

Budgetlægning for de lokale kirkelige kasser

1 Indledning

I dette oplæg behandles følgende tre problemstillinger:

- Forholdet mellem provstiudvalget og budgetsamrådet – afsnit 2.
- Budgetprocessen for kirke- og præstegårdskasserne – afsnit 3.
- Budgetarbejdet i kommuner med flere provstier – afsnit 4.

Oplægget er bygget op sådan, at der i hvert afsnit er en indledende beskrivelse af de gældende ordningers fordele og ulemper og derefter en beskrivelse af de ændringer, der foreslås.

I afsnit 2.1. beskrives de gældende regler om forholdet mellem provstiudvalget og budgetsamrådet. Afsnit 2.2. beskriver arbejdsgruppens forslag til provstiudvalgets sammensætning. Afsnit 2.3. beskriver arbejdsgruppens forslag til budgetsamrådets geografiske område og sammensætning samt forslag til, hvordan fordelingen af kompetence mellem provstiudvalget og budgetsamrådet kan ændres.

I afsnit 3.1. beskrives tre modeller for, hvordan budgetprocessen kan tilrettelægges, mens arbejdsgruppens forslag til justeringer af den nuværende budgetproces beskrives i afsnit 3.2. Endelig indeholder afsnit 3.3. arbejdsgruppens forslag om en budgetreserve.

I afsnit 4.1. beskrives de gældende regler og praksis for budgetarbejdet i kommuner med flere provstier. Afsnit 4.2. indeholder arbejdsgruppens forslag til forpligtende samarbejde mellem flere provstiudvalg i en kommune.

2 Provstiudvalg og budgetsamråd

2.1 Gældende regler

Efter økonomilovens¹ § 4 påbegyndes budgetprocessen med, at der afholdes budgetsamråd. Provstiudvalget indkalder en eller to repræsentanter for hvert menighedsråd i kommunen (som udgør ligningsområdet for kirkeskatten) til budgetsamrådet, jf. cirkulære om kirke- og præstegårdskassernes budget, regnskab og revision m.v.² pkt. 2. Hvis kommunen dækker flere provstier, kan provstiudvalgene dog aftale, at der afholdes budgetsamråd i det enkelte provsti for sognene i provstiet, jf. det nævnte cirkulære pkt. 2.

¹ Lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 707 af 29. juni 2004.

² Cirkulære nr. 133 af 22. juni 1992, som ændret ved cirkulære nr. 155 af 25. november 1997 og cirkulære af 18. december 2003.

Menighedsrådene er forpligtet til at være repræsenteret ved budgetsamrådet, jf. økonomilovens § 4, stk. 5.

På budgetsamrådet belyses de økonomiske forhold i kommunen, ligesom menighedsrådenes ønsker om nye, større udgiftskrævende opgaver skal drøftes, jf. økonomilovens § 4, stk. 3.

Budgetsamrådet har ikke besluttende myndighed, medmindre menighedsrådene i kommunen er enige om det, jf. økonomilovens § 4, stk. 4. I så fald er der tale om et besluttende budgetsamråd.

Efter budgetsamrådet fastsætter provstiudvalget i henhold til økonomilovens § 5 rammebevilling for kirkekassens driftsudgifter og bevilling for kirkekassens anlægsudgifter. Der ses i det følgende for enkelhedens skyld bort fra præstegårdskasserne. Herefter udarbejder menighedsrådet inden for den af provstiudvalget fastsatte rammebevilling og anlægsbevilling budget for det kommende regnskabsår.

Provstiudvalget fastsætter efter økonomilovens § 6 ligningsbeløbet til provstiets lokale kirkelige kasser. Ved ligningsbeløbets fastsættelse kan provstiudvalget forhøje det budgetterede underskud for kasserne med et beløb til imødegåelse af uforudsete udgifter i ligningsområdet. Beløbet kan højst udgøre 5 pct. af det samlede ligningsbeløb.

Hvis budgetsamrådet har besluttende myndighed, fastsætter budgetsamrådet de nævnte driftsrammer og anlægsbevillinger samt ligningsbeløbet.

2.2 Forslag om provstiudvalgets sammensætning

I dag vælges der et provstiudvalg i hvert provsti. Provstiudvalget består af provsten og 2 – 7 valgte medlemmer. I et enkelt provsti (Rødovre-Hvidovre Provsti) har Kirkeministeriet godkendt, at provstiudvalget har 8 valgte medlemmer.

2.2.1 Provsten skal fortsat være født medlem af provstiudvalget og forretningsfører

Provsten er som nævnt født medlem af provstiudvalget og fungerer i øvrigt som udvalgets forretningsførende medlem, jf. økonomilovens § 17a, stk. 1, 1. pkt., og stk. 4. Det betyder, at provsten har ansvaret for udførelsen af udvalgets beslutninger, ligesom provsten som forretningsfører varetager en række praktiske opgaver for provstiudvalget. Provstiudvalget kan således bemyndige provsten til at ekspedere en konkret sag eller bestemte arter af sager efter udvalgets nærmere vedtagelse, jf. bekendtgørelse om provstiudvalgenes virksomhed § 1, stk. 3³.

Provsten behøver ikke være formand for provstiudvalget, idet der er mulighed for, at provstiudvalget vælger sin formand blandt de valgte medlemmer. Tidligere var provsten formand i alle provstier. Tendensen er i dag, at der et

³ Bekendtgørelse nr. 972 af 2. december 2003 om provstiudvalgenes virksomhed.

stigende antal steder vælges en formand blandt de valgte medlemmer af provstiudvalget. Der er således i dag 18 provstiudvalg, hvor formanden er valgt blandt de valgte medlemmer⁴. Denne udvikling må forventes at fortsætte i de kommende år.

Fordelingen af opgaver mellem formanden og provsten som forretningsfører er beskrevet i § 1, stk. 1 – 3, i den nævnte bekendtgørelse, ligesom fordelingen typisk er nærmere reguleret i provstiudvalgets forretningsorden, jf. økonomilovens § 17a, stk. 5, 2. pkt., og bekendtgørelsens § 3.

2.2.2 Antallet af valgte medlemmer

Antallet af valgte medlemmer fastsættes af menighedsrådsmedlemmerne på det orienterende møde forud for valget til provstiudvalg.

En opgørelse viser, at de 112 provstiudvalg⁵ har følgende antal medlemmer:

Antal medlemmer:	Antal provstier:
2 valgte medlemmer	3
3 valgte medlemmer	14
4 valgte medlemmer	49
5 valgte medlemmer	23
6 valgte medlemmer	17
7 valgte medlemmer	5
8 valgte medlemmer	1

Når provstiudvalget kan have op til 7 medlemmer, hænger det sammen med et ønske om, at det skal være muligt lokalt at vælge at sammensætte provstiudvalget således, at der kan vælges et antal provstiudvalgsmedlemmer svarende til antallet af ligningsområder i provstiet. Menighedsrådene er ikke herved tvunget til at vælge personer bosat i de enkelte ligningsområder i provstiet, men menighedsrådene har mulighed for at fastsætte antallet af provstiudvalgsmedlemmer, således at hvert ligningsområde kan blive repræsenteret.⁶

⁴ Provstiudvalgene i Nørrebro, Vesterbro, Bornholms Vestre, Bornholms Østre, Amagerbro, Amagerland, Helsingør Dom, Ballerup-Værløse, Kgs. Lyngby, Lolland Østre, Falster Vestre, Aalborg Budolfi, Viborg Dom, Horsens-Gedved, Ebeltoft-Rosenholm-Rønde, Frijsenborg og Århus Vestre provstier samt Haderslev Domprovsti.

⁵ I Århus Dom-Samsø Provsti er der to provstiudvalg – nemlig Århus Domprovstiudvalg og Samsø Provstiudvalg.

⁶ Der henvises til bemærkningerne til § 1, nr. 11, i forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi - lovforslag L 138/1997, fremsat den 22. januar 1997, vedtaget som lov nr. 420 af 10. juni 1997.

Med den ændrede kommunale struktur og regeringsgrundlagets forudsætning om, at provstigrænserne i videst muligt omfang skal følge kommunegrænserne, vil det typiske provsti fremover ikke bestå af sogne, der ligger i forskellige kommuner.

Ved fastsættelsen af antallet af medlemmer af provstiudvalget bør det fremover også tillægges vægt, at provstiudvalget har en sådan størrelse, at det dels opleves som repræsentativt for menighedsrådene i provstiet, dels har de nødvendige ressourcer til at varetage de opgaver, som henhører under provstiudvalget. Spørgsmålet om repræsentativitet skal også ses i lyset af den forestående udvidede rolle for budgetsamrådet, jf. afsnit 2.3. Det foreslås således, at budgetsamrådet kan få kompetencen til at træffe en række beslutninger vedrørende ligningsområdet økonomi, jf. afsnit 2.3. Den foreslåede udvidede rolle for budgetsamrådet betyder derfor, at man lokalt kan vælge, at provstiudvalget i højere grad end i dag kommer til at fungere som en ”bestyrelse” eller ”forretningsudvalg” i forhold til budgetsamrådet (”generalforsamlingen”).

