



Kirkeudvalget (2. samling)  
KIU alm. del – bilag 51  
Offentligt

**Forslag**

til

Lov om ændring af lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning, lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, lov om folkekirkens økonomi, lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., lov om menighedsråd og lov om valg til menighedsråd  
(Udvidet adgang til kirkelig betjening, effektivisering af folkekirkens økonomi og administration m.v.)

**§ 1**

I lov nr. 352 af 6. juni 1991 om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning, som ændret ved § 2 i lov nr. 941 af 20. december 1999, foretages følgende ændring:

1. § 7 affattes således:

”§ 7. Et medlem af folkekirken, der ikke hører til sognemenigheden, men som har en særlig tilknytning til denne, har ret til kirkelig betjening i sognemenighedens kirke. Særlig tilknytning foreligger i kraft af:

- 1) Tidligere bopæl i sognet.
- 2) Fritidsbolig i sognet.
- 3) Nære pårørende (forældre, søskende eller børn) boende i sognet.
- 4) Tilknytning til en institution i sognet.
- 5) Skolegang i sognet (for så vidt angår konfirmation).
- 6) Forældre, ægtefælle eller børn begravet på en kirkegård i sognet (for så vidt angår begravelse/bisættelse).

Kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler herom.

*Stk. 2.* Præstens afgørelse efter stk. 1 kan indbringes for biskoppen.

**§ 2**

I lov om bestyrelse og brug af folkekirkens kirker m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 6 af 3. januar 2007, foretages følgende ændringer:

1. I § 8, *stk. 1*, ændres ”sogne- eller distriktskirken” til: ”sognekirken”.
2. I § 9, *stk. 1*, ændres ”sogne- eller distriktskirken” til: ”sognekirken”.
3. I § 11 udgår ”eller sognedistrikt”.
4. I § 14, *stk. 1, nr. 1*, udgår ”eller sognedistriktet”.

### § 3

I lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. lovbekendtgørelse nr. 7 af 3. januar 2007, foretages følgende ændringer:

1. § 12, stk. 3, affattes således:

"Stk. 3. Ved godkendelsen af vedtægter skal provstiudvalget sikre ensartede takster inden for samme ligningsområde, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Provstiudvalget kan efterfølgende efter forhandling med menighedsrådet tage initiativ til at ændre tidligere godkendte vedtægters takstbestemmelser."

2. § 12, stk. 4, affattes således:

"Stk. 4. Provstiudvalget sender genpart af de fastsatte vedtægter og vedtægtsændringer til stiftsadministrationen."

3. I § 12 indsættes som stk. 5:

"Stk. 5. Kirkeministeren kan fastsætte regler om beregning af takster."

4. § 14 affattes således:

"§ 14. Sognets beboere har ret til at blive begravet på kirkegården i det sogn, hvor de bor.

Stk. 2. Udensogsboende, som har en særlig tilknytning til sognet, ligestilles med indensogsboende. Særlig tilknytning foreligger i kraft af:

- 1) Tidligere bopæl i sognet.
- 2) Fritidsbolig i sognet.
- 3) Nære pårørende (forældre, søskende eller børn) boende i sognet.
- 4) Tilknytning til en institution i sognet.
- 5) Forældre, ægtefælle eller børn begravet på en kirkegård i sognet.

Stk. 3. Andre udensogsboende end de i stk. 2 nævnte har ligeledes adgang til at blive begravet på kirkegården. Menighedsrådet kan dog afvise dette, såfremt det er nødvendigt ud fra hensynet til den nuværende eller fremtidig betjening af sognets egne beboere."

### § 4

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 609 af 6. juni 2007 foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften* til Kapitel 1 affattes således:

*"Kirkekassen"*

2. § 1, stk. 2 og 3, ophæves.

3. § 2 affattes således:

"§ 2. Menighedsrådet kan af kirkekassen afholde udgifter vedrørende:

- 1) Sognets kirkelige virksomhed.
- 2) Sognets begravelsesvæsen.
- 3) Indtægtsdækket virksomhed, som udøves i tilknytning til ovenstående

aktiviteter.

4) Fremme af det kirkelige liv i provstiet.

5) Kirkelige formål af betydning for stiftet som helhed.

6) Den kirkelige betjening af folkekirkens medlemmer i udlandet.

7) Personregistrering.

*Stk. 2.* Kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler herom.”

4. § 3, *stk. 2*, affattes således:

”*Stk. 2.* Renter, udbytte m.v. af kirkens kapitaler samt leje- og driftsindtægter for præsteembedets faste ejendomme indgår i kirkekassen.”

5. Overalt i loven ændres ”kirke- og præstegårdskassens” til: ”kirkekassens”, ”kirke- og præstegårdskasserne” til: ”kirkekasserne”, ”kirke- og præstegårdskasser” til: ”kirkekasser”, ”kirke- og præstegårdskassernes” til: ”kirkekassernes” og ”kirke- og præstegårdskassen” til: ”kirkekassen”.

6. *Overskriften* til Kapitel 1 a affattes således:

*”Budgetlægning for kirkekasserne ”*

7. § 4, *stk. 3*, affattes således:

”*Stk. 3.* Hvor der er flere menighedsråd i et pastorat, udarbejdes budgetbidraget og eventuelle ønsker om yderligere driftsudgifter og bevillinger til anlæg for præsteembedets faste ejendomme på et fællesmøde mellem menighedsrådene ved stemmeflertal efter indhentet udtalelse fra præstegårdsudvalget.”

8. § 7, *stk. 2*, affattes således:

”*Stk. 2.* Hvor der er flere menighedsråd i et pastorat, fastsættes rammebevillingen for driftsudgifter og bevilling for anlægsudgifter for præsteembedets faste ejendomme af provstiudvalget.”

9. § 7, *stk. 4*, affattes således:

”*Stk. 4.* Menighedsrådene fastsætter budgettet inden for den af provstiudvalget fastsatte rammebevilling og bevilling til anlægsudgifter, jf. *stk. 2*. Budgettet fastsættes på et fællesmøde ved stemmeflertal efter indhentet udtalelse fra præstegårdsudvalget.”

10. § 7 a, *stk. 2, 3. pkt.*, ophæves og i stedet indsættes:

”Reserven kan anvendes til imødegåelse af uforudsete udgifter i ligningsområdet. Provstiudvalget kan af reserven yde et likviditetslån af en varighed på maksimalt 12 måneder. Provstiudvalget fastsætter betingelserne for likviditetslånet.”

11. § 9, *stk. 1, 2. pkt.*, ophæves.

12. I § 9, *stk. 1, 3. pkt.*, der bliver 2. pkt., ændres ”regnskabernes” til: ”regnskabets” og ”regnskaberne” til ”regnskabet”.

13. I § 11, *stk. 1*, ændres: ”stk. 3-5” til ”stk. 3-6”.

14. I § 11, *stk. 3*, udgår ”, præstegårds-”.

15. I § 17 b, stk. 7, 2. pkt., udgår ”, en præstegårdskasse”.

16. I § 17 g indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”Stk. 3. Udgifter til særlige revisionsarbejder vedrørende de lokale kirkelige kasser ud over dem, der dækkes efter § 11, stk. 1, nr. 7, udredes af provstiudvalgskassen.”

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 4-6.

17. § 18, stk. 5, 2. pkt., ophæves.

18. ”Efter § 21 indsættes:

**§ 21 a.** Præsteembedets kapitaler overføres til kirkens kapital i det pågældende sogn. Hvis et præsteembede omfatter flere sogne, fordeles præsteembedets kapital på kirkekapitalerne i samme forhold som forholdet mellem antallet af medlemmer af folkekirken i de pågældende sogne.

**§ 21 b.** Til kirkens kapitaler indbetales provenu, der er fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder.

Stk. 2. Kirkeministeren kan fastsætte regler for udbetaling af kirkens kapitaler bortset fra gravsteds-kapitaler.”

19. Efter § 24 indsættes:

”§ 25. Kirkeministeren kan fastsætte regler om fælles standarder for og udveksling af data mellem de it-systemer, der anvendes i folkekirken.”

## § 5

I lov om ansættelse i stillinger i folkekirken m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 8 af 3. januar 2007, foretages følgende ændring:

1. I § 19, 2. pkt., udgår ”(præstegårdskassen)”.

## § 6

I lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 611 af 6. juni 2007, foretages følgende ændring:

1. I § 1, stk. 1, udgår ”eller kirkedistriktets”.

2. § 1, stk. 3, ophæves.

