



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Kirkeministeriets forvaltning af Trossamfundsregistret

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 17/2021 om Kirkeministeriets forvaltning af Trossamfundsregistret**

14. september 2022

RN 1409/22

Kirkeministerens redegørelse af 15. august 2022

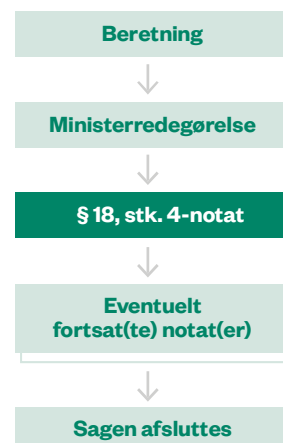
1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som kirkeministeren vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

**Konklusion**

Kirkeministeren tager Statsrevisorernes bemærkninger alvorligt og vil tage en række skridt for at styrke forvaltningen af Trossamfundsregistret, herunder udvide stikprøvekontrollen af trossamfunds og menigheders årsregnskaber for 2020.

Kirkeministeren oplyser, at Kirkeministeriet forbereder en revision af trossamfundsloven. Ministeriet vil som led i forberedelsen inddrage beretningens gennemgang og konstatering af, at en stor andel af årsregnskaberne og oplysningerne om donationer for 2020 var fejlbehæftede. Ministeren oplyser, at ministeriet i forbindelse med revisionen af loven overvejer at etablere en elektronisk indberetningsløsning for specifikationer af donationer og at indføre krav om, at trossamfundenes og menighedernes årsregnskaber skal være revideret af en godkendt revisor, når de indberettes til Trossamfundsregistret.

Kirkeministeren oplyser videre, at Rigsrevisionens gennemgang af trossamfundenes og menighedernes årsregnskaber og oplysninger om donationer for 2020 muliggør en væsentlig og målrettet udvidelse af stikprøvetilsynet. Ministeren overvejer nærmere, hvordan den præcise vejledning og opfølgning over for disse trossamfund skal tilrettelægges, ligesom det overvejes, hvordan stikprøven af årsregnskaber for 2021 skal tilrettelægges. Herudover er ministeren enig i, at tilsynet med indberetningerne ideelt set burde have været gennemført tidligere. Ministeren oplyser, at Kirkeministeriet efter ophævelsen af coronarestriktionerne i begyndelsen af 2022 nu arbejder målrettet på at indhente forsinkelserne.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- resultatet af Kirkeministeriets arbejde med at styrke forvaltningen af Trossamfundsregistret
- resultatet af Kirkeministeriets arbejde med at tilrettelægge stikprøven af årsregnskaberne for 2021
- resultatet af Kirkeministeriets arbejde med at sikre, at tilsynet med indberetningerne foretages uden forsinkelser
- hvorvidt der stadig er trossamfund, der indberetter under 50 medlemmer, og menigheder, der indberetter 0 medlemmer.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2022 en beretning om Kirkeministeriets forvaltning af Trossamfundsregistret. Beretningen handlede om, hvorvidt Trossamfundsregistret indeholdt alle de lovpligtige oplysninger om anerkendte trossamfund og menigheder, og om Kirkeministeriet havde fulgt tilstrækkeligt op på, om de anerkendte trossamfund og menigheder fik indberettet de korrekte oplysninger til registret.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at Kirkeministeriets forvaltning af Trossamfundsregistret har været utilfredsstillende, og at ministeriets kontrol og tilsyn med området har været utilstrækkeligt. Dette til trods for, at Kirkeministeriet har fået et markant bevillingsløft til at håndtere Trossamfundsregistret.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at Kirkeministeriet for sent var gået i gang med at følge op på indberetningen af årsregnskaberne for 2020 fra trossamfund og menigheder. Ministeriet havde desuden ikke sikret sig, at alle trossamfund og menigheder havde indberettet årsregnskaberne for 2018 og 2019.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

5. Bilag 1 viser Folketingets behandling af beretningen.

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

Kirkeministeriets forvaltning af Trossamfundsregistret

6. Statsrevisorerne bemærkede, at Trossamfundsregistrets oplysninger er ufuldstændige, idet 47 % af de 417 anerkendte trossamfund og menigheder ultimo februar 2022 ikke havde indberettet de lovpligtige oplysninger om deres årsregnskaber eller udarbejdet årsregnskaberne i overensstemmelse med reglerne. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at de forventede, at Kirkeministeriet – i hvert fald i en periode – udvider stikprøvekontrollen af årsregnskaberne fra trossamfund og menigheder, da ministeriets stikprøvekontrol af de indberettede årsregnskaber for 2018 og 2019 viste, at der var mange fejl og mangler, ca. 74 %.