På den baggrund og ud fra et ønske om at sikre et effektivt arbejdende udvalg anbefales det, at provstiudvalgene fremover bør bestå af 3 – 6 valgte medlemmer.

Forslaget forudsætter ændring af § 17a, stk. 1, i økonomiloven.

2.2.3 Valgret og valgbarhed til valg til provstiudvalg

Ved valg af medlemmer til provstiudvalget har menighedsrådsmedlemmer (dvs. præster og valgte menighedsrådsmedlemmer) i provstiet valgret, mens de folkekirkemedlemmer i provstiet, der er valgbare til menighedsrådet, er valgbare til provstiudvalget. I dag er det ikke en forudsætning, at provstiudvalgsmedlemmerne er medlemmer af et menighedsråd i provstiet. Der er i dag i alt 504 valgte provstiudvalgsmedlemmer. Af disse er 420 tillige menighedsrådsmedlemmer. Dvs. at ca. 83 pct. af provstiudvalgsmedlemmerne også er menighedsrådsmedlemmer.

Under hensyn til at provstiudvalget varetager en række opgaver, hvor det er hensigtsmæssigt med et indgående kendskab til menighedsrådsarbejdet, anbefales det, at det kun er valgte medlemmer af provstiets menighedsråd, der er valgbare.

En ændring af reglerne om valgbarhed kan ske ved ændring af bekendtgørelse om valg af medlemmer til provstiudvalg og til stiftsudvalg vedrørende økonomi⁷.

⁷ Bekendtgørelse nr. 1038 af 25. oktober 2004 om valg af medlemmer til provstiudvalg og til stiftsudvalg vedrørende økonomi.

2.3 Forslag til fordeling af kompetence mellem provstiudvalg og budgetsamråd

Som beskrevet i afsnit 2.1. er det som udgangspunkt provstiudvalget, der har kompetencen til at fastsætte ligningsbeløbet til de lokale kirkelige kasser i provstiet, ligesom det er provstiudvalget, der fordeler ligningsbeløbet mellem kasserne.

Dette foreslås også at være udgangspunktet i fremtiden. Herudover foreslås, at der gives mulighed for, at menighedsrådene i provstiet kan beslutte at bruge andre modeller for budgetproceduren, idet et flertal på mindst 2/3 af provstiets menighedsråd kan beslutte at flytte kompetence fra provstiudvalget til budgetsamrådet. Herved vil budgetsamrådet i højere grad ligne en ”generalforsamling” med provstiudvalget som ”bestyrelse” eller ”forretningsudvalg”, der er ansvarlig overfor ”generalforsamlingen”.

2.3.1 Budgetsamrådets geografiske område

Budgetsamrådet afholdes i dag for menighedsrådene i den enkelte kommune. Hvis budgetsamrådet skal have adgang til at bestemme omfanget af provstiudvalgets budgetopgaver, er det imidlertid naturligt, at budgetsamrådet dækker samme geografiske område som provstiudvalget.

Derfor foreslås det, at budgetsamrådet fremover består af repræsentanter for provstiets menighedsråd⁸. Når det foreslås, at budgetsamrådet fremover skal bestå af repræsentanter for provstiets menighedsråd og ikke som i dag af repræsentanter for kommunens menighedsråd, har det altså to grunde, nemlig

- at budgetsamrådet som nævnt får karakter af en ”generalforsamling” og derfor skal bestå af repræsentanter for den samme kreds – nemlig provstiets menighedsråd – som har valgt ”bestyrelsen” (provstiudvalget).
- at budgetsamrådet får kompetence til at beslutte, hvordan kompetencen skal fordeles mellem budgetsamrådet og provstiudvalget.

I et provsti som efter reformen af provstigrænserne består af fx to hele kommuner, betyder det, at budgetsamrådet kommer til at bestå af repræsentanter for samtlige menighedsråd i de to kommuner. Denne sammensætning er hensigtsmæssig, fordi denne kreds repræsenterer de personer, der har valgt provstiudvalget. En ændret opgavefordeling mellem budgetsamrådet og provstiudvalget vil kun have demokratisk legitimitet, hvis det er den kreds, der har valgt provstiudvalget, der beslutter den ændrede opgavefordeling.

Den nævnte sammensætning af budgetsamrådet kan i kommune 1 opleves, som om folkekirkemedlemmerne i kommune 2 får indflydelse på kirkeskatten i kommune 1. Dette er for så vidt rigtigt – men er også allerede gældende i dag, hvor det er menighedsrådene i provstiet – og dermed de to kommuner – der vælger provstiudvalget. Lovgivningen indeholder således ikke krav om,

⁸ Det bemærkes, at repræsentanter for kirkegårdsbestyrelserne ikke deltager i budgetsamrådet, medmindre de inviteres som observatører.

at provstiudvalget skal være sammensat med folkekirkemedlemmer fra begge kommuner i et provsti.

Efter de gældende regler fastsættes ligningsbeløb separat for kasserne i kommune 1 henholdsvis kommune 2, og kirkeskatten udskrives derfor med hver sin procent.

Denne model kunne i princippet opretholdes, også selv om der indføres ét fælles budgetsamråd for hele provstiet.

Det forekommer dog mere nærliggende, at ligningsbeløbet i så fald udskrives samlet for begge kommuner under ét, det vil sige med samme kirkeskatteprocent. Det vil muliggøre en tværgående prioritering mellem alle provstiets kasser. Ændringen kan kun gennemføres ved en ændring af lov om folkekirkens økonomi.

En alternativ mulighed er, at der er to budgetsamråd og to provstiudvalg – et for hver kommune – men med fælles provst. Dette vil give separat økonomi og beslutningsansvar for de to kommuner.

For så vidt angår kommuner, som består af to eller flere provstier eller dele af flere provstier, henvises til afsnit 4.2. om forpligtende samarbejde mellem provstierne om budgetarbejdet.

2.3.2 Budgetsamrådets sammensætning

Arbejdsgruppen har overvejet, om budgetsamrådet burde sammensættes på anden måde end nu, hvor budgetsamrådet består af et ens antal repræsentanter - en eller to - fra hvert menighedsråd. Den nuværende sammensætning tager således ikke højde for forskelle i sognenes og dermed i menighedsrådenes størrelse. Når menighedsrådene er ens repræsenteret på budgetsamrådet betyder det, at små sogne/menighedsråd får en uforholdsmæssig stor indflydelse i forhold til deres andel af befolknings- og skattegrundlaget i provstiet. Dette kan være medvirkende til, at der i kommuner med store bysogne og mange små landsogne hidtil har været tilbageholdenhed med at anvende besluttende budgetsamråd.

Antallet af medlemmer af menighedsrådene fastsættes i forhold til indbyggertallet i sognet⁹ konkret sådan:

Antal indbyggere	Antal valgte medlemmer af menighedsrådet
1.000 eller færre	6
1.001 – 2.000	7
2.001 – 3.000	8
3.001 – 4.000	9

⁹ Jf. § 2, stk. 3, i lov om menighedsråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 164 af 16. marts 2004.

4.001 – 5.000	10
5.001 – 6.000	11
6.001 – 7.000	12
7.001 – 8.000	13
8.001 – 9.000	14
9.001 eller flere	15

Det kunne således overvejes, om budgetsamrådet i stedet burde sammensættes i forhold til antallet af folkekirkemedlemmer i det enkelte sogn eller i forhold til antallet af menighedsrådsmedlemmer i det enkelte sogn.

Her overfor står imidlertid, at den nuværende ordning er let at administrere og i øvrigt afspejler en ligestilling mellem små og store sogne og dermed en accept af den historisk betingede struktur i folkekirken.

Arbejdsgruppen skal imidlertid pege på to forhold vedrørende sammensætningen af menighedsrådene – og dermed de små menighedsråds indflydelse på provstiudvalgenes sammensætning.

For det først bør det overvejes, om antallet af valgte menighedsrådsmedlemmer fremover skal fastsættes i forhold til antallet af folkekirkemedlemmer i sognet i stedet for antal indbyggere, sådan at antallet af ikke-medlemmer ikke har betydning for menighedsrådets størrelse.

For det andet bør det overvejes at nedsætte antallet af menighedsrådsmedlemmer sådan, at det mindste menighedsråd alene har 4 valgte medlemmer. Dette vil også betyde en forlængelse af skalaen sådan, at sognet skal have 11.001 eller flere folkekirkemedlemmer/indbyggere, før menighedsrådet får 15 valgte medlemmer.

Herved vil de små sognes indflydelse på provstiudvalgets sammensætning blive mindre.

Forslaget vil kræve ændring af lov om menighedsråd.

2.3.3 Ændrede kompetenceforhold mellem budgetsamrådet og provstiudvalget

Der vil alene være tale om en adgang til at ændre kompetenceforholdene mellem provstiudvalget og budgetsamrådet – og dermed menighedsrådene – på det *bevillingsmæssige* område.