Stk. 4-6 bliver stk. 3-5.

3. I § 1, stk. 4, der bliver stk. 3, udgår ”eller i et sogn med to eller flere kirkedistrikter”.

4. I § 1, stk. 5, der bliver stk. 4, udgår ”eller kirkedistrikt” og ”eller distriktet”.

5. I § 1, stk. 6, 1. pkt., der bliver stk. 5, 1. pkt., udgår ”eller kirkedistrikt”, og i 2. pkt. udgår ”eller distriktet”.

6. I § 2, stk. 3, 3. pkt., udgår ”eller kirkedistrikter” og ”eller distrikter” , og i 4. pkt. udgår ”eller distrikt”.

7. I § 2, stk. 4, udgår ”eller kirkedistrikter” og ”eller distrikt”.

8. I § 27, stk. 4, udgår ”og kirkedistrikter,”.

9. § 34, stk. 4, ophæves.

10. I § 41 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

”Stk. 2. Menighedsrådet indkalder en gang om året til et menighedsmøde, hvor rådet redegør for sidste års regnskab og det kommende års budget. Menighedsrådet aflægger beretning om rådets virksomhed i det forløbne år og orienterer om den planlagte virksomhed i det kommende år.”  
Stk. 2-4 bliver herefter stk. 3-5.

11. I § 43, stk. 3, 2. pkt., udgår ”eller kirkedistrikters”.

12. I § 43, stk. 6, udgår ”eller kirkedistriktet”.

## § 7

I lov om valg til menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 610 af 6. juni 2007, foretages følgende ændringer:

1. I § 7, stk. 1, 1. pkt., udgår ”eller kirkedistrikter” og ”eller distrikter”.

2. I § 8, stk. 1, udgår ”eller kirkedistrikt”.

3. I § 21, stk. 1, 1. pkt., udgår ”eller kirkedistrikter” og ”eller distrikterne”, og i 2. pkt. udgår ”eller kirkedistrikt”.

## § 8

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. februar 2009.

Stk. 2. § 4, nr. 18 træder i kraft den 1. januar 2010.

Stk. 3. § 2, nr. 1-4, § 6, nr. 1-8 og 11-12, og § 7, nr. 1-3, træder i kraft den 1. oktober 2010.

## § 9

Kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om proceduren vedrørende overførsel af præsteembedets kapitaler, jf. § 4, nr. 18 samt regler om kirkedistrikters omdannelse til sogne.

## § 10

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Indholdsfortegnelse

<b>1. Indholdsfortegnelse</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Indledning</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Lovforslagets indhold</b> .....	<b>9</b>
3.1. Betjening af folkekirkens medlemmer – medlemmernes rettigheder .....	9
3.1.1. <i>Gældende ret</i> .....	9
3.1.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	9
3.1.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	10
3.2. Den lokale struktur – omdannelse af kirke-distrikter til sogne .....	11
3.2.1. <i>Gældende ret</i> .....	11
3.2.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	11
3.2.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	11
3.3. Kirkegårdsdrift – styrkelse af provstiudvalgenes kompetencer .....	12
3.3.1. <i>Gældende ret</i> .....	12
3.3.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	12
3.3.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	13
3.4. Økonomisk styring – styrkelse af menighedsrådenes mulighed for økonomisk styring.....	13
3.4.1. <i>Kirke-, præstegårds- og kirkegårds-kasser</i> .....	13
3.4.1.1. <i>Gældende ret</i> .....	13
3.4.1.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	13
3.4.1.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	14
3.4.2. <i>Styrket forvaltningsrevision</i> .....	15
3.4.2.1. <i>Gældende ret</i> .....	15
3.4.2.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	15
3.4.2.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	15
3.4.3. <i>Årligt menigheds-møde om budget og planer</i> .....	15
3.4.3.1. <i>Gældende ret</i> .....	15
3.4.3.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	16
3.4.3.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	16
3.5. Menighedsrådenes virksomhed – ny formulering af økonomilovens udgiftsbestemmelser i § 2 .....	17
3.5.1. <i>Kirke- og præstegårdskassernes udgifter</i> .....	17
3.5.1.1. <i>Gældende ret</i> .....	17
3.5.1.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	17
3.5.1.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	18
3.6. Økonomisk forvaltning – lån af 5 % midlerne og nye regler for fælles IT-systemer .....	18
3.6.1. <i>Lånoptagelse</i> .....	18
3.6.1.1. <i>Gældende ret</i> .....	18
3.6.1.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	19
3.6.1.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	19
3.6.2. <i>IT-anvendelse</i> .....	19
3.6.2.1. <i>Gældende ret</i> .....	20
3.6.2.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	20
3.6.2.3. <i>Lovforslagets udformning</i> .....	20
3.7. Forenkling af reglerne om kirke- og præsteembedekapitaler .....	20
3.7.1. <i>Gældende ret</i> .....	21
3.7.2. <i>Kirkeministeriets overvejelser</i> .....	21

3.7.3. Lovforslagets udformning.....	22
<b>4. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner .....</b>	<b>23</b>
<b>5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet .....</b>	<b>23</b>
<b>6. De administrative konsekvenser for borgerne .....</b>	<b>23</b>
<b>7. De miljømæssige konsekvenser.....</b>	<b>23</b>
<b>8. Forholdet til EU-retten .....</b>	<b>23</b>
<b>9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.....</b>	<b>23</b>
<b>10. Sammenfattende skema.....</b>	<b>24</b>
<i>Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.....</i>	<i>25</i>

## 2. Indledning

I regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 blev det i afsnittet om folkekirken blandt andet anført:

"Regeringen vil nedsætte et udvalg, der skal gennemføre en analyse af årsagerne til stigningen i de lokale udgifter til folkekirken. Udvalget skal fremkomme med forslag, bl.a. om ændring af regler og strukturer, der kan bidrage til at sikre bedre greb om udgiftsudviklingen."

Udvalget om den lokale økonomi i folkekirken blev nedsat den 28. september 2006.

Udvalget afgav betænkning nr. 1491/2007 om den lokale økonomi i folkekirken (herefter betænkningen) den 15. august 2007, hvorefter den blev sendt i offentlig høring frem til den 7. december 2007.

Efter offentliggørelsen af betænkningen har udvalget om den lokale økonomi i løbet af efteråret 2007 afholdt en række orienterings- og debatmøder rundt om i landet for indbudte medlemmer af menighedsråd og provstiudvalg m.fl. Formålet med disse møder har været at drøfte udvalgets forslag og anbefalinger samt at medvirke til en bredere drøftelse af, hvordan folkekirkens ressourcer udnyttes bedst muligt til gavn for kirkens liv og vækst.

Disse debatter og høringssvarene viser en generel opbakning til forslagene. På baggrund af høringen er der dog foretaget enkelte ændringer i lovforslaget i forhold til udvalgets forslag. Disse ændringer beskrives under de enkelte forslag.

Udvalget er som ovenfor anført kommet med en række anbefalinger og forslag i betænkningen.

Udvalgets *anbefalinger* er rettet mod menighedsråd og provstiudvalg. Det handler om ting, man allerede kan gøre i dag og i mange tilfælde om at få bredt eksemplerne på bedste praksis ud i hele folkekirken. Det er i sagens natur op til det enkelte menighedsråd og provstiudvalg, i hvilket omfang man ønsker at følge anbefalingerne.

Udvalgets *forslag* er rettet mod de regelfastsættende myndigheder – minister og folketing. Det er forslag om ændring af reglerne for menighedsrådenes og provstiudvalgenes virksomhed.

### *Oversigt over forslagene*

Dette lovforslag udmønter som nævnt en række af forslagene fra udvalget om den lokale økonomi. Forslagene, der kan samles under 7 hovedoverskrifter, er som følger:

1. Betjening af folkekirkens medlemmer – medlemmernes rettigheder.
2. Den lokale struktur – omdannelse af kirkedistrikter til sogne.
3. Kirkegårdsdrift – styrkelse af provstiudvalgenes kompetencer.
4. Økonomisk styring – styrkelse af menighedsrådenes mulighed for økonomisk styring.
5. Menighedsrådenes virksomhed – ny formulering af økonomilovens § 2.
6. Økonomisk forvaltning – lån af 5 % midlerne og nye regler for fælles IT-systemer.
7. Forenkling af reglerne om kirke- og præsteembedekapitaler.



