henlagt til stiftsøvrigheden, det vil sige biskoppen og stiftamtmanden i forening. I forbindelse med kommunalreformen nedlægges statsamterne og erstattes af fem regionale statsforvaltninger, der ledes af en direktør. Dette giver anledning til en fornyet vurdering af placeringen af stiftsøvrighedens nuværende opgaver.

For så vidt angår stiftsøvrighedens opgaver i relation til stiftsmidlerne, det vil sige kirkernes og præsteembedernes kapitaler, hvoraf forudbetalt gravstedsvedligeholdelse udgør langt hovedparten, kunne det være en mulighed, at stiftsudvalget vedrørende økonomi, som i dag har indsigt i midlernes forvaltning, overtager stiftsøvrighedens nuværende beslutningskompetencer. Dette vil ligge i naturlig forlængelse af forslaget til ændring af økonomiloven, som indebærer, at midlerne fremover alene skal forrentes til fordel for de lokale kasser. Den daglige forvaltning vil, som det er tilfældet i dag, kunne uddelegeres til stiftsadministrationen.

Stiftsøvrighedens opgaver med hensyn til administration af fællesfonden og med hensyn til det juridiske tilsyn med de lokale kirkelige myndigheder er de opgaver, hvor nedlæggelsen af amtmandsstillingen vil blive savnet mest. På disse områder kan der særligt være behov for, at biskoppen har mulighed

for at have en ”sparringspartner” med juridisk-administrative kompetencer på højeste niveau. Disse kompetencer vil ikke uden videre kunne erstattes af stiftsadministrationens rådgivning, dels fordi stiftsadministrationen ikke nødvendigvis har juridiske kompetencer på mere end fuldmægtigniveau, dels fordi stiftsadministrationen står i et underordningsforhold til biskoppen.

Selv om stiftsøvrighedens opgaver reduceres, vil det næppe være en god løsning at etablere en ny stiftsøvrighed bestående af biskoppen og direktøren for den regionale statsforvaltning. Med fem regionale statsforvaltninger vil hver af direktørerne i gennemsnit skulle dække to stifter. Stillingen som direktør må endvidere forventes at blive arbejdsmæssigt mere krævende end amtmandsstillingen. Af disse grunde ville der næppe kunne blive tale om den personlige relation, som udgør en særskilt værdi ved institutionen.

En alternativ model kunne være at frigøre den statslige repræsentation fra en bestemt stilling og i stedet stille det generelle krav, at der skal være tale om en statslig embedsmand med juridisk embedseksamen og i en stilling, der mindst svarer til lønramme 38. Der vil i alle stifter kunne findes en række personer, der opfylder disse kriterier. Ud over direktørerne for de regionale statsforvaltninger vil det blandt andet gælde direktører for andre lokale statsforvaltninger. En ny stiftsøvrighed kunne bestå af biskoppen og en sådan embedsmand, der udpeges af kirkeministeren efter drøftelse med biskoppen. Udpegningen vil naturligt kunne ske for en tidsbegrænset periode, for eksempel 6 år, men med mulighed for genbeskikkelse.

Stiftsøvrighedens øvrige opgaver vil som udgangspunkt mest hensigtsmæssigt kunne placeres hos biskoppen. Der henvises til arbejdsgruppens oplæg ”Den fremtidige varetagelse af stiftsøvrighedsopgaverne” for en nærmere beskrivelse af forslag til placering af stiftsøvrighedens nuværende opgaver.



I dag har stiftet en hel del løn- og personaleadministration for så vidt angår præsterne, men stiftets opgaver kunne udvides til i højere grad at være en servicefunktion for menighedsråd og provstiudvalg.

Man kan for eksempel forestille sig, at stiftsadministrationen kan fungere som sekretariat og rådgiver for menighedsråd og provstiudvalg inden for følgende sagsområder:

- bistand i sager om personaleforhold i forbindelse med ansættelse, lønfastsættelse, fastsættelse af andre lønvilkår og afskedigelse, jf. Kerteminde-modellen,
- bistand ved opmåling af kirkegårde,
- bistand til afgørelser i byggesager, hvor kompetencen er tillagt provstiudvalget,
- rådgivning af menighedsråd ved igangsætning af byggesager,
- rådgivning vedrørende kirkegårdsvedtægter med henblik på at sikre ensartethed.

Stiftsadministrationen varetager allerede i dag sådanne opgaver i flere af stifterne.

Ved at lade stiftet fungere som ”servicecenter” fastholder man ansvar og kompetence på det lokale niveau, samtidig med at menighedsråd og provstiudvalg får den nødvendige administrative understøttelse til løsningen af konkrete sager.