Når det kun er bevillingsmæssige kompetencer, der foreslås at kunne flyttes til budgetsamrådet, hænger det sammen med, at de godkendelseskompetencer, som provstiudvalget har i forhold til fx bygningsforvaltningen, forudsætter en vis armslængde til menighedsrådene, som har det daglige ansvar for forvaltningen. Tilsvarende gælder for så vidt angår provstiudvalgets legalitetstilsyn med menighedsrådene.

Muligheden for, at budgetsamrådet – og dermed menighedsrådene - kan overtage en del af provstiudvalgets bevillingsmæssige kompetence vil syn-

liggøre, at menighedsrådene enten selv eller sammen med provstiudvalget bærer ansvaret for provstiets økonomi. Modellerne vil således kunne medvirke til at øge menighedsrådenes bevidsthed om, at provstiudvalget er en medspiller i budgetprocessen, og at budgetlægningen er et fælles ansvar.

Uanset hvilken model for kompetencefordelingen, der konkret vælges, vil provstiudvalget fortsat have ansvaret for forberedelsen af budgetsamrådets møder og herunder også have en forpligtelse til at komme med indstilling til de beslutninger, som budgetsamrådet skal træffe.

Der kan skitseres tre hovedmodeller, hvor stadig flere budgetkompetencer ligger hos budgetsamrådet. Det nye ved forslaget er som nævnt, at budgetsamrådet selv – med 2/3 flertal af menighedsrådene – har kompetencen til at bestemme modellen, samt at det er provstiet og ikke kommunen (ligningsområdet), der afgrænser budgetsamrådets deltagerkreds.

Model 1:

Provstiudvalget har ansvaret for, at der på budgetsamrådet foretages en belysning af de økonomiske forhold i ligningsområdet, ligesom menighedsrådenes ønsker om nye, større udgiftskrævende opgaver skal drøftes. Denne belysning skal tage udgangspunkt i en drøftelse af målsætningerne for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv. Det kan fx ske enten gennem en diskussion om politikken for udgiftsudviklingen eller for udviklingen i kirkeskatten.

Budgetsamrådet har ikke besluttende myndighed, idet det er provstiudvalget, der har kompetencen til at fastsætte de overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv, til på baggrund heraf at træffe beslutning om ligningsbeløbet til de lokale kirkelige kasser i provstiet og til at fordele ligningsbeløbet mellem kasserne.

Model 2:

Budgetsamrådet har kompetencen til at beslutte de overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv. Budgetsamrådets beslutning træffes på baggrund af den prioriteringsdiskussion, som finder sted på budgetsamrådet.

Provstiudvalget har inden for rammerne af de fastlagte principper kompetencen til at træffe beslutning om ligningsbeløbet til de lokale kirkelige kasser i provstiet og fordelingen af ligningsbeløbet mellem kasserne.

Model 3:

Der indføres et besluttende budgetsamråd, som har kompetencen til at beslutte de overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv samt træffe beslutning om ligningsbeløbet til de lokale kirkelige kasser i provstiet og om fordelingen af ligningsbeløbet mellem kasserne.

3 Model for budgetproces

3.1 Tre modeller for budgetprocessen

I det følgende beskrives tre mulige modeller for tilrettelæggelsen af budgetprocessen: marginalbudgettering, rammebudgettering og blokbudgettering, og fordele og ulemper ved modellerne vurderes nærmere.

Det efterfølgende afsnit 3.2. indeholder et forslag til, hvordan den nuværende budgetproces kan justeres sådan, at rammeordningens fordele opretholdes samtidig med, at processen tilrettelægges, så den bliver så åben og gennemsigtig for menighedsrådene som mulig og giver bedre muligheder for prioritering af nye aktiviteter.

3.1.1 Marginalbudgettering

Marginalbudgetteringsmetoden er karakteriseret ved, at budgetlægningen bygges op "fra neden", ved at hvert menighedsråd vurderer sine egne behov i det kommende år og udarbejder bidrag til det samlede budget uden hensyntagen til finansieringsmulighederne. Først når alle forslag er samlet, får man mulighed for at vurdere konsekvenserne for ligningen.

De kirkelige kasser anvendte tidligere en ren marginalbudgettering. Udgangspunktet var, at menighedsrådet udarbejdede budget for det kommende regnskabsår og indsendte det til provstiudvalget, som efter afholdelse af et budgetsamråd fastsatte ligningen til de enkelte kasser.

Da det enkelte menighedsråd ikke i budgetteringen har nogen stærk tilskyndelse til at holde igen, vil man næsten altid stå med det problem, at budgetforslagene overstiger de økonomiske muligheder.

I denne model følger der derfor en prioriteringsfase i provstiudvalget (eller budgetsamrådet), hvor de enkelte menighedsråds budgetforslag bliver beskåret. Denne prioritering kan være vanskelig, fordi processen lægger op til taktisk adfærd. Da alle ved, at budgetforslagene vil blive beskåret, kan det være fristende at "oppuste" budgetbidraget med ekstra udgifter. Det gør selvsagt kun prioriteringsproblemet værre.

Fordelen ved modellen er, at der foreligger detaljerede budgetter for de enkelte kasser, som kan danne grundlag for en prioriteringsdiskussion. Prioriteringen kan altså tage udgangspunkt heri – i det omfang provstiudvalget kan gennemskue de enkelte behovs- og udgiftsoverslags rimelighed.

3.1.2 Rammebudgettering

Rammebudgettering starter "fra oven". Udgangspunktet er finansieringen – dvs. hvad er der råd til – og ikke behovene. Rammebudgetteringen foregår således efter et nedbrydningsprincip, hvorefter provstiudvalget (eller budgetsamrådet) starter med at beslutte den samlede udgiftsramme. Rammen kan fastsættes ud fra overordnede udgiftspolitiske overvejelser – f.eks. at der alene skal ske pris- og lønregulering af udgifterne – eller ud fra ønsket om en

bestemt skatteopkrævning – f.eks. at skatteprocenten skal tilnærmes landsgennemsnittet.

Den samlede ramme opdeles dernæst i rammer for de enkelte menighedsråds budgettering. Dette kan enten ske med udgangspunkt i fordelingen i indeværende års budget eller, såfremt der foretages en flerårsbudgettering, ud fra budgetoverslagsårene. Herefter overlades det til menighedsrådene at foretage prioriteringen inden for rammen og udarbejde deres budget i overensstemmelse hermed.

Rammerne omfatter alene driftsudgifterne, idet behovet for anlægsudgifter kan variere meget fra år til år og derfor må underkastes en samlet prioritering.

Som det fremgår, er den gældende budgetprocedure, som er fastlagt i økonomiloven, jf. afsnit 2.1., en form for rammebudgettering.

Fordelen ved rammebudgetteringen er, at der er en klar arbejdsdeling mellem provstiudvalget, som fastlægger den samlede økonomi, og de enkelte menighedsråd, som har frihed til at prioritere, som de selv ønsker inden for denne ramme.

Den største ulempe er, at det kan være vanskeligt at foretage prioriteringer på tværs af kasserne, fordi provstiudvalget (eller budgetsamrådet) – i modsætning til hvad der gælder under marginalbudgettering – ikke foretager nogen detaljeret gennemgang af de enkelte budgetter. Det er således vanskeligt i et rammebudgetteringssystem at gøre op med ”velerhvervede rettigheder”, selv om disse måske ikke afspejler aktuelle behov. En ren rammebudgettering har derfor den ulempe, at den ikke har noget bud på, hvordan man frigør ressourcer til nye initiativer.

3.1.3 Blokbudgettering

Ved blokbudgettering er udgangspunktet, at provstiudvalget (eller budgetsamrådet) fastlægger en samlet ramme og en reduktionsprocent (en ”grønt-høsterbesparelse”).

I den næste fase udarbejder menighedsrådene et antal reduktions- og udvidelsesblokke. Reduktionsblokkene er besparelser i de nuværende aktiviteter, som, når de lægges sammen, svarer til den besparelse i forhold til det aktuelle aktivitetsniveau, som er udmeldt med reduktionsprocenten. Udvidelsesblokkene er menighedsrådets ønsker til nye aktiviteter eller forbedringer i eksisterende aktiviteter. Menighedsrådet foretager dernæst en rangordning af de enkelte blokke, idet der opstilles en prioriteret liste over udvidelses- og reduktionsblokke under ét.

I den følgende fase foretager provstiudvalget (eller budgetsamrådet) en samlet prioritering på tværs af menighedsrådene. Man starter med forlods at beskære de eksisterende budgetter med reduktionsblokkene. Herved opstår et spillerum op til den samlede ramme. Inden for dette spillerum kan man så påbegynde prioriteringen, hvor man kan vælge mellem at ”tilbagekøbe” re-

duktionsblokke (dvs. afstå fra at gennemføre den pågældende besparelse) eller gennemføre udvidelsesblokke.