### 3. Lovforslagets indhold

#### 3.1. Betjening af folkekirkens medlemmer – medlemmernes rettigheder

Den kirkelige betjening af medlemmerne vedrører i praksis deltagelse i gudstjenesten, og de kirkelige handlinger – dåb, konfirmation, vielse og begravelse – og sjælesorg.

##### 3.1.1. Gældende ret

Medlemmer har i dag som udgangspunkt ikke krav på kirkelig betjening af præster for andre menigheder end den, de tilhører. Som medlem hører man til menigheden i det sogn, hvor man har bopæl, medmindre man har løst sognebånd til en anden præst. Et medlem har dog tillige ret til kirkelig betjening i en kirke, som vedkommende har en særlig tilknytning til.

I forbindelse med tidligere ændringer af lovgivningen har der været overvejelser omkring, hvad der skal forstås ved "særlig tilknytning". I betænkning 1176/1989 om sognebåndsløsning og kirkelig betjening af folkekirkens medlemmer, der lå til grund for den eksisterende lovgivning, var der opstillet en række, kriterier for "særlig tilknytning".

Der er imidlertid aldrig udstedt en bekendtgørelse vedrørende særlig tilknytning til trods for, at det i bemærkningerne til lovforslaget, der udsprang af betænkning 1176/1989 om sognebåndsløsning og kirkelig betjening af folkekirkens medlemmer udtaltes, at fastsættelse af regler blev udskudt, til der havde dannet sig en praksis på området.

Hvad der i dag udgør en særlig tilknytning, er således i vid udstrækning den enkelte præsts skøn.

Den kirkelige betjening, som medlemmet har ret til, er i almindelighed finansieret af kirkeskatten. Menighedsrådet har dog adgang til i et regulativ at fastsætte takster for medlemmers brug af kirken, og der er i princippet ikke noget til hinder for, at der fastsættes takster også for sognets egne beboere. Fastsættelse af takster for sognets egne beboere for andet end ekstraydelser, som f.eks. blomsterpyntning ved kirkelige handlinger er dog ikke almindeligt.

Det er muligt på frivillig basis at opnå kirkelig betjening i et andet sogn. Dette forudsætter, at man kan finde en præst, som er villig hertil, samt at menighedsrådet vil stille kirken til rådighed. Menighedsrådet kan i et regulativ fastsætte takster for udensogns brug, og man vil typisk skulle betale for sognets merudgifter.

##### 3.1.2. Kirkeministeriets overvejelser

På nogle punkter er de nuværende regler for kirkelig betjeningen utidssvarende i forhold til de forventninger, som medlemmerne typisk vil have i dag.

Der er for eksempel ikke nogen (klar) ret til kirkelig betjening det sted, hvor man har fritidsbolig, også selv om man bor i boligen store dele af året. Et andet eksempel er konfirmander, der ønsker at gå til præst og blive konfirmeret sammen med deres klassekammerater fra skolen, selv om de bor i et andet sogn. I nogle tilfælde kan det være tidsmæssigt umuligt at følge konfirmationsforberedelse i hjem sognet, hvorfor præsten så må tilrettelægge individuel undervisning. Det vil i sådanne tilfælde være mere naturligt at give den pågældende ret til at gå til præst der, hvor skolen ligger. En sådan løsning praktiseres allerede mange steder i landet. Men der er fortsat enkelte tilfælde, hvor den nød-

vendige fleksibilitet ikke er tilstede, og her vil det være en fordel, at blandt andet konfirmandens ret til kirkelig betjening præciseres. En sådan præcisering vil også sikre større ensartethed på landsplan.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at det præciseres, hvornår der er tale om særlig tilknytning til en sognekirke. Er der tale om særlig tilknytning har medlemmet en ret til kirkelig betjening.

For folkekirken som helhed vil en sådan løsning være økonomisk neutral, idet øget betjening i én kirke medfører tilsvarende mindre kirkelig betjening i en anden kirke. Hvis mønsteret ændres inden for et provsti, kan der lokalt flyttes rundt på driftsmidlerne. Hvis den foreslåede udvidelse på længere sigt skulle give anledning til et væsentligt ændret mønster for den kirkelige betjening, navnlig i forbindelse med fritidsboliger, således at medlemmer i væsentligt omfang søger kirkelig betjening i sogne, hvor de ikke betaler kirkeskat, kan dette overvejes kompenseret over fællesfondens udligningsordning.

Pligten til at yde betjeningen påhviler kirkens præst. Det vil løse den uklarhed, der er i dag, men udelukker naturligvis ikke, at bopælssognets præst efter nærmere aftale kan medvirke i stedet. Forslaget vil være neutralt i forhold til folkekirkens præster under ét. Men der kan være nogen, f.eks. præster i sommerhusområder eller ved populære kirker, for hvem der vil være tale om en merbelastning. Dette må der i givet fald tages hensyn til i normeringen. Præsterne skal inden for rådighedspligten også bistå i andre sogne på samme måde som ved ferie og sygdom. Biskopperne vil blive bedt om at følge udviklingen.

Det må understreges, at medlemmets ret til betjening ikke indebærer, at den pågældende præst f.eks. kan pålægges at rykke allerede fastsatte opgaver. Det følger heraf, at medlemmets udøvelse af den pågældendes ret skal ske med den fornødne hensyntagen til præstens øvrige forpligtelser, muligheden for at benytte sognemenighedens kirke på det ønskede tidspunkt m.v.

Såfremt præsten er i tvivl om, hvordan den praktiske tilrettelæggelse kan struktureres, vil præsten kunne søge vejledning hos stiftet. Tvivlstilfælde eller uenighed vil kunne indbringes for biskoppen, jf. den nye affattelse af § 7, stk. 2 (lovforslagets § 1 nr. 1).

Det bemærkes, at betænkningens forslag om mere fri adgang til kirkelig betjening uden særlig tilknytning mod fuld betaling og under forudsætning af, at man ikke er en belastning for betjeningen af sognets egne beboere, er udgået på baggrund af manglende opbakning til forslaget i høringen af betænkningen.

### *3.1.3. Lovforslagets udformning*

Med lovforslaget foreslås en modernisering af reglerne for kirkelig betjening af udensogns medlemmer til afløsning af den nuværende § 7, i lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning, hvorved bestemmelsen præciseres samtidig med, at medlemmernes rettigheder udvides. Dette skal sikre en mindre skønsmæssig forvaltning af tilknytningskravet, end hvad der kan være tilfældet i dag.

Med en ny affattelse af § 7 (jf. lovforslagets § 1, nr. 1) skabes der således større klarhed om, hvad der kræves for at have en "særlig tilknytning", og at en særlig tilknytning også anerkendes i forhold til f.eks. fritidsboliger og skolegang. Samtidig betyder ændringen, at kirkens præst er forpligtet til at betjene disse medlemmer. Udgangspunktet om, at hjemsoget udgør grundlaget for den kirkelige betjening af medlemmerne, foreslås der ikke ændret på.

I konsekvens af de foreslåede ændringer af § 7 i lov om medlemskab af folkekirken, kirkelige betjening og sognebåndsløsning (lovforslagets § 1), foreslås tillige en tilsvarende modernisering af retten til at blive begravet på kirkegården, jf. forslag til ændring af § 14, i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (lovforslagets § 3, nr. 4.), sådan at den særlige tilknytning etableres efter samme principper, som vedrørende kirkelig betjening.

Herudover foreslås det, at andre udensogsboende skal have adgang til at blive begravet på kirkegården, med mindre dette må afvises ud fra hensynet til den nuværende eller fremtidige betjening af sognets egne beboere. Et sogn skal således ikke kunne tvinges til at udvide kirkegården på grund af tilstrømning fra udensogsboende.

Der skal fortsat kunne fastsættes forskellige takster for indensogs- og udensogsboende og ikke-medlemmer. For valgmenighedsmedlemmer gælder det, at disse i relation til takster, er at betragte som ikke-medlemmer af folkekirken, idet valgmenighedsmedlemmer ikke betaler kirkeskat.

### *3.2. Den lokale struktur – omdannelse af kirkedistrikter til sogne*

#### *3.2.1. Gældende ret*

Folkekirken rummer ca. 2.100 sogne og ca. 100 kirkedistrikter. Menighedsrådslovens kapitel 1 indeholder de almindelige bestemmelser om kirkedistrikter.