7. Kirkeministeren oplyser i sin redegørelse til beretningen, at ministeren tager Statsrevisorernes bemærkninger alvorligt og derfor også vil tage en række skridt for at styrke forvaltningen af Trossamfundsregistret, herunder udvide stikprøvekontrollen af trossamfunds og menigheders årsregnskaber for 2020.

8. Kirkeministeren oplyser videre, at den gennemgang af *alle* årsregnskaber og oplysninger om donationer for 2020, som Rigsrevisionen har foretaget, muliggør en væsentlig og målrettet udvidelse af stikprøvetilsynet med årsregnskaber og oplysninger om donationer for 2020. Kirkeministeriet vil således tage kontakt til alle 175 trossamfund og menigheder, hvis årsregnskaber for 2020 ifølge Rigsrevisionens gennemgang ikke opfylder formkravene til årsregnskabet og/eller kravene om oplysninger om donationer. Ministeren oplyser, at den præcise tilrettelæggelse af tilsynet overvejes nærmere, herunder hvordan stikprøven af årsregnskaber for 2021 skal tilrettelægges.

9. Kirkeministeren oplyser endvidere, at trossamfundsloven skal revideres i folketings-samlingen 2022/23 på baggrund af erfaringerne med loven i de første år. Som led i forberedelsen af revisionen vil Kirkeministeriet – foruden indhøstede erfaringer i ministeriet og hos trossamfundene med forvaltningen af trossamfundsloven – inddrage beretningens gennemgang og konstatering af, at en stor andel af årsregnskaberne og oplysningerne om donationer for 2020 var fejlbehæftede. Konkret overvejer ministeriet, om der skal etableres en elektronisk indberetningsløsning for specifikationer af donationer for derved at understøtte trossamfundenes opgave med at overholde formkravene til indberetningen. Herudover overvejer ministeriet at indføre krav om, at trossamfundenes og menighedernes årsregnskaber skal være revideret af en godkendt revisor, når de indberettes til Trossamfundsregistret.

Det er kirkeministerens forventning, at den forestående revision af trossamfundsloven, det øgede fokus på at styrke Kirkeministeriets vejledning og muligheden for igen at afholde møder med trossamfundene vil bidrage til, at der i 2023 vil være rettet op på de kritiserede forhold og iværksat de nødvendige tiltag, som skal sikre, at Kirkeministeriet fremadrettet kan administrere Trossamfundsregistret tilfredsstillende.

10. Det fremgår af beretningen, at Kirkeministeriet siden trossamfundslovens vedtagelse har fået en forhøjet bevilling til at håndtere tilsynet med Trossamfundsregistret. Det fremgår videre af beretningen, at Rigsrevisionen derfor finder, at ministeriet bl.a. af den årsag burde have udvidet sin stikprøvekontrol på baggrund af den store andel af fejl i tidligere år og burde have indledt opfølgningen på årsregnskaberne for 2020 tidligere.

Kirkeministeren oplyser i sin redegørelse, at forhøjelsen ifølge finanslovens bemærkninger var begrundet i øgede udgifter i forbindelse med administration af trossamfundsloven mv. Ministeren oplyser videre, at Kirkeministeriets driftsbevilling er en samlet bevilling, og som det fremgår af finanslovsbemærkningerne i 2021, er de tilførte midler på finansloven ikke alene givet med henblik på administration af trossamfundsloven og under alle omstændigheder *ikke* til en udvidelse af det forudsete tilsyn.

Som det fremgår af beretningens pkt. 3, blev Kirkeministeriet med trossamfundsloven forpligtet til dels at oprette og drive et digitalt trossamfundsregister, dels at kontrollere, at anerkendte trossamfund og menigheder indberetter de lovpligtige oplysninger til registret. Ministeriet fik en årlig bevilling fra 2018 og frem på 1,3 mio. kr. hertil. Bevillingen blev på grund af øgede udgifter til administration af trossamfundsloven mv. de efterfølgende år forhøjet med henholdsvis 2,8 mio. kr. i 2021, 3,5 mio. kr. i 2022, 4,6 mio. kr. i 2023 og 5 mio. kr. i 2024 og fremadrettet.

Rigsrevisionen skal til kirkeministerens oplysning bemærke, at disse bevillingsforøgelser alle er begrundet i øgede udgifter i forbindelse med administration af trossamfundsloven mv., jf. § 22.11.01.10 i finansloven for 2022. Rigsrevisionen finder, at der i ordvalget "administration af trossamfundsloven mv." også er indeholdt det at føre tilsyn med trossamfundene og menighederne, jf. i øvrigt, at der i trossamfundsloven er et kapitel om tilsyn og tilbagekaldelse af anerkendelse, som beskriver nogle af Kirkeministeriets tilsynsopgaver i forhold til Trossamfundsregistret (kapitel 6).

11. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kirkeministeriets arbejde med at styrke forvaltningen af Trossamfundsregistret. Rigsrevisionen vil endvidere følge resultatet af Kirkeministeriets arbejde med at tilrettelægge stikprøven af årsregnskaberne for 2021.

Kirkeministeriets opfølgning på indberetninger

12. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Kirkeministeriet for sent var gået i gang med at følge op på indberetningen af årsregnskaberne for 2020 fra trossamfund og menigheder, og at ministeriet ikke havde sikret sig, at alle trossamfund og menigheder havde indberettet årsregnskaberne for 2018 og 2019.

13. Kirkeministeren er enig i, at tilsynet med indberetningerne ideelt set burde have været gennemført tidligere, men at forsinkelsen imidlertid først og fremmest skyldes coronasituationen i 2020 og 2021. Ministeren oplyser, at Kirkeministeriet efter ophævelsen af restriktionerne i begyndelsen af 2022 nu arbejder målrettet på at indhente forsinkelserne.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge resultatet af Kirkeministeriets arbejde med at sikre, at tilsynet med indberetningerne foretages uden forsinkelser.

Kirkeministeriets kontrol af medlemstal

15. Statsrevisorerne bemærkede, at Kirkeministeriet ikke havde gennemført kontrol af, om et trossamfund lever op til kravet om at have mindst 50 myndige medlemmer.

16. Kirkeministeren anerkender, at det kan forekomme bemærkelsesværdigt, når der er trossamfund, som indberetter et medlemstal under 50, og oplyser, at Kirkeministeriet i disse tilfælde tager kontakt til trossamfundet. Ministeren oplyser videre, at ministeriet på baggrund af Statsrevisorernes kritik fremadrettet også vil rette henvendelse til menigheder, som gentagne gange har indberettet, at menigheden har 0 medlemmer.

17. Rigsrevisionen vil følge op på, om der er trossamfund, der indberetter under 50 medlemmer, og menigheder, der indberetter 0 medlemmer.

Kirkeministeriets arbejde med at minimere risikoen for, at anerkendte trossamfund kan opnå uberettigede skattemæssige fordele

18. Statsrevisorerne bemærkede, at der er risiko for, at 113 anerkendte trossamfund og menigheder uberettiget kan have fået skattemæssige fordele, idet deres indberetninger for 2020 ikke fuldt ud lever op til betingelserne for fortsat anerkendelse.

19. Kirkeministeren oplyser, at der principielt er en risiko for, at nogle anerkendte trossamfund, som fremgår af Skatteministeriets liste over godkendte foreninger, og som dermed kan opnå skattemæssige fordele, muligvis ikke lever op til kriterierne for fortsat anerkendelse. Ministeren bemærker i den forbindelse, at der i lovgivningen er forudsat en tidsmæssig forskydning, fra et regnskab indberettes og eventuelt udtages til stikprøvekontrol, til der kan træffes afgørelse om tilbagekaldelse, fordi betingelserne for anerkendelse ikke er opfyldt.

Kirkeministeren bemærker endvidere, at trossamfund, menigheder, forsamlinger og kredse mv. fortsat vil skulle opfylde de øvrige betingelser, der stilles for at blive godkendt efter § 8 A og § 12, stk. 2-4, i ligningsloven og efter bestemmelser fastsat i medfør heraf. Ifølge ministeren er der således ikke automatik mellem anerkendelse og skattefradrag.

20. Rigsrevisionen er enig i, at der er en tidsmæssig forskydning, fra et årsregnskab indberettes og eventuelt udtages til stikprøvekontrol, til der kan træffes afgørelse om fortsat anerkendelse som trossamfund. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at der var 198 af de 417 trossamfund og menigheder, som havde mangler i én eller flere af de lovpligtige oplysninger i forhold til årsregnskaberne for 2020, og at der var 113 af de 198 trossamfund og menigheder, som fremgik af Skatteministeriets liste i 2021 over godkendte foreninger, der kunne opnå skattemæssige fordele på baggrund af deres religiøse virke. På den baggrund fandt Rigsrevisionen, at der var trossamfund og menigheder, der kunne opnå skattemæssige fordele, selv om disse ikke umiddelbart levede op til kriterierne for fortsat anerkendelse.