Fordelen ved metoden er, at besparelser og nye aktiviteter stilles over for hinanden på lige fod i prioriteringsprocessen, og at der herved sker en bevidst prioritering mellem gammelt og nyt og mellem de enkelte menighedsråd. Det kan også være en meget åben proces, hvor alle deltagere får et godt indblik i prioriteringsmulighederne.

Ulempen er, at det er en tung og ressourcekrævende proces.

3.2 Forslag til justering af budgetmodellen

Efter overgangen til rammebudgettering er der en udbredt oplevelse af, at provstiudvalgets muligheder for at foretage en fornuftig prioritering er blevet mindre, fordi provstiudvalget ikke har det samme detaljerede kendskab til de enkelte kassers budgetter som tidligere. I nogle provstier – ikke mindst hvor der er besluttende budgetsamråd – foregår rammefastsættelsen dog på grundlag af detaljerede budgetbidrag fra menighedsrådene.

Det har således været fremført, at det ikke er nok, at provstiudvalget efter budgetsamrådet får kendskab til hovedtallene i kirkekassernes budget – dvs. budgetskemaets side 3. Det anføres i den forbindelse, at det tværtimod er nødvendigt, at menighedsrådene før budgetsamrådet afleverer et detaljeret forslag til budget og en ønskeseddel. Kun herved vil provstiudvalget og budgetsamrådet få et realistisk indblik i, hvilke udgiftsbehov menighedsrådene har.

Det har endvidere været fremført, at kombinationen af besluttende budgetsamråd og et godt kendskab blandt menighedsrådene til de øvrige menighedsråds budgetter kan give stor legitimitet til budgetprocessen.

Det er vurderingen, at budgetteringen også fremover bør foregå efter en rammebudgetteringsmodel, men med justeringer i forhold til den nuværende model, der gør det muligt at inddrage elementer af blokbudgettering samt opretholde den fordel ved den tidligere model, som lå i det detaljerede budgetkendskab. Der foreslås på denne baggrund følgende justeringer af budgetmodellen:

- Der skal være en forpligtelse til at udarbejde en *politik* med overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv. Det kan fx være en politik, der tager udgangspunkt i den ønskede udgiftsudvikling eller i den ønskede udvikling i kirkeskatten. Denne politik skal drøftes og eventuelt besluttes på budgetsamrådet.
- Rammefastsættelsen skal foregå i to tempi: Først udmelder provstiudvalget *foreløbige* driftsrammer ud fra en fremskrivning, og menighedsrådene udarbejder budgetbidrag og fremsender ønsker på grundlag heraf. Først herefter afholdes der budgetsamråd. På baggrund af drøftelserne på budgetsamrådet og budgetbidragene samt eventuelle ønsker fra menighedsrådene fastlægger provstiudvalget eller budgetsamrådet de *endelige* driftsrammer samt bevillinger til anlæg.

- Ved den foreløbige rammeudmelding skal der kunne tilbageholdes en omprioriterings*reserve*, som prioriteres og udmeldes ved den endelige rammeudmelding på grundlag af de indmeldte ønsker. Reserven vil fx kunne etableres i forbindelse med, at et anlægsprojekt ophører, eller et stiftslån betales ud, eller ved en ”grønthøsterbesparelse” på driftsrammerne.

Prioriteringsdiskussionen og fastlæggelse af en politik med overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning bliver yderligere aktualiseret af kommunesammenlægningerne, der betyder, at områder med helt forskellige forudsætninger i fremtiden udgør et ligningsområde. Dette vil både være relevant i forhold til forventningerne til niveauet for den daglige drift af kirkerne og i forhold til fx takster på gravstedserhvervelse og –vedligeholdelse, ligesom der kan være forskelle i budgetønsker, begrundet i forskellige ønsker til og traditioner for kirkelige aktiviteter i sognene.

Processen vil herudover afhænge af, i hvilket omfang det aftales, at der skal være besluttende budgetsamråd, jf. afsnit 2.3. Det vil fx være naturligt at henlægge beslutningen om de overordnede principper for aktivitet, udgifter og ligning set i et flerårigt perspektiv til budgetsamrådet.

Gennemførelsen af ovennævnte forslag vil forudsætte en ændring af økonomiloven.

Der skal fortsat være tale om en rammeordning. Det vil sige, at menighedsrådet står frit i sin budgettering af driftsudgifterne inden for den udmeldte ramme, mens der på anlægsområdet er tale om bindende bevillinger. Men menighedsrådet vil naturligvis næste år stå med et forklaringsproblem over for provstiudvalget og de øvrige menighedsråd i provstiet, hvis man har fået ekstra penge til en højt prioriteret aktivitet, men har brugt dem til noget helt andet.

Det foreslås endvidere, at der gennemføres et konsekvent flerårigt perspektiv i budgetlægningen. Det vil sige, at der ud over det aktuelle år også skal budgetteres for mindst 3 budgetoverslagsår, hvor udgifter og indtægter balancerer og er i overensstemmelse med de fastlagte principper for aktivitet, udgifter og ligning.

For anlæg er en sådan flerårig oversigt af stor betydning for at kunne etablere et overblik over, hvornår der er råd til at gennemføre anlægsprojekter, som ikke kan prioriteres i det aktuelle budgetår. For driftsudgifterne kan der i flerårsbudgettet være budgetteret med bortfald af udgifter til tidsbegrænsede aktiviteter, ligesom budgettet kan afspejle en flerårig indfasning af en besparelse. Flerårsbudgettet for driftsudgifterne vil med pris- og lønregulering og efter fradrag af en eventuel grønthøsterbesparelse danne grundlag for den foreløbige rammeudmelding, men budgetoverslagsårene er i øvrigt ikke bindende for de følgende års budgetlægning.

Det er vurderingen, at der i dag allerede gennemføres en sådan flerårig budgettering i et betydeligt antal provstier.

Budgetteringen vil skulle understøttes af et nyt IT-budgetteringsværktøj.

3.3 Budgetreserven

Provstiuvalget har i dag adgang til at forhøje ligningen med op til 5 % med henblik på at etablere en reserve til imødegåelse af uforudsete udgifter, jf. økonomilovens § 6, stk. 1, 2. – 3. pkt.

Tilstedeværelsen af en sådan reserve kan imidlertid føre til en utilsigtet udgiftsvækst. Der kan således for det første være risiko for, at eksistensen af en reserve på provstiniveau giver det indtryk, at de udmeldte budgettrammer ikke er endelige, men kan suppleres med en tillægsbevilling senere på året. Dette kan svække incitamenterne til overholdelse af bevillingerne, herunder gøre det mindre påkrævet at finde kompenserende besparelser i tilfælde af uforudsete merudgifter.

For det andet er der eksempler på, at den resterende del af reserven udmøntes hen mod slutningen af året, når det viser sig, at der ikke i årets løb har været uforudsete udgifter af det budgetterede omfang. Det betyder, at reserven så anvendes til udgifter, der reelt ikke er uforudsete, men i stedet udgør nye initiativer eller generelt forøgede driftsudgifter. Der er i så fald risiko for, at menighedsrådene kan opfatte dette som deres ”normale” udgiftsniveau. En ny reserve skal så lægges oven på dette forhøjede niveau, hvis aktivitetsniveauet skal kunne opretholdes. Reservebudgetteringen risikerer derved uforvarende at blive udgiftsdrivende.

Med den foreslåede budgetmodel, hvor rammeafastsættelsen foregår i to tempi, og hvor der i løbet af budgetprocessen kan ske prioritering af en reserve, vil behovet for en reserve i provstiet mindskes.

Hertil kommer, at egentlige uforudsete merudgifter helt overvejende er forårsaget af uopsættelige vedligeholdelsesarbejder. Hvis der er tale om store forsikringsskader, vil disse være dækket af selvforsikringen og således ikke belaste kassens budget. Ved andre uopsættelige vedligeholdelsesarbejder, hvor udgiften ikke kan finansieres ved omprioritering inden for den pågældende kasses budget eller ved en frivillig budgetjustering mellem provstiets kasser, vil det som udgangspunkt kunne antages at være muligt at opnå forskud på det følgende års kirkelige ligning eller optage et stiftsmiddellån.

Såfremt menighedsrådene får lov til selv at beholde mindreforbrug i forhold til budgettet, således at mindreforbrug ikke straks fører til beskæring af næste års budget, vil de lokale kasser få bedre mulighed for selv at finansiere uforudsete udgifter, ligesom incitamenterne til at bruge budgettet op ved øget forbrug sidst på året vil blive mindre.

Det foreslås på denne baggrund, at muligheden for at afsætte en reserve på 5 % til uforudsete udgifter bortfalder, men at der i stedet gives mulighed for at opbygge en ”opsparing” i provstiet på op til 5 % af ligningsbeløbet. Ved forbrug af opsparingen gives der mulighed for at forhøje ligningen i det følgende år med henblik på opsparingens reetablering.