#### *3.2.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Der er i lovgivningen ingen væsentlige forskelle mellem et kirkedistrikt og et sogn. Kirkedistriktet har således sit eget menighedsråd og sin egen kirkekasse, og menighedsrådet i det sogn, som kirkedistriktet er udskilt fra, har ingen kompetence over distriktets forhold. Den eneste forskel er, at folkekirkens medlemmer ikke registreres som hørende til kirkedistriktet, men til det sogn, som distriktet er udskilt fra.

Omdannelsen af kirkedistrikterne til sogne vil ikke føre til øget administration for kirkebogsførerne, da registreringen i forvejen forgår på pastoratsniveau.

#### *3.2.3. Lovforslagets udformning*

Med henblik på en forenkling af den folkekirkelige struktur foreslås, at begrebet ”kirkedistrikt” udgår af den kirkelige lovgivning. Dette sker ved, at alle kirkedistrikter omdannes til sogne. Der er ingen grund til at opretholde forskellen mellem sogn og kirkedistrikt, som bidrager til at gøre strukturen og reglerne indviklede, og som endvidere skaber problemer for afholdelse af afstemningsvalg til menighedsrådet.

En omdannelse af kirkedistrikterne til sogne vil ikke ændre på mulighederne for at etablere fælles menighedsråd mellem et (hidtidigt) kirkedistrikt og et sogn inden for samme pastorat. Kirkedistrikterne ligger i de fleste tilfælde i samme pastorat som det sogn, distriktet er udskilt fra.

For at sikre en smidig og praktisk proces for omdannelse af kirkedistrikter til sogne er ikrafttrædelsestidspunktet fastsat til et senere tidspunkt end for de øvrige forslag, jf. lovforslagets § 8, stk. 3. Endvidere er der i lovforslagets § 9 indsat en overgangsbestemmelse, hvorefter kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om kirkedistrikters omdannelse til sogne. Disse regler vil naturligvis blive

ophævet efter, at omdannelserne er foregået. Dermed mister bestemmelsen sit indhold, hvorfor den er udformet som en overgangsbestemmelse.

### 3.3. Kirkegårdsdrift – styrkelse af provstiudvalgenes kompetencer

#### 3.3.1. Gældende ret

Regler om kirkegårdstakster findes i § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde. Bestemmelsen foreskriver, at der på hver kirkegård skal være en vedtægt, der blandt andet skal indeholde takstbestemmelser for erhvervelse og fornyelse af gravsteder samt for vedligeholdelse af gravsteder.

Bestemmelsen nævner ikke direkte takster for arbejde i forbindelse med begravelse. Men hvis kirkegården vil kræve betaling for gravning, tilkastning, planering og eventuel pyntning af grave, skal taksterne herfor være fastsat i vedtægten.

Kirkegårdstakster er gebyrer og er derfor underlagt den offentlige rets almindelige principper for beregning af gebyrer. Det betyder, at taksterne ikke må overstige de faktiske omkostninger, der er forbundet med den pågældende ydelse.

Vedtægten og derved taksterne skal godkendes af provstiudvalget, der i den forbindelse skal sikre ensartede takster indenfor samme ligningsområde, med mindre særlige forhold gør sig gældende.

#### 3.3.2. Kirkeministeriets overvejelser

Ved en gennemgang af en række kirkegårdsvedtægter kan det konstateres, at mange kirkegårde har fastsat takster, der kun i begrænset omfang dækker omkostningerne ved de ydelser, som de leverer til borgerne, jf. betænkningen afsnit 7.5.4. ff. Det er det samlede underskud på folkekirkens kirkegårdsdrift også udtryk for, idet indtægterne i gennemsnit kun dækker 35 % af kirkegårdenes udgifter. En sammenligning af nogle større kirkegårde drevet af henholdsvis folkekirken og kommuner viser, at taksterne dækker en væsentlig større del af udgifterne på de kommunalt drevne kirkegårde.

Der kan argumenteres for, at erhvervelse af brugsretten til et gravsted samt gravning og tilkastning støttes med ligningsmidler for så vidt angår medlemmer af folkekirken. Det er et politisk valg, om medlemmerne skal betale via kirkeskatten eller via taksterne.

Det er uhensigtsmæssigt, at provstiudvalget alene har kompetence til at *godkende* kirkegårdsvedtægter. Provstiudvalget kan derfor i dag ikke tage initiativ til, at taksterne ændres, hvis et menighedsråd ikke vil forelægge en revideret kirkegårdsvedtægt med ændrede takster til godkendelse. Dette hænger dårligt sammen med, at provstiudvalget har ansvar for at sikre ensartede takster i ligningsområdet. Argumentet for de ensartede takster er, at underskuddet dækkes solidarisk i ligningsområdet. Folkekirkens samlede udgifter i ligningsområdet dækkes først og fremmest af kirkeskat, afkast af præsteembede- og kirkekapitaler samt indtægter fra kirkegården. Hvis kirkegårdstaksterne sættes lavere i et sogn i ligningsområdet end i resten af ligningsområdet, og hvis taksterne ikke dækker omkostningerne, vil det indebære, at sognet typisk har et større underskud på kirkegården, end de øvrige sogne i ligningsområdet. Dette underskud kan kun finansieres via en generelt højere kirkeskat i ligningsområdet.

### 3.3.3. Lovforslagets udformning

Det foreslås med lovforslagets § 3, nr. 1, at provstiudvalgets kompetence styrkes ved, at den ændres fra at være godkendende til at være fastsættende, hvilket kræver en ændring af § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

Med indsættelsen af *stk. 5* i § 12 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde (jf. lovforslagets § 3, nr. 3) indføres der en hjemmel til, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om beregningen af taksterne.

## 3.4. Økonomisk styring – styrkelse af menighedsrådenes mulighed for økonomisk styring

### 3.4.1. Kirke-, præstegårds- og kirkegårdskasser

Et samlet grundlag for folkekirkens økonomi blev etableret i 1984 med vedtagelsen af lov om folkekirkens økonomi, lov nr. 645 af 19. december 1984 (herefter økonomiloven) med virkning fra 1. januar 1986.

Da økonomiloven blev vedtaget, foregik bogføringen manuelt, og kasseregnskaberne stod opført i kolonnebøger. På tidspunktet for lovens vedtagelse var der ikke udviklet de informationsteknologiske hjælpemidler til bogføring og regnskab, som findes i dag. Økonomiloven tager således ikke højde for udviklingen inden for informationsteknologi, som har lettet vilkårene for moderne økonomiforvaltning.

#### 3.4.1.1. Gældende ret

Der er som udgangspunkt en kirkekasse for hvert menighedsråd. Men menighedsrådet kan beslutte at etablere flere kasser, hvis det bestyrer flere kirker, jf. menighedsrådslovens § 1 stk. 1 og 2. Hertil kommer præstegårdskasser, jf. menighedsrådslovens § 1, stk. 3. Endvidere er der nogle steder oprettet særlige kirkegårdskasser.

Budgettet for præstegårdskassen fastsættes i dag af menighedsrådene på et fællesmøde efter indhentet udtalelse fra præstegårdsudvalget. Budgettet fastsættes inden for den af provstiudvalget fastsatte rammebevilling og bevilling til anlægsudgifter.

Præstegårdsudvalget opretholdes med deltagelse fra alle pastoratets menighedsråd, og udvalget indstiller budgettet for drifts- og anlægsudgifter på præstegården. Præstegården skal fortsat have sin egen driftsramme, men budget og regnskab føres i et kirkekasseregnskab. Præstegårdens bevilling behøver ikke at blive ført i en særskilt kasse for, at man kan se hvor meget der er afsat til og brugt på præstegården.

#### 3.4.1.2. Kirkeministeriets overvejelser

Folkekirkens lokale økonomi er præget af, at der "tænkes i kasser". Forskellige styringsmæssige hensyn er tilgodeset gennem oprettelsen af de forskellige kasser, men det har også sine u hensigtsmæssigheder. Alene de administrative omkostninger ved at have flere selvstændige kasser med selvstændig bogføring, kassebeholdning, budget, regnskab og revision er betragtelige. Præstegårds- og kirkegårdskasserne har det til fælles, at de – i modsætning til kirkekasserne – begge er rammen om samarbejde mellem sogne: henholdsvis samarbejde om drift af præstegården i et flersognspastorat og samarbejde om drift af en kirkegård, der er fælles for flere sogne.