Fradrag for donationer er beskrevet i ligningslovens § 8 A, mens fradrag for udgifter til løbende ydelser er beskrevet i ligningslovens § 12. Det fremgår af henholdsvis § 8 A, stk. 2, og af § 12, stk. 3, at fradragsretten er betinget af, at foreningen eller det religiøse samfund mv. er godkendt her i landet eller i et andet EU/EØS-land. Det fremgår videre, at det er en betingelse for trossamfund, som søger om godkendelse på baggrund af det religiøse virke, at de er registreret som anerkendte trossamfund efter lov om trossamfund uden for folkekirken eller tilsvarende regler i et andet EU- eller EØS-land. For menigheder er det en betingelse, at de er anerkendt som en del af et trossamfunds anerkendelse.

Boks 1 viser en række eksempler på øvrige betingelser, der skal være opfyldt, før anerkendte trossamfund og menigheder kan opnå skattemæssige fordele.

Boks 1

Eksempler på øvrige betingelser, der skal være opfyldt, før anerkendte trossamfund og menigheder kan opnå skattemæssige fordele

Ligningslovens § 8 A og § 12 beskriver nogle øvrige betingelser, som skal være opfyldt, før en forening kan blive godkendt til at opnå skattemæssige fordele. Bl.a. er fradrag betinget af, at foreningen mv. har indberettet indbetalingen til told- og skatteforvaltningen efter skatteindberetningsloven. Det fremgår af § 8 A, stk. 3, og § 12, stk. 4, at det er Told- og Skatteforvaltningen, der fastsætter nærmere regler om godkendelse af foreninger mv., organisatoriske forhold og indsendelse af oplysninger om formue, indtægter, bidragydere, midlernes anvendelse mv. Det fremgår videre, at Told- og Skatteforvaltningen hvert år offentliggør en liste over de organisationer, som opfylder betingelserne for at kunne modtage fradragsberettigede ydelser.

De nærmere regler – eller såkaldte øvrige betingelser – er bl.a. fastsat i *bekendtgørelse om godkendelse m.v. efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og § 12, stk. 3, af almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner m.v. og religiøse samfund her i landet eller i et andet EU/EØS-land* (bekendtgørelse nr 1656 af 19. december 2018). Det fremgår fx af § 5 i bekendtgørelsen, at trossamfund og menigheder ved deres formål eller adfærd ikke må modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Herudover fremgår det fx af § 7, at ansøgning om godkendelse med bilag skal indsendes digitalt via www.skat.dk, og at der bl.a. skal vedlægges underskrevne og daterede vedtægter.

Rigsrevisionen er enig med Kirkeministeriet i, at der ikke er automatik mellem anerkendelse og skattefradrag, men bemærker, at det er en betingelse for trossamfund og menigheder, som søger om skattefradrag på baggrund af det religiøse virke, at trossamfund er registreret som anerkendte trossamfund, ligesom menigheder skal være omfattet af et trossamfunds anerkendelse. Rigsrevisionen finder således, at ministeriets anerkendelse er en central forudsætning for, at trossamfund og menigheder kan opnå skattemæssige fordele, om end trossamfundene og menighederne også skal opfylde nogle øvrige betingelser. Rigsrevisionen finder derfor, at det er vigtigt, at ministeriet så hurtigt som muligt får fulgt op i forhold til de trossamfund og menigheder, der ikke indberetter de korrekte oplysninger til Trossamfundsregistret, da disse trossamfund og menigheder ikke lever op til kriterierne for fortsat anerkendelse, hvilket er en central betingelse for eventuelt at kunne opnå skattemæssige fordele.

21. Rigsrevisionen vil fortsat følge Kirkeministeriets arbejde med at minimere risikoen for, at anerkendte trossamfund og menigheder uberettiget kan opnå skattemæssige fordele. Rigsrevisionen vil følge dette arbejde gennem de opfølgingspunkter, som er nævnt i notatets øvrige afsnit.

Bilag 1. Folketingets behandling af beretningen

Beretning (nr.) og dato for Stats- revisorernes mødebehandling	Ministerredegørelse	Behandlet i udvalg (SR/RR = teknisk gennemgang ved Statsrevisorerne og Rigsrevisionen)	Udvalgsspørgsmål (nr.)	Indkaldt til samråd	§ 20-spørgsmål
Kirkeministeriets forvaltning af Tros- samfundsregistret (nr. 17/2021) 13-06-2022	Kirkeministeren: 15-08-2022	Finansudvalget: 23-06-2022	Kirkeministeren: 15-06-2022 (67) 15-06-2022 (68)	Kirkeudvalget: 31-08-2022	