4 Budgetarbejde i kommuner med flere provstier

4.1 Gældende regler og praksis

4.1.1 Budgetudvalg nedsat i medfør af økonomilovens § 17b

Bestemmelsen i økonomilovens § 17b har følgende ordlyd:

”Kirkeministeren kan bestemme, at der for en kommune med flere provstier eller dele af flere provstier oprettes et budgetudvalg. Nærmere regler for budgetudvalgets sammensætning, valg og virksomhed fastsættes af kirkeministeren.”

Denne bestemmelse er kun benyttet i Københavns Kommune.

Ordningen indebærer, at der er nedsat et Koordineringsudvalg, der består af to repræsentanter for hvert af kommunens provstiudvalg. Provstiudvalgets forretningsførende medlem (provsten) skal være den ene af de to repræsentanter. Koordineringsudvalget har således 18 medlemmer, hvoraf de 9 er provster.

Ordningen indebærer også, at Kirkeministeriet har udpeget en af provsterne i København – p.t. provsten for Vesterbro Provsti – til at være budgetprovst og dermed Koordineringsudvalgets forretningsførende medlem.

Formålet med ordningen er, at der gennem Koordineringsudvalget foretages en koordinering af budgetterne for de kirkelige kasser i København. Koordineringsudvalget indsamler endvidere oplysninger om ligningsbeløbene for de enkelte kirke- og provstiudvalgskasser samt Koordineringsudvalgets kasse med henblik på en samlet indberetning til kommunen.

Koordineringsudvalget afholder ordinære møder i 1. kvartal, inden 1. september og i 4. kvartal. På det ordinære møde i 1. kvartal foretages vurdering af omfanget af de synsudsatte arbejder samt rente- og afdragsbyrden i det kommende år. Mødet har karakter af en orienterende drøftelse, hvor følgende punkter behandles:

- Skøn over beskatningsgrundlaget.
- Skøn over lønsumsstigningen.
- Skøn over stigningsprocenten i drift og vedligeholdelse.
- Synsudsættelser, rente- og afdragsbyrden.
- Landskirkeskatten.
- Skøn over provstiudvalgskassernes og Koordinationsudvalgskassens udgifter.

På baggrund af disse drøftelser udarbejder de enkelte provstiudvalg et indkaldescirkulære til menighedsrådene.

På det ordinære møde, der afholdes inden 1. september, foretager Koordineringsudvalget det sidste skøn over de enkelte provstiers ligningsbeløb – her-

under ligningsbeløbet til provstiudvalgskasserne og Koordineringsudvalgskassen.

Hverken budgetprovsten eller Koordineringsudvalget har besluttende myndighed i forhold til provstiudvalgene. Provstiudvalgene forhandler sig på koordineringsudvalgsmødet frem til en samlet forståelse om, hvad den kirkelige ligning i Københavns Kommune skal være.

Det enkelte provstiudvalg afholder på sædvanlig vis budgetsamråd med repræsentanter for provstiets menighedsråd, ligesom det fortsat er provstiudvalget, der fastsætter rammerne for drifts- og anlægsbevillingerne og ligningsbeløbet til provstiets kirkelige kasser.

Når det enkelte provstiudvalg har truffet afgørelse om størrelsen af ligningsbeløbene i provstiet, giver provstiudvalget meddelelse herom til budgetprovsten, som underretter kommunen om størrelsen af det samlede ligningsbeløb og om, hvorledes dette skal udbetales til menighedsrådene.

Ordningen adskiller sig fra den almindelige ordning, jf. afsnit 2.1. ved, at der gennem Koordinationsudvalget skal foretages en koordinering mellem provstierne, ligesom det er en af provstierne, der har ansvaret for arbejdet i Koordineringsudvalget og herunder også for en samlet indberetning af ligningsløb til kommunen.

4.1.2 Budgetproces i andre kommuner, hvor der er flere provstier

Bestemmelsen i økonomilovens § 17b er som nævnt i afsnit 4.1.1. kun anvendt for de provstier, der ligger i Københavns Kommune.

I betænkning om budgetlægning for kirkekasserne (Betsk. 1327/1996) er det i afsnit 5.3.2. beskrevet, hvordan provstiudvalgene i større bykommuner (Århus, Odense og Aalborg kommuner) og i to mindre kommuner (Egtved og Hårby kommuner) på daværende tidspunkt arbejdede med budgetlægningen.

Fælles for kommunerne med flere provstier er, at et eventuelt samarbejde mellem provstiudvalgene er etableret på frivillig basis, og at det kun fungerer, hvis provstiudvalgene kan blive enige om rammerne.

Den gældende ordning indebærer, at der som udgangspunkt skal holdes budgetsamråd for samtlige menighedsråd i en kommune. Hvis kommunen dækker flere provstier, kan provstiudvalgene dog aftale, at der afholdes budgetsamråd i det enkelte provsti for sognene i provstiet, jf. cirkulære om kirke- og præstegårdskassernes budget, regnskab og revision m.v. pkt. 2.

Det er fortsat det enkelte provstiudvalg, der træffer beslutning om størrelsen af ligningsbeløbet til de kirkelige kasser m.v. i det enkelte provsti.

Til illustration af dette skal nævnes to eksempler:

Eksempel 1: Aalborg Kommune

I september 2004 henvendte to af de tre provstiudvalg i Aalborg Kommune sig til kirkeministeren og pegede på den særlige problematik, der kan opstå i en stor kommune, som dækker flere provstier, og hvor provstiudvalgene der-

for skal fordele ligningsprovenuet mellem samtlige kirkelige kasser i kommunen.

Provstiudvalgene beskrev den nuværende praksis på følgende måde:

”Som det er nu, fremlægger hvert provstiudvalg sit behov for ligningsmidler. Vi lægger de tre tal sammen, og år efter år må vi konstatere, at det samlede behov sprænger den ramme, der er for beløbets størrelse, hvis kirkeskatteprocenten skal fastholdes.

Da der som regel er et udtalt ønske om, at det skal den, kommer så den proces, hvor der skal skæres i tallene. Og den er tung. For mens vi hver især kender vore egne behov, så er der ingen, der har det fulde overblik over alle tre provstiers behov, og som kan prioritere retfærdigt. Resultatet er et hundslagsmål, hvor mere eller mindre saglige argumenter fyger over bordet. Og hvis ingen vil give sig, kan det ende med, at kirkeskatten stiger. Det er der nu som regel nogen, der gør, men måske ikke altid dem, der burde.

Kort sagt, stadig fastholden kan her betale sig med ikke alene utilfredshed til følge, men også med den uheldige følge, at ansvarligheden sættes på en voldsom prøve: - fristelsen til at sige, at når ”de andre” sådan tager for sig, så vil vi da heller ikke holde os tilbage. Dette kan så oven i købet forstærkes af, at man måske bidrager med mere end man får i kirkeskat.

Aalborg Kommune har lavet en opgørelse over, hvor meget de enkelte provstier bidrager til kirkeskatten med. Dette set i forhold til, hvad man får af det samlede ligningsbeløb ser sådan ud for 2005 (- men skævheden har eksisteret gennem mange år:

	<i>Får:</i>	<i>Bidrager med:</i>
<i>Nordre Provsti</i>	<i>27,7%</i>	<i>22,6%</i>
<i>Budolfi Provsti</i>	<i>38,9%</i>	<i>43,6%</i>
<i>Søndre Provsti</i>	<i>33,4%</i>	<i>33,8%.”</i>

De to provstiudvalg efterlyser nærmere retningslinier for fordelingen af de kirkelige ligningsmidler og understreger i den forbindelse vigtigheden af, at retningslinierne i givet fald skal styrke og fastholde det enkelte provstiudvalgs ansvarlighed for kirkeskatteprocenten.

Kirkeministeren svarede på henvendelsen ved at pege på muligheden for efter ansøgning – fra samtlige tre provstiudvalg – at godkende en samarbejdsaftale i henhold til § 24 i økonomiloven mellem kommunens provstiudvalg om oprettelse af et budgetudvalg. Dette budgetudvalg kunne i givet fald få tillagt de samme kompetencer, som provstiudvalgene nu har med hensyn til fastsættelse af ligningsbeløbene til de kirkelige kasser samt beføjelsen til at fastsætte rammebevillinger for driftsudgifter og anlægsrammeudgifter for de enkelte kirke- og præstegårdskasser. Provstiudvalgene i Aalborg Kommune har ikke efterfølgende ansøgt om godkendelse af en sådan samarbejdsaftale.

Eksempel 2: Århus Kommune

I maj 2005 henvendte provstiudvalgene i Århus Kommune sig til kirkeministeren med en beskrivelse af den budgetmodel, ”Den demokratiske Århus budgetmodel”, som på frivillig basis har fungeret i mange år, og som man har gode erfaringer med. Fællesprovstiudvalgets formand har den 23. juni 2005 ved et møde med arbejdsgruppen haft lejlighed til at fortælle om erfaringerne med samarbejdet mellem provstierne i Århus Kommune.