Der er imidlertid væsentlige forskelle mellem præstegårds- og kirkegårdskasserne. For det første er der mange flere præstegårdskasser, nemlig 308 mod 33 kirkegårdskasser. Til gengæld er udgifterne i kirkegårdskasserne væsentligt højere, nemlig 7 mio. kr. i gennemsnit i 2005, mod gennemsnitligt 0,4 mio. kr. i præstegårdskasserne, jf. betænkningens afsnit 3.2.1. For det andet er præstegårdskasserne reguleret i økonomiloven og modtager deres egne ligningsbeløb. Der er ikke nogen særskilt regulering af kirkegårdskasserne, men deres eksistens er dog forudsat blandt andet i kontoplanen.

Når en del af kirkens aktiviteter på denne måde udskilles til særskilt forvaltning i sin egen kasse, kan det give anledning til to slags problemer:

For det første svækkes mulighederne for en prioritering på tværs. De udgifter, der således bliver udskilt, bliver beskyttet mod en diskussion af prioriteringer mellem kirkekassens forskellige udgiftsformål.

For det andet bliver ansvaret for budgettet mere indirekte, i og med at dette ikke fastlægges af menighedsrådet, men af henholdsvis præstegårdsudvalget eller kirkegårdsbestyrelsen.

For de mange små kasser kommer de administrative omkostninger til at sluge en uforholdsmæssig stor andel af kassens midler. For en typisk præstegårdskasse kan udgifterne til kasserer og revision løbe op i 5-10 % af kassens driftsudgifter.

Med anvendelsen af et IT-baseret økonomisystem vil man uden opretholdelse af selvstændige kasser kunne styre udgifterne til henholdsvis kirken, præstegården og kirkegården i én kasse og ét regnskab, men med færre omkostninger.

#### *3.4.1.3. Lovforslagets udformning*

Det er målet med lovforslaget, at hvert menighedsråd kun bestyrer én kasse med ét budget og ét regnskab.

Det foreslås derfor, at den nuværende mulighed i økonomilovens § 1, stk. 2, for at et menighedsråd, der bestyrer flere kirker, kan oprette en kasse for hver kirke samt at muligheden i økonomilovens § 1, stk. 3 for at oprette en præstegårdskasse, ophæves (jf. lovforslagets § 4, nr. 2).

Der er ikke mange, der gør brug af denne mulighed (oprettelse af en kasse for hver kirke), omkring 35 i alt, men der tilgodeses ikke noget hensyn hermed, som ikke lige så godt kan tilgodeses ved at anvende en geografisk underinddeling i kontoplanen.

I de ca. 100 fælles menighedsråd, hvor der ikke er sket sognesammenlægning, anbefales det, at menighedsrådene overvejer at slå kirkekasserne sammen. Det følger af økonomilovens § 1, stk. 1, at der ved hvert menighedsråd skal oprettes en kirkekasse. Man kan derfor godt slå kirkekasserne sammen, når der etableres et fælles menighedsråd.

Der kan imidlertid være grund til at give mulighed for, at en del af kirkekassens økonomi kan prioriteres lokalt til kirkelige aktiviteter i de enkelte sogne. Dette gælder særlig, hvor der er tale om et *fælles* menighedsråd, dvs. hvor kirkerne hører til hver sit sogn. En lokal prioritering af midler til kirkelige aktiviteter forudsætter ikke, at der etableres en særskilt kasse for hver kirke, men alene at der på budgettet for kirkekassen afsættes et særskilt beløb til kirkelige aktiviteter ved hver af kirkerne.

### 3.4.2. Styrket forvaltningsrevision

#### 3.4.2.1. Gældende ret

Det følger af revisionsinstruksen for provstirevisor, at revisionen foretages i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, således som dette begreb er fastlagt i § 3 i lov om revision af statens regnskab mm. Det betyder, at det ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Men der foretages endvidere en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af kassens midler og ved driften af de aktiviteter, der er omfattet af regnskabet.

Provstirevisionen indebærer således både en kontrol af, at menighedsrådets beslutninger er lovlige, og en egentlig forvaltningsrevision, dvs. en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn.

#### 3.4.2.2. Kirkeministeriets overvejelser

Reglerne for provstirevisionen lægger således allerede op til, at revisionen skal foretage forvaltningsrevision. Det er imidlertid vurderingen, at det i dag foregår i meget forskelligt omfang. Det er en forudsætning for en succesfuld forvaltningsrevision, at den gennemføres i et nært samarbejde mellem provstiudvalget og provstirevisor.

Det er efter økonomilovens § 11, stk. 1, nr. 7, fællesfonden, der afholder udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser. Dette sker, ved at der foretages stiftsvisе udbud af revisionsopgaven. Revisionsundersøgelser, som provstiudvalget måtte ønske foretaget, og som ligger ud over provstirevisors sædvanlige arbejdsopgaver, kan i dag ikke finansieres af provstiudvalgskassen, da det ikke falder ind under nogen af de formål, der er opregnet i økonomilovens § 17 g.

#### 3.4.2.3. Lovforslagets udformning

Da det ikke vil være hensigtsmæssigt at give provstiudvalget adgang til frit at rekvirere revisionsarbejde på fællesfondens regning, foreslås det, jf. lovforslagets § 4, nr. 16, at der gives provstiudvalget mulighed for at finansiere særlige revisionsundersøgelser af provstiudvalgskassen. Dette indebærer, at der i økonomilovens § 17 g skal indsættes et nyt *stk.* 3.

### 3.4.3. Årligt menighedsmøde om budget og planer

#### 3.4.3.1. Gældende ret

Menighedsrådet skal, jf. menighedsrådslovens § 34, stk. 4, en gang om året give en mundtlig orientering om den planlagte virksomhed. På det menighedsrådsmøde, hvor den endelige behandling af de kirkelige kassers årlige budget finder sted, er menighedsrådet forpligtet til at aflægge en mundtlig beretning om rådets virksomhed i det forløbne år samt at orientere om den planlagte virksomhed i det kommende år.

Der er ingen særlige krav til, hvordan denne beretning og orientering skal foregå. Der er aktuelt næppe mange menighedsråd, som i dag bruger denne paragraf som anledning til en grundig drøftelse af målsætninger og konkrete mål.

#### *3.4.3.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Det er i alle parter interesse at få en bred debat om målsætningerne i sognet og de praktiske aktiviteter i tilknytning til budgetprocessen. Det er særlig vigtigt, at der finder en drøftelse sted i forlængelse af menighedsrådsvalgene for, at man både i det enkelte menighedsråd og i provstiet som helhed får tegnet en retning for det kirkelige arbejde i de næste fire år. Hvad vil man satse på i det enkelte sogn, og er der nogle opgaver som med fordel kan løftes i fællesskab af menighedsrådene i provstiet? Til de fleste aktiviteter er der knyttet en økonomi, og det er derfor vigtigt at debatten om målsætninger og mål finder sted som en del af forårets budgetproces, og at menighedsrådet inddrager menigheden i drøftelserne.

Klare mål og målsætninger skaber et prioriteringsgrundlag både for provstiets samlede økonomi og det enkelte menighedsråds budget. Det kan også være et væsentligt bidrag til at øge gennemsigtigheden i folkekirken.

Klare og formulerede mål for forskellige områder er desuden et bidrag til et godt arbejdsmiljø. Medarbejderne vil opleve et medejerskab til målsætningerne og kan se, hvilken del af helheden de indgår i og bidrager til. Det kan være med til at skabe et fælles sprog og forebygge konflikter.

Når stillingsstrukturen i folkekirken i fremtiden bliver mere fleksibel, vil klare mål og prioriteringer være nødvendige i endnu højere grad end i dag for at sikre den rigtige sammensætning af medarbejderstaben og den rigtige placering af medarbejderne i forhold til de arbejdsopgaver, der er i sognet og på tværs af sognene. Samtidig vil klare mål og prioriteringer være en forudsætning for tilrettelæggelse af relevant efter- og videreuddannelse af medarbejderne.

Kirkeministeriet kan derfor tilslutte sig forslaget i betænkningen om, at menighedsrådene én gang i løbet af valgperioden formulerer målsætninger, mål og konkrete prioriteringer og indgår i en proces med fastlæggelse af prioriteringer på provstiniveau. Det vil endvidere være naturligt at følge op på prioriteringerne en gang om året og eventuelt revidere disse.