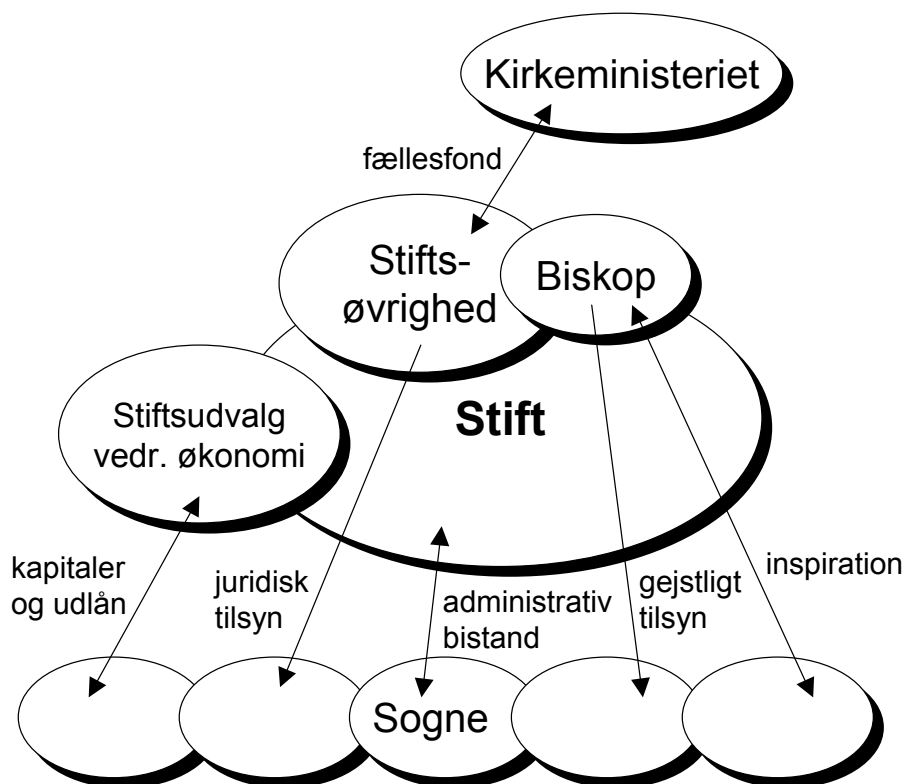
Det vil kun være på stiftsniveau, der vil være tilstrækkelig sagsvolumen til, at der kan opbygges og vedligeholdes specielle faglige kompetencer om personaleadministration og byggesager.

Rådgivningen af menighedsråd og provstiudvalg vil forudsætte, at det sikres, at udøvelse af funktionen ikke vil medføre myndighedsinhabilitet. Det kan ske enten gennem stiftets interne organisation eller ved en ændring af rekursadgangene, det vil sige adgangen til at indbringe afgørelser for en overordnet myndighed. Det ovennævnte

princip om opgavefordeling peger i retning af, at rekursadgange generelt bør reduceres.

De beskrevne overvejelser giver grundlag for følgende spørgsmål:

11. Skal stiftsøvrighedens nuværende opgaver vedrørende forvaltningen af **stiftsmidlerne** overgå til stiftsudvalget vedr. økonomi (henholdsvis stiftsrådet i de stifter, hvor der er forsøg hermed)?
12. Kan stiftsøvrighedens opgaver indskrænkes til forvaltningen af **fællesfonden** og det **juridiske tilsyn** med de lokale kirkelige myndigheder? Kan en **ny stiftsøvrighed** bestå af biskoppen og en højere statslig embedsmand udpeget af ministeren efter drøftelse med biskoppen?
13. Kan stiftsøvrighedens **øvrige opgaver** i hovedsagen overgå til biskoppen?
14. Skal stiftsudvalget vedrørende økonomi (henholdsvis stiftsrådet) have kompetence til at udskrive et **bindende bidrag** til **stiftsfonden**? Skal der i givet fald være en grænse for bidragets størrelse, for eksempel højst 1 procent af den lokale ligning i stiftet? Skal midlerne også kunne bruges til at forbedre rådgivningen af menighedsråd og provstiudvalg?
15. Skal stiftsadministrationen i højere grad kunne **rådgive** menighedsråd og provstiudvalg om **økonomiforvaltning** og **juridiske spørgsmål**, særligt vedrørende personaleadministration og byggesager?



## Fælles folkekirkelige institutioner

De fælles folkekirkelige institutioner omfatter dels faste institutioner som pastoral-seminarierne og præsternes efteruddannelse, kirkemusikskolerne, Det Mellemkirkelige Råd, Danske Sømands- og Udlandskirker, IT-kontoret, døvemenighederne og [www.folkekirken.dk](http://www.folkekirken.dk), dels midlertidige institutioner eller initiativer som for eksempel ”Folkekirken og Religionsmødet”. Udligningsordningen og forsikringsordningen på fællesfondens budget kan også betragtes som fælles folkekirkelige institutioner.

Disse fælles institutioner har til formål at løse opgaver, der er fælles for hele folkekirken, og derved tillige bidrage til folkekirkens sammenhæng og enhed. Endvidere tilsiger såvel økonomiske som praktiske grunde, at ikke alle folkekirkelige funktioner skal udføres parallelt i hver af de 10 stifter.

Landsforeningen af Menighedsråd er en rådgivnings- og interesseorganisation for menighedsråd og kan efter omdannelsen fra en forening af menighedsrådsmedlemmer til en forening af menighedsråd i en vis

henseende anses som en fælles folkekirkelig organisation.

Landsforeningen af Menighedsråd yder i dag rådgivning af menighedsråd blandt andet i personalespørgsmål. På dette område er der tale om, at stifterne og Landsforeningen af Menighedsråd til dels tilbyder samme service. Der kan derfor opfordres til et nærmere samarbejde om denne rådgivning.

Det bør overvejes, om der kan ske en bedre fordeling af rådgivningsopgaverne, sådan at Landsforeningen af Menighedsråd primært yder den ”politiske” rådgivning om for eksempel normering af stillinger og forhandlingsspørgsmål i forhold til de faglige organisationer, mens stiftets rådgivning mere handler om jura og administration af konkrete ansættelses- og afskedigelsessager.

Landsforeningen af Menighedsråd vil endvidere fremover spille en stærkere rolle som partner for Kirkeministeriet i forhandlingsspørgsmål i forhold til de faglige organisationer inden for rammerne af det statslige forhandlingssystem.