De fire provstiudvalg består hver af 4 menighedsrådsmedlemmer samt provsten. Disse i alt 20 provstiudvalgsmedlemmer er medlemmer af ”Fællesprovstiudvalget” og deltager i møderne og beslutningerne – der alle træffes af ”Fællesprovstiudvalget”. ”Fællesprovstiudvalget” holder 2 – 3 møder årligt. Alle provstiudvalgsmedlemmerne i de fire provstier deltager i beslutningerne, hvilket giver et betydeligt kendskab til forholdene i provstierne og medvirker til en ligeværdig proces. Der er tale om en konsensusmodel, og samarbejdet fungerer derfor kun, så længe eventuelle uenigheder kan afklares gennem forhandlinger. Hvis der ikke kan skabes enighed, vil provstiudvalgene derfor være nødt til hver især at træffe beslutning om ligningsbeløbene, fordi modellen ikke giver mulighed for, at flertallet af provstiudvalgsmedlemmer bestemmer over mindretallet. Der har med tiden udviklet sig en forståelse af, at samarbejde er nødvendigt, hvilket indebærer, at en konsensusmodel kan fungere.

”Fællesprovstiudvalget” varetager kun de nødvendige opgaver i forhold til budgetarbejdet, hvilket vil sige fastsættelse af ligningsbeløbet samt fordelingen mellem provstierne. Det er herefter det enkelte provstiudvalg, der – inden for de rammer, ”Fællesprovstiudvalget” har fastsat – fastsætter rammerne for de enkelte kirkekassers drifts- og anlægsudgifter. Det er således fortsat det enkelte provstiudvalg, der sammen med menighedsrådene har ansvaret for prioriteringen af aktiviteter og udgifter i provstiet.

”Fællesprovstiudvalget” vælger en formand og en sekretær, ligesom udvalget nedsætter tre stående udvalg: Forhandlingsudvalget, fordelingsudvalget og honorarudvalget.

Forhandlingsudvalget består af et menighedsrådsmedlem fra hvert provsti samt ”Fællesprovstiudvalgets” formand. Forhandlingsudvalget har et årligt møde med byens borgmester, ligesom der laves flerårige økonomiske aftaler med kommunen om kirkeskattens størrelse og dermed det samlede ligningsbeløb til de kirkelige kasser. Forhandlingerne med kommunen er af politisk karakter og er nødvendige for at skabe en fælles ansvarsfølelse hos kommunen og ”Fællesprovstiudvalget” i forhold til udviklingen i folkekirkens udgifter.

Fordelingsudvalget består af et menighedsrådsmedlem fra hvert provsti samt de fire provster. Fordelingsudvalget har ansvaret for – ud fra aftalen med kommunen om rammerne for kirkeskatten – at komme med udspil til ”Fællesprovstiudvalget” om ligningsbeløbets fordeling mellem provstierne.

Denne budgetmodel adskiller sig fra Koordineringsudvalgsmodellen ved, at det fælles provstiudvalg ikke består af repræsentanter for de enkelte provsti-

udvalg men af samtlige provstiudvalgsmedlemmer, ligesom ”Fællesprovstiudvalget” – under forudsætning af konsensus – har besluttende kompetence.

4.2 Forslag til model for forpligtende samarbejde

4.2.1 Budgetlægning når der er sammenfald mellem provstiet og ligningsområdet (kommunen)

Det samlede ligningsbeløb til de kirkelige kasser i et provsti og ligningsbeløbsfordeling mellem de kirkelige kasser fastsættes i dag som udgangspunkt af provstiudvalget, jf. afsnit 2.1.

Når der er sammenfald mellem provsti og ligningsområde, kan dette også være udgangspunktet i fremtiden. I kommuner med kun ét provsti vil den nuværende model i økonomilovens kapitel 2a således fortsat kunne anvendes, idet der ikke er behov for koordinering med andre provstier.

Tilsvarende gælder, når provstiet omfatter to eller flere hele kommuner, jf. også overvejelserne i afsnit 2.3.1. om, at ligningsbeløbet udskrives samlet for kommunerne.

Budgetprocessen kan fraviges som beskrevet i afsnit 2.3.3. under model 2 – 3, således at provstiudvalgets budgetkompetence helt eller delvist overføres til budgetsamrådet.

4.2.2 Budgetlægning når der ikke er sammenfald mellem provstiet og ligningsområdet (kommunen)

I kommuner, hvor der er flere provstier eller dele af flere provstier, er det nødvendigt med en ordning, der sikrer en entydig placering af ansvaret for, hvordan folkekirkens udgifter i ligningsområdet og dermed kirkeskatteprocenten udvikler sig.

Der bør i den forbindelse lægges vægt på at fastholde menighedsrådenes engagement og ansvarlighed, samtidig med, at der tages hensyn til det almindelige demokratiske princip, hvor det i sidste ende er flertallet, der træffer beslutning. Det er således afgørende, at menighedsrådene fortsat sikres indflydelse på prioriteringen af udgifterne, og at fordelingen af indflydelse mellem provstierne opleves som retfærdig.

Dette mål vil kunne opnås på følgende måde:

Model A: Budgetudvalg

Der skal nedsættes et budgetudvalg, hvis:

1. kommunen består af flere provstier, der har mere end 50 % af sine folkekirkemedlemmer inden for den pågældende kommune, eller
2. flere provstier har mere end 25 % af deres folkekirkemedlemmer inden for den pågældende kommune.

Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur

Med arbejdsgruppens forslag til ændringer i den kirkelige struktur betyder det, at der skal nedsættes budgetudvalg i følgende kommuner:

Ad 1. Kommunen består af flere provstier, der har mere end 50 % af sine folkekirkemedlemmer inden for den pågældende kommune

Arbejdsgruppens primære forslag:

Kommune	Antal provstier
København	7 hele provstier ¹⁰
Næstved	2 hele provstier ¹¹
Slagelse	2 hele provstier ¹²
Lolland	2 hele provstier ¹³
Guldborgsund	2 hele provstier ¹⁴
Odense	2 hele provstier ¹⁵
Fåborg-Midtfyn	2 hele provstier ¹⁶
Aalborg	4 hele provstier ¹⁷
Hjørring	1 helt provsti og hovedparten af et andet provsti ¹⁸
Thisted	2 hele provstier ¹⁹
Viborg	2 hele provstier ²⁰
Herning	2 hele provstier ²¹

¹⁰ Efter arbejdsgruppens forslag til ændring af den kirkelige struktur vil der være 7 provstier i Københavns Kommune.

¹¹ Næstved Nordre og Næstved Søndre provstier.

¹² Slagelse-Korsør og Skælskør provstier.

¹³ Lolland Vestre og Maribo Dom provstier.

¹⁴ Falster og Lolland Østre provstier.

¹⁵ Hjallese og Odense Sankt Knuds provstier.

¹⁶ Fåborg-Midtfyn Nordre og Fåborg-Midtfyn Søndre provstier.

¹⁷ Aalborg Budolfi, Aalborg Nordre, Aalborg Vestre, Aalborg Østre provstier.

¹⁸ Hjørring Kommune deles i to provstier – nemlig Hjørring Søndre Provsti (Børglum) og Hjørring Nordre Provsti (Vennebjerg). Hjørring Søndre Provsti ligger fuldt ud i Hjørring kommune, mens Hjørring Nordre Provsti består af en del af Hjørring Kommune samt af hele Læsø Kommune. Mere end 50 % af folkekirkemedlemmerne i Hjørring Nordre Provsti bor i Hjørring Kommune, og derfor skal der nedsættes et budgetudvalg i Hjørring Kommune.

¹⁹ Sydthy og Thisted provstier.

²⁰ Viborg Dom og Viborg Østre provstier.

²¹ Herning Nordre og Herning Søndre provstier.

Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur

Side 20

Århus	4 hele provstier ²²
Randers	2 hele provstier ²³
Esbjerg	1 helt provsti og hovedparten af et andet provsti ²⁴
Ringkøbing-Skjern	2 hele provstier ²⁵
Vejle	2 hele provstier ²⁶

Arbejdsgruppens alternative forslag:

Kommune	Antal provstier
Mariagerfjord	2 hele provstier ²⁷
Ringkøbing-Skjern	1 helt provsti og hovedparten af et andet provsti ²⁸
Skive	2 hele provstier ²⁹

Det foreslås, at budgetudvalget består af lige mange medlemmer fra hvert provstiudvalg. Det konkrete antal medlemmer fra hvert provstiudvalg fastsættes i budgetudvalgets forretningsorden.

Den nuværende Århus-model, hvor alle 5 provstiudvalgsmedlemmer fra de 4 provstiudvalg deltager, vil med denne model kunne fortsætte.

²² Århus Dom, Århus Nordre, Århus Søndre og Århus Vestre provstier.

²³ Randers By og Randers Land (Hald) provstier.