Såfremt denne orientering foregår ved, at menighedsrådet indkalder til et menighedsmøde en gang om året, kan det anføres, at dette i sig selv vil skabe større åbenhed i praksis, idet det sikres at en større gruppe af sognets beboere får kendskab til afholdelsen af mødet, jf. proceduren for indkaldelse til menighedsmøder i § 41, stk. 4, i lov om menighedsråd.

Kirkeministeriet er dog af den opfattelse, at betænkningens forslag om, at menighedsrådet skulle offentliggøre en skriftlig beretning og plan for det kommende år, er unødvendig - jf. også hørings svarene til betænkningen - da der ikke fra centralt hold bør stilles detaljerede krav om formen for beretning og plan. Menighedsrådene vil under alle omstændigheder frivilligt kunne vælge at supplere menighedsmødet med en skriftlig beretning, der kan offentliggøres i kirkebladet eller på sognets hjemmeside.

#### *3.4.3.3. Lovforslagets udformning*

Det foreslås, at menighedsrådet i løbet af foråret skal holde et menighedsmøde – eksempelvis efter højmessens – hvor rådet redegør for regnskabet for det forløbne år, og hvor rådets overvejelser om budgettet for det kommende år fremlægges i lyset af rådets planer og målsætninger for det fremtidige arbejde.



Dette forslag medfører, at der i stedet for menighedsrådslovens § 34, stk. 4, som derfor ophæves, indsættes et nyt stykke i § 41, som omhandler menighedsrådet, jf. lovforslagets § 6, nr. 9 og 10.

### *3.5. Menighedsrådenes virksomhed – ny formulering af økonomilovens udgiftsbestemmelser i § 2*

#### *3.5.1. Kirke- og præstegårdskassernes udgifter*

##### *3.5.1.1. Gældende ret*

Økonomilovens § 2 er en i princippet udtømmende beskrivelse af, hvad kirkekassen og en eventuel præstegårdskasse kan anvendes til. Igennem årene er formålene blevet udvidet, i takt med at nye udgiftstyper er blevet føjet til. § 2 er sidste gang blevet ændret ved lov nr. 609 af 6. juni 2007, og indeholder efter denne ændring 18 punkter.

Menighedsrådet har traditionelt haft et mindre rådighedsbeløb til andre formål. Rådighedsbeløbet blev indføjet i menighedsrådsloven med ændringen i lov nr. 207 af 12. april 1949, idet menighedsrådene fik mulighed for at anvende op til 500 kr. til stedlige kirkelige formål. Der var tale om udgifter til befordring af ældre til gudstjeneste, tilskud til kirkeblad, publikationer m.v. samt fremmede talere, anskaffelse af bibler og undervisningsmaterialer. Frem til lovændringen i 2003 steg rådighedsbeløbet til 125.000 kr. Rådighedsbeløbet blev afskaffet i 2003, da der blev indført en generel hjemmel til at afholde udgifter til lokale "kirkelige aktiviteter".

Efter de gældende regler har menighedsrådet adgang til at finansiere udgiften til præstens deltagelse i kurser som født medlem af menighedsrådet af kirkekassen, såfremt deltagelse må vurderes at være relevant for den kirkelige virksomhed i sognet. Det kan for eksempel gælde udgifter til et ledelseskursus for præsten, hvis denne vælges som daglig leder for kirkens personale. Tilsvarende gælder tekniske eller administrative kurser, for eksempel i forbindelse med hjælpemidler der anskaffes til hjælp for præsten (Av-udstyr, IT m.v.).

##### *3.5.1.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Den gradvise tilføjelse af nye punkter har betydet, at § 2 i dag fremstår som en uhåndterlig sammenblanding af brede udgiftsarter (f.eks. løn og andre udgifter til kirke- og kirkegårdsfunktionærer) og konkrete udgiftsformål (f.eks. kirkeblad og konfirmationsforberedelse).

Denne stadig mere detaljerede opstilling af udgiftsposter er en udvikling, der er gået modsat udviklingen i bevillingsreglerne, der reguleres i økonomilovens § 7. Med ændring af økonomiloven i 2003 blev der i økonomilovens § 5 (nu § 7) indført en rammebevilling, gældende for kirke- og præstegårdskasserne. Det betød, at menighedsrådet i deres disponering ikke længere var bundet af budgettets specifikation på enkelte poster, men frit kunne disponere inden for en samlet ramme for driftsudgifterne.

Med ændringen af økonomiloven i 2003 blev rådighedsbeløbet afskaffet, og i stedet blev det indført, at der af kirkekassen uden beløbsbegrænsning kan afholdes udgifter til sognets kirkelige aktiviteter og udgifter til fremme af det kirkelige liv i pastoratet eller kommunen eller kirkelige formål af betydning for stiftet som helhed.

Til trods for, at hensigten med ændringen i 2003 var en opblødning af bestemmelsen i § 2, blev der i både 2006 og 2007 tilføjet nye punkter til listen. I 2006 blev der tilføjet den nuværende nr. 8, der giver mulighed for finansiering af præstestillinger af de lokale kirkelige kasser, samt det nuværende

nr. 15, der giver mulighed for at yde tilskud til Danske Sømands- og Udlandskirker. I 2007 blev det nuværende nr. 9 tilføjet, der giver mulighed for at finansiere tillæg til præster, der fungerer som kontaktpersoner.

Den stadige udvidelse af § 2 med nye punkter har sammen med tilføjelsen af det generelle punkt om ”kirkelige aktiviteter”, reduceret bestemmelsens betydning i forhold til styringen af kirkekassernes udgifter.

Det skal særligt bemærkes, at § 2 afgrænser, hvad menighedsrådene *må* bruge kirkekassens midler til, men ikke hvad de *skal* afholde udgifter til. Det forhold, at f.eks. kirkevedligeholdelse er nævnt i den nuværende § 2, kan således ikke sikre, at menighedsrådet varetager denne opgave. Det er i stedet noget, der følger af lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

#### *3.5.1.3. Lovforslagets udformning*

På denne baggrund foreslås det at erstatte den nuværende bestemmelse med en ny affattelse (jf. lovforslagets § 4, nr. 3), som tager udgangspunkt i de overvejelser, der lå bag afskaffelsen af rådighedsbeløbet og indførelsen af ”sognefuldmagten” i 2003. Menighedsrådene kan derfor afholde udgifter vedrørende sognets kirkelige aktiviteter og udgifter til fremme af det kirkelige liv i pastoratet eller kirkelige formål af betydning for stiftet som helhed. Herudover opretholdes bestemmelsen om at kunne yde tilskud til Dansk Sømands- og Udenlandskirke (DSUK).

Med den nye bestemmelse bringes antallet af punkter ned på syv, og bestemmelsen gøres herved mere overskuelig end den nuværende.

Med den foreslåede formulering kan også præstens deltagelse i andre kurser til gavn for det kirkelige liv i sognet afholdes af kirkekassen. Dermed styrkes muligheden for løbende kompetenceudvikling ud over, hvad der afholdes af centrale fællesfondsbevillinger til præstens efteruddannelse. Det er herudover ikke hensigten, at udvide eller ændre de formål, der kan finansieres af menighedsrådene gennem lovændringen.

I tilknytning til ændringen af § 2 er det hensigten at udsende vejledende materiale til menighedsrådene om disponeringsregler, regnskabsinstruks og nye kontoplaner. Der vil blive gennemført uddannelsesaktiviteter rettet mod menighedsrådene for at sikre gennemførelsen i praksis.

### *3.6. Økonomisk forvaltning – lån af 5 % midlerne og nye regler for fælles IT-systemer*

#### *3.6.1. Lånoptagelse*

##### *3.6.1.1. Gældende ret*

Det fremgår af økonomilovens § 3, stk. 3, at den del af kirkekassens udgifter, der ikke kan afholdes af kassens driftsindtægter (renter af kapitaler, betaling for brug af kirke og kirkegård, leje og driftsindtægter for faste ejendomme), dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer i kommunen.

Denne formulering synes i sig selv at udelukke, at kirkekassens udgifter kan finansieres af låntagning. Der er heller ikke andre bestemmelser i økonomiloven, der åbner for lånefinansiering af udgifter. Imod en adgang til lånefinansiering taler endvidere, at menighedsrådet herigennem skubber en uafvendelig udgift videre til følgende år, som provstiuudvalget ikke vil kunne afvise at finansiere. Herved skubber menighedsrådet i realiteten byrden over på de andre menighedsråd i provstiet.

Der er imidlertid en mangeårig tradition for lånefinansiering af anlægsarbejder. Lån bliver fortrinsvis optaget som stiftslån, navnlig i de senere år.

Det er forudsat i bekendtgørelse om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, jf. bekendtgørelse nr. 12 af 4. januar 2007, at de lokale kasser har adgang til at optage stiftsmiddellån, idet dette er anført som en af de mulige anbringelser af disse kapitaler. Stiftsmiddellån skal siden 1. januar 2007 i henhold til bekendtgørelsen godkendes af stiftsudvalget vedrørende økonomi. Stiftsmiddellån ydes i praksis alene til hel eller delvis finansiering af anlægsarbejder og større vedligeholdelses-/ restaureringsarbejder.

Den øvrige låntagning består af realkreditlån vedrørende præsteboliger og sognegårde samt banklån til kirkebyggeri. Der er ikke fastsat nogen regler om den øvrige låntagning. Anden låntagning end stiftslån har imidlertid været forudsat i det nu ophævede cirkulære om opførelse af kirker fra 1966.

#### *3.6.1.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Låntagning er en måde at sprede en udgift på over flere år. Opsparing har samme formål. Samlet set over årene giver låntagning ikke øgede forbrugsmuligheder for den enkelte kirkekasse. Man bliver som bekendt ikke rigere af at låne, for lånet skal jo betales tilbage med renter. Et alternativ til lånefinansiering er, at der i provstiet er en "anlægspulje", som over årene på skift tildeles de trængende kasser. Muligheden for lånefinansiering giver imidlertid en større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af anlægsarbejderne end en anlægspulje.

Der kan derfor være grund til at opretholde muligheden for låntagning til anlægsarbejder. Der kan imidlertid tillige være grund til at præcisere, at provstiudvalget i alle tilfælde skal godkende låntagningen sammen med anlægsarbejdet, da der reelt er tale om en solidarisk forpligtelse for hele provstiet.

For så vidt angår driftskapital, er der ikke tilsvarende begrundelser for lånoptagelse, herunder kassekredit. Lånoptagelse til driftsudgifter strider mod forudsætningen i økonomiloven om ligningsfinansiering af udgifterne og bryder den hensigtsmæssige sammenhæng, der i øvrigt er i den lokale økonomi, mellem likviditet og adgang til at afholde udgifter, idet ligningsbeløbet udbetales i tolvtedelsrater over året. Denne sammenhæng går tabt, hvis der er mulighed for at finansiere udgifter over en kassekredit.

Det bør derfor præciseres, at menighedsråd ikke har adgang til at oprette en kassekredit under kirkekassen. I tilfælde af en akut likviditetskrise vil der være en række muligheder, som alle kræver provstiudvalgets tilslutning: lån i egen anlægsopsparing, 5 % midler fra provstiet, forskud på næste års ligning (med kommunalbestyrelsens tilslutning) eller et likviditetslån fra stiftet (med stiftsudvalgets vedrørende økonomis tilslutning).

#### *3.6.1.3. Lovforslagets udformning*

Der er ikke på nuværende tidspunkt hjemmel til at yde lån af 5 % midlerne, hvorfor der med lovforslaget § 4, nr. 10, foreslås en ændring af økonomilovens § 7 a, stk. 2, sidste punktum således at dette bliver muligt.

#### *3.6.2. IT-anvendelse*

### *3.6.2.1. Gældende ret*

Det fremgår af økonomilovens §§ 4, 5 og 9, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler for budgetproceduren for de lokale kasser og om regnskabsaflæggelse, revision og regnskabsgodkendelse.

### *3.6.2.2. Kirkeministeriets overvejelser*

95 % af menighedsrådene anvender i dag IT-baserede bogføringssystemer, jf. betænkningen afsnit 8.8.1. Det er derfor nærliggende at se sådanne systemer som en løftestang for at lette menighedsrådenes arbejdsbyrde og samtidig bidrage til at øge kvalitet og gennemsigtighed i økonomistyringen.

Med indførelsen af det nye budgetsystem i provstierne og med cirkulære nr. 23 af 19. april 2007 skal menighedsrådene aflevere budgetter og regnskaber i elektronisk form.

Baggrunden herfor er primært den, at den elektroniske dataudveksling – når regnskaberne nu alligevel er ført på edb - letter såvel budgetarbejdet som opgaven med at udarbejde en landdækkende økonomistatistik. Desuden elimineres risikoen for at lave tastefejl ved gentagne indtastninger af de samme oplysninger.

Det fremgår som nævnt af økonomilovens §§ 4, 5 og 9, at kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler for budgetproceduren for de lokale kasser og om regnskabsaflæggelse, revision og regnskabsgodkendelse. De nuværende regler tager højde for, at man kan føre regnskaberne i en kolonnebog, men stiller ikke de særlige krav, som er nødvendige, hvis man anvender et IT-baseret økonomisystem. Det gælder bl.a. krav om, at der skal være et intakt transaktions- og revisionsspor, krav om sikkerhed mm. Herudover er der behov for at kunne fastsætte regler om anvendelse af fælles standarder for og udveksling af data mellem IT-systemerne, så de IT-baserede økonomisystemer f.eks. kan aflevere data til provstiernes budgetstøttesystem og udveksle data fra lønsystemet til FLØS (Folkekirkens løn- og økonomistyringssystem).

### *3.6.2.3. Lovforslagets udformning*

For at fremme den under afsnit 3.6.2.2. skitserede udvikling foreslås det derfor med lovforslagets § 4, nr. 19, at der i lov om folkekirkens økonomi som en ny bestemmelse (§ 25) indsættes, at kirkeministeren kan fastsætte regler om fælles standarder for og udveksling af data mellem de IT-systemer, der anvendes i folkekirken.

### *3.7. Forenkling af reglerne om kirke- og præsteembedekapitaler*

Kirkerne og præsteembederne ejer tilsammen ganske betydelige kapitaler, som er indbetalt til forvaltning i stiftet, hvor de bestyres af stiftsudvalget vedrørende økonomi. Historisk er kirkernes og præstegårdenes kapitaler etableret ved de afløsningssummer, der blev udbetalt ved afløsning i henhold til tiendeafløsningsloven af 1903. Hertil kom betalingen ved afhændelsen af størstedelen af præstegårdsjordene til etablering af husmandsbrug i henhold til jordlovene af 1919 (og i 1949 i Sønderjylland).

I dag udgøres langt størstedelen af kapitalerne imidlertid af forudbetalt gravstedsvedligeholdelse. I modsætning til de førnævnte kapitaler modsvares gravstedskapitalerne imidlertid af et tilsvarende ikke-bogført passiv, nemlig kirkegårdens forpligtelse til at foretage den forudbetalte vedligeholdelse, jf. betænkningen tabel 8.6.

### *3.7.1. Gældende ret*

Det fremgår af den gældende lovs § 21, stk. 1 og 3, at menighedsrådene bestyrer kirkens og præsteembedets faste ejendomme efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. Forbrug af kirkers og præsteembeders formue samt køb og salg af fast ejendom kan kun ske efter menighedsrådets beslutning og med godkendelse af kirkeministeren eller efter dennes bemyndigelse af stiftsøvrigheden eller provstiudvalget.

I den tilhørende bekendtgørelse er anført, at til kirkens kapitaler skal indbetales provenu, der er fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder over kirkens faste ejendom, samt engangsvederlag for gravstedsvedligeholdelse.

Til præsteembedernes kapitaler indbetales provenu, der er fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder over præsteembeders faste ejendom. Provenu fra salg af landbrugsejendomme efter 1. januar 2004, som vedrører en ejendom, der egner sig til landbrugsmæssig drift, skal dog ikke indbetales, såfremt provstiudvalget har givet tilladelse til, at provenuet anvendes til finansiering af særskilte anlægsarbejder vedrørende kirken eller præsteembedet eller anvendes som afdrag på kirkens eller præsteembedets lån.

Stiftsudvalget vedrørende økonomi kan tillade, at salgs- og erstatningssummer vedrørende rettigheder over kirkernes og præsteembedernes faste ejendomme udbetales til vedkommende kirkekasse i forbindelse med vedkommende kirkes eller præsteembedes erhvervelse eller istandsættelse af anden fast ejendom. Stiftsudvalget vedrørende økonomi kan endvidere tillade, at salgskostninger m.v. dækkes af salgsprovenuet.