²⁴ Esbjerg Kommune deles i to provstier – nemlig Ribe Domprovsti og Skads Provsti. Ribe Domprovsti ligger fuldt ud i Esbjerg Kommune, mens Skads Provsti består af en del af Esbjerg Kommune samt af hele Fanø Kommune. Mere end 50% af folkekirkemedlemmerne i Skads Provsti bor i Esbjerg Kommune, og derfor skal der nedsættes et budgetudvalg i Esbjerg Kommune.

²⁵ Ringkøbing og Skjern provstier.

²⁶ Vejle Vestre og Vejle Østre provstier.

²⁷ Mariager Provsti, hjemmehørende i Århus Stift, og Hadsund Provsti, hjemmehørende i Aalborg Stift.

²⁸ Ringkøbing-Skjern Kommune har i alt 54.933 folkekirkemedlemmer. Kommunen ligger i to provstier: Skjern Provsti, der i alt har 33.611 folkekirkemedlemmer, som alle bor i Ringkøbing-Skjern Kommune, og Ringkøbing Provsti med i alt 27.825 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 21.322 bor i Ringkøbing-Skjern Kommune (ca. 77 % af provstiets folkekirkemedlemmer). Resten af folkekirkemedlemmerne i Ringkøbing Provsti bor i Holstebro Kommune. Mere end 50 % af folkekirkemedlemmerne i Ringkøbing Provsti (ca. 77 % af provstiets folkekirkemedlemmer) bor i kommunen, og derfor skal der nedsættes et budgetudvalg i Ringkøbing-Skjern Kommune.

²⁹ Salling Nord og Salling Syd provstier.

Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur

Ad 2. Flere provstier har mere end 25 pct. af deres folkekirkemedlemmer inden for den pågældende kommune

Side 21

Arbejdsgruppens primære forslag:

Kommune	Antal provstier
Silkeborg	1 helt provsti og 32 % af et andet provsti ³⁰

Arbejdsgruppens alternative forslag:

Kommune	Antal provstier
Vejle	1 helt provsti og 34 % af et andet provsti ³¹

I de situationer, hvor der nedsættes et budgetudvalg, selv om et af provstierne kun har mellem 25 – 50 % af sine folkekirkemedlemmer boende i den pågældende kommune, vil der ofte være store forskelle på antallet af folkekirkemedlemmer i de enkelte provstier, som indgår i kommunen. Derfor bør budgetudvalget i disse tilfælde sammensættes forholdsmæssigt.

Følgende forudsætninger foreslås lagt til grund ved den forholdsmæssige sammensætning af budgetudvalget:

- Det mindste provsti – eller del af et provsti – skal have mindst et valgt medlem af budgetudvalget.
- Resten af provstierne skal proportionalt hermed være repræsenteret i budgetudvalget – dog således at det enkelte provstiudvalg ikke kan have flere medlemmer i budgetudvalget end antallet af medlemmer i provstiudvalget i den største provstidel i kommunen. Det betyder, at det maksimale antal valgte medlemmer, som et provsti kan deltage med i budgetudvalget, er seks³².

³⁰ Silkeborg Kommune har i alt 74.392 folkekirkemedlemmer. Kommunen ligger i to provstier: Silkeborg Provsti, der i alt har 61.783 folkekirkemedlemmer og Ikast Provsti med i alt 39.972 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 12.609 bor i Silkeborg Kommune (nuv. Kjellerup Kommune). Ca. 83 % af folkekirkemedlemmerne i Silkeborg Kommune bor i Silkeborg Provsti, mens ca. 17 % af kommunens folkekirkemedlemmer bor i Ikast Provsti. Ca. 32% af Ikast Provstis folkekirkemedlemmer bor dog i Silkeborg Kommune, og derfor skal der nedsættes et budgetudvalg i Silkeborg Kommune.

³¹ Vejle Kommune har i alt 89.511 folkekirkemedlemmer. Kommunen ligger i to provstier: Vejle Provsti, der i alt har 73.377 folkekirkemedlemmer, som alle bor i Vejle Kommune, og Brande-Grene Provsti med i alt 47.608 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 16.134 bor i Vejle kommune. Ca. 82 % af folkekirkemedlemmerne i Vejle Kommune bor i Vejle Provsti, mens ca. 18 % af kommunens folkekirkemedlemmer bor i Brande-Grene Provsti. Ca. 34 % af Brande-Grene Provstis folkekirkemedlemmer bor i Vejle Kommune, og derfor skal der nedsættes et budgetudvalg i Vejle Kommune.

³² Hvis den forholdsmæssige fordeling af medlemmer giver det største provsti flere medlemmer end det mulige maksimum, reduceres det største provstis medlemstal, ligesom medlemstallet for provstierne mellem største og mindste provsti også reduceres proportionalt.

Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur

Side 22

- Budgetudvalgets valgte medlemmer kan øges proportionalt. Fx således at en 1+2 sammensætning øges til 2+4. Dette fastsættes i budgetudvalgets forretningsorden.

I de to tilfælde, hvor arbejdsgruppens forslag til ændringer i den kirkelige struktur vil medføre, at der skal nedsættes et budgetudvalg efter disse regler, vil det betyde følgende:

Silkeborg Kommune:	Folkekirkemedlemmer	Antal medlemmer af budgetudvalget
Silkeborg Provsti	61.783	5
Ikast Provsti	12.609	1
I alt	74.392	6

Vejle Kommune:	Folkekirkemedlemmer	Antal medlemmer af budgetudvalget
Vejle Provsti	73.377	5
Brande-Grene Provsti	16.134	1
I alt	89.511	6

Fælles for model A1 og A2

Budgetudvalget har kompetencen til at fastsætte det samlede ligningsbeløb og dets fordeling mellem kommunens provstier. Budgetudvalgets kompetence kan ikke overlades til et besluttende budgetsamråd for de deltagende provstier.

Det er fortsat det enkelte provstiudvalg (henholdsvis budgetsamråd), der fastsætter rammerne for drift og bevillingerne til anlæg for de kirkelige kasser i pågældende provsti.

Det er det enkelte provstiudvalg, der beslutter, hvem der skal repræsentere provstiudvalget i budgetudvalget.

Det foreslås, at provsterne skal være fødte medlemmer af budgetudvalget, idet den viden, provsten får gennem deltagelse i budgetudvalgets arbejde, vil være af stor betydning for varetagelse af hvervet som forretningsfører i eget provstiudvalg, samtidig med, at provsternes deltagelse vil sikre kontinuitet i budgetudvalgets arbejde.

En af provsterne udpeges som forretningsfører for budgetudvalget.

Budgetudvalget vælger selv sin formand, der er ansvarlig for forberedelsen af budgetudvalgets møder.

Model B: Ligningsprovsti

Hvis en kommune omfatter sogne i to provstier, og et af disse provstier har mindre end 25 % af sine folkekirkemedlemmer inden for den pågældende kommune, fastsættes det samlede ligningsbeløb til kommunens kirkelige kasser og fordelingen af ligningsbeløbet mellem de enkelte kirkelige kasser af provstiudvalget for det provsti, hvor flest af kommunens folkekirkemedlemmer bor (eller af budgetsamrådet i dette provsti, hvis det har kompetencen). Dette provsti benævnes i det følgende ligningsprovstiet. Efter arbejdsgruppens forslag til ændring af den kirkelige struktur betyder det, at der vil være ligningsprovstier i følgende kommuner:

Kommune	Antal provstier	Ligningsprovsti
Ikast-Brande	Dele af to provstier	Ikast Provstiudvalg ³³

Efter arbejdsgruppens alternative forslag vil der også være et ligningsprovsti i følgende kommuner:

Kommune	Antal provstier	Ligningsprovsti
Holstebro	1 helt provsti og en del af et provsti	Holstebro Provstiudvalg ³⁴
Ikast-Brande	Dele af to provstier	Ikast Provstiudvalg ³⁵

³³ Ikast-Brande Kommune har i alt 34.999 folkekirkemedlemmer. Kommunen kommer til at ligge i to provstier: Ikast Provsti, der i alt har 39.972 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 27.363 bor i Ikast-Brande Kommune (nuv. Ikast og Nr. Snede Kommuner), og Brande-Grene Provsti med i alt 31.474 folkekirkemedlemmer, hvoraf 7.636 bor i Ikast-Brande Kommune (nuv. Brande Kommune). Ca. 78 % af folkekirkemedlemmerne i Ikast-Brande Kommune bor i Ikast Provsti, mens ca. 22 % af kommunens folkekirkemedlemmer bor i Brande-Grene Provsti. Ca. 24 % af Brande-Grene Provstis folkekirkemedlemmer bor i Ikast-Brande Kommune. Mindre end 25 % af Brande-Grene Provstis folkekirkemedlemmer bor således i Ikast-Brande Kommune, og der skal derfor ikke nedsættes et budgetudvalg i Ikast-Brande Kommune. Ikast Provsti bliver ligningsprovsti.