Afkastet af kirkekapitalerne udbetales til kirkekassen. Afkastet af præsteembedernes kapitaler udbetales til præstegårdskassen, hvor en sådan er oprettet, og ellers til kirkekassen.

Det skal bemærkes, at i og med at det fulde afkast udbetales – og ikke kun det reale afkast – sker der i realiteten en gradvis udbetaling af kapitalerne i en takt svarende til inflationen. Hvis kapitalernes reale værdier skulle opretholdes, skulle der således henlægges en andel af afkastet på ca. 2 % om året.

### *3.7.2. Kirkeministeriets overvejelser*

Reglerne vedrørende kapitalforvaltningen har traditionelt været styret af to forhold.

For det første præsteembedekapitalernes historiske tilknytning til finansieringen af præsteembedet, som lever videre i form af en adskillelse mellem kirkekapitaler og præsteembedekapitaler og i form af forskellige regler for disponeringen af kapitalerne, selv om den historiske begrundelse herfor ikke længere er til stede.

For det andet har der historisk været et ønske om at maksimere omfanget af stiftsmidler med henblik på at sikre tilstrækkelige midler til udlån. Som følge af en stærk vækst i omfanget af gravstedskapitaler i de seneste årtier er dette ikke længere en aktuell problemstilling. Det er i dag under halvdelen af kapitalerne, der er udlånt til kirker og præsteembeder; resten er placeret i obligationer. Udbetalingen af gravstedskapitaler er omlagt fra og med 2007, således at kapitaler af nye vedligeholdelsesaftaler bliver udbetalt efter et serieprincip over vedligeholdelsesaftalens løbetid. For tidligere aftaler bliver hovedstolen først udbetalt, når vedligeholdelsesaftalen er udløbet. Denne omlægning vil alt andet lige betyde en reduktion af gravstedskapitalerne med ca. 1/3, når den er fuldt indfaset,

men på grund af væksten i nye aftaler forventes gravstedskapitalerne uanset omlægningen fortsat at vokse i de kommende år. Der vil således fortsat være rigelige midler til at dække lånebehovet.

Opdelingen mellem kirkekapitaler og præsteembedekapitaler er i dag ikke tidssvarende, eftersom det ikke længere er præsteembedet (som juridisk person), der finansierer præstens embede. Med ændringen af økonomiloven i 2006 blev den sidste rest af sammenhæng ophævet, idet afkastet af præsteembedernes kapitaler blev overført fra fællesfonden til de lokale præstegårds- eller kirkekasser. Afkastet af såvel kirkens som præsteembedets kapitaler indgår nu blot som en indtægt i den lokale økonomi.

Der foreslås derfor en lovændring således, at præsteembedekapitalerne bliver nedlagt som selvstændige kapitaler og overføres til kirkekapitalerne. Begge typer kapitaler er i dag forvaltet af stifterne. Præsteembederne præstegårde og landbrug m.m. lægges ikke ind under kirkekasserne, før der sker et evt. salg af ejendommen, jf. neden for.

Hvis præsteembedekapitalen tilhører ét sogn overføres kapitalen sammen med kirkekassens kirkelige kapitaler. Hvis præsteembedekapitalen tilhører flere sogne (flersognspastorat) kan præsteembedekapitalen deles mellem sognene efter samme forhold som antallet af medlemmer i sognene. Alle medlemmer har bidraget til præsteembedets drift over kirkeskatten med den samme kirkeskatteprocent i mange år og den historiske oprindelse af de indbetalte kirkekapitaler er derfor uegnet som fordelingsnøgle, foruden at det kan blive meget svært grundet ændringer i sognestrukturen over tid at identificere, hvilke sogne, der oprindeligt har bidraget med hvilken del af et præsteembedes kapitaler. Ifølge en stikprøve har en tredjedel af embedskapitalerne flere ejere.

Det er lagt til grund, at kirkerne og præsteembederne er selvstændige offentlige forvaltningsenheder, og at ændringer af disses organisering kan ske ved lov. Det fremgår ikke klart af den nuværende formulering af § 21, at der skal ske en indbetaling til kirkens kapitaler af provenu fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder over kirkens faste ejendomme, og dette ønskes præciseret ved en lovændring bl.a. for beskytte kapitalerne som grundlag for den lokale økonomi.

Der kan fortsat være en grund til, at reglerne lægger barrierer ind i forhold til forbrug af kapitalerne. Hensynet til en bæredygtig lokal økonomi tilsiger, at kirkekassens udgifter skal tilpasses indtægterne. Der bør ikke kunne dækkes over driftsunderskud ved forbrug af kapitalerne, og forbrug til anlægsformål bør alene ske undtagelsesvis.

Som følge af, at dele af de kapitaler, der indgår i den lokale økonomi, stammer fra salg af kirkens faste ejendom, hvor der ofte er tale om større summer, vil der være tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorledes kapitalerne skal deles såfremt der måtte ske sognegrænseændringer eller ophævelser. I tilfælde hvor der sker udskillelse af et sogn fra et flersognspastorat, må det betragtes som værende mest rimeligt, såfremt kapitalerne, der er afkast fra salg af fast ejendom deles, således at det udskilte sogn kompenseres ligeligt i forhold til det/de tilbageværende sogne. Tilsvarende skal der ske ligestilling af et præsteembedes faste ejendomme ved udskillelse fra et sogn.

### *3.7.3. Lovforslagets udformning*

Det foreslås, at der gennemføres en væsentlig forenkling i kapitalforvaltningen, ved at præsteembedekapitalerne bliver nedlagt som selvstændige kapitaler og i stedet bliver overført til kirkekapitalerne, jf. lovforslagets § 4, nr. 18, hvor en ny § 21 a indsættes i økonomiloven. I enkeltsovnspastorater

kan dette ske uden videre. I flersognspastorater kan præsteembedekapitalen fordeles på sognenes kirkekapitaler efter samme forhold som antallet af folkekirkemedlemmer i sognene.

Ved lovforslagets § 4, nr. 18, indsættes endvidere en ny § 21 b i økonomiloven, som forenkler reglerne, således at der til kirkens kapitaler indbetales provenu, der er fremkommet ved salg eller anden afståelse af rettigheder over kirkens faste ejendom. Dette forudsætter naturligvis den i § 21 a foreslåede sammenlægning af præsteembedernes og kirkernes kapitaler.

Ved lovforslagets § 4, nr. 18, indsættes tillige § 21 b, stk. 2, i økonomiloven, hvori Kirkeministeren bemyndiges til at fastsætte regler for udbetaling af kirkens kapitaler bortset fra gravstedskapitaler. Der vil i forlængelse heraf blive fastsat nærmere regler om, hvornår kapitalerne må bruges og til hvilke formål.

For at sikre en smidig og praktisk proces for overførsel af præsteembedets kapitaler er ikrafttrædelsestidspunktet fastsat til et senere tidspunkt end for de øvrige forslag, jf. lovforslagets § 8, stk. 2. Endvidere er der i lovforslagets § 9 indsat en overgangsbestemmelse, hvorefter kirkeministeren kan fastsætte nærmere regler om proceduren vedrørende nedlæggelse af præsteembedets kapitaler. Disse regler vil naturligvis blive ophævet efter nedlæggelserne er sket. Dermed mister bestemmelsen sit indhold, hvorfor den er udformet som en overgangsbestemmelse.

#### *4. Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner*

Forslaget indebærer omkostninger til gennemførelse og efteruddannelse af menighedsråd. Forslaget indebærer endvidere udgifter for folkekirken i forbindelse med nedlæggelse af kirkedistrikter, sammenlægning af præsteembedskapitaler med kirkekapitaler samt uddannelsesaktiviteter i tilknytning til ændringen af økonomilovens udgiftsbestemmelser og indførelse af disponeringsregler og regnskabsinstrukser.

#### *5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet*

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning, dog vil forslaget indebære udgifter til tilpasning af IT-baserede økonomisystemer hos folkekirkens leverandører.

#### *6. De administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

#### *7. De miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

#### *8. Forholdet til EU-retten*

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

#### *9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.*

Betænkning 1491/2007 har været i høring i perioden fra den 15. august til den 7. december 2007. Der blev modtaget i 380 høringssvar til betænkningen. Lovforslaget har i perioden [XX] været i høring i hos følgende parter:

Biskopperne, Stiftsøvrighederne, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Den dansk Præsteforening, Danmarks Kordegneforening, Danmarks Kirketjenerforening, Dansk