³⁴ Holstebro Kommune har 50.271 folkekirkemedlemmer. Heraf bor 43.768 (ca. 87 %) i Holstebro Provsti, der fuldt ud ligger i kommunen, mens de øvrige 6.503 (eller 13 %) folkekirkemedlemmer i Holstebro Kommune bor i Ringkøbing Provsti, hvor der i alt bor 27.825 folkekirkemedlemmer. Ca. 23 % af Ringkøbing Provstis folkekirkemedlemmer bor i Holstebro Kommune. Mindre end 25 % af folkekirkemedlemmerne i Ringkøbing Provsti bor således i Holstebro Kommune, og der skal derfor ikke nedsættes et budgetudvalg i Holstebro Kommune. Holstebro Provstiudvalg bliver ligningsprovsti.

³⁵ Ikast-Brande Kommune har i alt 34.999 folkekirkemedlemmer. Kommunen kommer til at ligge i to provstier: Ikast Provsti, der i alt har 39.972 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 27.363 bor i Ikast-Brande Kommune (nuv. Ikast og Nr. Snede Kommuner), og Brande-Grene Provsti med i alt 47.608 folkekirkemedlemmer, hvoraf 7.636 bor i Ikast-Brande Kommune (nuv. Brande Kommune). Ca. 78 % af folkekirkemedlemmerne i Ikast-Brande Kommune bor i Ikast Provsti, mens ca. 22 % af kommunens folkekirkemedlemmer bor i Brande-Grene Provsti. Ca. 16 % af Brande-Grene Provstis folkekirkemedlemmer bor i Ikast-Brande Kommune. Mindre end 25 % af Brande-Grene Provstis folkekirkemedlemmer bor således i Ikast-Brande Kommune, og der skal derfor ikke nedsættes et budgetudvalg i Ikast-Brande Kommune. Ikast Provsti bliver ligningsprovsti.

Arbejdsgruppen om ændring af den kirkelige struktur

Haderslev	1 helt provsti og en del af et provsti	Haderslev Domprovstiudvalg ³⁶
-----------	--	--

Side 24

For at sikre de menighedsråd, der ikke ligger i ligningsprovstiet, indflydelse på budgetarbejdet har disse menighedsråd ret til at deltage i budgetsamrådet i ligningsprovstiet. For så vidt angår budgetsamrådets drøftelse og eventuelle beslutninger om ligningsområdets økonomi, har disse menighedsråd samme rettigheder som ligningsprovstiets menighedsråd.

Herved opnås en ligeværdighed mellem menighedsrådene i kommunen, idet de gennem drøftelserne og eventuelle beslutninger på budgetsamrådet sikres indflydelse på og engagement i budgetprocessen i kommunen. Samtidig får provstiudvalget i ligningsprovstiet det nødvendige kendskab til behov og ønsker om nye aktiviteter i de enkelte sogne til at kunne træffe beslutning om ligningsbeløbet og fordelingen af dette.

Kravet om kendskab til behov og ønsker til nye aktiviteter understøttes i øvrigt af de forslag til en mere gennemsigtig budgetproces, som er beskrevet i afsnit 3.2.

De menighedsråd, der ikke ligger i ligningsprovstiet, deltager også i budgetsamrådet i eget provsti, men har her ikke stemmeret i forhold til budgetsamrådets beslutninger om økonomi.

Menighedsråd, der ikke ligger i ligningsprovstiet, har ikke stemmeret ved valget af provstiudvalget i ligningsprovstiet.

Ligningsprovstiet må i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper alene varetage saglige formål ved fastsættelsen af ligningsbeløbet og fordelingen af dette mellem de enkelte provstier. Sogne i andre provstier skal således behandles efter samme principper som provstiets egne sogne inden for rammerne af den budgetpolitik, der er fastlagt.

Det enkelte sogn har i øvrigt ret til at fremføre synspunkter over for provstiudvalget. Dette gælder både ved budgetsamrådet, men også under budgetprocessen i øvrigt, jf. lov om menighedsråd § 39, stk. 3.

Som **eksempel** kan nævnes Ikast-Brande Kommune. Denne kommune består, jf. note 33, af Ikast Provsti, der er ligningsprovstiet, og enkelte sogne i Brande-Grene Provsti (nuv. Brande Kommune). Disse sogne i Brande-Grene Provsti deltager i budgetsamrådet i Ikast Provsti og har her fuld indflydelse i forhold til budgetsamrådets drøftelser og beslutninger om økonomien i Ikast-Brande Kommune.

³⁶ Haderslev Kommune har i alt 50.849 folkekirkemedlemmer. Kommunen ligger i to provstier: Haderslev Domprovsti, der i alt har 42.678 folkekirkemedlemmer, som alle bor i Haderslev Kommune, og Malt Provsti med i alt 45.559 folkekirkemedlemmer, hvoraf de 8.171 bor i Haderslev Kommune. Ca. 84 % af folkekirkemedlemmerne i Haderslev Kommune bor i Haderslev Domprovsti, mens ca. 16 % af kommunens folkekirkemedlemmer bor i Malt Provsti. Ca. 18 % af Malt Provstis folkekirkemedlemmer bor i Haderslev Kommune. Mindre end 25 % af Malt Provstis folkekirkemedlemmer bor således i Haderslev Kommune, og der skal derfor ikke nedsættes et budgetudvalg i Haderslev Kommune. Haderslev Domprovsti bliver ligningsprovsti.

Sognene i den del af Ikast-Brande Kommune, der ligger i Brande-Grene Provsti, deltager også i budgetsamrådet i Brande-Grene Provsti, men har her kun indflydelse i forhold til fx diskussionen om opgavefordeling mellem provstiudvalget og budgetsamrådet. Sognene har derfor ikke indflydelse på drøftelserne og beslutningerne om økonomien i Billund Kommune, hvor resten af provstiets sogne ligger.

Fordelen ved denne ordning vil være, at der sker en entydig placering af ansvaret for den samlede ligning og dermed kirkeskattens udvikling, at antallet af nye koordinerende organer reduceres til et minimum, og at den forpligter provstiudvalgene og menighedsrådene til samarbejde om den overordnede prioritering enten gennem deltagelse i budgetudvalget eller gennem forhandling med ligningsprovstiet, samtidig med at provstiudvalget (budgetsamrådet) fastholdes som den myndighed, der lokalt er forpligtet til at foretage en samlet prioritering af opgaver og aktiviteter i lokalområdet.

4.2.3 Udvidelse af budgetudvalgets opgaver

Smal model

Som beskrevet i afsnit 4.2.2. (model A) har budgetudvalget kompetence til at træffe beslutning om det samlede ligningsbeløb samt ligningsbeløbets fordeling mellem provstierne. Det er herefter provstiudvalget (henholdsvis budgetsamrådet), der fastsætter rammerne og bevillingerne til anlæg for de enkelte kirkelige kasser i provstiet.

Dynamisk model

Som et supplement til denne grundmodel kan peges på en dynamisk model, hvor budgetudvalgets grundopgaver kan suppleres ved, at et flertal på 2/3 af de deltagende provstiudvalg beslutter at lægge yderligere opgaver ind under budgetudvalget.

Denne model giver provstiudvalgene mulighed for at tilpasse arbejdet i budgetudvalget til lokale ønsker og behov sådan, at der også samarbejdes om andet end økonomi, når det lokalt opleves som hensigtsmæssigt.

Hvilke opgaver, budgetudvalget konkret skal have ud over de pligtige opgaver, beskrives i en vedtægt for budgetudvalget.

4.3 **Alternativ i kommuner med to hele provstier**

I kommuner, der rummer to provstier, vil det være relevant at give menighedsrådene mulighed for at vælge at have et fælles provstiudvalg for de to provstier i kommunen i stedet for to provstiudvalg og et budgetudvalg.

Valget træffes af menighedsrådene i kommunen. Det er en forudsætning, at mindst 2/3 af menighedsrådene i kommunen ønsker et fælles provstiudvalg. Oprettelse af et fælles provstiudvalg kan kun ske i forbindelse med de ordinære valg til provstiudvalg. Beslutningen om et fælles provstiudvalg gælder indtil videre.

Menighedsrådene i de to provstier træffer på orienteringsmødet forud for valget til provstiudvalg beslutning om, hvor mange medlemmer provstiudvalget skal have. Antallet af valgte medlemmer kan være 3 – 6, jf. afsnit 2.2.2.

Medlemmerne fordeles mellem de to provstier i forhold til antallet af folkekirkemedlemmer i hvert af dem. Herved sikres det, at folkekirkemedlemmer i begge provstier bliver repræsenteret i provstiudvalget. Valget foretages selvstændigt og med særlige kandidatlistor for hvert af provstierne.

Foruden de valgte medlemmer er de to provster fødte medlemmer af provstiudvalget. En af provsterne udpeges som forretningsfører.

Det fælles provstiudvalg varetager samtlige opgaver, som ifølge lovgivningen er henlagt til provstiudvalg.